

---

# Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

---

Publicada em março de 2023

# CONTROLE EXTERNO: REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

© 2023 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

**FORUM**  
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Os acórdãos estampados na íntegra correspondem às cópias obtidas junto aos respectivos tribunais ou se originam de publicações de seus julgados.

## Expediente

### Tribunal de Contas do Estado de Goiás Biênio 2023/2024

<b>Conselheiro Presidente</b> Saulo Marques Mesquita	<b>Conselheiros</b> Carla Cíntia Santillo Celmar Rech
<b>Conselheiro Vice-Presidente</b> Helder Valin Barbosa	<b>Auditores/Substitutos de Conselheiros</b> Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho Flávio Rodrigues
<b>Corregedor-Geral</b> Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota	Cláudio André Abreu Costa Marcos Antônio Borges
<b>Diretor-Geral da Escola Superior de Controle Externo Aélson Nascimento</b> Edson José Ferrari	Humberto Bosco Lustosa Barreira Henrique César de Assunção Veras
<b>Ouidor</b> Kennedy de Souza Trindade	

### Ministério Público de Contas junto ao TCE-GO

<b>Procurador-Geral</b> Carlos Gustavo Silva Rodrigues	Silvestre Gomes dos Anjos Eduardo Luz Gonçalves
<b>Procuradores</b> Fernando Carneiro dos Santos	Maisa de Castro Sousa

### Direção

<b>Chefe de Gabinete da Presidência</b> Nádia Rezende Faria	<b>Secretário de Controle Externo</b> Sérvio Túlio Teixeira e Silva
<b>Secretário Administrativo</b> Cássio Resende de Assis Brito	<b>Secretária-Geral</b> Ana Paula de Araújo Rocha

### Comitê Editorial

<b>Editor Executivo</b> Me. Heloísa Helena Antonacio Monteiro Godinho (Tribunal de Contas do Estado de Goiás)	Procurador Henrique Pandim Barbosa Machado (Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/1636505688602707">http://lattes.cnpq.br/1636505688602707</a>
<b>Editores Associados</b> Profa. Dra. Nelia Del Bianco (Universidade Federal de Goiás e Universidade de Brasília) Jorn. Me. Heloísa Rodrigues Lima (Tribunal de Contas do Estado de Goiás) Profa. Me. Jaqueline Gonçalves do Nascimento (Tribunal de Contas do Estado de Goiás)	Prof. Dr. José Maurício Conti (Universidade de São Paulo) <a href="http://lattes.cnpq.br/4848656962962933">http://lattes.cnpq.br/4848656962962933</a> Prof. Dr. Jorge Antônio Menna Duarte (Programa Avançado em Comunicação Pública da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial – ABERJE) <a href="http://lattes.cnpq.br/8185622727042840">http://lattes.cnpq.br/8185622727042840</a> Prof. Dr. Leonardo Buissa Freitas (Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/9425542829673914">http://lattes.cnpq.br/9425542829673914</a> Prof. Dr. Pedro Cavalcante (IPEA e Universidade de Brasília) <a href="http://lattes.cnpq.br/8696854229474275">http://lattes.cnpq.br/8696854229474275</a> Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva (Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/9425542829673914">http://lattes.cnpq.br/9425542829673914</a> Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho (Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/6725961067847325">http://lattes.cnpq.br/6725961067847325</a>
<b>Conselho Editorial</b> Prof. Dr. Clodoaldo Moreira dos Santos Júnior (Pontifícia Universidade Católica de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/7991876385886193">http://lattes.cnpq.br/7991876385886193</a> Profa. Dra. Erika Kneib (Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/2807145158226533">http://lattes.cnpq.br/2807145158226533</a> Prof. Dr. Fabrício Motta (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Universidade Federal de Goiás) <a href="http://lattes.cnpq.br/1446078229301388">http://lattes.cnpq.br/1446078229301388</a>	<b>Apoio Editorial</b> Alexandre Alfaix Luce Jane Zoccoli
	<b>Revisão antiplágio</b> Profa. Dra. Nelia Del Bianco

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Tiragem: 300 exemplares

**Versão on-line:** <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context>

### Distribuição gratuita

R454 Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. – ano 1, n. 1 (jan./jun. 2019) –. – Belo Horizonte: Fórum, 2019-.

Semestral; 21cm x 30cm

ISSN 2357-7304

DOI: 10.52028/TCE-GO

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. I. Fórum.

CDD: 341.3

CDU: 342

### Assistentes Editoriais

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira  
Projeto gráfico: Reginaldo César de Sousa Pedrosa  
Capa: Anderson Castro

# Contents

APRESENTAÇÃO .....	7
EDITORIAL .....	9
ARTIGOS	
Orçamento público ambiental: funções econômicas, estrutura e riscos	
<b>Caio Gama Mascarenhas</b> .....	11
Introdução .....	11
1    Noções gerais sobre orçamento público e meio ambiente .....	12
2    As funções econômicas do orçamento público ambiental .....	14
3    Receitas públicas ambientais.....	16
4    Fontes, fundos e outras técnicas de organização entre receita e despesas .....	19
5    Fundos ambientais.....	20
6    ICMS ecológico.....	21
7    Despesas públicas ambientais e sua execução orçamentária.....	22
8    Controle e avaliação: por que as políticas públicas ambientais são inefetivas? .....	24
Conclusão .....	26
Referências .....	26
Justiça intergeracional: reflexões sobre a sustentabilidade das finanças públicas	
<b>Guilherme Pereira Dolabella Bicalho</b> .....	29
Introdução .....	29
1    A justiça intergeracional na obra de John Rawls.....	33
2    Intergeracionalidade no âmbito ambiental e nas finanças públicas: o ideal de sustentabilidade .....	38
3    Dívida pública, investimentos públicos e bem-estar geracional.....	40
Conclusão .....	42
Referências .....	43
Federalismo, meio ambiente e consórcios públicos: uma breve análise da experiência do Plano de Ação Ambiental Integrado do Consórcio Nordeste	
<b>Matheus dos Santos Santana</b> .....	45
Introdução .....	45
1    Federalismo cooperativo, políticas públicas e meio ambiente .....	46
2    Estado socioambiental de direito.....	47
3    Repartição de competências e compartilhamento de responsabilidades entre os entes .....	48
4    Competência e papel dos estados.....	50
5    O princípio da cooperação: convênios, consórcios e demais iniciativas cooperativas do Poder Público .....	51
6    Consórcios públicos e defesa do meio ambiente .....	53
7    Consórcio Nordeste.....	55
8    Convênios e ações em meio ambiente do Consórcio Nordeste.....	56
9    Câmara temática do meio ambiente .....	58
10    Plano de ação ambiental integrado.....	59
11    Convênio com o MapBiomias.....	60
12    Fundo Ambiental do Nordeste .....	61
Conclusão .....	61
Referências .....	63

Instrumentos econômicos e proteção ambiental: uma reflexão acerca dos incentivos fiscais		
<b>Isabella Remaili Monaco</b>	.....	67
Introdução	.....	67
1	A proteção ao meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro e os instrumentos de intervenção estatal para sua persecução	68
2	Incentivos fiscais	71
3	Limitações ao uso de incentivos fiscais	73
4	Limitações jurídicas e orçamentárias	73
5	Limitações principiológicas	74
6	Limitações práticas	75
7	Outros instrumentos econômicos	77
8	Repensando os incentivos em matéria ambiental	78
	Conclusão	78
	Referências	79
Os objetivos e metas em matéria ambiental da agenda 2030 e a execução da função gestão ambiental pelos programas orçamentários do PPA 2020-2023		
<b>Igor Leonardo Oliveira de Sousa</b>	.....	81
Introdução	.....	81
1	Considerações sobre o sistema jurídico para governança e gestão ambiental. O orçamento público federal e sua função ambiental no PPA 2020-2023	82
2	Os programas orçamentários em matéria ambiental no Plano Plurianual 2020-2023	84
	Conclusão	88
	Referências	89
Cidadania e planejamento orçamentário na proteção do meio ambiente		
<b>José Gebran Batoki Chad</b>	.....	91
Introdução	.....	91
1	Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: evolução normativa e alguns aspectos conceituais e históricos	92
2	Ética ambiental, educação e cidadania	94
3	Meio ambiente e sua relação com o direito financeiro	95
4	Planejamento orçamentário na Administração Pública	95
	Conclusão	97
	Referências	98
Uma base para os pilares ESG: indicadores e regulamentação com ferramentas para superar o <i>greenwashing</i>		
<b>Luísa Martins de Arruda Câmara</b>	.....	99
Introdução	.....	99
1	Origem do ESG	100
2	ESG, <i>greenwashing</i> e sociedade de risco	102
3	Indicadores e regulamentação como ferramentas para superar o <i>greenwashing</i>	104
4	Um panorama sobre indicadores e regulamentação no Brasil	108
	Conclusão	111
R	Referências	112
A nova governança pública e os princípios ESG		
<b>César Augusto Marx</b>	.....	115
Introdução	.....	115
1	Governança: da eficiência à integridade pública	116
2	Ampliação da abrangência da governança: os princípios ESG	118
3	A inclusão das questões ambientais na governança	120
4	A inclusão das questões sociais na governança	122

5	A inclusão dos princípios do ESG no ordenamento jurídico brasileiro .....	123
	Conclusão .....	124
	Referências .....	125
Temas emergentes em ESG: uma revisão da literatura		
	<b>Ronaldo Akiyoshi Nagai</b> .....	127
	Introdução .....	127
1	Referencial teórico .....	128
2	ESG: o estado das pesquisas acadêmicas e a necessidade da revisão sistemática da literatura.....	130
3	Metodologia .....	130
4	Resultados .....	131
	Conclusão .....	137
	Referências .....	138
Meio ambiente e agronegócio no Brasil		
	<b>Camila Yano Sato</b> .....	141
	Introdução .....	141
1	Agronegócio e meio ambiente no Brasil .....	143
2	Padrões internacionais de sustentabilidade .....	146
3	Exigências de parceiros comerciais e a alternativa brasileira .....	147
	Conclusão .....	149
	Referências .....	150
A emissão de Títulos Verdes no Brasil		
	<b>Pedro Ernesto Rodriguez Gomez Furtado de Oliveira</b> .....	153
	Introdução .....	153
1	Os Títulos Verdes.....	155
2	A emissão dos Títulos Verdes no Brasil .....	157
3	Emissão de Títulos Verdes soberanos .....	158
4	Emissão de Títulos Verdes pelo BNDES e entes públicos .....	159
	Conclusão .....	160
	Referências .....	161
<i>Royalties</i> de recursos naturais não renováveis: reflexões sobre sua aplicação em ações ambientais		
	<b>Paulo Honório de Castro Júnior</b> .....	163
	Introdução .....	163
1	Orçamento republicano, gasto público e investimento em ações ambientais.....	164
2	<i>Royalties</i> no Brasil .....	164
3	Reflexão sobre a ausência de caráter indenizatório dos <i>royalties</i> de recursos naturais não renováveis.....	168
4	O RE nº 228.800/DF.....	169
5	Aplicação dos <i>royalties</i> em ações ambientais: avaliação no contexto da mineração.....	170
	Conclusão .....	174
	Referências .....	175
	Instruções aos autores .....	177



## Apresentação

O diálogo com a academia é um dos elementos que impulsionam o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) à concreção da visão instituída em seu planejamento estratégico, particularmente no que toca ao propósito de se qualificar como uma instituição de excelência na área do controle. O exercício de seu múnus constitucional, afeto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, demanda essa atuação dialógica. Afinal, dado o multifacetado espectro de atuação imposto pelo ordenamento constitucional, é imprescindível que o Tribunal se valha do conhecimento científico visando propiciar a *expertise* necessária ao exercício da atividade de controle, contribuindo, na outra ponta, para a implementação de saudáveis e promissores debates junto à comunidade científica. A valorização da ciência perpassa, imprescindivelmente, pelo consistente trabalho que vem sendo desenvolvido pela comissão responsável pela publicação do presente periódico. A *Revista Controle Externo* representa, desse modo, a indelével chancela do TCE-GO à valorização da ciência como requisito indispensável ao aprimoramento institucional. Para além disso, conflui com o augusto propósito de levar a discussão de temas relevantes à comunidade científica e, também, à sociedade em geral. Nesse contexto, a recente atribuição de Qualis C (CAPES) coloca em evidência o acertado passo em direção à construção de uma revista cada vez mais robusta, de modo que o avanço a novas qualificações é, certamente, apenas uma questão de tempo.

Como uma nau bem capitaneada, a presente edição veleja por temas sensíveis, dotados de extrema relevância para uma aproximação da produção teórica ao propósito de diagnosticar e, a um só tempo, influenciar a realidade vivenciada. Nessa linha, a abordagem da temática referente ao meio ambiente recebeu merecida acolhida, em compasso com a importância conferida por nosso Tribunal à gestão ambiental, sendo prova disso a certificação ISO 14001 implementada. É de se ressaltar, também, que a produção científica relacionada à questão ambiental vai ao encontro do paradigma constitucional, o qual assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. É com base nessa diretriz que o art. 225 da Carta Constitucional de 1988 impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Desse modo, a articulação da temática ambiental com a atuação estatal, quer seja na esfera do orçamento público, quer seja no âmbito da cidadania e da governança, entre outros, tem o condão de favorecer o cumprimento de referido mandamento constitucional. Estudar o meio ambiente, em suas multiformes relações com as esferas do público e do privado, com enfoque em sua imprescindibilidade para a vida da atual e das vindouras gerações, é curial para que o Poder Público e a coletividade despertem um sentimento de urgência e pertencimento, propiciando uma disposição mental cada vez mais favorável à sustentabilidade.

Endereço meu reconhecimento à comissão editorial e aos autores, pelo esplêndido trabalho entregue nesta edição. Resta a convicção de que se trata de um importante subsídio para o incremento do conhecimento científico de nossos ilustrados leitores, que certamente contarão com momentos agradáveis e inspiradores ao se debruçarem sobre o presente volume.

**Saulo Marques Mesquita**

Conselheiro e Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.  
Mestre em Direito e Políticas Públicas (Universidade Federal de Goiás).



## Editorial

O direito financeiro é o ramo do direito público que estuda as finanças públicas, englobando nesse conjunto as atividades estatais de planejamento, execução e controle, bem como as relações jurídicas decorrentes das operações de obtenção e gestão das receitas, realização das despesas, formação e condução do crédito público.

Quanto ao controle externo, a atividade financeira estatal consubstancia-se como um dos principais objetos de sua atuação finalística, expressamente elencada no art. 70 da Constituição Federal.

Logo, a pesquisa acadêmica acerca da organização e do desenvolvimento da atividade financeira estatal é relevantíssima para o controle externo, em especial, a produção voltada para as conexões entre o direito financeiro e o direito coletivo intergeracional ao meio ambiente equilibrado e sustentável, tutelado pelo Estado e afeto a todas as esferas federativas.

Por essa razão, a edição especial da *Revista Controle Externo* dedica-se à produção dos mestrandos e doutorandos, alunos da disciplina *Direito Financeiro e Meio Ambiente*, do programa de pós-graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da USP, ministrada pelos Professores José Maurício Conti, Estevão Horvath, José Renato Nalini, Wladimir Freitas e Sabrina Nunes Locken.

Referida disciplina visa a promover um estudo abrangente e detalhado das questões relacionadas ao meio ambiente sob os diversos aspectos que envolvem o Direito Financeiro, como o federalismo fiscal em matéria ambiental, a política ESG no setor público, a organização das finanças públicas governamentais em matéria de meio ambiente, incluindo os órgãos que cuidam do tema e a forma de financiamento das políticas públicas voltadas ao meio ambiente, bem como os instrumentos financeiros utilizados para financiá-las.

Apesar de um número significativo de pesquisas acadêmicas nas áreas do Direito Financeiro e do Meio Ambiente, ainda é escasso na literatura o estudo da relação entre ambas, sobretudo em relação aos desafios oriundos da (re)adaptação do Estado-orçamento à agenda do desenvolvimento sustentável e a relevância do controle externo nesse contexto.

Os artigos incluídos nesta edição especial podem ser agrupados em quatro temáticas. A primeira trata da relação entre Direito Financeiro, meio ambiente, finanças públicas e controle, temas abordados pelos autores Caio Gama Mascarenhas e Guilherme Pereira Dolabella Bicalho. A contribuição de Caio Mascarenhas, com base em análise documental e pesquisa teórica, reflete sobre o processo de inclusão das ações de proteção do meio ambiente no ciclo orçamentário e aponta as dificuldades da Administração Pública na preservação da natureza como decorrência desse processo. Ainda no âmbito das finanças públicas, Guilherme Pereira Dolabella Bicalho trata da justiça intergeracional a partir da obra pioneira de John Rawls no âmbito da Filosofia Política que influencia documentos internacionais e nacionais no campo do Direito Ambiental e Direito Financeiro.

Outro bloco de artigos está articulado em torno da construção de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental. Matheus Santana examina o papel dos consórcios públicos no compartilhamento de responsabilidades, instrumento criado pela Lei nº 11.107/2005, a partir da análise da experiência do Consórcio Nordeste e a elaboração do seu Plano de Ação Ambiental Integrado. Na sequência, a efetividade e os limites dos incentivos fiscais para estimular a proteção ambiental é discutida por Isabella Remaili Monaco. Igor Leonardo Oliveira de Sousa detalha o processo de inclusão da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável

no plano plurianual do ciclo 2020 a 2023 e sua execução orçamentária. E, fechando o bloco, José Gebran Batoki Chad, a partir de uma análise jurídica dogmática, busca compreender a relação entre o exercício de cidadania e o planejamento orçamentário público e sua relevância na proteção do meio ambiente.

Um terceiro grupo de artigos trata de um tema atual: a agenda Ambiental, Social e de Governança, mais conhecida por sua sigla em inglês, ESG. Luísa Martins de Arruda Câmara defende que os indicadores ESG e a sua regulamentação podem ser ferramentas fundamentais para superar o *greenwashing*, a lavagem verde que faz uso de estratégias de propaganda enganosa praticada, em geral, por empresas e organizações não governamentais. A necessidade de regulamentação dos princípios ESG como forma de incentivar sua implementação nas organizações públicas em consonância com as medidas de implantação dos programas de integridade é discutido também por Cesar Augusto Marx em seu artigo. E para ampliar a compreensão da temática, Ronaldo Akiyoshi Nagai apresenta uma excelente revisão da literatura sobre temas emergentes em ESG.

O último bloco de artigos aborda questões pragmáticas como a relação entre meio ambiente e agronegócio, a emissão de títulos verdes e a aplicação de recursos de *royalties* recursos naturais não renováveis em ações ambientais. Camila Yano Sato destaca que metas de sustentabilidade foram estabelecidas internacionalmente para todos os países em geral, cabendo ao Brasil compreender as exigências desses mercados para se adequar às melhores práticas de proteção ambiental. De seu lado, Pedro Ernesto de Oliveira defende a necessidade de criação de novos procedimentos que simplifiquem a emissão de Títulos Verdes, entendidos como instrumentos que podem direcionar capital aos investimentos necessários para atingir os objetivos de proteção, conservação e desenvolvimento do meio ambiente. De forma semelhante, Paulo Honório de Castro Júnior observa que há uma correlação direta entre os *royalties*, previstos na Constituição, como mecanismo de monetização de recursos naturais não renováveis, e a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme estabelece o art. 225.

O nosso agradecimento aos autores, mestrandos e doutorandos da Faculdade de Direito da USP pela dedicação e pesquisa que resultaram nos textos que agora compõem esta revista.

Direito Financeiro e Meio Ambiente levados a sério: é com esse propósito que compartilhamos os artigos reunidos nesta Edição da *Controle Externo*.

Vale a leitura!

Heloísa Helena A. M. Godinho  
José Maurício Conti  
Estevão Horvath  
José Renato Nalini  
Wladimir Freitas  
Sabrina Nunes Locken

## 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 despendar 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 transferê-la 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>

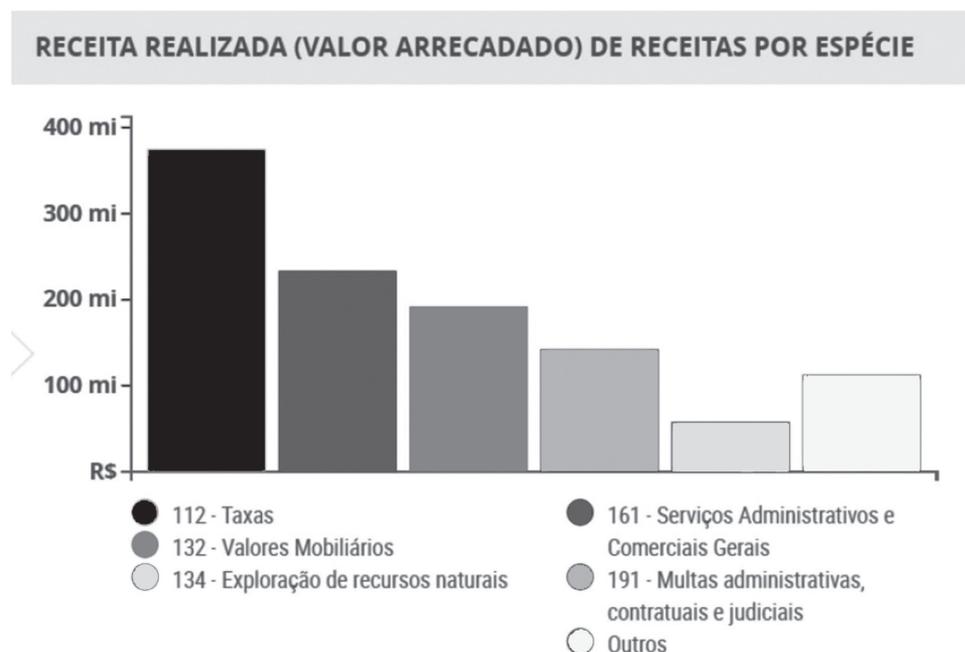
Colaciona-se gráfico (Figura 1) demonstrando as receitas arrecadadas pelo Ministério do Meio Ambiente em 2021, com especificação de espécie.

<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.

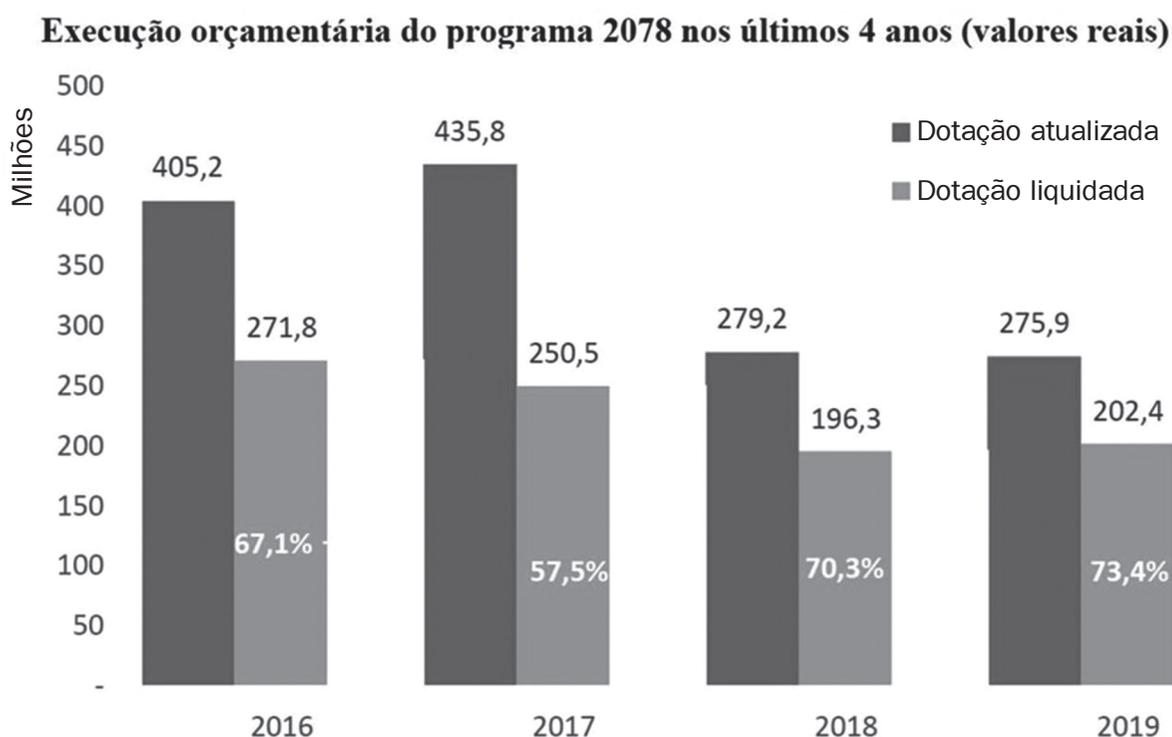
<sup>12</sup> Esse movimento parlamentar constitucional iniciou-se com a previsão, no art. 166 da Constituição, de emendas parlamentares orçamentárias de execução obrigatória pela Emenda Constitucional nº 86/2015.

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 (O47Z) 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.
- BALEIRO, 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 Mauricio. *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.
- SOUSA 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.

---



# Justiça intergeracional: reflexões sobre a sustentabilidade das finanças públicas

**Guilherme Pereira Dolabella Bicalho**

Mestre em Direito pela Universidade de Brasília com ênfase em Direito Tributário. Mestre em Filosofia do Direito e Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante, Espanha. Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo. Professor de Direito Financeiro e Tributário. Procurador do Distrito Federal.

**Resumo:** O presente artigo analisa os pressupostos teóricos sobre a justiça intergeracional a partir da obra pioneira de John Rawls no âmbito da Filosofia Política, influenciando documentos internacionais e nacionais no âmbito do Direito Ambiental e Direito Financeiro. A partir do exame histórico de aspectos teóricos relacionados à concepção de equidade intergeracional, busca-se demonstrar os fundamentos para a defesa de uma visão de justiça intergeracional em relação às finanças públicas e à atividade financeira, a partir da introdução de regras fiscais relativas à dívida pública, despesas e receitas no ordenamento jurídico brasileiro. São analisados, ainda, os efeitos que as regras fiscais propiciam no âmbito de discricionariedade da decisão financeira e na institucionalização da justiça intergeracional. Ao final, a partir de uma noção de transferência de bem-estar

entre as gerações como elemento de aferição da justiça intergeracional, o artigo desenvolve uma análise histórica sobre o índice de desenvolvimento humano (IDH) do Brasil, a evolução da dívida pública em relação ao PIB e a taxa de investimento público em relação ao PIB para perquirir a orientação de futuro da sociedade brasileira e a concretização da justiça intergeracional no Brasil.

**Palavras-chave:** Justiça intergeracional. Meio ambiente. Finanças públicas. Atividade financeira. Decisão financeira. Sustentabilidade. IDH. Dívida pública. Investimento público.

**Sumário:** Introdução – **1** A justiça intergeracional na obra de John Rawls – **2** Intergeracionalidade no âmbito ambiental e nas finanças públicas: o ideal de sustentabilidade – **3** Dívida pública, investimentos públicos e bem-estar geracional – Conclusão – Referências

## Introdução

Para toda uma geração nascida na década de 1980, a memória é marcada pela falência de um modelo de política fiscal baseado na concepção desenvolvimentista<sup>1</sup> e no endividamento externo. Esse período se notabilizou como a “década perdida” não apenas para o Brasil, mas em diversos outros países da América Latina, que implementaram, a partir de um modelo keynesiano de intervenção estatal, políticas fiscais e monetárias orientadas à supressão das deficiências da iniciativa privada e promoção do crescimento econômico com estabilidade (LOPREATO, 2013, p. 81).<sup>2</sup>

A partir de uma perspectiva histórica, observa-se que a ideia de planejamento colocada em prática a partir da década de 1950 pelo governo de Juscelino Kubitschek, com seu Plano de Metas, foi estendida ao período militar como um ideal castrense de racionalização da ação governamental.<sup>3</sup> Assim, a intervenção pública foi essencialmente definida em programas de estabilização econômica, no curto prazo, com vistas ao subsequente crescimento, no médio e

<sup>1</sup> A terminologia relativa ao desenvolvimentismo pode se referir a ideologias e correntes teóricas – sobretudo de caráter econômico, bem como ciclos históricos relativos a políticas econômicas concretas. Em relação ao período histórico nacional iniciado em 1949 até os anos 1970, o desenvolvimentismo significou a industrialização como projeto econômico mediante a utilização de uma intervenção moderada do Estado e uma política de substituição de importações. Nesse sentido, confira-se BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 75: “A designação ‘nacional-desenvolvimentismo’ enfatizava, em primeiro lugar, que o objetivo básico dessa política era promover o desenvolvimento econômico, e em segundo lugar, que, para que isso acontecesse, a nação – ou seja, empresários, burocracia do Estado, classes médias e trabalhadores, unidos na competição internacional – precisava definir os meios para alcançar esse objetivo no âmbito do sistema capitalista, com o Estado como o principal instrumento da ação coletiva. (...) O papel do Estado não era o de substituir o mercado pelo Estado, mas, ao contrário, de fortalecê-lo, a fim de permitir que ele criasse as condições necessárias para que as empresas pudessem investir e inovar”.

<sup>2</sup> Segundo o autor, a elaboração das políticas nacionais a partir de 1964, momento de ruptura da política nacional com o advento da ditadura militar, foi claramente influenciada pela escola keynesiana da síntese neoclássica que ditou a condução da política econômica do governo Kennedy/Johnson nos Estados Unidos. Assim, os governos militares basearam sua estratégia desenvolvimentista na elaboração de planos de ação governamental que reuniam diversos instrumentos fiscais e financeiros para incrementar o crescimento.

<sup>3</sup> Sobre este aspecto, confira-se Campos (1994, p. 617): “Castello Branco trazia um engajamento maior em relação à ideia de planejamento, refletindo sua experiência de oficial do Estado-Maior. Para ele o planejamento era um instrumento de racionalização da ação governamental e do estabelecimento de um grau razoável de coerência administrativa e continuidade”.

longo prazo: Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964/1966), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

A proposta inerente à ação governamental refletida nos planos nacionais desenvolvimentistas desse período estava ancorada em dois pilares: primeiro, a utilização de instrumentos de política fiscal para estimular o crescimento (*fiscal policy for growth*), por meio do qual o Estado se utilizou de agressiva política exonerativa (benefícios fiscais diversos) e creditícia (oferta de crédito a juros subsidiados, sobretudo ao setor agroindustrial) para promover maior acumulação interna pelas empresas, aumentar a rentabilidade de setores econômicos prioritários e, desse modo, estimular os agentes econômicos a seguir a política desenvolvimentista anteriormente delineada, e reordenação do sistema tributário para assegurar a capacidade de geração de receitas ao Estado e evitar déficits primários.

O segundo pilar consistiu na obtenção de capacidade financeira pelo Estado desenvolvimentista a partir da criação de poupança interna, aliada à expansão do mercado de títulos públicos<sup>4</sup> e ao endividamento externo, assegurando, assim, a fonte de recursos necessária ao custeio de intervenção estatal para suprir as deficiências do mercado (LOPREATO, 2013, p. 85).

Esse modelo culminou no expansivo crescimento econômico brasileiro ocorrido no período de 1968 a 1973, denominado “milagre econômico”, consequência de uma taxa média anual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro à ordem de 11% (IPEA, 2007). Com efeito, o notável resultado em termos de crescimento econômico foi respaldado pela assunção do risco privado pelo Estado, pois o setor público atuou para reduzir a incerteza relativa ao retorno da atividade privada mediante a utilização de recursos externos circunstancialmente baratos (poupança externa) e repasse aos agentes privados em condições financeiras extremamente favoráveis (LOPREATO, 2013, p. 85).

No entanto, o acesso ao crédito externo foi diretamente impactado pelas crises de preço do petróleo no mercado mundial em 1973 e 1979. Para assegurar a manutenção da política nacional desenvolvimentista, já sob a égide do I Plano Nacional de Desenvolvimento, o Brasil aprofundou o endividamento externo, saltando de um montante de US\$17,2 bilhões em 1974 para US\$43,5 bilhões em 1978. As taxas de inflação no período foram duplicadas e o padrão de crescimento sustentado pela poupança externa se reduziu à metade, consolidando uma taxa de crescimento de 5% ao ano (PEDRAS, 2009). Ao final da década de 1980,<sup>5</sup> o Brasil apresentava taxas de inflação anuais em quatro dígitos<sup>6</sup> e elevados déficits públicos, não havendo uma explosão da dívida pública apenas em virtude da senhoriagem verificada no período, entendida como a variação nominal da base monetária ao longo do ano e da taxa de câmbio.<sup>7</sup>

O fato evidente é que a crise decorrente do naufrágio do mercado de crédito internacional no início da década de 1980 transformou completamente as bases da política fiscal brasileira até

<sup>4</sup> Conforme esclarece Guilherme Binato Villela Pedras: “Um ponto de inflexão marcante na história do endividamento público interno deu-se com a posse de Castello Branco na Presidência da República. Até 1964, as emissões tinham como objetivo o financiamento de projetos específicos. A partir daquele ano, o governo empreendeu uma série de reformas que vieram a alterar profundamente o mercado de capitais no Brasil e que buscavam assegurar os objetivos antes mencionados. Tais mudanças apresentaram, de fato, impactos significativos sobre a dívida pública, na medida em que, pela primeira vez, se buscou montar um mercado de títulos públicos de forma estruturada” (PEDRAS, 2009).

<sup>5</sup> O relato realizado por Miriam Leitão (2011, p. 121) demonstra a surrealidade econômica vivida nesse período: “A crônica daqueles anos é repleta de insólitos. Foi o tempo em que a economia enlouqueceu. A inflação estava indo dos 40% ao mês para 55% ao mês, no final de 1989. Em março de 1990 chegaria aos famosos 83%. Os economistas sustentavam que 50% ao mês era uma espécie de marca no chão. Além daquilo estaríamos na hiperinflação. Já estávamos há muito tempo. Não era um número, eram todos eles juntos. Não fazia qualquer sentido. O *overnight* pagava 64,5% no dia 1º de dezembro; no dia 8 estava pagando 69,09%. Terminou o mês a mais de 80%. Todo mundo queria pôr sua renda no *overnight*, que virou uma caixa mágica de reprodução de dinheiro”.

<sup>6</sup> Em dezembro de 1988, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentou uma taxa percentual acumulada em 12 meses de 980,22 pontos percentuais. Em dezembro de 1989, era de 1972,91 pontos percentuais e, em dezembro de 1990, 1620, 97 pontos percentuais.

<sup>7</sup> Fabio Giambiagi esclarece que “a monetização é medida pela senhoriagem, entendida como a diferença entre os valores nominais do estoque de base monetária no fim de períodos sucessivos” (BNDES, 1996, p. 5. Disponível em: [https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14334/1/TD%2036%20-%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20custo%20da%20d%C3%ADvida%20do%20setor%20p%C3%ABlico...\\_P\\_BD.PDF](https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14334/1/TD%2036%20-%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20custo%20da%20d%C3%ADvida%20do%20setor%20p%C3%ABlico..._P_BD.PDF). Acesso em: 12 jul. 2021).

então vigente. A rolagem da dívida externa deixou de ser opção e impôs a utilização da poupança interna e da obtenção de superávits primários para pagamento dos encargos da dívida pública. Adicionalmente, em virtude da necessidade de financiamento emergencial junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), o enfoque da política fiscal foi alterado para o lado da despesa, exigindo profundo esforço na contenção do déficit público para satisfação dos encargos decorrentes da dívida externa. Essa particularidade transformou o Brasil em país exportador de recursos, ao invés de receptor, afetando diretamente os investimentos e as despesas correntes.<sup>8</sup>

Obviamente, o custo social das medidas de política fiscal adotadas nas décadas de 1960 e 1970 foram impactantes para a geração nascida nas décadas de 1980 e 1990. Observando-se o crescimento *per capita* e a redução das desigualdades, constata-se que na década de 1960 houve um crescimento do PIB *per capita* da ordem de 36%, mas essa ampliação da riqueza nacional não significou melhor distribuição da renda, o que manteve a intensa desigualdade social. Na década de 1970, em virtude do milagre econômico, houve incremento do PIB *per capita* em 81% e, por consequência, redução da pobreza absoluta, mas, em contrapartida, aumento da desigualdade social, o que indica que o crescimento foi apropriado de maneira diferenciada entre os extratos sociais.

De fato, conforme demonstra Rodolfo Hoffmann (1995), o índice de Gini<sup>9</sup> obtido pelo Brasil na década de 1960 foi de 0,504, apresentando porcentagem de pobres em torno de 58% da população; já na década de 1970, o Brasil apresentou índice de Gini de 0,561 e 55% da população na linha da pobreza, ou seja, sobrevivendo com um salário mínimo. Na década de 1980, o processo inflacionário foi determinante para a depreciação das condições sociais no Brasil, pois, a despeito de não ter ocorrido alteração na desigualdade de distribuição de renda, a perda do valor da moeda impactou negativamente os mais pobres, que não detêm condições para se proteger ante o crescimento dos preços reais.<sup>10</sup>

Indicador relevante sobre a predisposição da política fiscal em relação ao futuro é o percentual dos investimentos em relação ao PIB. Notadamente, em relação aos investimentos públicos, há acumulação de ativos fixos pelo Estado, que potencialmente amplia o patrimônio líquido do setor público e gera um fluxo futuro de receitas. A questão reside então na forma em que esses investimentos são realizados e a necessidade de financiamento da dívida decorrente pelas gerações futuras, ensejando eventual comprometimento da solvabilidade estatal.

Durante a década de 1980 e 1990, ante a guinada da política fiscal no período, o percentual de investimento público federal manteve-se no patamar médio de 2% a 3%. A nível de comparação, no auge do modelo nacional-desenvolvimentista, a taxa média era de 8%. Portanto, além do alto endividamento externo, do grave déficit público e do inédito processo inflacionário, observa-se uma abstenção do Estado brasileiro a partir da década de 1980 até início do século XXI em

<sup>8</sup> O colapso do mercado de crédito internacional em setembro de 1982 estancou a entrada de capitais autônomos, e o país passou a ser exportador de capitais, vendo-se obrigado a gerar as divisas necessárias ao pagamento da dívida externa. Os encargos, antes pagos com a rolagem da dívida, passaram a depender da disponibilidade de recurso domésticos e da geração de saldos comerciais. A transferência de recursos ao exterior atingiu prioritariamente o setor público – dono de quase todo o estoque da dívida externa no início dos anos 1980 – e transformou o problema de balanço de pagamentos em crise fiscal, envolvendo todos os segmentos do setor público” (LOPREATO, 2013, p. 132).

<sup>9</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Corrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

<sup>10</sup> “Ao longo do período, o grau de desigualdade é surpreendentemente estável, exceto por uma importante flutuação ascendente ao final da década de 80. Entre 1986 e 1989 o grau de desigualdade apresenta crescimento acelerado, atingindo níveis extremos no auge da instabilidade macroeconômica de 1989: o coeficiente de Gini chega a 0,64 e o coeficiente de Theil a cerca de 0,91; os 10% mais ricos recebem uma renda média cerca de 30 vezes superior à dos 40% mais pobres e a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média dos 20% mais pobres alcança o valor de 35 vezes” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 134).

promover investimentos públicos, seja sob o aspecto material (infraestrutura), seja sob o aspecto imaterial.<sup>11</sup>

Esse panorama histórico corrobora uma percepção decorrente do senso comum: decisões discricionárias em política fiscal podem agravar o bem-estar de gerações futuras. A expressão “década perdida” não significa apenas a ausência de crescimento econômico no período de 1980-89, mas, efetivamente, a descontinuidade de um processo de melhoria nas condições de vida da população, sobretudo para aqueles nascidos sob a égide do Estado brasileiro nas décadas subsequentes, pelo menos até a estabilização econômica obtida em 1995, mas cujo resultado foi sentido apenas no séc. XXI em termos de redução das desigualdades e obtenção de crescimento econômico.

Após 30 anos ao fim da década perdida, estamos vivenciando um processo paulatino de profunda fragilização das condições fiscais do Estado brasileiro, que teve como marco evidente o ano de 2014, em decorrência de decisões governamentais equivocadas adotadas para fazer frente à crise econômica global iniciada em 2008 e sucedida imediatamente por uma crise sanitária global sem precedentes a partir de 2020.

A mirada ao passado, as ações do presente, bem como as projeções relativas ao futuro lança luzes sobre um debate necessário e imprescindível pertinente à “ação intertemporal consequente”, segundo as palavras de Eduardo Gianetti (2012, p. 11). A ação estatal sob a égide do tempo conduz ao que se denomina justiça intergeracional, isto é, a avaliação dos termos de troca entre as gerações a partir da unidade social e política que constitui o Estado.<sup>12</sup>

A questão que se coloca é se existe alguma responsabilidade, dever ou compromisso das gerações atuais, sobretudo aquelas que detêm o poder político e a prerrogativa de tomada de decisões em virtude da ocupação de funções estatais relevantes, para com as gerações futuras. Mais especificamente: em relação às finanças públicas e as condições financeiras futuras para o desenvolvimento da ação estatal institucionalizada, há algum parâmetro de equidade entre gerações para assegurar adequado desenvolvimento no tempo das condições de vida e bem-estar daqueles que se farão presentes nos anos vindouros?

Este artigo pretende analisar os pressupostos filosóficos relativos ao ideal ou ao valor moral da justiça, avançando para considerações acerca de uma justiça intergeracional. A partir dessa exposição breve e sem qualquer pretensão de esgotamento, será empreendida uma análise sobre a correlação entre a justiça entre gerações e as finanças públicas e, por fim, entre a sustentabilidade fiscal e a responsabilidade geracional, enfocando especificamente a formação da dívida pública e o processo de endividamento.

<sup>11</sup> “A fase de declínio do modelo de desenvolvimento teve início na virada da década de 1980, com a recessão mundial (após o aumento das taxas de juros americanas) e a crise da dívida externa dos países latino-americanos. O enfrentamento da crise exigiu um ajuste radical da economia brasileira, que de absorvedora de recursos externos converteu-se em transferidora líquida, via geração de megassuperávits na balança comercial. Este ajuste externo se refletiu no desajuste interno da economia, materializado na desaceleração econômica e na elevada volatilidade macroeconômica. Uma das repercussões mais imediatas do desajuste foi na forma de profunda crise das finanças públicas. As finanças do Estado brasileiro, que já se encontravam em situação de fragilidade, foram impactadas pelo esgotamento das fontes externas voluntárias de recursos, a estatização (e posteriormente internalização) da dívida externa, a ampliação das despesas financeiras e a queda das receitas em decorrência do estreitamento das bases tributárias causado pela própria crise. Por um lado, a falência do setor público desordenou sua capacidade de ser um elemento ativo na dinâmica econômica. Por outro lado, a volatilidade macroeconômica e a própria crise das finanças públicas impuseram uma reorientação dos objetivos prioritários da política econômica, que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, se voltaram à busca da estabilidade monetária e das condições de solvência do setor público. É importante destacar o papel decisivo das empresas estatais na operacionalização destas políticas econômicas, por meio do endividamento externo para captar recursos necessários ao financiamento do balanço de pagamentos (na década de 1970), contenção de preços e tarifas como instrumento das políticas anti-inflacionárias (principalmente na década de 1980) e ainda geração de superávits primários expressivos para o ajuste fiscal do setor público (com destaque nas décadas de 1990 e 2000). Este quadro de desarticulação do padrão de financiamento do setor público, crise das suas finanças e reorientação da política econômica impôs uma série de constrangimentos ao investimento público” (ORAIR; GOBETTI, 2010, p. 116-117).

<sup>12</sup> Hermann Heller contesta as teorias do Estado que associam a unidade estatal a um organismo e a uma ficção jurídica ou política. Segundo Heller, a unidade do Estado decorre única e exclusivamente da ação humana consciente e organizada associada a uma característica essencial de dominação territorial soberana. Assim, “*la organización estatal es aquel status, renovado constantemente por los miembros, en el que se juntan organizadores y organizados. La unidad real del Estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado*” (HELLER, 1998, p. 302).

## 1 A justiça intergeracional na obra de John Rawls

A reflexão sobre questões de justiça no plano do conhecimento filosófico parte de distintas premissas, ensejando preferências e ideais distintos e que conduzem ao desenvolvimento de diferentes perspectivas teóricas. Alguns estudiosos assumem uma premissa consequencialista, cujo critério relevante para a aferição da justiça em situações determinadas reside no resultado de nossas ações. Outros pensadores assumem a perspectiva relativa aos motivos da ação ou conduta e a existência de um dever ou responsabilidade moral inerente ao indivíduo e, portanto, categórico ou incondicional.<sup>13</sup> Há aqueles que perquirem a ideia de justiça a partir das contingências histórico-culturais da sociedade, avaliando as circunstâncias concretas do indivíduo situado.<sup>14</sup>

Alguns teóricos assumem a relevância de determinados valores como prioridade para o desenvolvimento de suas considerações concretas sobre justiça, como bem-estar, liberdade ou igualdade. Dilemas sobre injustiças reais e concretas ocorrem a todo momento na vida em sociedade. O debate público se apresenta, então, sobre as formas de enfrentamento dessas injustiças, seja mediante a maximização do bem-estar coletivo, seja a prioridade absoluta da liberdade individual, seja a prevalência de uma igualdade concreta.<sup>15</sup>

Obviamente, não se pretende no presente artigo a dissecação das teorias filosóficas de justiça desde a Antiguidade até os tempos modernos. Nesse período, é possível observar contribuições diversas e em diferentes correntes filosóficas de pensadores da estirpe de Aristóteles, Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Immanuel Kant, Adam Smith, Georg Friedrich Hegel, Karl Marx, entre outros, acerca de um ideal de justiça e sua vivência no seio social.

Portanto, tendo em vista o objetivo do presente trabalho, faz-se necessária a definição de um referencial teórico inicial. A partir desse desiderato, o teórico mais influente em relação à racionalização pública da justiça no último centenário foi John Rawls, com o advento, em 1971, de sua obra *Uma Teoria da Justiça* (1977).<sup>16</sup>

A adoção de John Rawls como ponto de partida é justificada pela incorporação de conceitos modernos relativos ao Estado constitucional democrático, a razão pública e o processo argumentativo, além da função das instituições sociais. Há que se considerar, ainda, que toda a atenção dedicada a *Uma Teoria da Justiça* propiciou diversos aprimoramentos por Rawls (2000) em relação a elementos diversos de seu construto teórico em sua obra *Liberalismo Político*. Inclusive, nesta última obra, Rawls empreendeu desenvolvimento importante sobre a justiça intergeracional, que havia sido abordada em *Uma Teoria da Justiça*.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Michael Sandel realiza uma genealogia das teorias da justiça a partir de ideais pertinentes a distribuição de bens no âmbito da sociedade, quais sejam: a consideração do bem-estar, a perspectiva da liberdade e o conceito de virtude. Segundo Sandel: “Algumas das nossas discussões refletem o desacordo sobre o que significa maximizar o bem-estar, respeitar a liberdade ou cultivar a virtude. Outras envolvem o desacordo sobre o que fazer quando há um conflito entre esses ideais. A filosofia política não pode solucionar discordâncias desse tipo definitivamente, mas pode dar forma aos nossos argumentos e trazer clareza moral para as alternativas com as quais nos confrontamos como cidadãos democráticos” (2011, p. 28).

<sup>14</sup> Nessa perspectiva, cf. Walzer (2003).

<sup>15</sup> Com efeito, o papel da argumentação e do debate público é essencial na avaliação dos ideais de justiça e a resolução de circunstâncias de injustiça. Amartya Sen afirma que: “O papel crucial da argumentação pública na prática da democracia coloca todo o tema da democracia em estreita relação com o tópico central deste livro, isto é, a justiça. Se as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública, e se essa argumentação está constitutivamente relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre a justiça e a democracia, que partilham características discursivas” (SEN, 2011, p. 360).

<sup>16</sup> A relevância teórica de John Rawls é tamanha que, independentemente da crítica, diversos autores reconhecem a congruência e racionalidade de seu empreendimento filosófico. Michael Sandel afirma que a teoria de Rawls “representa a proposta mais convincente de uma sociedade equânime já produzida pela filosofia política americana” (2011, p. 204). Amartya Sen relata a transformação paradigmática da questão da justiça na filosofia política com o advento da teoria rawlsiana, indicando haver uma “dívida bastante grande que todos nós temos com Rawls por ter reavivado o interesse filosófico no tema da justiça” (2011, p. 82).

<sup>17</sup> Rawls aborda a temática da justiça entre gerações no Capítulo V (“Parcelas Distributivas”) da obra *Uma Teoria da Justiça*. Já a revisão dos pressupostos teóricos sobre a justiça entre gerações no livro *Liberalismo Político* é feita sobretudo na Parte III (A Estrutura Institucional).

Ao apresentar os aspectos basilares de sua teoria, John Rawls se propõe a demonstrar os equívocos do utilitarismo<sup>18</sup> como arcabouço para a edificação de instituições democráticas e oferecer uma teoria sistemática e congruente de justiça. Rawls confronta a teoria utilitarista a partir do pressuposto teórico do contrato social e da necessidade de se erigir princípios que perfaçam uma atribuição justa de direitos e deveres, bem como uma distribuição dos encargos e benefícios sociais.<sup>19</sup>

Para tanto, John Rawls (1997) considera relevante a abordagem da justiça no ambiente constitucional-democrático, considerando-a a primeira virtude das instituições sociais. Essa declaração é sensível, pois descortina a linhagem filosófica adotada por Rawls: o “institucionalismo transcendental”,<sup>20</sup> inaugurado por Thomas Hobbes, cuja forma dedutiva de pensamento associa a perquirição por instituições justas em perspectiva atemporal.<sup>21</sup> Além disso, John Rawls se utiliza da teoria do contrato social para sedimentar sua pretensão de consenso social e voluntariedade dos indivíduos em relação aos princípios da justiça e à estrutura básica da sociedade.

Sinteticamente, a teoria de Rawls perpassa algumas etapas hipotéticas para justificação dos princípios de justiça eleitos e, subsequentemente, a escolha das instituições sociais justas.<sup>22</sup> Primeiramente, Rawls define um ponto de partida hipotético a partir do qual é realizada uma convenção entre indivíduos para a escolha dos princípios da justiça e definição da ordenação social. Esse pressuposto teórico hipotético é denominado “consenso original” e tem duas importantes funções: a fixação de um marco temporal inicial para a validade perene do pacto original estabelecido entre indivíduos, como se houvesse o abandono ao “estado de natureza” (a “posição original”), e a eliminação de vieses individuais e circunstâncias contingentes (o “véu da ignorância”) para obtenção de uma conclusão unânime (“equilíbrio reflexivo”) a respeito dos parâmetros que vigorarão para aquela sociedade no porvir geracional (o “consenso sobreposto”).<sup>23</sup>

Nessas circunstâncias, Rawls defende que os indivíduos racionais e desinteressados chegariam à conclusão sobre a prioridade de se garantir o mais extenso rol de liberdades básicas, decorrendo a afirmação do primeiro princípio de justiça – o princípio da liberdade; e subsequentemente, a relevância de uma distribuição igualitária dos bens sociais, mediante a concretização de uma vantagem razoável em termos gerais e a ampla acessibilidade desses

<sup>18</sup> No prefácio à edição brasileira de *Uma Teoria da Justiça*, John Rawls expressa exatamente essa perspectiva: “minha intenção foi formular uma concepção de justiça que fornecesse uma alternativa razoavelmente sistemática ao utilitarismo, que, de uma forma ou de outra, dominou por longo tempo a tradição anglo-saxã do pensamento político. A razão principal para buscar essa alternativa é, no meu modo de pensar, a fragilidade da doutrina utilitarista como fundamento das instituições da democracia constitucional. Em particular, não acredito que o utilitarismo possa explicar as liberdades e direitos básicos dos cidadãos como pessoas livres e iguais, uma exigência de importância absolutamente primordial para uma consideração das instituições democráticas”.

<sup>19</sup> Rawls assim expressa sua visão sobre o tema: “Para nós o objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou mais exatamente, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social. Por instituições mais importantes quero dizer a constituição política e os principais acordos econômicos e sociais” (RAWLS, 1997, p. 8).

<sup>20</sup> A expressão “institucionalismo transcendental” é de autoria de Amartya Sen, que contrapõe a vertente de pensamento categórico, caracterizada como “concepção focada em arranjos”, àquele consequencialista, essa denominada “comparação focada em realizações” (2011, p. 82).

<sup>21</sup> Rawls coloca a questão da atemporalidade como elemento relevante de sua teoria da justiça como equidade: “Como nossa visão de justiça como equidade começa com a ideia de que a sociedade deve ser concebida como um sistema equitativo de cooperação ao longo do tempo entre as gerações, adotamos uma concepção de pessoa condizente com essa ideia. (...) Assim sendo, dizemos que uma pessoa é alguém que pode ser um cidadão, isto é, um membro normal e cooperativo da sociedade por toda a vida. (...) A sociedade também é concebida como tendo existência perpétua: ela produz e reproduz a si mesma e a suas instituições e cultura ao longo das gerações, não havendo momento algum em que se espera que ela venha a encerrar suas atividades” (2000, p. 61).

<sup>22</sup> Segundo Rawls: “(...) vale a pena observar desde o início que a justiça como equidade, como outras visões contratualistas, consiste em duas partes: (1) uma interpretação de uma situação inicial e do problema da escolha colocada naquele momento, e (2) um conjunto de princípios que, segundo se procura demonstrar, seriam aceitos consensualmente”.

<sup>23</sup> Acerca dessa terminologia construída por Rawls, faz-se relevante o esclarecimento apresentado por Sen a respeito dos contextos da ideia de justiça que surgem no pensamento rawlsiano: “Devo observar aqui que a ideia de justiça aparece nas obras de Rawls em pelo menos três diferentes contextos. Primeiro, há a derivação de seus ‘princípios de justiça’, a partir da ideia de equidade, e esta, por sua vez, identifica as instituições necessárias, por razões de justiça, para a estrutura básica da sociedade. Essa teoria, que Rawls elabora em consideráveis detalhes, prossegue passo a passo para a regulamentação e implementação do que ele vê como as exigências da ‘justiça como equidade’. Há uma segunda esfera – a da reflexão e do desenvolvimento de um ‘equilíbrio reflexivo’ – na qual as ideias de justiça podem aparecer, mas o foco aqui é sobre nossas respectivas avaliações pessoais de bondade e retidão. O terceiro contexto é o que Rawls chama de ‘consenso sobreposto’, que lida com os complexos padrões de nossos acordos e desacordos dos quais dependem a estabilidade das ordens sociais” (2011, p. 84).

bens sociais em virtude da ocupação de posições sociais, consubstanciando-se no segundo princípio de justiça – o princípio da equidade.

Veja-se que, sob essas condições, Rawls estabelece uma ordenação serial entre os princípios, consequência da fixação de regras de prioridade.<sup>24</sup> Portanto, a teoria de justiça de Rawls impõe ampla garantia ao direito de liberdade como condição à distribuição equitativa de bens primários.<sup>25</sup> De outro lado, o princípio da igualdade democrática de Rawls não significa uma igualdade comunal permanente, pois admite a existência de desigualdades sociais e econômicas, desde que tais diferenças assegurem melhoria da condição econômico-social de todos. Interno a esse princípio, existe outra regra de prioridade, na qual o subprincípio da igualdade equitativa de oportunidades prevalece ao subprincípio da diferença. A satisfação de ambos os subprincípios conforma o princípio da eficiência sob a égide do princípio da justiça da igualdade democrática de Rawls.<sup>26</sup> Chega-se, assim, à principiologia final da justiça como equidade, na forma como defendida por Rawls.

A partir da definição dos princípios de justiça descritos por Rawls, há o desenvolvimento das instituições sociais concretas no plano constitucional, sucedida por um maior detalhamento e aprofundamento das decisões sociais por meio da legislação. Uma vez estabelecidas as bases teóricas para a sua teoria da justiça como equidade, Rawls se preocupa em analisar as condições que lhe asseguram coerência e estabilidade.

Enfocando-se no tema da estabilidade, Rawls apela a um senso público de justiça como substitutivo a um axioma religioso ou moral<sup>27</sup> regulador dos comportamentos concretos dos indivíduos a partir de uma estrutura institucional definida com amparo nos princípios de justiça. Esse senso público de justiça ao lado da definição individual de um plano racional de vida, indicativo de uma concepção autorreferenciada de bem, traduz-se no que Rawls definiu como pessoa ética e que possui comportamento razoável<sup>28</sup> no ambiente pós-contratual.

Críticas importantes surgem dessa tentativa teórica de Rawls de situar a estabilidade de sua teoria de justiça em indivíduos integrantes de uma “sociedade bem-organizada”,<sup>29</sup> o que

<sup>24</sup> Rawls utiliza uma teoria de bens de caráter restrito para amparar os princípios de justiça por ele delineados, pois o conceito de justo é logicamente anterior ao conceito de bem. Assim, Rawls adota como fundamento teórico a perspectiva de que o bem está relacionado ao plano de vida racional de uma pessoa, segundo circunstâncias razoavelmente favoráveis. Desse plano racional de vida extraem-se os bens primários necessários para alcançar os respectivos objetivos. Com efeito, “(...) a teoria restrita do bem, supostamente aceita pelas partes, demonstra que elas deveriam tentar assegurar a sua liberdade e a sua autoestima, e que, a fim de promover seus objetivos, quaisquer que sejam eles, elas normalmente exigem mais dos outros bens primários e não menos” (1997, p. 439).

<sup>25</sup> De acordo com Roberto Gargarella, “os ‘bens primários’ seriam aqueles bens básicos indispensáveis para satisfazer qualquer plano de vida” (GARGARELLA, 2008, p. 23). Os “bens primários” que Rawls supõe são de dois tipos: a) os bens primários de tipo social, que são diretamente distribuídos pelas instituições sociais (como a riqueza, as oportunidades e os direitos); e b) os bens primários de tipo natural, que não são distribuídos diretamente pelas instituições sociais (como, por exemplo, os talentos, a saúde, a inteligência etc.).

<sup>26</sup> Essa síntese é explicitada por Rawls da seguinte forma: “(...) chega-se à igualdade democrática por meio da combinação do princípio da igualdade equitativa de oportunidades com o princípio da diferença. Este último elimina a indeterminação do princípio da eficiência elegendo uma posição particular a partir da qual as desigualdades econômicas e sociais da estrutura básica devem ser julgadas. Supondo-se a estrutura de instituições exigida pela liberdade igual e pela igualdade equitativa de oportunidades, as maiores expectativas daqueles em melhor situação são justas se, e somente se, funcionam como parte de um esquema que melhora as expectativas dos membros menos favorecidos da sociedade. A ideia intuitiva é de que a ordem social não deve estabelecer e assegurar as perspectivas mais atraentes dos que estão em melhores condições a não ser que, fazendo isso, traga também vantagens aos menos afortunados” (RAWLS, 1997, p. 439).

<sup>27</sup> Rawls adota como exemplo o soberano de Thomas Hobbes (RAWLS, 1997, p. 555).

<sup>28</sup> Na obra *Liberalismo Político*, Rawls dedica maior atenção à questão da estabilidade da justiça como equidade. Um dos temas desenvolvidos refere-se ao conteúdo da razoabilidade, assim exposto: “As pessoas são razoáveis em um aspecto básico quando, entre iguais, por exemplo, estão dispostas a propor princípios e critérios como termos equitativos de cooperação e submeter-se voluntariamente a eles, dada a garantia de que os outros farão o mesmo. Entendem que essas normas são razoáveis a todos e, por isso, as consideram justificáveis a todos, dispondo-se a discutir os termos equitativos que outros propuserem. O razoável é um elemento da ideia da sociedade como um sistema de cooperação equitativa, e, que seus termos equitativos sejam razoáveis à aceitação de todos, faz parte da ideia de reciprocidade. Como já disse (I:3.2), a ideia de reciprocidade encontra-se entre a ideia de imparcialidade, que é altruísta (o bem geral constitui a motivação), e a ideia de benefício mútuo, compreendido como benefício geral com respeito à situação presente ou futura, sendo as coisas como são” (RAWLS, 2000, p. 93).

<sup>29</sup> Rawls define a sociedade bem-organizada como “aquela estruturada para promover o bem de seus membros e efetivamente regulada por uma concepção comum de justiça. Assim trata-se de uma sociedade em que todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e cujas instituições sociais básicas satisfazem esses princípios, sendo esse fato publicamente reconhecido” (RAWLS, 1997, p. 504). Posteriormente, agrega uma ideia de senso de justiça, na qual os cidadãos “agem de acordo com as instituições básicas da sociedade, que consideram justas” (RAWLS, 2000, p. 79).

representa, segundo a ótica comunitarista,<sup>30</sup> uma teoria atomista.<sup>31</sup> Com efeito, o alinhamento teórico de Rawls conduz à desconsideração absoluta das contingências, o que lhe conduz a qualificar sua teoria como não histórica (RAWLS, 2000, p. 324). Amartya Sen (2011, p. 113) ressalta que o idealismo teórico próprio de teorias transcendentais de justiça muitas vezes oculta o fato de que as circunstâncias sociais, econômicas, políticas e culturais são relevantes para a concretização de realizações adequadas à concepção de justo defendida.

Rawls reconheceu o problema da estabilidade de sua teoria em *Liberalismo Político*, assumindo que a descrição realizada em *Uma Teoria da Justiça* era pouco realista. Essa circunstância propiciou ampla revisão de alguns pressupostos que permitiam a qualificação de sua teoria como uma concepção política de justiça, e não como uma doutrina filosófica abrangente. A partir desse objetivo, e com vistas à adaptação da teoria da justiça como equidade às sociedades democráticas atuais, Rawls construiu a ideia do “pluralismo razoável” e o “consenso sobreposto”, de modo que os conceitos-chave de sua teoria ficariam assim encadeados:

Para expor aquilo que chamei de liberalismo político, parti de várias ideias básicas e conhecidas, implícitas na cultura política pública de uma sociedade democrática. Essas ideias foram elaboradas até se transformarem numa família de concepções em cujos termos o liberalismo político pode ser formulado e compreendido. A primeira delas é a própria concepção de justiça política (§2); seguem-se a ela três ideias fundamentais: a concepção de sociedade como um sistema equitativo de cooperação social ao longo do tempo (§3) e as duas ideias que a acompanham – a concepção da pessoa como livre e igual (§5) e a concepção de uma sociedade bem-ordenada (§6). Empregamos ainda duas outras ideias para apresentar a justiça como equidade: as concepções de estrutura básica (§2) e da posição original (§4). Finalmente, para apresentar uma sociedade bem-ordenada como um mundo social possível, acrescentamos a essas ideias as de um consenso sobreposto e de uma doutrina abrangente e razoável (§6). O pluralismo razoável é especificado com referência a esta última. A natureza da unidade social é dada por um consenso sobreposto estável entre doutrinas abrangentes e razoáveis. (RAWLS, 2000, p. 87)

A estabilidade da sua teoria, agora qualificada como concepção política,<sup>32</sup> reside no “consenso sobreposto”, isto é, a aderência consensual por indivíduos razoáveis à estrutura institucional decorrente dos princípios de justiça, a despeito da existência de doutrinas abrangentes razoáveis no ambiente pluralista das sociedades democráticas.

É interessante observar que, apesar do caráter transcendental e da pretensão de estabilidade no tempo, Rawls circunscreve a aplicação da sua teoria ao contexto intrageracional. Com efeito, Rawls (2000, p. 57) afirma no *Liberalismo Político* que “a justiça como equidade parte de uma certa tradição política e assume como sua ideia fundamental a ideia de sociedade com um sistema equitativo de cooperação ao longo do tempo, de uma geração até a seguinte”. Qual é a razão para a delimitação temporal de sua concepção política de justiça? A justificativa reside na necessidade de preservação do pressuposto filosófico da formação do acordo social na posição original sobre os princípios de justiça que regerão a sociedade, e esse acordo necessariamente deverá ser realizado sob o “véu da ignorância espesso”, isto é, sem qualquer referência às contingências históricas e sociais pelas pessoas contemporâneas que participam da posição original.

<sup>30</sup> A corrente de pensamento denominada comunitarista envolve distintos autores que apresentam um denominador comum: a prevalência do vínculo comunitário ante ao individualismo autorreferente. Há uma oposição à doutrina moral abrangente de Kant, na qual prevalece a autonomia individual como elemento regulador para tudo na vida. Em *O Liberalismo Político*, Rawls procura se desvencilhar do que ele denomina de “construtivismo moral” kantiano, estabelecendo as bases teóricas da justiça como equidade como um “construtivismo político” (RAWLS, 2000, p. 147).

<sup>31</sup> Conforme esclarece Gargarella, “o ‘atomismo’ parte de uma análise sobre indivíduos e seus direitos, aos quais atribuiu uma óbvia prioridade perante as questões ‘sociais’” (GARGARELLA, 2008, p. 144).

<sup>32</sup> A qualificação da teoria rawlsiana como concepção política pressupõe uma concepção moral, porém erigida para enfrentar a ideia de justiça em relação às instituições, políticas, sociais e econômicas, mas não em relação aos ideais de vida de cada pessoa ou sua conduta individual.

Desse modo, a equidade intergeracional em Rawls replica o modelo consensual construído para a justiça social: excluem-se do conhecimento das pessoas contemporâneas que estejam na posição original todas as informações possíveis de caráter circunstancial e histórico (reservas de recursos naturais ou bens de produção, nível tecnológico ou cultural, desenvolvimento social), de modo que os princípios da justiça devem ser refletidos no transcurso temporal de sucessão de gerações. Por meio desse procedimento, exsurgiria o princípio de justiça relativo à equidade intergeracional, que seria adotado espontaneamente pelos membros de qualquer geração como inserto no ideal de justiça.

A equidade intergeracional para Rawls poderia ser equacionada a partir de um princípio de poupança justa, decorrência da ideia de um mínimo social. Ao examinar o tema da justiça distributiva, Rawls descreve o governo como uma divisão de quatro setores: (i) o setor de alocação, encarregado de cuidar da manutenção de um regime de preços factível, coibir um poder irrazoável sobre o mercado e identificar e corrigir desvios em relação à eficiência; (ii) o setor de estabilização, cujo objetivo é assegurar uma situação de pleno emprego razoável, o livre exercício profissional e a livre-iniciativa em regime de equilíbrio entre a demanda efetiva e oferta; (iii) o setor de transferências, responsável por garantir o mínimo social, proporcionando um nível de bem-estar geral; (iv) o setor de distribuição, ao qual incumbe avaliar a redistribuição da riqueza por meio da tributação e na fixação de restrições ao direito de propriedade, quando necessário (RAWLS, 1997, p. 304-307).

Portanto, a partir do princípio da diferença chega-se à necessidade de garantia de um mínimo social, o que, em uma perspectiva intergeracional, exigiria das instituições básicas a adoção de condições de bem-estar no longo prazo para aqueles mais necessitados. Todavia, Rawls não outorga ao princípio da diferença uma efetividade no longo prazo, pois sua aplicação durante o decurso geracional implicaria a ausência de poupança ou sua insuficiência para assegurar melhores condições sociais para a satisfação do primeiro princípio de justiça.<sup>33</sup>

Diante dessa perspectiva, Rawls aloca a equidade geracional em uma perspectiva kantiana relativa a um imperativo categórico, extraindo deveres e obrigações entre as diferentes gerações para que a antecedente assegure à subsequente a existência e o desenvolvimento de instituições justas. Esse ponto de vista conduz Rawls a inserir o princípio da poupança justa como uma restrição ao princípio da diferença, indicando que seu desenvolvimento ocorrerá no estágio constitucional ou legislativo das instituições sociais a partir da definição de políticas públicas. Sobre esse aspecto teórico, são pertinentes os esclarecimentos de Rawls:

Em qualquer geração, suas expectativas devem ser maximizadas obedecendo à condição de fazer a poupança que seria objeto do acordo. Assim, o enunciado completo do princípio da diferença inclui o princípio da poupança como uma restrição. Embora o primeiro princípio da justiça e o princípio da igualdade equitativa de oportunidades sejam anteriores ao princípio da diferença numa mesma geração, o princípio da poupança limita o seu alcance entre gerações. Sem dúvida, a poupança dos menos favorecidos não precisa ser feita através de sua participação ativa no processo de investimento. Em vez disso, essa poupança consiste na sua aprovação das organizações econômicas e de outro tipo, necessárias para que se efetue a acumulação adequada. Atinge-se a poupança através de uma aceitação, que expressa um julgamento político, das políticas destinadas a melhorar o padrão de vida das gerações posteriores dos menos favorecidos, renunciando-se assim aos ganhos imediatos que estão disponíveis. Através do apoio a essas organizações, a poupança necessária pode ser feita, e nenhum representante dos menos favorecidos em qualquer geração se pode queixar de que a outra não cumpriu sua parte” (RAWLS, 1997, p. 323).

<sup>33</sup> Nas palavras de Rawls, “ao seguir um princípio justo de poupança, cada geração faz uma contribuição a favor daqueles que vêm depois e a recebe de seus predecessores. Não há como as gerações posteriores possam ajudar a situação das gerações anteriores menos afortunadas. Dessa forma, o princípio da diferença não se aplica à questão da justiça entre gerações, e o problema da poupança deve ser tratado de alguma outra forma” (RAWLS, 1997, p. 317).

Certamente, a perspectiva rawlsiana de justiça intergeracional não é isenta de dificuldades e não representa uma proposta definitiva sobre o tema, seja porque Rawls não aprofunda a questão das taxas de poupança e os bens envolvidos (recursos naturais, capital imobilizado, capital financeiro, capital social, capital humano, capital cultural e o conhecimento), seja porque tampouco detalha questões centrais sobre a justiça intergeracional, como o conceito de gerações, os objetivos e as finalidades da sociedade organizada e, sobretudo, as contingências e particularidades de cada sociedade no transcurso temporal das gerações.

Não obstante, o referencial político-filosófico ofertado por John Rawls foi suficiente para espalhar consequências nos debates internacionais e nacionais sobre o meio ambiente e as finanças públicas, propiciando centralidade ao tema da equidade intergeracional no Direito Ambiental e no Direito Financeiro.

## 2 Intergeracionalidade no âmbito ambiental e nas finanças públicas: o ideal de sustentabilidade

É interessante constatar que a partir do ressurgimento da temática sobre justiça no plano filosófico com a publicação de *Uma Teoria da Justiça*, o debate sobre a perspectiva geracional e a proteção ambiental ganhou grande relevância no foro internacional. Em junho de 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano aprovou carta de princípios para a preservação do meio ambiente humano, ratificando a importância da “defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras”.

Esse marco jurídico no debate acerca da equidade intergeracional em relação à temática do desenvolvimento e o uso racional dos recursos naturais imantaram várias conferências sucessivamente desenvolvidas nos anos subsequentes. Detém grande importância histórica no debate sobre sustentabilidade o documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, elaborado no âmbito da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, sob a liderança da ex-Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland (ONU, 1987). O relatório da referida comissão apresentou para o debate público e como diretriz para as ações estatais o conceito de sustentabilidade:

(...) o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades. (...) Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas. (ONU, 1987, p. 24 -25)

Sucederam-se documentos internacionais importantes produzidos em Conferências realizadas em todo o mundo, sendo relevante salientar a Rio 92, denominada Cúpula da Terra e realizada na cidade do Rio de Janeiro, na qual se originou a Agenda 21; a Rio+10, realizada em Joanesburgo em 2002 e denominada Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, destinada a uma avaliação, aprimoramento e revisão da Agenda 21; além da mais recente Cúpula de Desenvolvimento Sustentável realizada em Nova York em 2015, por meio do qual foi criada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No cenário nacional, é extremamente relevante para o contexto da justiça intergeracional e o meio ambiente a previsão constitucional do art. 225 da Constituição da República de 1988,

que expressamente determinou a preservação do patrimônio ambiental para as presentes e futuras gerações.<sup>34</sup>

O desenvolvimento global das preocupações relacionadas ao desenvolvimento sustentável, abrangendo um amplo arco de questões relacionadas ao desenvolvimento humano, a proteção do meio ambiente, a prosperidade e o ambiente de paz entre as nações a todas as pessoas do globo, além da formação de parcerias entre os países para a concretização de uma solidariedade mundial, todas inseridas no âmbito da Agenda 2030, faz com que o desenvolvimento sustentável envolva todo o contexto da capacidade de ação dos Estados e, de maneira direta, sua sustentabilidade a nível financeira.

Portanto, a partir de uma preocupação a respeito dos riscos nucleares e do uso indiscriminado dos recursos naturais, o conceito de desenvolvimento sustentável foi sendo paulatinamente aprimorado para envolver um aspecto ético a respeito da igualdade das presentes gerações no uso dos recursos disponíveis, orientando-se por um ideal de justiça social global, mas, também, a igualdade entre as presentes gerações e as futuras gerações em relação à fruição de direitos universais e bem-estar mínimo. Tal percepção exige a capacidade efetiva dos Estados em implementar os objetivos do desenvolvimento sustentável, atraindo princípios já consolidados no Direito Ambiental, como a precaução e a prevenção, também para o tema das finanças públicas e o Direito Financeiro.

De fato, como ressalta José Renato Nalini, o desenvolvimento sustentável enceta uma perspectiva ética, orientada para uma utilização eficiente e justa dos recursos disponíveis e preordenada à satisfação igualitária das necessidades humanas (NALINI, 2015, p. 174). Ora, a atividade estatal vocacionada para a satisfação das necessidades humanas é exatamente a atividade financeira, conforme a já clássica lição de Aliomar Baleeiro.<sup>35</sup>

Por conseguinte, percebe-se uma crescente preocupação acerca da capacidade instrumental do Estado para realizar as ações públicas necessárias para o cumprimento das metas do milênio e os objetivos de desenvolvimento sustentável, os quais foram assumidos por diversos países signatários da Agenda 2030. A título exemplificativa, faz-se pertinente trazer o referencial dos princípios de governança orçamentária produzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2014), por meio de seu Grupo de Trabalho composto por Oficiais Sêniores de Orçamento (SBO), os quais orientam a concretização efetiva de planos estratégicos de médio em longo prazo.

Dois princípios demandam atenção em relação ao desiderato da equidade intergeracional, cujo conteúdo pode ser validamente associado a concepção de precaução e prevenção, já incorporadas aos parâmetros principiológicos do direito ambiental:

- (i) o princípio da prevenção em matéria orçamentária predispõe o gerenciamento dos orçamentos dentro de limites de política fiscal claros, confiáveis e previsíveis, abrangendo os seguintes aspectos: a) definição de mecanismos e procedimentos para apoiar, de maneira prudente, os governos na implantação de políticas econômicas cíclicas neutras ou anticíclicas; b) comprometimento com uma política fiscal sólida e sustentável; c) definição de regras fiscais claras, verificáveis e compreensíveis pelo cidadão; d) aplicação à gestão orçamentária com recursos para cada ano, considerando um horizonte fiscal de médio prazo, e com metas orçamentárias globais para assegurar que todos os elementos das receitas, despesas e políticas econômicas sejam consistentes e gerenciados em conformidade com os recursos disponíveis;

<sup>34</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

<sup>35</sup> "A atividade financeira consiste, portanto, em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu aquelas outras pessoas de direito público" (BALEIRO, 2004).

- (ii) o princípio da precaução em matéria orçamentária propõe uma orientação de longo prazo a respeito das finanças públicas, exigindo identificação, avaliação e gerenciamento com prudência a sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais, envolvendo as seguintes ações: a) adoção de mecanismos para promover a manutenção dos planos orçamentários e mitigar o potencial impacto dos riscos fiscais e, assim, promover um desenvolvimento estável das finanças públicas; b) identificar, classificar e quantificar os riscos fiscais, incluindo passivos contingentes; c) explicitar os mecanismos de gestão desses riscos; d) publicar um relatório sobre a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.

No âmbito da Constituição brasileira, observa-se que a Emenda Constitucional nº 109/2021 realizou importante aproximação da normatividade constitucional ao ideal de equidade intergeracional a partir da inserção em diversos dispositivos do capítulo sobre finanças pública do ideal da sustentabilidade financeira.<sup>36</sup>

Portanto, a exemplo do Direito Ambiental, o Direito Financeiro passou a assumir a perspectiva de instrumentalização da justiça intergeracional, revelando-se como área relevante do conhecimento jurídico para promoção do desenvolvimento sustentável e a equidade entre gerações.

### 3 Dívida pública, investimentos públicos e bem-estar geracional

A constante e progressiva evolução da espécie humana transformou paulatinamente sua compreensão e sua propensão a antecipar situações que poderiam ocorrer no futuro. O desenvolvimento científico, a subjugação das forças da natureza e a evolução da sociedade organizada e fundada na divisão do trabalho e na cooperação tornou factível o exercício de escolhas intertemporais. O tempo torna-se uma circunstância passível de ser escrutinada com o objetivo de trazer ao presente probabilidades do porvir e, a partir dessa atividade preditiva, firmar uma conduta prudencial da ação humana.

A precaução de uma determinada sociedade em relação às perspectivas desejadas indica sua orientação de futuro, que é o resultado de diversas ações individuais ou institucionais. Obviamente, a ação coletiva capitaneada pela organização social – o Estado<sup>37</sup> – congrega a orientação de futuro para a definição das escolhas intertemporais com o objetivo de satisfazer a determinados fins sociais.

Eduardo Gianetti explica que a postura precaucionária de determinada sociedade decorre da conjunção de duas forças fundamentais: (i) o grau de impaciência, que se refere ao aspecto subjetivo dos termos de troca intergeracional, indicando maior ou menor urgência e intensidade na satisfação dos desejos e necessidades sociais; (ii) as oportunidades de investimento, que se revelam como as contingências presentes de uma determinada sociedade para a decisão sobre consumir os recursos ou sua alocação para a produção de resultados no futuro. Assim, para Gianetti, “o grau de impaciência e as oportunidades de investimento determinam conjuntamente a intensidade da orientação de futuro de uma sociedade: a proporção do trabalho social e dos recursos disponíveis que ela transfere do presente para o futuro” (GIANETTI, 2012, p. 137).

A condição humana é efêmera e o tempo torna-se um dos elementos centrais da cooperação social e o êxito das sociedades organizadas na concretização de uma concepção de justiça. As pessoas que assumem cargos e posições estratégicas relevantes nas instituições sociais assumem o dever e a conseqüente responsabilidade de assegurar a continuidade e a permanência

<sup>36</sup> Vide arts. 163, VIII, e 164-A da Constituição da República de 1988.

<sup>37</sup> Em sua obra *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Hans Kelsen, diferentemente de diversos outros autores, inclui o tempo como elemento do Estado. Observe-se a seguinte passagem de seu livro: “É característico da teoria tradicional considerar o espaço – o território –, mas não o tempo, como um ‘elemento’ do Estado. No entanto, um Estado existe não apenas no espaço, mas também no tempo, e, se considerarmos o território como um elemento do Estado, então temos de considerar também o período de sua existência como elemento do Estado” (KELSEN, 2005, p. 314).

das condições de bem-estar atual, proporcionando, no mínimo, condições idênticas às gerações futuras para prover seu próprio bem-estar e, talvez, aprimorá-lo.

Desse modo, a atividade antecipatória e preditiva é essencial àqueles que assumem cargos e funções legislativas e executivas, assegurando um planejamento da ação social e evitando uma improvisação casuística, conforme ressalta Henrique Rattner:

Se acreditamos que os homens produzem sua tecnologia e podem decidir se devem e como usá-la, então alguns métodos de avaliação dos diferentes caminhos ou meios para conseguir os objetivos societários tornam-se necessários, bem como, algum procedimento para analisar as premissas subjacentes aos próprios objetivos. Somente postulando os objetivos e compreendendo por que nós os escolhemos preferencialmente a outros é que poderemos avaliar as formas pelas quais as mudanças tecnológicas interagem com a sociedade. (RATTNER, 1979, p. 3)

Nota-se que o conflito entre consumo (presente) e poupança (futuro) deságua no âmbito da atividade financeira do Estado de maneira palpável e evidente, justificando-se o planejamento dessa atividade social. Com efeito, a orientação consumista pode ensejar o surgimento de déficits (a sociedade despende mais do que produz) financiados por crédito, gerando dívidas a serem suportadas no futuro; todavia, a orientação precaucionária implica a utilização dos superávits (a sociedade preserva recursos e cria poupança) para a formação de reservas ou a realização de investimentos que serão transferidos às gerações futuras.<sup>38</sup>

Em uma perspectiva de justiça intergeracional, Joerg Chet Tremmel esclarece que os fins sociais são avaliados sob duas perspectivas: a primeira, uma abordagem baseada no capital;<sup>39</sup> e a segunda, uma abordagem fundada no bem-estar.<sup>40</sup> O autor fundamenta sua concepção de justiça intergeracional a partir de uma abordagem de bem-estar escorada no IDH divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).<sup>41</sup>

Essa concepção é interessante para uma avaliação, ainda que superficial, sobre a orientação de futuro da sociedade brasileira, a partir da comparação gráfica da evolução do índice de desenvolvimento humano do Brasil, sua respectiva dívida pública nos períodos de avaliação do PNUD, bem como a taxa de investimento público. Veja-se o gráfico a seguir:

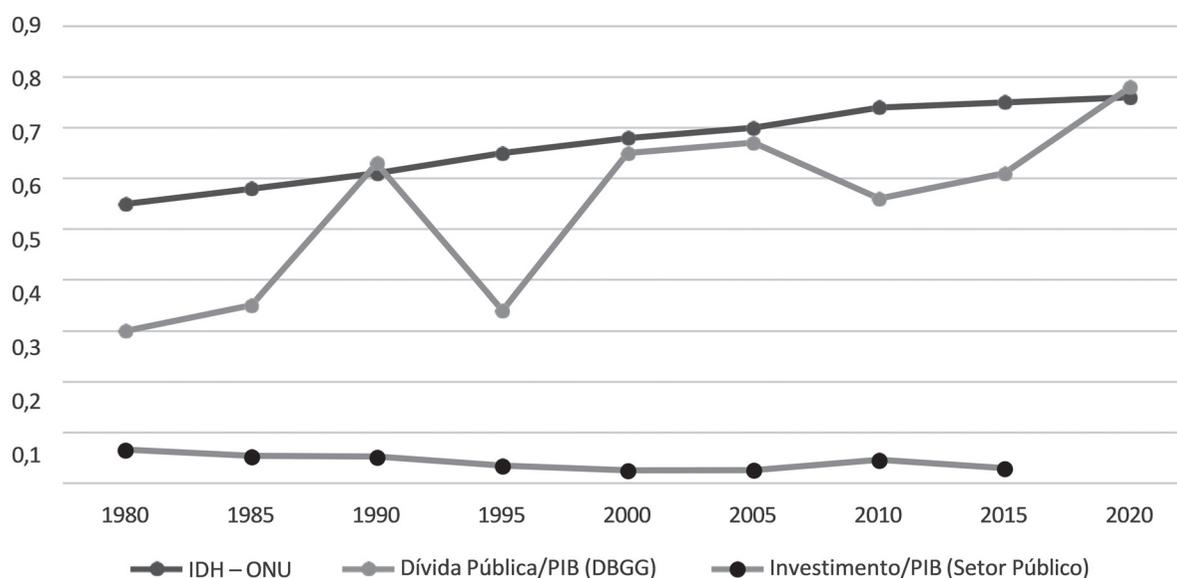
<sup>38</sup> Para ilustrar esse conflito, veja-se a seguinte passagem de Eduardo Giannetti, que retrata exatamente o que ocorreu no Brasil nas décadas de 1960 a 1980: “A geração atual deseja investir e acelerar o crescimento, mas não está disposta a arcar com o sacrifício do consumo corrente necessário para financiar a empreitada. A saída do impasse é buscar na poupança externa os recursos que a poupança doméstica não provê. A sociedade, digamos, começa a importar bens de produção do resto do mundo sem fazer um esforço de exportação compatível e, simultaneamente, consegue cobrir o déficit em transações correntes no balanço de pagamentos com o ingresso de capitais externos. Em vez de se voar mais baixo agora para voar mais alto no futuro, promete-se voar um pouco mais baixo no futuro para não ter que voar muito mais baixo agora. A expectativa de uma renda mais alta no futuro, graças ao crescimento, justifica a antecipação de uma parcela dessa maior renda esperada para o presente, pela atração de recursos externos. A ideia é suavizar a disparidade entre o que se tem agora e o que se terá no futuro. Os juros pagos no exterior correspondem ao custo dessa antecipação. (...) O grande perigo é a tentação do abuso: ir com demasiada sede ao pote e violar a regra de sustentabilidade a médio e longo prazo do crescimento dos passivos externos líquidos e dos compromissos que eles acarretam. (...) O problema de fundo no enredo do crescimento, tal como delineado acima, reside na existência de uma tensão ou inconsistência intertemporal. Há um conflito renitente entre duas forças que são isoladamente legítimas, mas incongruentes entre si: a força do apego ao presente, que é o grau de impaciência da sociedade, de um lado; e a força do apelo de um futuro melhor, que é a avidez de explorar as oportunidades de investimento, de outro” (GIANETTI, 2012, p. 151).

<sup>39</sup> “A perspectiva fundada no capital, o patrimônio quantitativamente mensurável de cada geração pode ser descrito como a quantidade total de todos os tipos de capital (por exemplo, capital natural, real, financeiro, social, cultural, humano e do conhecimento) passado de uma geração para a seguinte. Isso significa que a ‘taxa de poupança’ é positiva (negativa) se o capital total transferido aumentar (diminuir)” (TREMMELE, 2009, p. 66).

<sup>40</sup> “Se o bem-estar fosse o fim social apropriado, a máxima justiça intergeracional poderia então ser descrita da seguinte forma: ‘Uma sociedade pode ser chamada intergeracionalmente apenas se o bem-estar das gerações futuras for maior que/é tão alto quanto/é menor que aquele da geração de hoje’” (TREMMELE, 2009, p. 91).

<sup>41</sup> O IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

Gráfico 1 – Comparativo IDH Brasil, dívida pública e investimento



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em séries históricas do Banco Central do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas.

A partir das séries temporais refletidas no gráfico, observa-se que a evolução do índice de desenvolvimento humano, parâmetro referencial para o bem-estar, foi ancorada no endividamento, e não no investimento público. Isso demonstra que a melhoria temporal do bem-estar das gerações que se sucederam está intrinsecamente relacionada ao refinanciamento da dívida pública e sua ampliação. Todavia, a partir da aferição da série relativa à taxa de investimento público, observa-se uma orientação da sociedade brasileira para o consumo, denotando baixa preocupação com a formação de poupança precaucionária.

Essa orientação histórica da sociedade brasileira para o consumo explica a intensificação da adoção de regras fiscais para a consolidação fiscal ocorrida nas décadas de 1990 a 2000 e, sobretudo, a consolidação fiscal que será necessária nos anos vindouros em virtude dos efeitos da pandemia da covid-19 e seu impacto nas finanças públicas.

Portanto, em uma perspectiva de justiça intergeracional, constata-se que há uma baixa preocupação histórica no Brasil das gerações presentes com os riscos fiscais e os passivos contingentes relegados às respectivas gerações futuras, o que demanda maior debate público acerca do planejamento fiscal de longo prazo e as condições temporais a serem observadas para a tomada de decisões financeiras pelos agentes públicos.

## Conclusão

A partir do exame das condições fiscais do Estado brasileiro durante a década de 1980, cujos fatos marcantes revelam experiências sociais traumáticas em relação à contenção do processo inflacionário, ao financiamento da dívida externa e à capacidade de pagamento do serviço da dívida, culminando com a maior violência estatal vista no Brasil – o confisco da poupança dos brasileiros –, o presente artigo perquiriu os fundamentos teóricos para a concepção de uma justiça intergeracional.

Assim, a partir do marco teórico da filosofia política, oriundo da obra de John Rawls, demonstrou-se que o debate sobre a equidade entre gerações conduziu à formulação do conceito de desenvolvimento sustentável em múltiplos aspectos e de caráter transversal e interdisciplinar. Observou-se que o ideal da equidade intergeracional, inicialmente constricto ao Direito Ambiental,

envolveu também o Direito Financeiro ante a premente necessidade de se resguardar a atividade instrumental do Estado e sua capacidade de ação pública.

Ao final, ressaltou-se a importância do tempo na ação coletiva e se demonstrou que a sociedade brasileira apresenta historicamente uma orientação de futuro consumidora. Essa característica implica a deficiente postura precaucionária dos agentes públicos, o que submete as gerações futuras a riscos fiscais e passivos contingentes que demandam forte consolidação fiscal. Nessa perspectiva, considerando-se a perspectiva de transferência intergeracional de condições de bem-estar social, verificou-se que o aumento do IDH brasileiro foi realizado, sobretudo, a partir do endividamento, e não da utilização de poupança de cada geração.

Dessa maneira, é possível extrair a conclusão de que os pressupostos de política fiscal e a adoção de decisões financeiras necessitam adequar-se a uma concepção de justiça intergeracional, justificando-se a adoção de medidas legislativas e administrativas conducentes a um planejamento fiscal de médio e longo prazo e a criação de uma poupança precaucionária a partir do incremento da taxa de investimento público e redução progressiva da dívida pública.

**Abstract:** This article analyzes the theoretical assumptions about intergenerational justice from the pioneering work of John Rawls in the field of Political Philosophy, influencing international and national documents in the field of Environmental Law and Financial Law. From the historical examination of theoretical aspects related to the concept of intergenerational equity, it seeks to demonstrate the foundations for the defense of a concept of intergenerational justice in relation to public finance and financial activity, from the introduction of fiscal rules related to the public debt, expenditures, and income in the Brazilian legal system. The effects that tax rules provide in the scope of discretionary financial decisions and in

the institutionalization of intergenerational justice are examined too. In the end, based on a conception of the transfer of well-being between generations as an element to measure intergenerational justice, the article develops a historical analysis on the human development index – HDI in Brazil, the evolution of the public debt in relation to the GDP and the rate of public investment in relation to GDP to investigate the future orientation of Brazilian society and the realization of intergenerational justice in Brazil.

**Keywords:** Intergenerational justice. Environment. Public finance. Financial activity. Financial decision. Sustainability. HDI. Public debt. Public investment.

## Referências

- ALEX, Robert. *La institucionalización de la justicia*. 2. ed. Granada: Comares, 2010.
- BALEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 16. ed., ver. e atual. por Dejalma Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, fev. 2000, p. 134. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741.pdf). Acesso em: 13 jul. 2021.
- BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). *Texto para Discussão nº 36: Evolução e custo da dívida líquida do setor público: 1981-1994*. Rio de Janeiro, 1996. p. 5. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14334/1/TD%2036%20-%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20custo%20da%20d%C3%ADvida%20do%20setor%20p%C3%ABlico...\\_P\\_BD.PDF](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14334/1/TD%2036%20-%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20custo%20da%20d%C3%ADvida%20do%20setor%20p%C3%ABlico..._P_BD.PDF). Acesso em: 12 jul. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 jul. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm#art11). Acesso em: 13 jul. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art1). Acesso em: 13 jul. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental: da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica*. Coimbra: Almedina, 2008.
- CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa: Memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CATARINO, João Ricardo. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- FREITAS, Vladimir Passo de; EFING, Carolina. O Direito das Futuras Gerações a um Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. *Revista Jurídica FURB*, v. 23, n. 52, set./dez. 2019.

- GARGARELLA, Roberto. *As Teorias da Justiça depois de Rawls. Um breve manual de filosofia política*. Trad. Alonso Reis Freire, rev. Elza Maria Gasparotto. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.
- GIANETTI, Eduardo. *O valor do amanhã: ensaio sobre a natureza dos juros*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. Trad. Luis Tobío. México: FCE, 1998.
- HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade e Pobreza no Brasil no Período de 1979-90. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 49, v. 2, p. 277-94, abr./jun. 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/641/7990>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Textos para Discussão nº 1273: Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica*. Rio de Janeiro, abr. 2007. Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1273.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1273.pdf). Acesso em: 12 jun. 2020.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. p. 112- 139. v. 1.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 4. ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LEITÃO, Miriam. *Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 121.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. *Caminhos da Política Fiscal do Brasil*. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.
- MARTINS, Guilherme Waldemar d’Oliveira. *Consolidação Orçamental e Política Financeira*. Coimbra: Almedina, 2014. Coleção Teses.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 174.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Report Of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm*, June 1972. Disponível em: [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1). Acesso em: 15 jul. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Report of the World Commission on Environment and Development, August 1987*. Disponível em: [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E). Acesso em: 15 jul. 2021.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Draft Recommendation of the OECD Council on The Principles of Budgetary Governance*. 2014. Disponível em: [www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf). Acesso em: 17 jul. 2021.
- ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. *Brasil em desenvolvimento 2010: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.
- PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: STN, 2009. p. 62-64.
- RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pimenta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- RAWLS, John. *Liberalismo Político*. Trad. Dinah de Abreu de Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.
- RATTNER, Henrique. *Estudos do futuro: introdução à antecipação tecnológica e social*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1979.
- RORTY, Richard. *Filosofia como política cultural*. Trad. João Carlos Pijnappel. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. 3. ed. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- TREMMEL, Joerg Chet. *A Theory of Intergenerational Justice*. Flórida: Taylor & Francis, 2009. E-book.
- WALZER, Michael. *Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

---

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

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Justiça intergeracional: reflexões sobre a sustentabilidade das finanças públicas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 29-44, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art03.

---

# Federalismo, meio ambiente e consórcios públicos: uma breve análise da experiência do Plano de Ação Ambiental Integrado do Consórcio Nordeste

**Matheus dos Santos Santana**

Mestrando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. Advogado. Técnico-administrativo em Educação do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia da Bahia.

**Resumo:** O presente artigo aborda o modelo de federalismo cooperativo brasileiro e o debate do desenvolvimento sustentável e proteção do meio ambiente, com análise da repartição de competências para resolução das questões ambientais, na implementação das políticas públicas e da fiscalização. Nesse particular, o trabalho faz um breve exame sobre o papel e a importância dos consórcios públicos, instrumento criado pela Lei nº 11.107/2005 com fulcro no art. 241 da Constituição de 1988, no compartilhamento de responsabilidades, especialmente em matéria de meio ambiente, apresentando a experiência do Consórcio Nordeste e da elaboração do seu Plano de Ação Ambiental Integrado entre outras medidas. Este artigo tem por lastro a ideia do Estado Socioambiental de Direito, que trilha a compreensão do meio ambiente como direito fundamental insito à dignidade humana, além dos compromissos internacionais de proteção da biodiversidade nos quais o Brasil é signatário. A abordagem

desta pesquisa é qualitativa, do tipo exploratória, de caráter explicativo, amparada pela revisão e pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Federalismo. Políticas públicas. Competências. Consórcios públicos.

**Sumário:** Introdução – **1** Federalismo cooperativo, políticas públicas e meio ambiente – **2** Estado socioambiental de direito – **3** Repartição de competências e compartilhamento de responsabilidades entre os entes – **4** Competência e papel dos estados – **5** O princípio da cooperação: convênios, consórcios e demais iniciativas cooperativas do Poder Público – **6** Consórcios públicos e defesa do meio ambiente – **7** Consórcio Nordeste – **8** Convênios e ações em meio ambiente do Consórcio Nordeste – **9** Câmara temática do meio ambiente – **10** Plano de ação ambiental integrado – **11** Convênio com o MapBiomass – **12** Fundo ambiental do Nordeste – Conclusão – Referências

## Introdução

A proposta deste trabalho é analisar o papel dos consórcios públicos em matéria ambiental sob o prisma do federalismo, com destaque à atuação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, ou, simplesmente, Consórcio Nordeste, e ao seu Plano de Ação Ambiental Integrado. Em 1998, por meio de uma emenda constitucional, os consórcios públicos tornaram-se parte da administração pública, como um arranjo interfederativo de gestão pública, em busca de realizar tarefas que talvez um ente sozinho não pudesse desenvolver, resolvendo problemas que afetam todos os consorciados e otimizando o uso dos recursos disponíveis (FREITAS, 2002).

A Constituição Federal de 1988, em busca de um federalismo cooperativo e centrífugo, deu competências específicas a União, Estados e Municípios, ressaltando algumas que seriam privativas e concorrentes, e outras, comuns (SILVA, 2013). A Constituição Federal também erigiu a defesa do meio ambiente a princípio de observância obrigatória. Nas palavras de Édis Milaré (2009, p. 152), a Constituição de 1988 “captou com indisputável oportunidade o que está na alma nacional – a consciência de que é preciso aprender a conviver harmoniosamente com a natureza”.

Em 2005, foi editada a Lei nº 11.107, que estabelece as diretrizes constitucionais dos consórcios públicos, os quais são a união entre dois ou mais entes da federação, sem fins lucrativos, visando prestar serviços e desenvolver ações conjuntas em prol do interesse coletivo; são instrumentos amparados pelo ordenamento jurídico, previstos no art. 241 da Constituição Federal. Em 2021, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 1653/2020, que estabelece normas gerais de contratação de consórcios públicos para a proteção do meio ambiente. O texto traz, ainda, mecanismos que

os consórcios poderão adotar na defesa do meio ambiente, como um plano de manejo para preservação ambiental, restauração e recuperação de áreas naturais, e combate ao desmatamento e queimadas, com apoio às iniciativas locais. O projeto ainda está em tramitação.

Nesse diapasão, os entes subnacionais desempenham papel fundamental no processo de regulação ambiental e na garantia de direitos ambientais, bem como na formulação de políticas públicas e agendas, mantendo o bem-estar do meio ambiente, com uso racional dos recursos naturais e políticas públicas ambientais específicas. Tais políticas são definidas na legislação e na organização institucional correspondente, com os instrumentos de intervenção estatal na administração dos recursos e no monitoramento da qualidade ambiental (BROIETTI *et al.*, 2020).

Os consórcios surgem como importantes atores sociais para influir nas decisões de órgãos ambientais pela via da pressão política direta e na ampliação dos instrumentos de defesa ambiental, visto que muitos problemas ambientais requerem a participação conjunta de diversos segmentos do setor público, capaz de mitigar o “jogo de empurra” da questão ambiental, em que não se buscam soluções, apenas conflitos e superposição de decisões e/ou instâncias decisórias, burocratizando excessivamente a aplicabilidade de institutos de proteção e resguardo ambiental (BERTÉ, 2013).

É fato que a realidade, inclusive com a experiência recente do consórcio dos estados do Nordeste, tem mostrado que os consórcios públicos se consolidaram como instrumento eficaz na gestão ambiental, otimizando o uso dos recursos públicos e dando maior transparência nas ações ambientais, celeridade e eficiência em licenciamento e atendimento das demandas socioambientais, mesmo com percalços, não somente na área ambiental.

Há limites na atuação dos consórcios; contudo, sua atuação foi como um instrumento catalisador de cooperação institucional e interfederativa, auxiliando entes que podem não gozar de recursos e possibilidades para o cumprimento do múnus de proteção do meio ambiente. Consórcios também não significam que as pessoas políticas consorciadas se desfaçam de seus órgãos de fiscalização ambiental ou qualquer vedação que exerça o quinhão de competência legiferante ambiental que lhe pertença, mas há boas evidências de que podem melhorar a gestão ambiental a nível regional e compartilhar a estrutura física e de pessoal com entes menos favorecidos que integrem o consórcio, efetivando o ideário mais próximo de um federalismo de cooperação, como almejou a Carta Política, inclusive em matéria ambiental.

Na esteira desse importante debate, a proposta deste artigo é observar os encaminhamentos do Plano de Ação Ambiental do Consórcio Nordeste, que, conforme divulgado pela autarquia interfederativa, busca preservar a biodiversidade e restaurar ecossistemas em linha com as diretrizes internacionais estabelecidas por organismos como a ONU, propondo, entre outros, a criação de um fundo ambiental para o Nordeste para estruturar operações financeiras com base em ativos ambientais, produzindo dados e conhecimento estratégicos para o controle, monitoramento e planejamento regionalizado da preservação ambiental, atendendo às situações específicas dos biomas que compõem a região, aliado com incentivos a formas de desenvolvimento sustentável.

## 1 Federalismo cooperativo, políticas públicas e meio ambiente

A questão federativa ganhou contornos mais precisos na Constituição de 1988, sobretudo ao dispor sobre as atribuições e competências a cada nível de governo. Ela lastreia a discussão das competências constitucionais, os limites e a abrangência territorial, política e administrativa. Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021) afirmam que “o marco federativo estabelecido pela Constituição Federal demarca os alicerces normativos de um modelo de federalismo cooperativo” em matéria ambiental.

Mesmo com o fortalecimento do modelo intervencionista estatal, a Constituição Federal ampliou e valorizou o papel dos Estados e Municípios, dando-lhes atribuições no sistema

constitucional de proteção e defesa ambiental. O Estado Federal goza de soberania; contudo, a autonomia das pessoas políticas que formam tal Estado é o pressuposto básico para ser federal, com os entes subnacionais tendo órgãos governamentais próprios e competências exclusivas de acordo o modelo de concepção histórico adotado pelo Estado federado.

O meio ambiente na nova ordem constitucional adquiriu *status* de direito fundamental. A temática ganhou capítulo próprio (VI) no Título da Ordem Social (VIII) e o art. 225 da Constituição Federal alçou o meio ambiente ao patamar de direitos fundamentais ínsitos à existência humana, logo, como parte do conceito de dignidade humana, em uma dimensão objetiva, e deve ser resguardado. No referido artigo, é dito que a competência é do Poder Público, como norma geral, além de um rol apenas exemplificativo de ações que cabem aos entes públicos.

(...) Em outras palavras, a CF/1988 estabeleceu um mapa institucional, recortando atribuições e competências para os diversos entes estatais com o propósito de assegurar efetividade à proteção ecológica. As competências constitucionais (legislativa e executiva) em matéria ambiental – previstas, respectivamente, nos arts. 24 e 23 da CF/1988 – inserem-se em tal cenário, demarcando, sobretudo, os papéis institucionais que cabem ao Estado-Legislator, para a hipótese da competência legislativa, e ao Estado-Administrador, no tocante às competências executivas (ou materiais), sem olvidar, por óbvio, o papel reservado também ao Estado-Juiz no controle das omissões e ações (excessivas ou insuficientes) dos órgãos estatais em geral (...) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 796)

## 2 Estado socioambiental de direito

A qualidade ambiental e a defesa do meio ambiente ganharam propulsão com um constitucionalismo ambiental garantista surgido nos debates mais atuais de dimensões dos direitos fundamentais, junto à ideia de um mínimo existencial ecológico, fundada na construção de um Estado ecológico ou que permita a coexistência de uma dimensão ecológica e social da dignidade humana. A assunção desse modelo requer a obrigação do Estado de promover políticas públicas com base na sustentabilidade ecológica e o dever de adotar medidas e comportamentos em prol do meio ambiente, compartilhando esse ônus com a iniciativa privada e a sociedade civil para cumprir o que está no art. 225 da Constituição Federal.

É a partir desse debate do constitucionalismo ambiental garantista que surge o Estado Socioambiental de Direito, que tem por meta a sustentabilidade acompanhada da tutela de direitos sociais, ambientais e econômicos, atuando dentro do sistema normativo-constitucional inspirado na teoria dos princípios para aplicação dos direitos fundamentais de Robert Alexy (2008), vinculando a discricionariedade do Estado-juiz à proteção do equilíbrio do meio ambiente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012).

O art. 225 define o fundamental do Estado Socioambiental de Direito no Brasil, que persegue o desenvolvimento sustentável, com uma atuação positiva do Estado, que tem o dever de intervir para proteger o meio ambiente, seja regulando atividades privadas, seja criando e mantendo áreas de preservação ambiental.

Nesse Estado Socioambiental, é preciso consciência de que não basta apenas legislar; faz-se necessário um esforço de todos os níveis de governo, dos Poderes e da coletividade em dar concretude aos textos normativos, coibindo desrespeitos à legislação ambiental vigente, à Constituição Federal e aos demais textos normativos, e não permitindo que prevaleça uma sensação de impunidade ou de consentimento aos detratores do meio ambiente. A Constituição Federal dividiu as competências dos entes no texto constitucional para não pairar dúvidas da relevância e da necessidade de atuação de cada um no que lhe incumbe.

### 3 Repartição de competências e compartilhamento de responsabilidades entre os entes

A Constituição Federal distribuiu competências entre os entes quanto a diversas matérias, em alguns casos com natureza exclusiva, concorrente ou comum. No Brasil, de acordo com a compreensão doutrinária e a jurisprudência, aplica-se o princípio da predominância dos interesses na repartição de competências em Direito Ambiental, levando em consideração que, em se tratando do meio ambiente, não há que se falar em fronteiras, limites formais e geográficos; assim, assuntos de interesse local podem suscitar questões que se revestem de interesses regionais, nacional e, por que não, internacionais. As competências exclusivas podem ser delegadas; nas concorrentes, cabe à União estabelecer normas gerais. Em relação às competências comuns, Estados e Municípios a exercem de maneira suplementar e residual, sobretudo no âmbito administrativo.

A questão federativa é essencial para situar o debate acerca das competências constitucionais, com papéis específicos e comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O recém-instaurado prisma constitucional consagra um modelo de federalismo cooperativo, com distribuição das competências, que encerra qualquer tentativa excessivamente centralizadora e autoritária, tendo agora o diálogo e a cooperação como pressupostos da gestão pública e da formação do Estado, sob a égide de um modelo democrático e participativo. Isso não exime a União, na figura do governo federal, de estimular o debate e deflagrar políticas ambientais de caráter nacional coordenadamente com os demais níveis e esferas de governo.

Em matéria ambiental, a competência é comum quanto a proteger o meio ambiente, combater a poluição, preservar as florestas, flora e fauna, bem como conceder e fiscalizar concessão de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais no território do ente. Aqui, faz-se necessário existir cooperação administrativa, e não necessariamente exercício de competência legislativa.<sup>1</sup>

A Constituição Federal criou um “condomínio legislativo federado” graças ao princípio da predominância do interesse, haja vista que, nos temas e matérias de interesse geral, nacional e de segurança, haverá predominância da União; os Estados cuidarão de assuntos de interesse regional e os Municípios, os de interesse local. É possível afirmar que a Constituição Federal consagrou no plano material e formal um federalismo de cooperação; contudo, é preciso ressaltar que muito ainda precisa ser feito para se chegar a uma realização plena desse modelo em todas as suas dimensões, e não somente na atuação estatal em matéria ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 798).

No Brasil, a jurisprudência dominante é no sentido do princípio da predominância do interesse, fundamento utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento REsp nº 592.682/RS,<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Incumbe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mediante leis complementares, fixar critérios de cooperação administrativa sobre proteção ao meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, Constituição Federal). A competência legislativa difere da competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal. Diz esse dispositivo ser competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (art. 23, III, Constituição Federal). O artigo procura estabelecer critérios para a cooperação administrativa entre os entes da Federação, impedindo a ocorrência de sobreposição de normas antagônicas que disciplinem a mesma matéria (SIRVINSKAS, 2020, p. 962).

<sup>2</sup> STJ. REsp nº 592.682/RS. Ementa: processual civil e administrativo. Recurso especial. Mandado de segurança. Direito ambiental. Pesquisa científica com organismos geneticamente modificados (OGMs). Soja transgênica. Interdição da unidade de pesquisa da Embrapa pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Exame de matéria constitucional. Inadmissibilidade. Contrariedade ao art. 2º, i e ii, da Lei nº 5.851/1972. Falta de prequestionamento. Dissídio jurisprudencial não comprovado. Ofensa aos arts. 458, ii, e 462 do CPC. Não ocorrência. Competência legislativa concorrente (Constituição Federal, art. 24, §§1º, 2º, 3º e 4º). Regime jurídico. Lei nº 8.974/1995 (revogada pela Lei nº 11.105/2005). Decreto nº 1.752/1995. Lei Estadual nº 9.532/1991 e Decreto Estadual nº 39.314/1999. Autorização, fiscalização e controle dos experimentos científicos com OGMs e derivados. Competência. Governo federal (CTNbio). Observância do princípio da predominância do interesse. Estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ao meio ambiente (EIA/RIMA). Exigência de caráter não obrigatório. Violação da legislação federal. Doutrina. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido. Relatora: Min. Denise Arruda. Primeira Turma do STJ. Documento: 596113. DJ: 06.02.2006.

e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos julgamentos do RE nº 827.538/MG<sup>3</sup> com repercussão geral e da ADI nº 5.774/MG,<sup>4</sup> como se acompanha em trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no último feito citado:

Diante de tais dispositivos, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 dá tratamento especial ao tema dos recursos hídricos e energéticos, o qual deve ser analisado valendo-se dos métodos e princípios hermenêuticos constitucionais, mais precisamente, o Federalismo de Equilíbrio, o Princípio da Predominância do Interesse Federativo e os elementos literal e sistemático do método jurídico interpretativo. O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados- Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Seja qual for o critério utilizado para tratar de competências, sempre se deve prezar pela razoabilidade, equidade e bom senso, atentando-se aos fins sociais a que se destina a lei. A regra deve se basear na prevalência da norma que melhor proteja o direito fundamental tutelado dentro do preceito constitucional de defesa do meio ambiente. Logo, se determinada norma federal for menos restritiva do que a norma regional ou local, poderão estas prevalecer em detrimento da norma federal ou estipular o nível de restrição caso a norma federal somente fixe os patamares mínimos de proteção ambiental que devem ser observados, sempre buscando a alternativa que melhor atenda ao conceito do *In dubio pro natura*.

Entretanto, é preciso ressaltar fatores que impedem a plena realização de um Estado Socioambiental de Direito, como o reduzido quadro de pessoal nas agências e nos órgãos públicos de proteção ambiental, o que acaba por impactar na baixa fiscalização ou, mesmo, falta de fiscalização efetiva, e a falta de coordenação inter e intragovernamental das políticas da União, Estados e Municípios, somada à má utilização de recursos financeiros e à priorização de interesses econômicos.

Na tentativa de mitigar conflitos por competência, positivos ou negativos, e muitos desembocando no Poder Judiciário, Vladimir Freitas (2002, p. 81) sugere alguns critérios e parâmetros para resolução dos conflitos de competência:

Em princípio a) quando a competência for privativa da União, a eventual fiscalização de órgão estadual ou municipal com base na competência comum de proteção ao meio ambiente não retira a prevalência federal; b) quando a competência for comum (por exemplo, preservação de florestas), deve ser verificada

<sup>3</sup> STF. RE nº 827.538 MG. Ementa: direito constitucional. Administrativo. Recurso extraordinário em repercussão geral. Exploração do aproveitamento energético dos cursos de água. Exigências estabelecidas em lei estadual. Intervenção na relação contratual formada entre concessionário e concedente (União). Impossibilidade. Violação à competência constitucional da união (art. 21, xi, da Constituição Federal). Inaplicabilidade da competência comum do art. 23 da Constituição Federal. Descompasso com o sistema de proteção ambiental. Ausência de cooperação a que se refere ao parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Luiz Fux. Tema nº 774 da repercussão geral. DJe: 22.07.2020.

<sup>4</sup> ADI nº 5.774/MG. Ementa: constitucional. Federalismo e respeito às regras de distribuição de competência. Lei nº 20.805/2013 do Estado de Minas Gerais. Limitação do credenciamento de clínicas para realização de exames de aptidão física, mental e de avaliação psicológica. Limitação do credenciamento de fabricantes de placas e tarjetas para veículos automotores. Critério demográfico. Competência privativa da união para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, xi, da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal. Procedência. Requerimento de modulação de Efeitos rejeitado. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acórdão publicado no DJE em 03.10.2019.

a existência ou não de interesse nacional, regional ou local e, a partir daí, definir a competência material (por exemplo, a devastação de grandes proporções da Serra do Mar configura interesse federal, em face do contido no art. 225, §4º da Constituição Federal); c) quando a competência for do Estado, por não ser matéria privativa da União ou do município (residual), a ele cabe a prática dos atos administrativos pertinentes, como fiscalizar ou impor sanções (por exemplo, controle da pesca em rio municipal); d) no mar territorial a fiscalização cabe à Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha; e) cabe ao município atuar apenas em caráter supletivo quando a matéria for do interesse comum e houver ação federal ou estadual; f) cabe ao município atuar privativamente quando a matéria for do interesse exclusivo local (por exemplo, poda de árvores nas vias públicas).

#### 4 Competência e papel dos estados

A autonomia do Estado-membro pressupõe a existência de repartição constitucional de competências para assim exercer suas funções e o múnus constitucional que lhe incumbe.<sup>5</sup> Os Estados-membros têm importante função na definição de políticas, para definir medidas administrativas e aplicação das sanções e multas que incrementam o cofre público e dão suporte às ações de defesa do meio ambiente de Municípios e até da União no exercício de sua competência material. Na falta de lei federal que trate de normas gerais, podem os Estados exercer a competência legislativa plena, que poderá sofrer alteração ou mesmo perder sua eficácia em face de norma federal ambiental superveniente. O Brasil tem uma cultura de criar normas gerais por leis complementares demasiadamente detalhistas, o que acaba por limitar o espaço real de atuação dos Estados-membros, ainda que de maneira complementar.

Quanto à competência legislativa, Estados e DF têm competência concorrente com a União; logo, esta deve estabelecer normas gerais, sem excluir a atuação suplementar dos Estados-membros. Quando os Estados e DF esmiuçarem norma geral, estarão exercendo seu poder de competência complementar; em não havendo norma federal, estes exercem competência suplementar.<sup>6</sup> Vladimir Freitas (2002) destaca que, nos casos de norma federal superveniente, a eficácia da lei estadual será suspensa. O autor chama atenção para o fato de que o constituinte originário não estabeleceu a revogação, e sim a suspensão, em uma demonstração de prestígio ao Legislativo estadual, a quem compete revogar leis estaduais. Caso a norma federal que deu causa a suspensão da norma estadual seja revogada, o texto estadual suspenso torna a vigor.

O art. 25 da Constituição Federal disciplina as competências materiais dos Estados, que têm competência para agir administrativamente, mesmo que a legislação seja da União ou do Município. Em relação ao licenciamento ambiental, cabe aos órgãos ambientais estaduais licenciar empreendimentos localizados ou desenvolvidos em mais de um município ou em Unidades de Conservação (UCs) de domínio ou abrangência estadual; o mesmo vale em áreas de preservação, florestas etc.

<sup>5</sup> (...) Outro aspecto de suma importância, verdadeira viga mestra de um Estado Federal, é a garantia de autonomia dos entes federados. A autonomia dos entes federados engloba aspectos que podem ser sistematizados em três categorias: a autonomia política, a administrativa e a financeira. A autonomia política, essencialmente, exige que os entes federados tenham competência para legislar, participar das decisões do Poder Central, e competências delimitadas para o fornecimento de bens e serviços públicos. E a autonomia financeira, que eles disponham de recursos suficientes para se manter, e que tenham fontes de arrecadação que independam da interferência do poder central. Sendo assim, o Estado Federal tem, na repartição das competências, suas principais características identificadoras. Diferenciam-se as várias Federações pelas formas adotadas de atribuição aos entes federados de competências legislativas, competências para o fornecimento de bens e serviços públicos para arrecadar e distribuir os recursos públicos (...) (CONTI, 2010).

<sup>6</sup> Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a República brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa. Conseqüentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por Baracho (1986, p. 317) e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no art. 22 da Constituição Federal (Min. Alexandre de Moraes in ADI nº 5.774/MG. DJE nº 03.10.2019).

## 5 O princípio da cooperação: convênios, consórcios e demais iniciativas cooperativas do Poder Público

Um dos princípios gerais do Direito Ambiental é o princípio da cooperação, que tem alcance internacional e nacional e, também, incide nas relações entre particulares ou do Estado com estes. A Constituição Federal em sua sistemática pensou que a defesa ambiental seria feita de maneira cooperativa, baseada na ideia de um federalismo cooperativo ecológico (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017), dever estatal de cooperação, sendo a proteção ambiental um dever do Estado e da sociedade, em um processo dialético, construído com suporte ao desenvolvimento socioeconômico.

Da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente, documento fruto da Rio 92, o princípio 7 aduz que:

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Nesse sentido, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021, p. 638) afirmam que

“muito embora tais dispositivos tratem da perspectiva internacional, ou seja, dos objetivos e valores que devem nortear as relações do Estado brasileiro nas relações internacionais, o mesmo espírito normativo de “índole cooperativa” também vincula o Estado no plano interno, notadamente com relação aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). O melhor exemplo disso é o sistema de distribuição de competências (legislativa e executiva) adotado pela CF/1988, o qual estabelece tanto competências legislativas concorrentes (art. 24) quanto competências executivas comuns (art. 23) entre todos os entes federativos. Revelando tal espírito constitucional “cooperativo”, o art. 23, parágrafo único, da CF/1988 assinala, de forma expressa, no tocante ao exercício da competência executiva dos entes federativos, que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Há, à luz do Estado Socioambiental edificado pelo direito de feição ecológica edificado pela CF/1988, a consagração do marco do federalismo cooperativo ecológico, como foi tratado anteriormente.”

Seguindo os esforços para construção de um federalismo cooperativo ecológico, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011,<sup>7</sup> que trata da competência administrativa em matéria ambiental; tal novel jurídico foi responsável por incorporar definitivamente o princípio da cooperação no ordenamento jurídico brasileiro e delimitar minuciosamente as tarefas administrativas de cada ente, as ações de cooperação e o modo para alcançar os objetivos, apesar de os arts. 6º a 10 estabelecerem as competências administrativas de todos os entes, sendo que, em alguns casos, elas se repetem. O §2º do art. 17 diz que:

<sup>7</sup> (...) notadamente sob a ótica da competência ambiental administrativa, a LC n. 140/2011 (Competência Administrativa em Matéria Ambiental) incorporou de forma definitiva o princípio da cooperação no ordenamento jurídico nacional, ao regulamentar os incisos III, VI e VII do art. 23 da CF/1988. Logo, no seu art. 1º, o diploma em análise estabelece, como seu propósito nuclear, fixar normas para o exercício da competência administrativa em matéria ambiental em vista de possibilitar a: “(...) cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”. (...) Além disso, há a previsão, no art. 6º do previstos no art. 3º e garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais (...) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 184-185).

Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

Ou seja, prioriza-se o caráter urgente da demanda ambiental ou a iminência de ação que degradará o meio ambiente e necessita de uma ação rápida e eficaz do Poder Público, seja de que esfera e nível for, agindo em cooperação.

A LC nº 140/2011 criou instrumentos de cooperação entre os entes federativos como os consórcios públicos, convênios etc., além de uma série de órgãos, comissões e fundos, e atuação e gestão compartilhada dos entes, com possibilidade de delegar poderes e atribuições em matéria ambiental de um ente federativo a outro, podendo também delegar a possibilidade de executar ações administrativas como licenciamentos e multas.

Os convênios estão na realidade político-administrativa brasileira há mais de quatro décadas. A Constituição brasileira anterior previa que um órgão federal pudesse delegar suas atribuições a outro estadual por meio de convênios, ampliando a fiscalização ou a prestação de determinados serviços públicos (FREITAS, 2002). A Constituição Federal não trouxe de maneira expressa a figura dos convênios, somente depois com a EC nº 19/1998 que tal instituto administrativo foi incorporado, como os convênios de cooperação; ambos devem ser disciplinados por meio de lei, no caso dos convênios de cooperação entre esferas do Poder Público. Geralmente, o ente que tem maiores atribuições delimita por lei o campo de abrangência, o suporte e o objeto de delegação ao outro ente conveniado, que receberá mais apoio.

No Brasil, são cada vez mais comuns os convênios de cooperação entre o Poder Público e, também, a iniciativa privada, tendo em vista as dificuldades de ordem orçamentária dos entes públicos em prestar determinados serviços, sobretudo das amplíssimas áreas de preservação ambiental e de políticas públicas em meio ambiente, como a coleta e o tratamento de lixo e resíduos sólidos, saneamento básico etc. Em que pese a importância da lei disciplinando convênios na esfera pública, a jurisprudência pátria é pacífica em não exigir autorização legislativa para que o Executivo celebre convênios de cooperação com particulares (RIGOLIN, 2008).

O fato de, em matéria ambiental, haver competências e responsabilidades comuns a todos os entes federados, pode haver disputas ou sobreposição de normas, o que, de certa maneira, é vedado pelo art. 76 da Lei nº 9.605/1998, quando disciplina acerca do pagamento duplicado de multa cobrada sobre a mesma hipótese de incidência por entes diferentes.

Observando o atual estado de coisas ambiental, acredita-se que o constituinte originário, ao pensar em um federalismo de cooperação ambiental, não imaginou disputas e conflitos entre as pessoas políticas, mas a busca para dar a máxima proteção efetiva ao meio ambiente, tutelá-lo como direito fundamental da coletividade seja qual nível fosse responsável, somando esforços e contando com a colaboração e apoio técnico permanentes.

Essa profusão de normas e sobreposição de instâncias decisórias sobre o mesmo tema, além de causar confusão, permite que vulnerabilidades surjam na defesa do meio ambiente, gerando uma zona cinzenta em matéria ambiental e indefinida. Por isso, em um Estado federal como o Brasil, em que há um escopo por demais amplo e sem maiores definições de matéria ambiental (proteção, não poluição etc.), podem pairar dúvidas quanto ao alcance das autoridades federais, estaduais e locais, o que por si só obriga a necessidade de diálogo, coordenação e efetividade do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) como arena de pactuação. Nesse sentido:

Precisamente nessa linha de entendimento, é fundamental uma atuação articulada entre os Poderes Legislativo e Executivo [União, Estados, DF e Municípios] no tocante à elaboração de políticas públicas em matéria ambiental e execução das mesmas, o que, se tomarmos como parâmetro o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) delineado no art. 62 da Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional

do Meio Ambiente), compreende a cooperação de todas as esferas federativas com o objetivo (e dever) comum de tutelar e promover a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental. Há, portanto, tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional, a edificação normativa de um modelo federativo cooperativo para o tratamento das competências (legislativas e executivas) em matéria ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

## 6 Consórcios públicos e defesa do meio ambiente

Os consórcios públicos entraram na ordem constitucional brasileira por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, alterando o art. 241. As pessoas jurídicas que nascem após a data de estabelecimento de um determinado consórcio podem celebrar convênios e fazer acordos, respeitando as regras estabelecidas por lei. A União só poderá integrar um consórcio se dele participarem municípios de mais de um Estado e os respectivos Estados. A quem considere que essa regra traga restrição ampla que impossibilita à participação da União, soma-se a isso a ideia de que a União já exerce papel de maior proeminência e coordenação federativa de diversas áreas estratégicas e na definição de políticas públicas.

Dados de 2018 da Confederação Nacional de Municípios (CNM) revelam que existem 491 consórcios públicos no país e que mais de 4 mil municípios brasileiros estão consorciados. O levantamento feito também indicou que a maior parte dos consórcios se constituiu entre os anos 1990 e 2010; do total, apenas doze têm o meio ambiente por finalidade direta, sendo a maioria voltada à saúde. Fato curioso é que a União não compõe nenhum consórcio no país, e a maior parte deles estão concentrados nos municípios da Região Sul (BRITO, 2018).

Atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.653/2020, que, se aprovado, trará regras específicas para a contratação ou formação de consórcios públicos voltados à proteção ambiental, além de trazer medidas obrigatórias e específicas que os consórcios públicos ambientais deverão adotar como plano de manejo para preservação e restauração de áreas ambientais, devendo ser construído e executado com a sociedade. Além disso, também poderão implementar brigadas de incêndio únicas. Os consórcios públicos ambientais aplicarão subsidiariamente e no que couber a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos). O projeto já foi aprovado em 2021 na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, e agora será relatado na Comissão de Constituição e Justiça da casa legislativa.<sup>8</sup>

Instrumento típico do Direito Administrativo, os consórcios públicos são úteis para atuação conjunta de entes quanto a um determinado serviço público ou área de interesse comum de políticas públicas reforçando os laços do federalismo de cooperação. Sobre o tema, assevera Carvalho Filho (2020, p. 441):

O objeto dos consórcios públicos, como já assinalado, se concentra na realização de atividades e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas. Cuida-se, em última instância, de profícuo instrumento do federalismo cooperativo, através do qual os entes estatais, sem embargo de não abrirem mão de sua ampla autonomia, preservada na Constituição, se associam a outras pessoas também estatais para alcançar metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros constitucionais. De fato, há determinados serviços públicos que, por sua natureza ou extensão territorial, demandam a presença de mais de uma pessoa pública para que sejam efetivamente executados. É para tal situação que servem os consórcios públicos. A ideia, sem dúvida, é digna de aplausos; caberá, porém, aos participantes do negócio implementá-lo à luz do efetivo interesse público, relegando a segundo plano interesses menores.

<sup>8</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília (DF). PL nº 1653/2020. Autor: Dep. Fed. Miguel Haddad, PSDB – SP. Disponível em: [www.camara.leg.br/ProposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2244200](http://www.camara.leg.br/ProposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2244200). Acesso em: 4 fev. 2023.

A Lei Federal nº 11.107/2005, com base no art. 241 da Constituição Federal, e o Decreto nº 6.017/2007 trouxeram ao mundo jurídico as normas gerais de contratação de consórcios públicos a todos os entes da federação, promovendo a gestão associada e comum entre as pessoas políticas que integram um consórcio. Desde então, os consórcios são bastante comuns na área de saúde pública, em que uma autarquia surge mediante um negócio jurídico de direito público que necessita ser endossado e ratificado pelo Legislativo de cada ente que pretende consorciar-se. A entidade criada passará a integrar a administração indireta, para realizar o múnus pretendido pela gestão consorciada de serviços públicos. Para se formar um consórcio, é preciso que dois requisitos formais sejam atendidos, a aceitação do protocolo de intenções pelos entes que o integrarão, que representa a manifestação formal de vontade do ente estatal em aderir, e, depois, tal protocolo deve ser ratificado por meio de lei do legislativo local, sancionada pelo Chefe do Executivo. A decisão não cabe somente ao Poder Executivo: é preciso que haja manifestação de vontade do Poder Legislativo. Seu funcionamento é típico das associações civis, devendo ter estatuto próprio que discipline sua organização e funcionamento, também devendo seguir todas as regras de contratação pública via lei de licitações que cabe aos demais entes da Administração Pública Direta e Indireta de todos os níveis.

Entre as vantagens da gestão compartilhada por meio de consórcios públicos está a economia de recursos, operacionalização com quantitativo de servidores suficientes com ônus compartilhado. Quanto à proteção do meio ambiente, a LC nº 140/2011, no art. 4º, I, e art. 5º, parágrafo único, traz a possibilidade de criar consórcios públicos para tal mister. Essa regra especial de cunho ambiental não derroga a legislação atual quanto aos consórcios públicos e até mesmo as regras do Código Civil de 2002.

Em outubro de 2021, governadores e representantes de 17 unidades federativas debateram a proposta de criação de um consórcio ambiental chamando Consórcio Interestadual Brasil Verde, que pretende reunir todos os Estados-membros. A iniciativa nasceu após a carta do fórum de governadores, intitulada “Governadores pelo clima” ser encaminhada ao governo dos EUA, posicionando-se quanto aos graves problemas ambientais de repercussão internacional no governo de Jair Bolsonaro. Nela, os governadores também assumem compromissos ambientais, como cumprir as metas dos acordos internacionais como o de Kyoto (1997) e o de Paris (2016), com neutralização das emissões de carbono por todos os Estados e outras medidas em detrimento da posição do governo federal.

Os governadores também se comprometeram a apresentar a proposta do Consórcio Brasil Verde, a nível mundial, na COP26 (26ª Conferência das Nações Unidas sobre o Clima), conferência da ONU para mudanças climáticas.<sup>9</sup> Após o lançamento oficial do consórcio, a minuta do protocolo de intenções já foi ratificada por um estado da federação, o Mato Grosso do Sul, que tem tradição no agronegócio e conta com a maior parte do Pantanal brasileiro em seu território. Em 20 de junho de 2022, o governador Reinaldo Azambuja (PSDB) sancionou a Lei nº 5.905. Ao todo, 22 Estados aderiram ao Consórcio e estão em processo de ratificação. Não aderiram, por ora, os estados do Amazonas, Acre, Ceará, Rio de Janeiro e Rondônia. Vale ressaltar que na Região Nordeste somente o Ceará não aderiu neste primeiro momento.

A realização dos consórcios públicos tem sido mais comum entre municípios, seja por interesses e afinidades socioeconômicas, espaciais, ou para aumentarem a capacidade de prestação de serviços ou finalidades ambientais. Entretanto, nos últimos anos tem se tornado frequente o surgimento de consórcios entre Estados, não necessariamente da mesma região geográfica, podendo ser de complexos geoeconômicos iguais, ou, apesar de distantes geograficamente,

<sup>9</sup> Disponível em: [www.abema.org.br/noticias/655-brasil-verde-governadores-avancam-na-criacao-de-consorcio-em-defesa-do-desenvolvimento-sustentavel](http://www.abema.org.br/noticias/655-brasil-verde-governadores-avancam-na-criacao-de-consorcio-em-defesa-do-desenvolvimento-sustentavel). Acesso em: 4 fev. 2023.

compartilhar demandas e realidades socioeconômicas próximas. Como proposto, veremos a seguir acerca de um desses consórcios interestaduais específico: o Consórcio Nordeste.

## 7 Consórcio Nordeste

A Região Nordeste é composta de nove Estados, tem área de mais de 1,5 milhão de km<sup>2</sup> e é a terceira maior do país. Em 2019, contava com uma população de mais de 57 milhões de habitantes segundo o IBGE, que corresponde a 27,2% da população brasileira, sendo a segunda região mais habitada, contando com 63 municípios, com mais de 100 mil habitantes. A economia responde por 14,3% do PIB do país, com baixa industrialização. A maior parte das receitas advém da exportação de *commodities* e do turismo. A região é conhecida pelos problemas crônicos, como escassez hídrica, desigualdades sociais e baixo IDH.

Com a ideia de somar forças, foi criado em 2019 o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, o Consórcio Nordeste, autarquia interfederativa formada pelos nove Estados da região. Pelo estatuto, o órgão máximo do consórcio é a Assembleia Geral, composta pelos governadores dos Estados com direito a voto. Os vice-governadores participam apenas com direito a voz; um dos governadores presidirá o consórcio por um ano prorrogável após eleição em Assembleia Geral. É válido ressaltar que, já na sua denominação de pessoa jurídica de direito público, o Consórcio tem o desenvolvimento sustentável como meta síntese da sua atuação e das políticas a serem adotadas. O consórcio foi criado com a proposta de atrair investimentos, articulando e desenhando projetos e políticas públicas que mitiguem as dificuldades históricas da região sem comprometer as futuras gerações e preservando o meio ambiente.

O Consórcio Nordeste (2019) tem, entre outras metas:

- ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos estes consorciados;
- acesso às informações e ao *know-how* entre os Estados, propiciando troca de experiência mais efetiva, aprendizado em ciclo mais curto e o compartilhamento de boas práticas;
- melhor compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais;
- fortalecimento das capacidades dos entes consorciados com a fusão de recursos e desenvolvimento de sinergias;
- estabelecimento de ente capaz de figurar como catalisador para o estabelecimento de parcerias;
- ampliação de redes colaborativas entre os Estados;
- promover inovação a partir da ligação de setores com uma maior coordenação e coerência;
- promover respostas mais amplamente aceitas a complexos desafios do setor público;
- possibilitar a tomada de decisões políticas mais balanceadas.

O Consórcio tem atualmente 18 câmaras temáticas em todas as áreas estratégicas da gestão pública, como as de Saneamento Básico, Cultura, Segurança Pública e, mais recentemente, a de Meio Ambiente. Os debates nas câmaras permitem que o Consórcio adote medidas consubstanciadas em posições técnicas, seja nas compras públicas comuns, captação de investimentos e melhoria das capacidades de fiscalização e regulatória dos estados membros.

Em matéria de proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, na esteira das discussões da COP26, realizada em Glasgow, Escócia, em 2021, o Consórcio Nordeste, que participou do evento, em virtude do lamentável estado de coisas em termos ambientais no Brasil, com aumento do desmatamento e da destruição do meio ambiente durante o governo de Jair

Bolsonaro,<sup>10</sup> os governadores nordestinos lançaram a Carta Compromisso “Nordeste pela ação climática”, defendendo a promoção do desenvolvimento socioeconômico pela “descarbonização da economia, conservação dos recursos e ambientes naturais e na adaptação às mudanças do clima”. Os governadores afirmaram que é preciso uma ação urgente em todas as esferas de governo, reafirmando total apoio aos princípios dos acordos internacionais climáticos, como o de Paris. Firmaram, ainda, compromisso de contribuir com recursos para a criação do Fundo Ambiental do Nordeste, programas específicos voltados ao semiárido nordestino e a monetização de ativos ambientais, com protagonismo dos entes subnacionais nordestinos nas medidas contra o aquecimento global, a redução de emissão de gases do efeito estufa, incentivos à “economia verde” e a melhoria nos indicadores sociais. Entre outros, os principais compromissos assumidos pelos estados consorciados são os seguintes:

1. Garantir a manutenção da cobertura vegetal atual da Mata Atlântica e Caatinga em nossos Estados e, também, do Cerrado baiano e da Amazônia maranhense, bem como de buscar a sua ampliação e de trabalhar pelo desmatamento ilegal zero em nossos biomas.
2. Aumentar a área total e a qualidade do conjunto de áreas protegidas no Nordeste, buscando qualificar a gestão das UCs Estaduais e contribuir para a permanente formação dos agentes públicos diretamente envolvidos.
3. Desenvolver ações coordenadas e integradas entre os nove Estados nordestinos visando a restauração, manutenção e preservação da Caatinga e a crescente incorporação deste bioma às estratégias sustentáveis de desenvolvimento.
4. Trabalhar para a recuperação e restauração florestal prioritariamente nas Unidades de Conservação, nas áreas de preservação permanente e Reservas Legais visando à implantação de corredores ecológicos.
5. Efetivar mecanismos para o Pagamento por Serviços Ambientais e monetização dos ativos verdes.
6. Ampliar os programas para o desenvolvimento da agricultura de baixo carbono.
7. Promover análise dinamizada do Cadastro Ambiental Rural e do Programa de Regularização Ambiental – CAR e PRA.
8. Avançar na ampliação do uso de energias renováveis, com foco nas matrizes eólica e solar, em combustíveis derivados de resíduos, de biomassa e na implantação de projetos de hidrogênio e de outras tecnologias inovadoras.
9. Atuar na redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes de resíduos com ações que eliminem os lixões, diminuam a destinação de resíduos aos aterros sanitários e ampliem o aproveitamento energético deles.
10. Considerar a necessária adaptação às mudanças climáticas em todos os programas governamentais, reconhecendo os impactos no ambiente costeiro e semiárido. Assim, definir estratégias para conter a erosão costeira, minimizar os efeitos das enchentes e evitar a ampliação dos fenômenos de desertificação.
11. Liderar ação articulada do Consórcio Nordeste com agentes multilaterais, setor privado e terceiro setor a fim de fortalecer as ações de combate às mudanças climáticas e implantar estratégias inovadoras de financiamento de políticas públicas.

## 8 Convênios e ações em meio ambiente do Consórcio Nordeste

A preocupação ambiental está no alicerce do consórcio. O próprio protocolo de intenções do Consórcio Nordeste traz, entre suas finalidades e objetivos, a preocupação ambiental, conforme consta na Cláusula 9ª, item VI:

<sup>10</sup> “Outro ponto digno de nota é a conjuntura na qual o Consórcio Nordeste é criado. O que vem recentemente sendo chamado de “movimento municipalista internacional” chama atenção para atores subnacionais que utilizam como estratégia a oposição aos governos nacionais como forma de se destacar em paradiplomacia, buscar alianças e investimentos fora de seus países. Esse tem sido um método observado especialmente no cenário recente marcado pela insurgência de governos populistas, pela retomada de valores como o nacionalismo e por inspirações de movimentos de extrema direita que têm surgido em diversas regiões no cenário internacional. Essa estratégia dá enfoque principalmente para questões de meio ambiente e democracia. Assim, esses atores subnacionais tornam-se micro polos de valores democráticos, ou cidades que se comprometem com as metas de tratados internacionais para o meio ambiente, desenvolvimento sustentável e clima. Nesse sentido, o Consórcio Nordeste pode ser visto também como uma resposta à eleição e ao governo Bolsonaro, já que a proposta do consórcio é fortemente conectada com valores de governos progressistas” (SIMAN, 2021).

no meio ambiente, o aprimoramento do licenciamento ambiental e o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e de gestão ambiental em apoio ao desenvolvimento sustentável da região do Nordeste; a promoção da educação ambiental, a realização de estudos e pesquisa ambiental conjuntos, planejamentos e promoção da socioeconomia da biodiversidade, a revitalização de rios e mananciais, a gestão de bacias hidrográficas, os estudos sobre indicadores e monitoramento ambiental, as ações de preservação dos biomas, a promoção, defesa e proteção dos povos indígenas, as ações para preservação oceânica e planejamentos da socioeconomia do mar, ações conjuntas no âmbito das mudanças climáticas.

O protocolo de intenções prevê, ainda, na sua 10ª Cláusula, item XVII, que, entre as atribuições do Consórcio Nordeste para viabilizar suas finalidades em meio ambiente, poderá “realizar estudos técnicos para informar o licenciamento ambiental e urbanístico” para obter recursos federais ou estaduais, elaborando e monitorando planos, projetos e programas.

Em agosto de 2021, foi firmado um acordo entre a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Consórcio Nordeste, com o objetivo de promover inovação financeira para o desenvolvimento sustentável, com desenvolvimento do mercado de capitais na região. O acordo previu, ainda, um Plano de Trabalho, com uma agenda de finanças sustentáveis e de inovação financeira, projetos educacionais para segmentos em situação de vulnerabilidade (agricultores familiares, pescadores artesanais e assentados) e apoio do corpo técnico da CVM para uma Rede de Formação Financeira. O Plano de Trabalho também prevê a criação de um núcleo de inovação financeira sediado em Salvador (BA), com apoio técnico da CVM. Foi prevista também a criação de um Comitê de Educação Financeira e Mercado de Capitais no Consórcio com participação da CVM. O Comitê tem a função de analisar e hierarquizar as propostas de ação, acompanhar a efetividade das ações previstas na agenda e definir ações conjuntas visando ao desenvolvimento do mercado de capitais na região Nordeste. Iniciativas como projetos-piloto, pesquisas, organização de eventos, *workshops*, cursos e publicações também estão previstas.

Em 2019, o Consórcio firmou um acordo internacional com o governo francês. Foi assinada uma carta de intenções de cooperação nas áreas de meio ambiente e cidade sustentável, com enfoque nas áreas de saneamento básico, mobilidade sustentável, ecoturismo, agroecologia, proteção da biodiversidade, com troca de tecnologias, além de formação educacional. Em 2021, o acordo de cooperação com a França foi renovado em Recife (PE), com ampliação para outras áreas do apoio bilateral. O presidente do Consórcio declarou que inicialmente o investimento previsto com o acordo era de R\$7,5 bilhões, com apoio da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), que subsidiou também um grupo técnico para pensar a carteira de projetos acordados. Com a renovação do acordo, será possível que empresas privadas francesas invistam no Nordeste, e a ampliação gradativa do crédito será disponibilizada pela AFD. Eis alguns eixos por temas do acordo renovado que direta ou indiretamente abordam a questão ambiental e o direcionamento dos investimentos, trazendo termos importantes e de uso recente no campo das políticas públicas, como “bioeconomia”:

5.1 Em matéria de agricultura familiar: o desenvolvimento da agricultura sustentável, das indicações geográficas e do agroturismo e a dinamização da econômica dos territórios rurais por meio da sociobiodiversidade, da bioeconomia e do turismo sustentável.

5.2 Em matéria de meio ambiente: a monetização de ativos ambientais, a bioeconomia e os programas de pagamento de serviços ambientais com gestão integrada de unidades de conservação da região, o estímulo à economia circular e programas de logística reversa para resíduos sólidos e a integração de políticas ambientais com as de turismo e agricultura familiar e a gestão de parques naturais.

5.3 Em matéria de plataforma de investimentos: as questões relativas às finanças sustentáveis, à monetização de ativos ambientais, com especial foco no reflorestamento e proteção dos biomas da região e à captação de recursos para os projetos integradores e estruturantes da Região Nordeste, com identificação de projetos promissores de concessões e PPPs.

5.4 Em matéria de energia: programa de universalização do suprimento de energia, apoio e desenvolvimento da geração de energia com base em fontes renováveis, a expansão da infraestrutura de transmissão e pesquisa de novas fontes energéticas a exemplo do hidrogênio.

5.5 Em matéria de água e saneamento e de gestão de resíduos (saneamento básico): ações que contribuam para a universalização do abastecimento de água e do acesso ao esgotamento sanitário, ao desenvolvimento das tecnologias sociais de combate à insegurança hídrica e as parcerias público-privadas.

No tocante aos investimentos, o acordo entre o Consórcio Nordeste e a França (SIMAN, 2021)<sup>11</sup> criou um eixo chamado “Arranjos Público-Privados”, que estabelece que será dado suporte aos Estados na função do exercício regular do poder de polícia por meio de fundos garantidores e outras estruturas de suporte que incentivem a participação do investimento privado. Pelo acordo, cada eixo será tratado com um corpo técnico misto, com representantes do governo francês e das câmaras temáticas responsáveis por cada tema no Consórcio Nordeste.

Durante o I Encontro da Rede Nordeste de Meio Ambiente (ABEMA, 2020), evento que ocorreu paralelamente ao II Fórum Internacional de Meio Ambiente e Economia Azul em setembro de 2020, os Estados da Região Nordeste criaram a Rede Nordeste do Meio Ambiente, instância de governança que visa elaborar programas em escala regional aliados à sustentabilidade socioambiental. Ainda nesse evento, o Consórcio Nordeste comprometeu-se a captar recursos para atender aos projetos prioritários indicados pela Rede Nordeste de Meio Ambiente, sendo os quatro principais projetos: Corredores Ecológicos do Nordeste; Sistema de Monitoramento e Gerenciamento de Riscos Ambientais em Escala Regional; Planejamento Espacial Marinho do Nordeste; e Projeto Socioambiental Rede Nordeste para Economia Azul.

## 9 Câmara temática do meio ambiente

Em 4 de março de 2021, foi instituída a Câmara Temática do Meio Ambiente do Consórcio Nordeste, que, segundo a Portaria que a criou, tem por finalidade formular, apoiar e aperfeiçoar as políticas públicas ambientais de maneira integrada entre os estados. A Câmara deve ser composta pelos secretários estaduais de meio ambiente ou seu equivalente. No bojo de competências da Câmara Temática do Meio Ambiente previstas na Portaria que a instituiu estão:

I – apoiar a institucionalização de um espaço permanente de reflexão e articulação política e técnica dos gestores públicos de saúde do Nordeste; II – elaborar e encaminhar propostas de diretrizes e ações conjuntas para a solução de problemas relativos à saúde; III – emitir parecer sobre consulta que lhe for encaminhada; e IV – convidar especialistas para assessorá-las em assuntos de sua competência, quando for o caso.

A Câmara Temática busca uma integração das políticas ambientais entre os nove Estados da região, pela troca de experiências e uma governança ambiental aliada ao desenvolvimento sustentável de maneira articulada, compartilhando boas práticas das gestões estaduais. Um plano de ação para monitoramento, proteção e recuperação de áreas degradadas nasceu dentro da Câmara Temática, como afirmou Wellington Dias, Governador do Piauí e Presidente do Consórcio de então, no lançamento do Plano de Ação Ambiental. Os estudos e análises advindos da Câmara

<sup>11</sup> “A ideia de oposição é utilizada também para construir parcerias internacionais, o que tem sido uma das frentes mais fortes de atuação do Consórcio Nordeste. A liderança de Ernesto Araújo no Itamaraty (2019-2021) seria também um facilitador para essas articulações internacionais ao criar um “vazio” nas relações do Brasil com outros países. Nesse sentido, o Nordeste prevê a partir dessas alianças a integração energética da região, em cooperação com a França, e a atração de investimentos em educação e outras áreas, especialmente com Alemanha, França e Itália. A integração envolve também como objetivo a adoção de políticas públicas comuns, como já foram notadas nos setores de segurança pública e agricultura familiar. Essas relações estabelecem a chamada *science diplomacy* (diplomacia científica) que tem sido uma importante ferramenta para a União Europeia e seus países estabelecerem relações diplomáticas (no caso do nível subnacional, paradiplomáticas). Sendo apresentado um novo conceito para uma prática tão antiga quanto às relações internacionais, a diplomacia científica tem como método utilizar-se da ciência para estabelecer relações diplomáticas, assim como utilizar-se dessas relações já estabelecidas para a cooperação e intercâmbio científico” (SIMAN, 2021).

permitirão maior financiamento dos programas e projetos ambientais em todos os Estados do Nordeste e, também, servirão de corpo técnico para emitir pareceres dos investimentos oriundos do Fundo Ambiental do Nordeste.

## 10 Plano de ação ambiental integrado

Em 31 de maio de 2021, o Consórcio Nordeste deu passo mais ousado em matéria ambiental. Foi lançado o Plano de Ação Ambiental Integrado da Região Nordeste, dividido em cinco eixos temáticos: (i) boas práticas e ações integradoras; (ii) monitoramento, gestão do conhecimento e suporte à tomada de decisões; (iii) monetização de ativos ambientais; (iv) restauração e conservação da biodiversidade do Nordeste; e (v) controle e redução dos impactos sólidos.

Cada eixo temático ficará ao encargo de um ou mais Estados nordestinos, o que denota a participação efetiva dos consorciados não somente na formulação, mas na implementação e acompanhamento a nível de rua das políticas ambientais regionalizadas.

As ações contam com um cronograma de execução a curto-médio prazo, desenvolvidas por eixos e sob a coordenação de Estados diferentes. O primeiro eixo, conforme o plano, servirá para mapear a política ambiental no Nordeste, identificando o *status* das políticas ambientais dos Estados da região, estabelecendo parâmetros de boas práticas ambientais com ações integradoras. Tal mapeamento será feito mediante cronograma estabelecido e ficará sob a responsabilidade dos Estados de Pernambuco e Sergipe. O segundo eixo se refere à cooperação técnica com a plataforma MapBiomas e ficará a cargo de Pernambuco. Ainda no segundo eixo será criado um Observatório da Caatinga para instituir uma rede de conhecimento sobre o bioma, definir estratégias e auxiliar na tomada de decisões à guisa do desenvolvimento sustentável, com o apoio de bancos de incentivo, como o BNDES. Essa linha do eixo ficará com a Bahia.

A monetização de ativos ambientais é o terceiro eixo temático e visa à criação de um fundo ambiental e será responsabilidade do próprio Consórcio Nordeste com apoio do Estado do Piauí. O Consórcio fechou um acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O quarto eixo buscará um pacto pela restauração dos ecossistemas da região, construindo uma rede com instituições públicas, academia, organismos multilaterais, sociedade civil e setor privado. As ações desse eixo serão de responsabilidade de Pernambuco, que mapeará as áreas prioritárias para restauração de áreas degradadas, criação de corredores ecológicos da biodiversidade, produção de serviços ambientais e regularização ambiental, a fim de pensar as ações climáticas e desenvolver metodologias para restauração e integração dos ecossistemas.

O plano prevê também a gestão integrada das UCs estaduais, com estímulo a inovação, captação de recursos, articulação de ações de compatibilização de legislações estaduais e promoção da articulação com outras UCs municipais e federais. Será criado um sistema regional de UCs dos três níveis, sob a coordenação do Estado de Pernambuco, como ações do quarto eixo. O quinto e último eixo refere-se ao plano regional de contingência para incidentes de poluição por óleo na costa nordestina, que estabelece uma ação coordenada de prevenção e contingência contra desastres ambientais decorrentes de petróleo em ambientes costeiros e marinhos do Nordeste, com protocolo de gestão de risco em caso de incidentes de poluição por óleo na costa. O plano prevê, ainda, a atualização das Cartas de Sensibilidade ao Óleo, desenvolvimento do protocolo e captação de recursos para prevenção e pesquisa, a cargo de Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Ainda dentro do quinto eixo há a previsão de implementar a rede nordestina de enfrentamento ao lixo no mar, com formação e orientação aos municípios litorâneos da região, e um programa de economia circular para resíduos sólidos, apoiando as ações municipais de logística reversa e grupos de coleta seletiva, capacitação dos gestores locais para gestão adequada dos resíduos sólidos, com suporte técnico e institucional para programas locais de compostagem e reciclagem,

com um ambiente comum regulatório do setor de resíduos, sob a coordenação dos Estados de Rio Grande do Norte, Ceará e Alagoas.

Vale ressaltar que a ação do plano regional de contingência para incidentes de poluição por óleo na costa, contida no quinto eixo temático, vem como uma resposta institucional ao grave incidente ambiental ocorrido com maior impacto no litoral nordestino. Todos os Estados da região foram afetados, densas manchas de toneladas de óleo se acumulavam nas belíssimas praias e, segundo relatório da Polícia Federal (PF), mais de 5 mil toneladas foram retiradas das praias e do mar continental. A PF apontou, ainda, que a origem do óleo era um petroleiro grego. Na época, chamou atenção a falta de um plano de contingência e o suporte necessário dos órgãos ambientais em todas as esferas para deter o avanço das manchas. Os gastos dos Poderes nas três esferas foram estimados em mais de R\$188 milhões (PLATONOW, 2021).

## 11 Convênio com o MapBiomias

Outra medida arrojada celebrada nas ações do Plano de Ação Ambiental Integrado foi o acordo do convênio de cooperação técnica firmado entre o Consórcio Nordeste e o MapBiomias, este último representado na figura do Instituto Arapyaú de Educação e Desenvolvimento Sustentável. O convênio de cooperação técnica publicado no Diário Oficial do Estado do Piauí elenca o uso da plataforma MapBiomias para a “produção de informação e conhecimento de interesse estratégico para o controle, monitoramento, recuperação, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento dos municípios brasileiros”. No acordo, não há previsão de transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para sua execução.

O MapBiomias é uma iniciativa do Observatório do Clima, criado e gerido por uma rede com várias instituições, de ONGs a universidades, empresas de tecnologias, tendo por propósito mapear anualmente o estado da cobertura vegetal brasileira, monitorando qualquer alteração do território do país. A plataforma utiliza dados de imagens feitas por satélites de alta precisão, com potencial para monitorar a evolução do desmatamento. Como organização civil, o MapBiomias tem desempenhado papel fundamental para formulação de políticas contra o desmatamento, queimadas, assessorando órgãos ambientais e, ultimamente, tem sido importante para denunciar o descalabro ambiental que atravessa o Brasil.

O Relatório Anual do Desmatamento (RAD) de 2021, feito pelo MapBiomias, por exemplo, apontou que a Caatinga, bioma genuinamente nordestino, é o terceiro com mais aumento do desmatamento e representa 7% da área total desmatada no país. Dados do relatório mostram que Maranhão, Bahia e Piauí estão entre os dez primeiros Estados líderes de desmatamento, nas quarta, quinta e sétima posições, respectivamente. O complexo agroeconômico MATOPIBA, formado por Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, foi a área de expansão agropecuária que teve a maior concentração de desmatamento. O relatório também indica que a Bahia foi o estado com a menor atuação nas ações de combate ao desmatamento.

Tais informações denotam que muito ainda precisa ser feito na Região Nordeste para proteção e preservação do meio ambiente e que o convênio com uma organização como o MapBiomias, com robustez, pesquisa e credibilidade no combate à destruição ambiental, é um passo importante e fundamental, que marca uma importante medida e ação de um consórcio público na defesa do meio ambiente, na busca de medidas efetivas, subsidiando a produção de dados e estratégias no controle, no monitoramento e no combate ao desmatamento ilegal, ampliando medidas de proteção aos biomas e à biodiversidade, bem como municinando a gestão ambiental e florestal integrada da região.

## 12 Fundo Ambiental do Nordeste

Outra importante medida criada para concretizar as metas e ações do Plano Ambiental Integrado, anunciada desde a carta “Nordeste pela ação climática”, é a de um fundo ambiental. Os estados se comprometeram a criar um fundo público ambiental a nível regional, com canalização de recursos orçamentários, bancos estaduais de desenvolvimento e incentivo, somados a prospecção de parcerias internacionais e com iniciativa privada.

Os fundos públicos são incentivados com a redistribuição dos impostos arrecadados, sem personalidade jurídica, que visam realizar finalidades previamente estabelecidas por norma, fortalecem o federalismo cooperativo, são estratégicos e vitais para o atendimento de políticas setoriais e redução das desigualdades regionais e sociais. Sua disciplina está no art. 167, IX, da Constituição Federal e nos arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964.<sup>12</sup>

O objetivo do fundo ambiental é financiar programas e projetos ambientais em toda a Região Nordeste, estruturá-los com ativos ambientais e colaborar com municípios da região para criar UCs. Para isso, ainda são necessárias a formalização do instrumento jurídico de constituição do fundo, a captação de recursos e a definição de um barema de critérios para a alocação dos recursos e a seleção de projetos. Nas etapas de implantação do fundo, está posta a necessidade de compatibilização de normas e leis pelos consorciados, permitindo o financiamento do fundo com recursos e linhas de incentivo, por meio também da partilha de conhecimento; os estudos para implantação do fundo estão a cargo do próprio Consórcio Nordeste, com coordenação do Estado do Piauí.

No Nordeste, somente a Bahia tem fundo ambiental estadual, o Fundo Estadual de Recursos para o Meio Ambiente (Ferfa), vinculado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, com o objetivo de financiar e executar a Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção da Biodiversidade. Em 2020, segundo o relatório de prestação de contas, foram previstos no orçamento estadual R\$198.000,00 para o fundo. Com outras fontes de recursos captadas, o valor mais que dobrou, chegando a pouco mais de R\$423.000,00 (FERFA, 2020).

### Conclusão

O meio ambiente como direito fundamental é do interesse de todos, e sua defesa incumbe também a todos – coletividade e Poder Público –, não importando de qual nível seja este último. Não há espaço para que o meio ambiente seja compreendido apenas como algo de interesse local. Sabemos que o que ocorre no oeste baiano, por exemplo, é capaz de afetar todo o país, o continente e, por que não dizer, o mundo. Não existem fronteiras geográficas imaginárias capazes de deter os estragos da degradação ambiental.

Nesse sentido, o constituinte originário pensou um modelo de proteção ambiental calcado no federalismo de cooperação, sem competição entre quem pode mais ou quem tem maiores poderes, e a proteção do meio ambiente faz parte do corolário de competências comuns aos entes da federação brasileira (art. 23, VI, Constituição Federal), orientada pelo entendimento prevalecente, o da predominância de interesses em detrimento da competência seja de quem for, ou seja, no menor sinal de ameaça iminente ao meio ambiente, deve quem dela tomar conhecimento agir de imediato, para resguardar aquilo que é único, não podendo ser repostado na sua forma original.

<sup>12</sup> “A adoção de fundos, segundo a finalidade, é um importante instrumento para a decisão política e a gestão governamental dos objetivos a serem atendidos. Pela Lei 4.320/1964, outra característica desses fundos consiste na possibilidade de transporte dos saldos de exercícios anteriores, afastada a devolução dos recursos não utilizados para compor os créditos orçamentários do ano posterior. A facilidade de controle e a transparência também são fatores de relevo para a Constituição Financeira. Quando empregados em programas ou planos, os fundos têm a vantagem adicional de duração ilimitada, salvo exceção legal. Isso garante a continuidade de programas ou políticas públicas qualificadas de modo duradouro. Outra vantagem é que os recursos são de fonte certa, o que favorece a previsibilidade e continuidade do financiamento estatal” (TORRES, 2016, p. 13-14).

No Estado Socioambiental e Constitucional de Direito, o meio ambiente reclama a maior proteção possível, partindo do Poder Público, nas três esferas, dos atores privados, da sociedade civil organizada etc., sem retrocessos. A centralização de poder, dando aos entes subnacionais autonomia política, financeira e administrativa, visa ao desenvolvimento regional, que é um dos objetivos fundamentais da República. É nesse diapasão que surgem os consórcios públicos, instrumentos legais para melhorar a gestão, compartilhando responsabilidades e serviços formalmente e permitindo melhoria na gestão ambiental, com o compartilhamento de corpo técnico especializado e da estrutura de apoio.

Contudo, ainda existe bastante celeuma quanto à repartição de competências e ao papel dos entes na preservação do meio ambiente. Nesses conflitos, deve prevalecer a norma que melhor defenda a proteção ao meio ambiente, por ser preceito constitucional que se sobrepõe aos demais. Nos casos em que não seja possível solucionar pela integração de normas gerais e especiais, a tomada de decisões deve ser norteadada pelo princípio do *In dubio pro natura*.

No debate acerca da descentralização e de cooperação, os consórcios públicos se apresentam como alternativas viáveis para a implementação de políticas públicas, que é uma das formas de dar concretude ao princípio da cooperação federativa ecológica, conciliando interesses que extrapolam fronteiras, por meio da gestão consorciada e compartilhada de serviços diante da escassez de recursos financeiros e técnicos, na busca de cooperação mútua suficiente para se alcançar um desenvolvimento efetivamente sustentável e ecologicamente equilibrado.

Esta pesquisa buscou apresentar experiências reais e importantes em matéria ambiental no federalismo brasileiro, detendo-se na recente e positiva iniciativa do Consórcio Nordeste, o que demonstra um deslocamento das preocupações dos gestores públicos em maior escala à seara ambiental, bem como à defesa da ciência e de parcerias que promovam o desenvolvimento sustentável.

A gestão associada interfederativa horizontal, pautada pelo desenvolvimento sustentável, é capaz de permitir que os entes alcancem as metas internacionais estabelecidas, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estimulando a cooperação federativa no cumprimento das competências comuns aquinhoadas pela Constituição Federal.

O Plano de Ação Ambiental Integrado do Consórcio Nordeste é uma iniciativa arrojada e promissora, com potencial de colher bons frutos pelo seu alcance regional a título de proteção ambiental integrada, o que permite maior celeridade das políticas conjuntas elaboradas, compartilhamento de responsabilidades e coordenação que faz aumentar o senso de cooperação. Outras medidas, como monetização de ativos ambientais e gestão compartilhada das UCs, são louváveis, mas precisam ser observadas de perto quanto à sua implementação.

Outra inovação importante foi buscar suporte técnico com uma organização não governamental, o MapBiomass, para que, com os relatórios de imagens de satélites em alta definição, o tratamento das informações e outros levantamentos científicos, o Poder Público subsidie e desenhe políticas ambientais e elabore medidas de intervenção em defesa da natureza. Do ponto de vista financeiro, o anúncio da criação de um fundo ambiental regional é animador, podendo ser a primeira iniciativa em âmbito nacional, com canalização de recursos e até captação de recursos em bloco em organismos estrangeiros para projetos ambientais e aperfeiçoamento técnico de gestores e produtores.

Como nos lembra Raul Machado Horta (1999), a Constituição da República de 1988 exprime o estágio culminante da incorporação do meio ambiente ao ordenamento jurídico do país. A Constituição tornou o meio ambiente tema da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Logo, para além de competências exclusivas em matéria legislativa, a defesa de um meio ambiente sadio e equilibrado para esta e as futuras gerações é dever dos

gestores públicos em todos os níveis, com atuação conjunta e de colaboração mútua, permanente e constitucionalmente obrigatória.

**Abstract:** This article addresses the Brazilian cooperative federalism model and the debate on sustainable development and environmental protection, with an analysis of the division of powers to resolve environmental issues, in the implementation of public policies and inspection. In this regard, the work makes a brief examination of the role and importance of public consortia, an instrument created by Law nº 11.107/2005 based on art. 241 of the 1988 Constitution, in the sharing of responsibilities, especially in terms of the environment, presenting the experience of the Northeast Consortium and the elaboration of its Integrated

Environmental Action Plan, among other measures. This article is based on the idea of the Socio-environmental Rule of Law, which tracks the understanding of the environment as a fundamental right inherent to human dignity, in addition to the international commitments to protect biodiversity to which Brazil is a signatory. The approach of this research is qualitative, exploratory, explanatory, supported by review and bibliographic and documentary research.

**Keywords:** Federalism. Public policy. Powers. Public consortia.

## Referências

- ALEX, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BAHIA (Governo do Estado). *Relatório de prestação de contas do FERFA 2020*. Secretaria do Meio Ambiente, 2021. Disponível em: [www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/Ascom/FERFA\\_Relatorio\\_Seguranca/RelatorioFerfa2020.pdf](http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/Ascom/FERFA_Relatorio_Seguranca/RelatorioFerfa2020.pdf). Acesso em: 3 fev. 2023.
- BERTÉ, Rodrigo. *Gestão socioambiental no Brasil: uma análise ecocêntrica*. Curitiba: InterSaberes, 2013.
- BORINELLI, Benilson *et al.* Os gastos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. *Rev. Serv. Público Brasília*, Brasília, n. 68. p. 807-834, out./dez. 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/1532/1933/9651>. Acesso em: 15 maio 2020.
- BRASIL. Ministério da Economia. *CVM e Consórcio Nordeste firmam Acordo de Cooperação para gerar desenvolvimento sustentável no Nordeste*. Brasília, out. 2021. Disponível em: [www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/cvm-e-consorcio-nordeste-firmam-acordo-de-cooperacao-para-gerar-desenvolvimento-sustentavel-no-nordeste](http://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/cvm-e-consorcio-nordeste-firmam-acordo-de-cooperacao-para-gerar-desenvolvimento-sustentavel-no-nordeste). Acesso em: 4 fev. 2022.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Consórcios Públicos*. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuossolidos/cons%C3%B3rcios%C3%BAblicos.html>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- BRASIL Verde: governadores avançam na criação de consórcio em defesa do desenvolvimento sustentável. *ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente)*, 18 out. 2021. Disponível em: [www.abema.org.br/noticias/655-brasil-verde-governadores-avancam-na-criacao-de-consorcio-em-defesa-do-desenvolvimento-sustentavel](http://www.abema.org.br/noticias/655-brasil-verde-governadores-avancam-na-criacao-de-consorcio-em-defesa-do-desenvolvimento-sustentavel). Acesso em: 4 fev. 2023.
- BRITO, Débora. Brasil tem 491 consórcios públicos, mostra levantamento. *Agência Brasil*, 8 dez. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-12/brasil-tem-491-consorcios-publicos-mostra-levantamento>. Acesso em: 10 maio 2022.
- BROIETTI, Cleber *et al.* O impacto dos consórcios públicos no gasto ambiental nos municípios do sul do Brasil. *Rev. Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 23, 2020. Disponível em: [www.scielo.br/j/asoc/a/CT7R4DMzY9kZ33b5TrpQ4mS/?lang=pt](http://www.scielo.br/j/asoc/a/CT7R4DMzY9kZ33b5TrpQ4mS/?lang=pt). Acesso em: 3 fev. 2023.
- CALDEIRA, Jorge *et al.* *Brasil: paraíso restaurável*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- CAVALCANTE, Denise L. Direito tributário e meio ambiente. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPINOLA, Ana Luísa Silva (Orgs.) *Direito Ambiental e sustentabilidade*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015.
- CONSÓRCIO NORDESTE. *Nordeste pela ação climática*, 19 abr. 2021.
- CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos E. Faraco. *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. São José, SC: Conceito, 2010. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/345462/mod\\_folder/content/0/3.0.1%20CONTI.%20Federalismo%20Fiscal%20e%20Fundos%20de%20Participacao%20pp.%201-73.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/345462/mod_folder/content/0/3.0.1%20CONTI.%20Federalismo%20Fiscal%20e%20Fundos%20de%20Participacao%20pp.%201-73.pdf?forcedownload=1). Acesso em: 5 jul. 2022.
- CONTI, José Mauricio, SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- COUCEIRO, Leonardo da Costa. Os consórcios públicos e o federalismo cooperativo. *Revista DPU*, n. 34, jul./ago. 2010. Disponível em: [https://repositório.idp.edu.br/bitstream/123456789/706/1/Direito%20Publico%20n342010\\_Peter%20Haberle.pdf](https://repositório.idp.edu.br/bitstream/123456789/706/1/Direito%20Publico%20n342010_Peter%20Haberle.pdf). Acesso em: 15 maio 2022.
- ESTADOS formalizam a criação da Rede Nordeste do Meio Ambiente – SEMA/BA. *ABEMA (Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente)*, 25 set. 2020. Disponível em: [www.abema.org.br/noticias/533-estados-formalizam-a-criacao-da-rede-nordeste-do-meio-ambiente-sema-ba](http://www.abema.org.br/noticias/533-estados-formalizam-a-criacao-da-rede-nordeste-do-meio-ambiente-sema-ba). Acesso em: 3 fev. 2023

- FARIAS, Paulo José. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 135, jul./set. 1997. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/281](http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/281). Acesso em: 15 maio 2022.
- FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- FIORILLO, Celso A. Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- HAWKEN, Paul et al. *Capitalismo natural: criando a próxima revolução industrial*. Trad. Luiz A. Araújo e Maria L. Felizardo. São Paulo: Cultrix, 1999.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- LEITE, Héber Tiburtino. *Contemporaneidade e federalismo de cooperação mediante a formalização de consórcios públicos: análise da atuação internacional do consórcio nordeste em busca do desenvolvimento regional*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2021.
- LEHFELD, Lucas S.; OLIVEIRA, Raul M. F. Estado socioambiental de direito e o constitucionalismo garantista: o princípio In Dubio Pro Natura como mecanismo de controle do ativismo judicial contrário à tutela dos direitos fundamentais ambientais. *Conpedi Law Review*, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3612>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Cartilha de orientações: atuação dos consórcios no licenciamento municipal ambiental. Disponível em: <https://desenvolvimento.mg.gov.br/assets/projetos/1064/898bb1aa3e0a9ec356c6f127a51c7729.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- MOTA, Maurício (Coord.). *Função social do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- NUSDEO, Ana Maria. *Pagamento por serviços ambientais. Sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.
- PIAUI (Estado). Consórcio Nordeste. Extrato de Acordo de Cooperação Técnica nº 002/2021. *Diário Oficial*, n. 135. Teresina, 29 jun. 2021.
- PIAUI (Estado). Consórcio Nordeste. Portaria nº 04/Cidsne/Pres. Institui a Câmara Temática do Meio Ambiente no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. *Diário Oficial*, n. 44. Teresina, 4 mar. 2021.
- PLATONOW, Vladimir. Óleo que atingiu praias do Nordeste veio de petroleiro grego, diz PF. *Agência Brasil*, 20 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-12/oleo-que-atingiu-praias-do-nordeste-veio-de-petroleiro-grego-diz-pf>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- PROJETO MAPBIOMAS. Relatório anual do desmatamento no Brasil 2021. São Paulo: MapBiomass, 2022. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021\\_Completo\\_FINAL\\_Rev1.pdf](https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf). Acesso em: 3 fev. 2023.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais: Leis n. 11.079/2004, 11.107/2005 e 9.637/98*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ROCHA, Julio C. Sá; BARRETO, Ariadne Muricy. Desafios do federalismo cooperativo na gestão ambiental: impasses e perspectivas na atuação dos consórcios públicos. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v. 14, n. 2, p. 107-122, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/33327>. Acesso em: 15 maio 2022.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- SILVA, Renata Araújo da. Gastos ambientais no setor público do Nordeste Brasileiro. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 7, n. 5, p. 50072- 50092, maio 2021. Disponível em: [www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/download/30023/23646](http://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/download/30023/23646). Acesso em: 15 maio 2022.
- SIMAN, Tainá. Consórcio Nordeste: regionalismo subnacional e diplomacia científica. *Observatório de regionalismo*, 13 abr. 2021. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2021/04/13/consorcio-nordeste-regionalismo-subnacional-e-diplomacia-cientifica>. Acesso em: 3 fev. 2023.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui O. Bernardes. *Gestão socioambiental: estratégias na nova era da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- TORRES, Heleno Taveira. *Fundos de participação e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado*. São Paulo: EDUSP, 2016. p. 13-14.

WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. Repartição de competências em matéria ambiental. *In*: WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. *Manual de Direito Ambiental: de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

---

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

SANTANA, Matheus dos Santos. Federalismo, meio ambiente e consórcios públicos: uma breve análise da experiência do Plano de Ação Ambiental Integrado do Consórcio Nordeste. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 45-65, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art04.

---



# Instrumentos econômicos e proteção ambiental: uma reflexão acerca dos incentivos fiscais

**Isabella Remaili Monaco**

Advogada. Mestranda em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo.

**Resumo:** O artigo objetiva trazer uma reflexão crítica acerca da utilização de incentivos fiscais para estimular a proteção ambiental, a fim de demonstrar que, apesar de suas vantagens, esses instrumentos têm limitações jurídicas, orçamentárias, principiológicas e práticas. Por tais motivos, devem ser pensados e utilizados com cautela ou, ainda, substituídos por outros instrumentos econômicos que, a depender do caso, mostrem-se mais eficazes e eficientes, além de menos custosos para o Estado.

**Palavras-chave:** Incentivo fiscal. Proteção ambiental. Limitações. Alternativas.

**Sumário:** Introdução – **1** A proteção ao meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro e os instrumentos de intervenção estatal para sua persecução – **2** Incentivos fiscais – **3** Limitações ao uso de incentivos fiscais – **4** Limitações jurídicas e orçamentárias – **5** Limitações principiológicas – **6** Limitações práticas – **7** Outros instrumentos econômicos – **8** Repensando os incentivos em matéria ambiental – Conclusão – Referências

## Introdução

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é questão de vida ou morte para o ser humano, e não só sob a perspectiva das futuras gerações, pois muitos já têm sofrido com a contaminação dos alimentos e da água, por exemplo. Não é preciso ser nenhum estudioso para saber disso. Ainda assim, a degradação ambiental resultante da ação humana tem crescido substancialmente nos últimos anos, sobretudo no Brasil.

Além de colocar em risco a vida de todos, a devastação ambiental viola diretamente a Constituição Federal de 1988, infringe diversas outras normas infraconstitucionais brasileiras e ofende, até mesmo, compromissos internacionais firmados pelo Brasil, motivo pelo qual deve ser objeto de preocupação ainda maior do Direito.

Como bem analisa o Professor José Renato Nalini (2015, p. 13), se a proliferação das leis de proteção ambiental não tem correspondido a um efetivo zelo pelo ambiente e mesmo as sanções existentes não têm sido capazes de coibir práticas ilegais, inclusive por serem pouco aplicadas nos casos concretos, só a conscientização da comunidade permitiria reverter a situação. Nesse sentido, o autor propõe a construção de uma “ética ambiental”, que possibilitaria uma mudança na conduta em relação ao meio ambiente por meio da alteração dos valores da sociedade e de sua cultura.

Decerto, o ideal seria a conscientização e a criação da ética ambientalista. No entanto, esse processo é evidentemente lento e encontra inúmeras resistências. Isso não é razão para relegá-lo a segundo plano, mas revela a necessidade de conduzi-lo juntamente a outras estratégias.

Nesse contexto, o Direito Financeiro, apesar de pouco associado às questões ambientais (CONTI, 2019, p. 1), exsurge como ferramenta-chave para equacionar o problema. Como se sabe, a velha lógica dicotômica entre desenvolvimento e proteção ambiental, segundo a qual esses dois objetivos são incompatíveis, segue sendo, na prática, o paradigma econômico predominante. De fato, o chamado desenvolvimento sustentável tem, hoje, a curto prazo, custos mais elevados, e mesmo que, a médio e longo prazos, seja mais econômico ser ético (NALINI, 2015, p. 14) – afinal, diversos gastos com a solução de problemas resultantes da irresponsável relação com o meio ambiente poderiam ser evitados –, o lucro imediato continua sendo a prioridade.

Assim, se a conscientização social ainda é um processo incipiente, as leis e sanções que dela decorrem são insuficientes e os agentes econômicos, resistentes a medidas sustentáveis.

É preciso encontrar outro estímulo à preservação, que se faz tão urgente e imprescindível. Nada mais racional, portanto, que interferir em uma lógica econômica de busca desmedida pelo lucro utilizando instrumentos também de ordem econômica, os quais podem e devem ser utilizados para induzir a proteção ambiental.

É nesse ponto que o Direito Financeiro tem papel essencial, pois são as normas financeiras e orçamentárias que possibilitarão ao Estado intervir economicamente, aportando recursos financeiros ou a eles renunciando, a fim de reduzir os custos de uma produção sustentável, fazendo com que não seja mais preterida.

Entre os vários instrumentos econômicos estão os chamados incentivos fiscais, que, como se verá nas próximas páginas, correspondem a desonerações tributárias. Os tributos afetam diretamente os preços do mercado e, por isso, não são raras as tentativas de evitá-los ou reduzi-los com planejamentos tributários diversos. Assim, mostra-se pertinente o estímulo à proteção ambiental, fornecendo, como contrapartida, a redução da carga tributária.

A utilização de incentivos fiscais, da extrafiscalidade, para induzir boas práticas ambientais vem sendo muito defendida por tributaristas e ambientalistas. Essa defesa, todavia, nem sempre vem acompanhada de uma análise crítica de todas as limitações, de todos os problemas que permeiam a concessão de um incentivo fiscal pelo Estado, na medida em que configura um gasto tributário.

Tendo isso em vista, este artigo abordará as limitações dos incentivos fiscais, sobretudo em matéria ambiental. Não se pretende desqualificar esses instrumentos para fins de proteção ao meio ambiente, mas trazer um contraponto, um alerta para a necessidade de empregá-los com cautela. E mais: almeja-se indicar que outros instrumentos podem ser, por vezes, mais eficazes e eficientes, devendo, então, ser preferidos; ou, ainda, que esses incentivos podem ser melhores, a depender da forma como são estruturados.

Para tanto, esta análise foi dividida em quatro partes: na primeira, observa-se a proteção ambiental enquanto direito cuja efetividade depende da intervenção do Estado e as espécies de instrumentos utilizados para intervir; na segunda, são abordados os incentivos fiscais de modo detido, assim como suas limitações em matéria ambiental; na terceira, discute-se importante instrumento econômico que vem galgando espaço no Brasil; e, por fim, na quarta parte, destacam-se aspectos que devem ser observados para a indução das boas práticas ambientais.

## 1 A proteção ao meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro e os instrumentos de intervenção estatal para sua persecução

Por muitos anos, o meio ambiente foi tido como fonte inesgotável de recursos, cujo aproveitamento gerava benefícios econômicos ao homem. Entretanto, a exploração excessiva acabou evidenciando a finitude desses recursos, bem como a necessidade de se conferir maior importância à questão ambiental.

Atualmente, a importância do meio ambiente para a sobrevivência humana na Terra é amplamente reconhecida, inclusive sob a perspectiva jurídica. Tanto é assim que a Constituição Federal de 1988 tratou da questão ambiental em diversos momentos, razão pela qual José Afonso da Silva (2009, p. 49) a considera eminentemente ambientalista.

O art. 225 da Constituição Federal dispõe que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um direito de todos, além de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo o dever do Poder Público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Apesar de o dispositivo inserir-se no Título VIII (Da Ordem Social), o direito ao meio ambiente é considerado direito fundamental do cidadão (FREITAS, 2002, p. 25).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, já reconheceu o direito ao meio ambiente como um direito humano fundamental de terceira geração, indisponível e cuja violação corresponde a um dever imprescritível de reparação dos danos ambientais.<sup>1</sup>

Além da tutela constitucional, o Brasil conta com diversos diplomas normativos legais e infralegais de proteção ao meio ambiente, sendo considerado um país bastante avançado em termos de legislação ambiental.

Contraditoriamente, o Brasil segue com elevados índices de degradação ambiental. Embora um longo caminho tenha sido trilhado até que se chegasse ao nível de consciência que se tem hoje (FREITAS, 2002, p. 18), fato é que não se alcançou, ainda, uma consciência comunitária, uma ética ambiental, predominando a lógica de que o desenvolvimento econômico e o lucro devem ser buscados ainda que em detrimento da proteção ambiental.

Sob a ótica econômica, pode-se dizer que os problemas ambientais surgem como falhas de mercado, na medida em que as ações ambientalmente positivas não são recompensadas, assim como as ações negativas não sofrem qualquer oneração. De acordo com a Professora Ana Maria de Oliveira Nusdeo (2006, p. 359), essas falhas são externalidades, as quais podem ser definidas como custos – externalidades negativas, a exemplo da poluição – ou benefícios – externalidades positivas, a exemplo da manutenção de áreas florestais –, que se transferem de determinadas unidades do sistema econômico para outras ou para a comunidade como um todo, fora do mercado. Dessa maneira, sua existência atrapalha a correta definição dos preços, fazendo com que deixem de refletir o real custo da produção e, assim, haja espaço, de um lado, para o favorecimento das atividades danosas ao ambiente e, de outro, para o desmerecimento daquelas protetivas.

Paralelamente a isso, tem-se que, apesar de os recursos naturais serem essenciais e finitos e, logo, de grande valor para a sociedade, não há incentivo à sua proteção ou ao pagamento pelo seu uso, pois, conforme reconhecido pelo próprio texto constitucional, são eles bens de uso comum do povo, que não podem ser apropriados por uma única pessoa.

Assim, para solucionar o problema, é preciso internalizar as externalidades. No entanto, o mercado, por si só, não é capaz de fazê-lo, seja porque (i) as transações entre particulares, conforme defendido por Coase, seria insustentável, pois envolveria toda a coletividade e relações de desigualdade entre os particulares, seja porque, (ii) economicamente, não há estímulo ao cuidado com um bem de uso comum. Assim, a intervenção do Estado, proposta por Pigou mostra-se essencial (NUSDEO, 2006, p. 361).

Os instrumentos de que se utiliza o Estado para promover a proteção ambiental podem ser classificados em suas espécies: instrumentos de comando ou (comando-controle) e instrumentos econômicos. Os instrumentos de comando-controle são aqueles que fixam normas, regras, procedimentos e padrões determinados para as atividades econômicas, cujo descumprimento acarreta sanção administrativa e penal (NUSDEO, 2006, p. 364). São alvo de diversas críticas, entre as quais podem ser destacadas as seguintes: necessidade de grande estrutura de fiscalização; indevida aplicação de padrões iguais a plantas industriais distintas; dependência do setor empresarial para obtenção de informações; elevados custos de implementação do controle; e baixa eficácia.

<sup>1</sup> “Ementa: (...) 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. (...) Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 654.833, Relator Ministro Alexandre de Moraes, j. 20.04.2020).

De fato, no Brasil, seja pela dificuldade de controle, pela deficiência na fiscalização ou pela “ineficiência administrativa no exercício do poder de polícia ambiental” (LOURENÇO, 2019, p. 240), é fato que as diversas leis não têm obstado o avanço do desmatamento, das queimadas e da poluição, tendo o país sido palco de desastres, como o rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho e, recentemente, extensas queimadas no Cerrado. Embora as normas também sejam importantes, é preciso que estejam aliadas a outros mecanismos.

Os instrumentos econômicos podem ser definidos como aqueles que atuam diretamente nos custos de produção e consumo dos agentes, por meio de sua criação, majoração ou redução (MOTTA *apud* NUSDEO, 2006, p. 365). São exemplos os tributos, os preços públicos, os subsídios e as transações de direitos ou créditos.

Ora, justamente por interferirem na lucratividade dos agentes econômicos, esses instrumentos têm grande caráter indutor de comportamentos, tendo plena aptidão para estimular ações protetivas e desestimular ações lesivas ao meio ambiente.

Aliás, sua utilização encontra fundamento de validade na própria Constituição Federal de 1988. Ao tratar da ordem econômica, o art. 170 da Constituição Federal dispõe que ela será fundada na valorização do trabalho e na livre-iniciativa, tendo, por fim, que assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios elencados nos incisos, entre os quais o da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (inciso VI). Dessa maneira, o dispositivo constitucional autoriza a intervenção estatal na economia com a finalidade de defender o meio ambiente, sendo permitido atribuir à atividade um tratamento mais ou menos oneroso, a depender do impacto ambiental causado.

Nesse sentido, a legislação ambiental prevê expressamente a utilização desses instrumentos em diversas oportunidades:

- (i) o art. 5º, III, IV e V da Lei nº 9.433/1997 dispõe que são instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso de recursos hídricos e a compensação a Municípios;
- (ii) o art. 9º, XIII, da Lei nº 6.938/1981 (incluído pela Lei nº 11.284/2006) estabelece que são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente “os instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros”;
- (iii) o art. 8º, IX, da Lei nº 12.305/2010 prevê que são instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros, os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;
- (iv) o art. 1º-A da Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) menciona que a lei prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Devidamente justificadas, jurídica e economicamente, a legitimidade e a importância da instituição desses instrumentos, é preciso compreendê-los. Como se pode notar, a legislação não se utilizou de uma classificação uniforme nem de definições precisas de cada tipo de instrumento; tampouco a doutrina revelou grande preocupação com o tema. Diante disso, este trabalho adotará a seguinte classificação: instrumentos econômicos, para fins ambientais, serão aqui tratados como gênero que compreende quatro espécies: instrumentos fiscais, financeiros, creditícios e de mercado. Essas espécies são caracterizadas a seguir.

Instrumentos de mercado podem ser entendidos como aqueles que alocam direitos de uso dos recursos naturais ou de emissão de poluentes, criando mecanismos para sua transação entre os agentes econômicos (NUSDEO, 2006, p. 368). Assim, estabelecida uma quantidade total de que se pode dispor e alocados inicialmente os direitos, aqueles agentes que reduzem suas emissões vendem seus direitos creditórios àqueles que não conseguem fazê-lo. Exemplo disso foi previsto pelo próprio Protocolo de Kyoto: com o intuito de reduzir a emissão de gases de

efeito estufa (GEE) e promover o sequestro de carbono, foi proposto o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), por meio do qual os países em desenvolvimento que conseguissem reduzir suas emissões poderiam vender seus créditos de carbono aos países desenvolvidos que não atingissem as metas de redução.

Instrumentos creditícios, por sua vez, estão relacionados às operações de crédito. José Maria Arruda de Andrade (2017, p. 4) define o que chama de benefício creditício como “subsídios decorrentes de programas oficiais de crédito com taxas de juros inferiores ao custo de captação do governo e que são operacionalizados por meio de fundos ou programas”. Como destaca o autor, a diferença relacionada aos juros é assumida pelo governo, tornando a obtenção de crédito mais atraente e acessível.

Instrumentos financeiros, por seu turno, serão considerados todos aqueles que, não sendo tributos nem instrumentos creditícios, implicam transferências de recursos públicos para incentivo a determinada conduta ou cobranças públicas para desincentivo ou compensação pelo dano ambiental. Ou seja, podem representar receita ou despesa pública, desde que estas não sejam de natureza tributária. Exemplos são as cobranças pelo uso dos recursos como a água, subvenções e pagamentos por serviços ambientais.

Por fim, instrumentos fiscais ou tributários são aqueles que derivam da relação fisco-contribuinte e envolvem criação, majoração ou redução única e exclusivamente de tributos. Entre os instrumentos fiscais estão, portanto, os incentivos fiscais ou benefícios tributários, os quais, embora muito valiosos para a pauta ambiental, apresentam limitações que não podem ser esquecidas. É disso que se tratará a seguir.

## 2 Incentivos fiscais

Pelo exposto, os instrumentos fiscais envolvem a criação, a majoração ou a redução de tributos. Os incentivos fiscais, ou benefícios tributários, por sua vez, são espécies de instrumentos fiscais associadas, apenas, à redução<sup>2</sup> do ônus tributário,<sup>3</sup> configurando, portanto, uma benesse tributária. Nas palavras de José Maria Arruda de Andrade (2017, p. 2), benefícios tributários são favores tributários destinados a categorias de contribuintes, correspondendo a renúncias de receitas e, portanto, a gastos tributários indiretos. Estes, de acordo com Andrade (2015, p. 2), são indiretos por derivarem de uma não arrecadação.

É justamente por isso que Celso de Barros Correia Neto (2012, p. 132) defende que os supostos gastos são assim chamados de modo equivocado. Segundo ele, a despesa fiscal em questão difere da despesa pública em geral, na medida em que se traduz em uma não arrecadação, e logo, em uma não despesa. O efeito disso é o “empobrecimento do Estado na exata proporção do enriquecimento do contribuinte”, como explica Elcio Fiori Henriques (2009, p. 12).

Além disso, os incentivos devem ser concedidos de maneira discricionária, não se podendo assim chamar, por exemplo, as imunidades tributárias, que decorrem obrigatoriamente do texto constitucional (CORREIA NETO, 2012, p. 115).

Entre outras hipóteses, os incentivos fiscais podem apresentar-se na forma de reduções de alíquota, isenções e créditos presumidos. Como se sabe, a carga tributária no Brasil é

<sup>2</sup> De acordo com Celso de Barros Correia Neto (2012, p. 111), os incentivos fiscais *lato sensu* podem ser classificados em incentivos com redução da carga fiscal e sem redução dela. Nesse segundo grupo, estariam incluídos benefícios relacionados aos deveres instrumentais. No entanto, em se tratando de estímulo à proteção ambiental, estes não parecem suficientes, por todos os fundamentos já apresentados. Assim, os incentivos são aqui definidos pelo primeiro grupo, que, como explica o autor, corresponde aos incentivos *stricto sensu*.

<sup>3</sup> É interessante a distinção feita José Maria Arruda de Andrade (2017, p. 2) entre benefício tributário e regime tributário alternativo. Segundo o autor, regime tributário alternativo “seria a forma de tributação distinta de outra anterior ou mais ampla e que, ainda que represente uma arrecadação inferior a daquela que seria a tradicional, não se deveria considerá-la como uma renúncia tributária de gasto indireto, já que ela (i) ou atenderia aos próprios preceitos constitucionais ou (ii) seria uma tributação cujo caráter alternativo ou de não tributação decorreria de proibição constitucional, não configurando, portanto, um ato voluntário do Poder Executivo e Legislativo”. Exemplo disso seriam o Simples Nacional e a Zona Franca de Manaus.

muito elevada, implicando alto custo no desenvolvimento das atividades econômicas. Assim, a desoneração tem grande potencial de tornar a atividade mais viável e lucrativa e, logo, de induzir os agentes a promover a proteção ambiental.

Em se tratando de tributo com a finalidade de indução, está-se no âmbito da extrafiscalidade.<sup>4</sup> O tributo tem, basicamente, duas funções: (i) a arrecadatória ou fiscal, que é a principal razão pela qual é instituído; e (ii) a extrafiscal, por meio da qual é empregado com a finalidade primeira de induzir determinado comportamento, seja estimulando-o, por meio de incentivos fiscais – extrafiscalidade negativa –, seja desestimulando-o, com criação e majoração de tributos – extrafiscalidade positiva.

Ainda que a tributação acabe sempre tendo um efeito sobre os comportamentos, a extrafiscalidade é caracterizada exatamente por ter esse efeito como objetivo principal. Sua aptidão para promover a preservação ambiental é amplamente reconhecida pela legislação e pela doutrina, nacionais e internacionais.<sup>5</sup> Nesse sentido, Denise Lucena Cavalcante (2015, p. 442) defende que todas as espécies tributárias poderiam ter em sua motivação um critério ambiental, podendo ser redirecionadas para a preservação. Compartilha da ideia Regina Helena Costa (2011, p. 332), que destaca, ainda, a ascensão internacional da expressão “tributação ambiental”, bem como o fato de que diversos países desenvolvidos, como França, Alemanha e Estados Unidos, já contam com tributos ambientais.<sup>6</sup> Os incentivos fiscais, especificamente, também já estão presentes em diversas legislações.

No Brasil, por exemplo, podem-se mencionar: (i) isenção do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR) em relação às áreas preservadas (art. 10 da Lei nº 9.393/1996); (ii) redução de até dois pontos percentuais na alíquota no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os veículos que atenderem a requisitos específicos de eficiência energética (Programa Rota 2030 – Lei nº 13.755/2018); (iii) descontos concedidos por diversos Municípios no valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em virtude da adoção de práticas sustentáveis nas construções; entre outros.

A experiência estrangeira também conta com incentivos fiscais. A título exemplificativo, vários países demonstram grande preocupação com construções sustentáveis. Na Bélgica, os particulares que atenderem a determinados critérios verdes podem ser beneficiados com a redução do chamado Imposto Retido na Fonte Imobiliária (DANTAS *et al.*, 2015, p. 45). Na França, os edifícios que passem a exercer baixo consumo de energia podem obter isenção de 50% ou 100% do imposto sobre a propriedade local, por um prazo de até 5 anos (DANTAS *et al.*, 2015, p. 47).

Ademais, é de se notar que a extrafiscalidade atende, basicamente, a três princípios ambientais: princípio do poluidor-pagador, do usuário-pagador e, o mais novo deles, do protetor-recebedor. Os dois primeiros trazem a ideia de que quem polui ou quem explora os recursos naturais deve arcar com os custos correspondentes. O último, de modo inverso, estabelece que aquele que protege o meio ambiente deve ser recompensado. É, portanto, a este que os incentivos fiscais mais se aproximam (HUPFFER; WEYERMÜLLER; WACLAWOVSKY, 2011, p. 107).

Além de permitir a concretização do princípio do protetor-recebedor, a extrafiscalidade negativa e, logo, os incentivos fiscais, permite estimular a inovação tecnológica, a qual pode contribuir muito para o desenvolvimento sustentável (BRANDÃO, 2013, 77).

<sup>4</sup> Nas palavras de Roque Antonio Carrazza (2013, p. 127), “há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa”.

<sup>5</sup> Cf. Juras (2009).

<sup>6</sup> Muito se discute sobre a criação, no Brasil, de tributos ambientais propriamente ditos. A ideia, contudo, encontra algumas limitações práticas e jurídicas. Como aponta Denise Lucena Cavalcante (2015, p. 439), o Brasil já tem uma carga tributária muito elevada, motivo pelo qual defende a autora o redirecionamento dos tributos já existentes às finalidades ambientais. Pedro Fernando Nery (2014, p. 3) também aponta a dificuldade de implementação, por exemplo, de um tributo sobre poluição, bem como a ausência de estigma às condutas poluidoras.

Ocorre que, além de vantagens, a extrafiscalidade, sobretudo em matéria de incentivos fiscais, deve respeitar diversos limites, como se verá a seguir.

### 3 Limitações ao uso de incentivos fiscais

A despeito de todas as vantagens que a utilização de incentivo fiscal para fins ambientais pode proporcionar, não se pode olvidar que esse instrumento tem diversas limitações, as quais devem ser observadas, inclusive, por, em parte, decorrerem da lei.

Apesar disso, essas limitações têm sido pouco estudadas pela doutrina brasileira, que se dedica mais a exaltar a potencialidade da extrafiscalidade para auxiliar na pauta ambiental, dado ser ela ainda subutilizada no país com essa finalidade. Como afirma Heleno Taveira Torres (2012, p. 1), “o descompasso entre as políticas ambiental e tributária é alarmante”.

No entanto, até mesmo para que se faça uma defesa consciente dos mecanismos a serem empregados na promoção da preservação, é preciso conhecer e compreender seus limites. Afinal, existem, atualmente, diversos instrumentos econômicos que podem servir ao mesmo objetivo, devendo-se eleger aquele que pode oferecer melhor resultado em determinada situação. Ainda, analisar os problemas relacionados aos incentivos fiscais permite estruturá-los de maneira a alcançarem maior eficácia em sua aplicação e eficiência no gasto público que representam.

Assim, nas próximas linhas, serão analisadas as principais limitações da extrafiscalidade negativa, apenas dividindo-as em limitações de ordem (i) jurídica e orçamentária (disposições constitucionais e infraconstitucionais); (ii) principiológica; e (iii) prática (relacionadas à implementação).

### 4 Limitações jurídicas e orçamentárias

A extrafiscalidade negativa é conformada pelo texto constitucional e pela legislação em várias oportunidades.

O art. 150 da Constituição Federal, ao tratar das limitações ao poder de tributar, estabelece, em seu §6º, que qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão de tributos só poderá ser concedido mediante lei específica federal, estadual ou municipal que regule exclusivamente a matéria ou o correspondente tributo. Ou seja, a concessão de incentivos fiscais deve obedecer ao requisito formal da lei específica que trate tão somente da matéria ou do tributo a que se refere, bem como à regra de competência, segundo a qual o incentivo deve ser concedido pelo ente competente para instituição do tributo.

Isso, contudo, não é suficiente. Nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, o dispositivo tem o claro objetivo de controle dos gastos tributários, encontrando correspondência direta no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Anterior à previsão constitucional, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal é ainda mais específico, condicionando a concessão do incentivo ao atendimento de uma das hipóteses dos incisos I e II do *caput*, quais sejam, respectivamente: (i) a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; e (ii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Neste último caso, o § 2º exige que o benefício só entre em vigor quando da implementação das medidas.

Ainda, o § 1º define renúncia de receitas da seguinte maneira: “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.”

Nessa toada, com a finalidade de dar transparência ao efeito da renúncia de receitas, o art. 165, §6º, da Constituição Federal prevê que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Além disso, a concessão de incentivos fiscais também está limitada não só pelas normas orçamentárias, mas pelo próprio orçamento. Afinal, como o gasto tributário indireto diminui a arrecadação, o ente federado deve avaliar se tem condições de efetivar a renúncia de receita, zelando pela saúde financeira das contas públicas.

Esse ponto ficou ainda mais evidente no contexto de grave crise financeira decorrente da pandemia da covid-19, que inspirou a redação da recente Emenda Constitucional nº 109/2021, que acresceu à Constituição Federal o art. 167-A, o qual dispõe que, verificado que a relação entre despesas e receitas correntes supera 95%, nos últimos 12 meses, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária (inciso X).

Ademais, deve-se lembrar que poderá haver mais exigências na própria lei concessiva do incentivo.

## 5 Limitações principiológicas

Como destacam Caliendo, Rammê e Muniz (2014, p. 5), aplicam-se à extrafiscalidade os seguintes princípios: (i) princípio da tipicidade, segundo o qual a medida extrafiscal depende de previsão normativa precisa; (ii) princípio do controle finalístico, de acordo com o qual devem ser verificadas a adequação da instituição de medida e a pertinência de seus efeitos; (iii) princípio da suficiência, do qual decorre que a medida extrafiscal deve atender a uma despesa pública, a qual, por seu turno, deve observar a razoabilidade de sua imposição, o que significa que a medida deve ser suficiente e necessária ao efeito pretendido; (iv) princípio da neutralidade, do qual decorre que a extrafiscalidade deve ser residual, aplicando-se de maneira motivada e, de preferência, por prazo determinado; e (v) princípio da subsidiariedade, para o qual a medida extrafiscal é subsidiária, devendo ser aplicada nos casos em que a complexidade e a relevância da matéria exijam tal escolha pública, como é a questão ambiental.

Disso se depreende que a instituição de incentivos fiscais é medida de exceção, estabelecida por lei, que deve bastar ao alcance dos efeitos pretendidos, efeitos estes que devem ser submetidos a um controle para fins de avaliação de sua pertinência.

Nesse sentido, Martha Toribio Leão (2014, p. 119) defende que as normas tributárias indutoras devem se sujeitar a um controle do Poder Judiciário e que esse controle deve considerar os seguintes critérios: (i) controle de eficácia, do qual decorre que a norma só será legítima se produzir efeitos na realidade econômica ou social; (ii) postulado da proporcionalidade, segundo o qual a restrição aos direitos dos contribuintes deve ser adequada à finalidade almejada, necessária e proporcional em sentido estrito; (iii) complementaridade, subsidiariedade e economicidade, os quais preveem que as normas tributárias indutoras sejam complementares a outros mecanismos de intervenção, utilizadas em última instância, e efetivamente produzam o efeito econômico desejado; (iv) cumprimento da finalidade, de acordo com o qual é preciso verificar constantemente a necessidade de manutenção da norma; e, ainda, (v) princípio da igualdade e da capacidade contributiva, que contempla a escolha de um fato que represente

uma manifestação de riqueza, bem como a vedação à tributação do mínimo existencial e da utilização do tributo com efeito de confisco.

## 6 Limitações práticas

As limitações práticas estão relacionadas à efetiva implementação desses incentivos, que, muitas vezes, colide com as demais limitações anteriormente mencionadas. Como se verá a seguir, os inconvenientes que afetam os incentivos fiscais de modo geral agravam-se ainda mais quando se trata de matéria ambiental.

Denise Lucena Cavalcante (2015, p. 439) aponta alguns dos problemas mais notórios relacionados aos incentivos fiscais. O primeiro deles concerne à inadequada transferência de responsabilidade dos danos ambientais, na medida em que a concessão de um incentivo fiscal exige compensação e, logo, “quando alguém deixa de pagar, outro pagará”. Por isso, conclui que “é preciso conceder incentivos com muito cuidado, sendo fundamental uma adequada análise técnica para justificar as desonerações, pois, caso contrário, só serão agravadas as divergências do sistema, que já se encontra repleto de contradições e incentivos desnecessários”.

O segundo refere-se ao fato de haver vários casos em que os incentivos representam mero gasto tributário, sem qualquer ganho ambiental como contrapartida:

Na prática, veem-se casos nos quais o incentivo fiscal não reflete nenhum ganho ambiental, mas tão somente lucro para o empreendedor. O produto final continua com o mesmo preço e, às vezes, até mais caro. É preciso que o poder público fique atento e evite que tais incentivos sejam simplesmente convertidos em lucro e, da mesma forma, impedir que o pagamento decorrente da compensação por danos ambientais seja embutido no preço do serviço para o consumidor final, pois, se assim ocorrer, não alcançará o fim almejado, qual seja, a proteção ambiental. (CAVALCANTE, 2015, p. 440)

Na verdade, o problema descrito é resultado de uma somatória de problemas, correspondendo a um dos cenários mais graves que se pode cogitar: o do gasto público ineficaz, ineficiente, carente de fiscalização<sup>7</sup> e controle e com o efeito reverso de premiação ao poluidor. Diante disso, à exceção dos princípios da tipicidade, neutralidade e subsidiariedade, veem-se desrespeitadas todas as demais limitações principiológicas. Logicamente, o próprio texto constitucional também é agredido, uma vez que toda a disciplina jurídica voltada à proteção ambiental e ao controle dos gastos públicos resultou inócua.

Segundo Elcio Fiori Henriques (2009, p. 13), a ausência de controles formais sobre os efeitos financeiros dos benefícios fiscais gera diversos problemas para a gestão responsável e planejada das finanças públicas, na medida em que as transferências de recursos carecem de transparência, a qual, lembre-se, foi alvo do art. 165, § 6º, da Constituição Federal.

Quanto à ausência de transparência, Denise Lucena Cavalcante (2018, p. 211) aponta que se trata de um grave problema, sobretudo no que tange aos incentivos com fins ambientais, cuja finalidade é promover a proteção ambiental em caráter de urgência. Segundo ela, não há sequer uma divulgação adequada dos incentivos fiscais concedidos no Brasil, situação que é ainda mais grave entre Estados e Municípios (ANDRADE, 2017, p. 2) – motivo pelo qual a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) promulgou a Resolução nº 06/2016, estabelecendo diretrizes sobre “receita e renúncia de receita”.

Nesse sentido, a análise do Demonstrativo de Gastos Tributários do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019 (DGT PLOA 2019) revela que não houve gasto tributário com a função orçamentária “gestão ambiental”, a única cujo nome indica referência ao meio ambiente.

<sup>7</sup> Com a finalidade de melhorar a fiscalização, inclusive, foi recentemente publicada a Lei nº 9.834/2019, que instituiu, no âmbito federal, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, de natureza consultiva, com a finalidade de avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União.

Isso é uma pequena amostra de quão difícil é obter dados relativos ao meio ambiente a partir do orçamento federal, que, destaque-se, é um dos mais acessíveis ao cidadão.

Além da precária divulgação, há ainda a dificuldade de análise de dados orçamentários relacionados ao meio ambiente. Em pesquisa realizada para averiguar a suficiência dos recursos disponíveis para a implementação de políticas públicas ambientais, Ricardo Ezequiel Torres (2013, p. 61) analisou as leis orçamentárias anuais de 2012 da União, do Distrito Federal e dos 26 Estados e apontou os seguintes obstáculos: (i) dificuldade de extração de dados, em razão da deficiência técnica das peças orçamentárias de diversos Estados, bem como da diferença na maneira como são redigidas; (ii) dificuldade de comparação de dados entre os órgãos das administrações, devido às diferenças entre as desconcentrações administrativas; e (iii) dificuldade na obtenção de peças orçamentárias, em decorrência da ausência de transparência.

Além disso, Cavalcante (2018, p. 200) também identifica que tanto nos Estados como nos Municípios ocorre uma “guerra fiscal”, uma espécie de “leilão” de incentivos injustificados por prazos indeterminados, sem previsão dos impactos orçamentários e sem reflexos no desenvolvimento social.

Urge, portanto, a melhoria no âmbito da governança durante a execução, como afirma José Maria Arruda de Andrade (2016, p. 1), para viabilizar a análise de eficiência e efetividade dos incentivos fiscais. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou várias vezes. No Acórdão nº 1205/2014, o TCU analisou levantamento realizado para avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, no qual se concluiu pela existência das seguintes fragilidades: (i) ausência de disposição normativa sobre o processo de criação, implicando que normas instituidoras de benefícios, normalmente, não estipulam de maneira clara os objetivos, metas e indicadores; (ii) ausência de transparência quanto à metodologia de cálculo; (iii) ausência de monitoramento da concessão e da execução das renúncias; (iv) ausência de avaliação de resultados; (v) deficiências nas informações fornecidas sobre as renúncias tributárias nos relatórios de gestão; entre outras. Diante disso, foi adotada a proposta de encaminhamento, que contemplava, por exemplo: (i) a observação de (a) lei específica e (b) prazo de vigência, de modo a garantir revisões periódicas dos benefícios tributários; (ii) a criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação; (iii) a definição de objetivos, indicadores e metas que possibilitem a avaliação de resultados; etc.

Especificamente sobre a matéria ambiental, as conclusões anteriores mostram-se plenamente aplicáveis.

O Acórdão nº 709/2018, em que se avaliou a preparação do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável, concluiu pela necessidade de, entre outros, adotar providências para (i) atribuir a um órgão ou entidade do Poder Executivo o papel de supervisão das desonerações tributárias de Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição ao Programa de Integral Social (PIS) incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos, tendo em vista a identificação de incentivos à utilização de agrotóxicos no setor agrícola brasileiro, independentemente de seu nível de toxicidade; (ii) criar mecanismos de acompanhamento e avaliação periódica das desonerações de II, IPI, PIS e COFINS, com a definição de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade; (iii) recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que promova a desagregação e a divulgação dos dados sobre desoneração de agrotóxicos e demais itens que compõem o gasto tributário “Desoneração da cesta básica” no DGT, promovendo a transparência.

Ademais, deve-se destacar que, em matéria ambiental, o controle envolve uma dificuldade a mais: a análise de uma política de incentivo fiscal depende da capacidade de identificar as alterações no meio ambiente e atribuí-las ao beneficiário do incentivo. Isso, porém, gera custos

ao Estado, motivo pelo qual a criação de incentivos fiscais também é criticada por ser cara (BRANDÃO, 2013, p. 187).

Mais uma dificuldade encontra-se na supressão dos incentivos fiscais, pois, ainda que toda fiscalização e análise dos resultados tenha sido adequadamente realizada, constatada a necessidade de revogação do incentivo, esta deverá se dar também por meio de lei e com a devida justificativa, em nome da segurança jurídica (CAVALCANTE, 2018, p. 205).

## 7 Outros instrumentos econômicos

Neste ponto, a questão que se coloca é se haveria alternativas aos incentivos fiscais que se mostrem ineficazes e ineficientes. O atual cenário é de diversos instrumentos econômicos disponíveis, como os já mencionados instrumentos financeiros, creditícios e de mercado. Merece destaque, aqui, o chamado pagamento por serviços ambientais, por sua crescente importância, eficácia e eficiência, no Brasil e no exterior.

Recentemente regulamentado pela Lei nº 14.119/2021, é definido por seu art. 2º, IV, como transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outro meio de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e os regulamentares pertinentes.

Os serviços ambientais referidos são atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos, os quais, por sua vez, são definidos como benefícios relevantes para a sociedade e gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais em quatro modalidades: provisão, suporte, regulação e culturais.

O pagamento, a seu turno, pode se dar em diversas modalidades (art. 3º), quais sejam: (i) pagamento direto, monetário ou não; (ii) prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; (iii) compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; (iv) títulos verdes (*green bonds*); (v) comodato; e (vi) cota de reserva ambiental (CRA).

Conforme exposto pelo próprio art. 5º, I, III e IV, da Lei, a Política Nacional de Pagamento por Serviços ambientais tem como diretrizes o atendimento aos princípios do provedor-recebido e do usuário-pagador; a utilização desse instrumento para promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural; e a complementaridade do pagamento em relação aos instrumentos de comando e controle relacionados à conservação do meio ambiente.

Embora a lei seja recente, o pagamento por serviços ambientais já existe há anos no Brasil, tendo seu crescimento alavancado a partir de 2006 (PAGIOLA; GLEN; TAFFARELLO, 2013, p. 1). Dessa maneira, é possível identificar alguns aspectos além daqueles previstos na legislação.

Como ensina Nusdeo (2012, p. 84), o pagamento deve compensar aqueles que renunciaram a benefícios em favor da geração do serviço ambiental; depende de consenso; deve ser igualitário, garantindo aos provedores a mesma quantia por unidade de área ou por indivíduo; deve ser diferente dependendo da renda dos provedores; deve ser diferenciado de acordo com a provisão esperada dos serviços; e, o que parece mais importante, tem como critério para pagamento a efetiva prestação.

Esse é um ponto que nem sempre é observado na concessão dos incentivos fiscais, visto que a renúncia da receita, na maioria das vezes, antecede a realização ou a verificação da prática sustentável.

Além disso, o fato de a escolha dos provedores de serviços levar em consideração não só aqueles que garantem mais serviços, mas aqueles que também têm necessidade de renda em razão da insuficiência de seus ganhos no exercício de atividades de baixo impacto ambiental permite que haja beneficiamento de pessoas que já desempenham atividades sustentáveis, e não só de grandes empresários, cujo potencial para prestar serviços é tão grande quanto o potencial para transformar incentivos fiscais à proteção ambiental em meros privilégios.

## 8 Repensando os incentivos em matéria ambiental

Os incentivos fiscais correspondem a uma ferramenta legítima e importante para o alcance das finalidades ambientais. No entanto, devem ser pensados desde sua instituição até sua implementação, para que, além de serem eficazes, produzindo o efeito desejado, correspondam a um gasto tributário eficiente, ou seja, que resulte em mais benefícios com menores custos.

Nesse cenário, é preciso que sejam utilizados quando se fizerem realmente necessários e constituam o instrumento mais adequado ao objetivo visado.

Não sendo o caso de substituição do incentivo por outro instrumento, é preciso ter cuidado com sua estruturação, acompanhamento, avaliação e transparência, como apontado pelo TCU. Assim, a melhoria na qualidade do incentivo fornecido perpassa pela adequação das leis concessivas dos benefícios – que devem estabelecer metas, acompanhamento, parâmetros para controle e vigência do incentivo criado, a fim de que este, com o tempo, não se converta em privilégio (CORREIA NETO, 2012, p. 199) –, bem como pela implementação do acompanhamento, da avaliação e, se for o caso, da própria revogação das medidas.

Como destaca Denise Lucena Cavalcante (2018, p. 205), “os incentivos fiscais com fins ambientais devem ser condicionados a resultados concretos (lucro ambiental)”. Justamente por isso, em determinados casos seria possível, por exemplo, buscar a estruturação de um benefício cuja concessão se dê após a verificação da condição para sua concessão (“efetiva prestação”) ou favoreça grupos que, espontaneamente, já desempenhem atividades ambientais, evitando as tentativas de subversão.

Afinal, a ineficácia e a ineficiência do incentivo é, mais do que nunca, prejudicial, pois corresponde ao efeito reverso da concessão do incentivo: o desestímulo à proteção ambiental.

### Conclusão

A extrafiscalidade negativa constitui instrumento de grande relevância para a proteção ambiental. A despeito disso, a concessão de incentivos fiscais apresenta diversas limitações que, apesar de muitas vezes esquecidas, devem ser consideradas. Se, por um lado, é extremamente importante que as limitações jurídicas, orçamentárias e principiológicas sejam respeitadas, por outro, é preciso que as limitações práticas sejam superadas.

O alcance das finalidades ambientais não depende da mera utilização de instrumentos econômicos; é preciso que se escolha o melhor instrumento para a condução, em determinado caso, de um dado comportamento sustentável. O melhor instrumento será o mais eficaz e eficiente no caso concreto e, portanto, nem sempre corresponderá a um incentivo fiscal.

A análise de eficácia e de eficiência, no entanto, resta prejudicada em matéria de incentivos fiscais, o que enseja sua utilização até mesmo para privilegiar aquele que se deveria punir.

Assim, é de grande urgência que os incentivos fiscais passem a ser mais bem estudados, estruturados, acompanhados e avaliados, garantindo que sua escolha seja realmente pertinente, sobretudo quando se trata de finalidades ambientais, assim como também é urgente compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e a concessão de incentivos fiscais condizente com as normas de Direito Financeiro.

**Abstract:** The article aims to bring a reflection on the use of tax incentives to encourage environmental protection, in order to demonstrate that, despite their advantages, these instruments have legal, principled, budgetary and practical limitations. Hence, they must be strategically designed and

used, or even replaced by others that, depending on the case, prove to be more effective and efficient, in addition to being less costly for the State.

**Keywords:** Tax incentive. Environmental Protection. Limitations. Alternatives.

## Referências

- ANDRADE, José Maria Arruda de. A política econômica e a governança dos gastos tributários indiretos. *ConJur*, 30 ago. 2015. Disponível em: [www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos](http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos). Acesso em: 4 jul. 2021.
- ANDRADE, José Maria Arruda de. Ano mostrou seriamente a necessidade de discutir a política fiscal do país. *ConJur*, 24 dez. 2017. Disponível em: [www.conjur.com.br/2017-dez-24/retrospectiva-2017-ano-mostrou-necessidade-discutir-politica-fiscal](http://www.conjur.com.br/2017-dez-24/retrospectiva-2017-ano-mostrou-necessidade-discutir-politica-fiscal). Acesso em: 4 jul. 2021.
- ANDRADE, José Maria Arruda de. Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica. *ConJur*, 21 fev. 2016. Disponível em: [www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica](http://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica). Acesso em: 4 jul. 2021.
- ANDRADE, José Maria Arruda de. Como entender os benefícios fiscais, financeiros e creditícios. *ConJur*, 9 jul. 2017. Disponível em: [www.conjur.com.br/2017-jul-09/estado-economia-como-entender-beneficios-tributarios-financeiros-crediticios](http://www.conjur.com.br/2017-jul-09/estado-economia-como-entender-beneficios-tributarios-financeiros-crediticios). Acesso em: 4 jul. 2021.
- BRANDÃO, Renata Figueirêdo. *Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988*. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. 320 p.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
- BRASIL. Lei nº 14.119/2021. *Política de pagamentos por serviços ambientais*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019*. Brasília, ago. 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 654.833*, Relator Ministro Alexandre de Moraes, j. 20.04.2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1205/2014*. Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 14.05.2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 709/2018*. Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes, j. 04.04.2018.
- CALIENDO, Paulo; RAMMÊ, Rogério; MUNIZ, Veyzon. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção ao meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, v. 76, p. 471 e seguintes, out./dez. 2014.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- CAVALCANTE, Denise Lucena. Direito tributário e meio ambiente. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPINOLA, Ana Luíza Silva (Orgs.) *Direito Ambiental e sustentabilidade*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015.
- CAVALCANTE, Denise Lucena. *A (in)sustentabilidade do atual modelo de incentivos fiscais com fins ambientais*. São Paulo: IBET, 2018.
- CONTI, José Maurício. Direito Financeiro e meio ambiente. *Jota*, 19 set. 2019. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente-19092019](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente-19092019). Acesso em: 14 maio 2021.
- CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro*. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a Tributação Ambiental no Brasil. *Lusíada. Direito e Ambiente*, Lisboa, n. 2/3, p. 329-348, 2011. Disponível em: <http://revistas.iis.ulusiada.pt/index.php/lda/article/viewFile/2142/2261>. Acesso em: 5 maio 2021.
- DANTAS, Marcelo Buzaglo; SCHMITT, Guilherme Berger; FREITAS, Maurício Dupont Gomes de; FERRÚA, Luiz; SOUZA, Marcela Dantas Evaristo de. *Mapeamento de incentivos econômicos para a construção sustentável: a indústria da construção brasileira em busca da sustentabilidade*. Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), 2015. Disponível em: [https://cbic.org.br/sustentabilidade/wp-content/uploads/sites/22/2017/08/Mapeamento\\_de\\_Incentivos\\_Economicos.pdf](https://cbic.org.br/sustentabilidade/wp-content/uploads/sites/22/2017/08/Mapeamento_de_Incentivos_Economicos.pdf). Acesso em: 16 jul. 2021.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- HENRIQUES, Elcio Fiori. *O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- HUPFFER, Haide M.; WEYERMÜLLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G. Uma análise sistêmica do princípio do protetor-recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais. *Revista Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. XIV, n. 1, p. 95-114, jan./jun. 2011.
- JURAS, Ildia da Ascensão Garrido Martins. Uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental: países da OCDE e América Latina. *Consultoria Legislativa da Área XI*, Brasília, maio 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1025>. Acesso em: 12 maio 2021.
- LEÃO, Martha Toribio. *Crítérios para o controle das normas tributárias indutoras: uma análise pautada no princípio da igualdade e na importância dos efeitos*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LOURENÇO, Daniel Braga. Direitos fundamentais, Constituição e meio ambiente. *In*: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de; ALMEIDA, Maíra; SEGUNDO, Elpídio Paiva Luz (Coord.). *30 Anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NERY, Pedro Fernando. Como nossos impostos afetam o meio ambiente? Política tributária e sustentabilidade. *Boletim do Legislativo*, Brasília, n. 18, dez. 2014.

NUSDEO, Ana Maria. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.

NUSDEO, Ana Maria. Pagamento por serviços ambientais. *In*: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; FREITAS, Vladimir Passos de; SPINOLA, Ana Luíza Silva (Orgs.). *Direito Ambiental e sustentabilidade*. 1. ed. Barueri: Manole, 2015.

NUSDEO, Ana Maria. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 101, p. 357-378, jan./dez. 2006. Disponível em: [www.revistas.usp.br/rfdusp/issue/view/5435](http://www.revistas.usp.br/rfdusp/issue/view/5435). Acesso em: 8 maio 2021.

PAGIOLA, Stefano; GLEN, Helena C. von; TAFFARELLO, Denise. Brazil's experience with payments for environmental services. *PES Learning Paper*, n. 2013-1, Washington, DC, World Bank/Latin America and Caribbean Sustainable Development Department, August 2013.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TORRES, Heleno Taveira. Descompasso entre as políticas ambiental e tributária. *ConJur*, 20 jun. 2012. Disponível em: [www.conjur.com.br/2012-jun-20/consultor-tributario-descompasso-entre-politicas-ambiental-tributaria](http://www.conjur.com.br/2012-jun-20/consultor-tributario-descompasso-entre-politicas-ambiental-tributaria). Acesso em: 2 jul. 2021.

TORRES, Ricardo Ezequiel. *O financiamento do meio ambiente no Brasil: uma análise crítica do sistema de custeio em prol da efetivação desse direito difuso*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

---

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

MONACO, Isabella Remaili. Instrumentos econômicos e proteção ambiental: uma reflexão acerca dos incentivos fiscais. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 67-80, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art05.

---

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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"*.

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Disponível em: [www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/secretaria-especial-de-articulacao-social/capa/noticias/o-governo-brasileiro-e-a-agenda-2030-1](http://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 consequente 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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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, Édís. *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.

---



# Cidadania e planejamento orçamentário na proteção do meio ambiente

## José Gebran Batoki Chad

Procurador do Município de Guaratinguetá (SP). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP). Especialista em direito tributário pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Especialista em direito civil e direito processual civil pela Escola Paulista de Direito. Pesquisador no Grupo de Estudo e Pesquisa em Sociologia do Direito e Direitos Socioambientais.

**Resumo:** O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental das presentes e futuras gerações. Sua implementação passa por contextos históricos de diferentes fases, desde uma escassez normativa até a atual fase holística, na qual se busca tutelar os direitos da natureza de maneira sistêmica. No Brasil, essa exigência de proteção eclode com a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, sendo posteriormente consolidada pela Constituição Federal de 1988. É na instituição dessa proteção sistêmica que nasce a necessidade de um desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento decorre de um panorama multidimensional, que permeia algumas perspectivas, entre elas a socioambiental. A sustentabilidade, em seu conceito amplo, passa a abranger diferentes concepções, como as sociais, ambientais, políticas, entre outras, assumindo papel relevante na tutela ambiental e passando-se a exigir a instituição de um padrão comportamental ético cuja efetivação pode ocorrer pela educação ambiental e participação da sociedade de modo ativo. Para uma implementação dessas políticas,

entretanto, é necessário haver previsão orçamentária pelo Estado. É no segmento financeiro estatal que se estipula e se verifica o planejamento orçamentário da Administração Pública, necessário para instituição de metas, diretrizes e objetivos do gasto público como um todo, abrangendo a proteção do meio ambiente. Com base em uma análise jurídica dogmática, buscou-se compreender qual é a possível relação entre o exercício de cidadania e o planejamento orçamentário público e sua relevância na proteção do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Ética ambiental. Cidadania ampla. Direito financeiro. Planejamento orçamentário da Administração Pública.

**Sumário:** Introdução – **1** Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: evolução normativa e alguns aspectos conceituais e históricos – **2** Ética ambiental, educação e cidadania – **3** Meio ambiente e sua relação com o direito financeiro – **4** – Planejamento orçamentário na Administração Pública – Conclusão – Referências

## Introdução

Este artigo busca analisar a relação do exercício de cidadania com o gasto orçamentário com o meio ambiente, enquanto vetores para implementação e concretização de objetivos de uma ética ambiental. Desse modo, tenta-se analisar o contexto histórico da evolução protetiva legal do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, além de analisar a formação de uma ética ambiental, a partir da educação e da cidadania como instrumentos efetivos para a proteção sistêmica do meio ambiente, bem como as possíveis relações desses instrumentos de proteção ambiental com o planejamento orçamentário da Administração Pública.

Desse modo, busca-se tratar do estudo de algumas das vertentes literárias que explicam a ideia de sustentabilidade, cidadania ativa e planejamento orçamentário da Administração Pública, relacionando-as ao respectivo marco teórico como possível resposta para a proteção eficiente do meio ambiente.

Para este artigo, projeta-se como modelo teórico-metodológico a opção pela linha jurídico-dogmática, com a utilização dos métodos interpretativo, crítico e argumentativo a partir da análise de obras jurídicas e pesquisas científicas. Para isso, o Portal Busca Integrada, da Universidade de São Paulo, e o Portal de periódico CAPES/MEC foram consultados com a pesquisa de palavras-chave como “cidadania ativa”, “participação popular”, “sustentabilidade e cidadania”, entre outros marcadores, sem restrição temporal, mas sempre procurando identificar artigos e pesquisas com relação ao objeto desta. Também foram utilizadas obras doutrinárias consolidadas, analisando-se o recorte teórico dos doutrinadores e aqueles com maior relevância pela leitura

deste pesquisador. Além disso, a justificativa do estudo circunda a relevância do tema, assim como da sua importância em formar um conhecimento sólido a respeito do liame entre o meio ambiente, o direito financeiro no Brasil e a cidadania, fundado em uma perspectiva de análise jurídica e deixando aberta a agenda para as demais pesquisas complementares.

## 1 Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: evolução normativa e alguns aspectos conceituais e históricos

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado direito fundamental das presentes e futuras gerações. Objeto de preocupação mundial já há algumas décadas, a proteção ambiental é matéria de informes diários em todo o mundo; mas nem sempre foi assim. Todo percurso cronológico legal protetivo do meio ambiente no Brasil tem início ainda na época de colônia, na qual as legislações do reino português, com o fito de tutelar a Coroa, previam uma proteção mínima ao meio ambiente. Em todas as ordenações (afonsinas, manuelinas e filipinas), protegeu-se parcela do meio ambiente natural. Nas afonsinas e manuelinas, por exemplo, proibia-se o corte deliberado de árvores frutíferas, assim como o abate de determinados animais. Isso sem contar que nessas ordenações inferia-se o início da conceituação de zoneamento ambiental no Brasil, já que a caça era permitida em determinadas localidades, mas proibida em outras (WAINER, 1993).

Posteriormente, já em um Brasil independente, tem-se a edição do Código Criminal do Império do Brasil, que passou a prever como crime o corte ilegal de madeira. Em 1916, promulga-se o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, passando a tutelar, também, o meio ambiente, ainda que indiretamente, ao proteger o direito de vizinhança, proibindo o uso nocivo da propriedade (FREITAS, p. 19, 2002). O Código Civil de 1916 ganha papel de destaque na linha cronológica protetiva pelo fato de revogar expressamente as Ordenações Filipinas, que, mesmo no Brasil independente (7 de setembro de 1822) e depois de promulgadas a Constituição Imperial (25 de março de 1824) e a Constituição Republicana (24 de fevereiro de 1891), ainda vigoravam por falta de Códigos próprios, ou seja, por haver lacuna legal (WAINER, 1993).

Ato contínuo, sem prejuízo das demais normas editadas nesse ínterim, tem-se a edição do Código Florestal de 1934, que, já no seu art. 1º, considerou as florestas existentes no território nacional como bem de interesse comum a todos os habitantes. Todavia, mesmo havendo outras normas posteriormente promulgadas que protegiam direta ou indiretamente o meio ambiente – como, a título de exemplo, o Decreto-Lei nº 25/1937, o Código Penal de 1940, o Código Florestal de 1965, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) –, isso não era suficiente para uma proteção legal eficiente do meio ambiente.

De qualquer maneira, saiu-se de uma fase em que a exploração era desregrada e iniciou-se um sistema fragmentário de proteção ao meio ambiente.

Finalmente, em 31 de agosto de 1981, tem-se a edição da Política Nacional do Meio Ambiente, com a promulgação da Lei nº 6.938, que deu início à atual fase de proteção ambiental, a holística, na qual a proteção ao meio ambiente deixa de ser esparsa e passa a se portar de maneira sistêmica (BENJAMIN, 2011, p. 45).

Já em 1988, promulga-se a atual Constituição Federal, a primeira a prever expressamente a proteção ao meio ambiente enquanto direito fundamental, consolidando, em seu art. 225, a normatização protetora sistêmica do meio ambiente no Brasil. Além disso, e sem considerar as demais previsões normativas relativas ao meio ambiente em todas as suas formas (natural, cultural, urbana e do trabalho), a Constituição Federal de 1988 traz como princípio geral da atividade econômica a defesa do meio ambiente (Art. 170, VI). Antes dela, a Lei nº 6.938/1981 já havia regulado a necessidade de implementação e observância de um desenvolvimento econômico sustentável, assunto já amplamente debatido na seara internacional.

No entanto, o termo “desenvolvimento” não é apenas relacionado a um cenário econômico. Sua interligação se dá de modo qualitativo e em relação a elementos econômicos, sociais, culturais, políticos, entre outros (LAGE, 2001, p. 17). Assim, “desenvolvimento” é um conceito multidimensional (MACEDO, 2004, p. 562).

Vale relatar o aspecto histórico da ideia de desenvolvimento sustentável. A primeira utilização da referida terminologia ocorreu em 9 de agosto de 1979, em Estocolmo, em evento realizado pela Organização das Nações Unidas sobre as inter-relações entre recursos, ambiente e desenvolvimento. Na ocasião, foi apresentado por W. Burger o texto “A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento”. A consequência – e não era de se esperar outra, devido aos fatores históricos que taxavam a natureza como simples recurso no processo de produção – foi alocar os ambientalistas na titulação de grupo contra o desenvolvimento econômico. Mas os ambientalistas não eram (e continuam não sendo) contra o desenvolvimento econômico, desde que se dê em patamares aceitáveis para uma proteção concomitante do meio ambiente (VEIGA, 2008, p. 38).

Um ano depois, em 1980, foi publicado o primeiro documento internacional a trazer a expressão “sustentabilidade”, utilizando-a para a contenção de desigualdades. O “World Conservation Strategy: living resource conservation for sustainable development” (Estratégia de Conservação Mundial: conservação dos recursos vivos para o desenvolvimento sustentável, em tradução livre) foi elaborado pela União Internacional para Conservação da Natureza (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources [IUCN]), juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (United Nations Environment Programme [UNEP]) e o Fundo Mundial para a Natureza – World Wide Fund for Nature [WWF] (BORGES, 2013, p. 29).

Ainda assim, a expressão “desenvolvimento sustentável” apenas ganha popularidade em 1987, com o Relatório “Nosso futuro comum” (*Our common future*), também chamado de “Relatório Brundtland”, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento para as Nações Unidas. Naquele momento, traçou-se uma espécie de conceito “político” do que vinha a ser “desenvolvimento sustentável”, consistindo em “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades” (FREITAS, 2012, p. 4).

Em nosso país, como relatado anteriormente, a instituição de uma tutela normativa sistêmica ocorre com a publicação da Lei nº 6.938/1981, introduzindo a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Isso ocorreu apenas 9 anos após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, na qual se inaugurou, no âmbito da política internacional, com a devida relevância que merece o tema, o trato dos problemas ambientais na Terra (LAGE, 2001, p. 22).

Em 1992, uma nova conferência das Nações é realizada e, dessa vez, em território brasileiro. O Rio-92 reuniu 178 países e gerou um compromisso internacional com o objetivo de se alcançar um ideal de desenvolvimento sustentável em toda a Terra. O compromisso ficou conhecido como Agenda 21, formado por recomendações estratégicas para a promoção de um desenvolvimento ambiental, social, cultural e político (LAGE, 2001, p. 23-24).

Atualmente – e sem prejuízo das demais conferências e acordos internacionais –, tem-se a Agenda 2030, constituída em 2015, dando-se enfoque a questões sociais, econômicas e ambientais a partir de 17 objetivos e 169 metas, com vigência no período de 2016 a 2030, especialmente no diálogo social (FONSECA, 2020).

Isso posto, nota-se que o anseio de implementação de um desenvolvimento sustentável reclama uma compatibilização de todos os setores, privado e público, com objetivos socioeconômicos ambientais, a fim de assegurar uma solidariedade com as presentes e futuras gerações. A exigência de exequibilidade nesse caso torna necessária uma mudança estrutural envolvendo

interesses do mercado (SACHS, 2000, p. 96). Além disso, é necessária uma mudança de comportamento dos agentes políticos e poderosos (VEIGA, 2008, p. 57), de modo que somente então ter-se-á o desenvolvimento socioeconômico com respeito e planejamento ambiental, efetivando-se no plano interno normas que regem o desenvolvimento sustentável e concretizando-se, como consequência, objetivos e diretrizes de uma política ambiental e comportamental ética e séria.

## 2 Ética ambiental, educação e cidadania

Já há algum tempo, o desprezo e a degradação ao meio ambiente chegaram a níveis de temor científico. São vários os fatores que ensejam a degradação, mas um deles – o desconhecimento (ou ignorância) – chama a atenção e será tratado neste capítulo. A solução, que não poderia ser diferente, seria a instituição de enfoque ético para a proteção do meio ambiente brasileiro, por meio do qual se deve exigir uma efetiva implementação da educação ambiental. A referida educação não se trata propriamente da criação de uma disciplina obrigatória na grade de cursos de educação básica ou superior, mas a partir de um meio adequado para o cumprimento do efetivo da transmissão de valores ético-ambientais, como: (i) a admissão do valor que a natureza tem em si mesma; (ii) o respeito ao meio ambiente; (iii) a conservação da natureza a partir de instituição de uma visão global da interdependência da vida com a Terra; e (iv) a responsabilidade ética na administração ambiental (NALINI, 2015, p. 13-29).

Além disso, um dos passos para o estabelecimento de uma ética ambiental é incentivar a participação social, isto é, o exercício da cidadania (NALINI, 2015, p. 27). Aqui, o termo “cidadania” não se refere apenas ao exercício de direitos políticos ou a um fundamento da República (art. 1º, II, Constituição Federal). A cidadania congrega um sentido mais amplo, devendo ser analisada em uma perspectiva participativa da pessoa enquanto ator social proativo no exercício dos seus direitos. A pessoa, em sua individualidade e em seu comportamento coletivo, assume protagonismo social (PAGINI, 2015, p. 336).

Juliana Augusta Medeiros de Barros, em sua tese de doutorado, abordou a temática da cidadania social, que, em suma, refere-se ao exercício de direitos civis, políticos e sociais na realização de direitos e garantias fundamentais, abrangendo até mesmo a judicialização (BARROS, 2012, p. 189-190).

Dessa maneira, a ideia de uma “cidadania social” que desponta é aquela em que uma pessoa pode e deve interagir junto ao Poder Público na exigência e no exercício de políticas públicas e no cumprimento de direitos fundamentais (BARROS, 2012, p. 183). Assim, o intuito de superar e exigir práticas positivas perante o Estado é corolário de uma cidadania ativa, que busca superar uma inércia e inefetividade da representação pelos agentes políticos. Além disso, o controle popular da atuação da Administração Pública também a legitima na sua atuação. Inclusive, esse controle pode se dar por meio de mecanismos orgânicos e procedimentais, como a existência de pessoas em órgãos públicos, as audiências e as consultas públicas (MARRARA, 2014, p. 40).

A atuação ética e participativa na tutela do meio ambiente ganha importante relevância na ideia de sustentabilidade, com base na perspectiva de Juarez Freitas. Isso porque a sustentabilidade, para o autor, é compreendida como um princípio constitucional que rege e institui uma atuação solidária entre o Poder Público e a sociedade no desenvolvimento, o qual há de ser inclusivo, perene e equânime, respeitando uma ética ambiental e assegurando, sobretudo no viés preventivo, o direito ao bem-estar material e imaterial de toda a população. Desse modo, a sustentabilidade repercute efeitos para além do “meio ambiente”, alinhando-se a panoramas sociais, éticos, jurídico-políticos e econômicos (FREITAS, 2011, p. 40-41, 87).

Na dimensão jurídico-política da sustentabilidade, tem-se o estabelecimento de um dever disposto pela Constituição Federal, consubstanciado na democracia participativa a partir de um

sistema social ativo dos membros da sociedade civil como atores principais na efetivação de direitos e deveres fundamentais (FREITAS, 2012, p. 87).

Outro ponto é que os direitos atinentes à participação ambiental revelam o direito humano que tem capacidade de dar resposta às questões da Agenda 2030 e do desenvolvimento sustentável (MOLINA, 2019).

A ética ambiental instituída, entre outros meios, a partir de uma educação ambiental bem-sucedida e, também, por meio do exercício social da cidadania, que inclusive guarda relação com a ideia de sustentabilidade social, deve ser implementada. Mas como cumprir isso? A resposta é: exigindo do Estado a implementação de políticas públicas nesse sentido. Isso se dá a partir de uma inter-relação com o direito financeiro, como será demonstrado a seguir.

### 3 Meio ambiente e sua relação com o direito financeiro

A Lei Maior deixa todo um capítulo para discorrer sobre a proteção do meio ambiente, e, para tanto, impõe-se ao Poder Público e à coletividade seu dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Daí emerge um dos elementos de relação do direito ambiental com o financeiro. Nota-se uma imposição de proteção pelo Poder Público, que se estende a todos os entes federados e faz parte de várias linhas de atuação da Administração Pública na implementação de políticas públicas para a proteção e a preservação do meio ambiente. A maneira eficiente de se levar isso a cabo se dá por meio de instrumentos de gestão financeira por cada ente para coordenação dos recursos estatais no cumprimento dessas despesas de natureza constitucional e obrigatória, sem contar a existência de fundos orçamentários cuja formação é, sobretudo, de recursos públicos para possibilitar a instituição de políticas públicas na seara ambiental (CONTI, 2019).

Como regra, todo dispêndio financeiro do Poder Público, inclusive com a proteção do meio ambiente, deve estar contemplado no orçamento público, observando-se, portanto, a legalidade orçamentária, fundamentada no subsistema constitucional tido como “Constituição Financeira” (TORRES, 2009, p. 3).

Há, nesse norte, alta relevância em se analisar concomitantemente a efetivação das normas ambientais com o ramo do direito financeiro, até porque, sem um planejamento orçamentário, direitos e políticas públicas não podem ser pelo Estado garantidos e implementados.

### 4 Planejamento orçamentário na Administração Pública

Como se sabe, exige-se que a Administração Pública, em todas as suas esferas, busque efetivar os objetivos fundamentais dispostos no art. 3º da Constituição, colocando em prática, na medida do financeiramente possível, direitos e garantias fundamentais. Para isso, é claro, tornam-se necessárias prestações positivas no incremento de políticas públicas. Aqui vale lembrar um velho ditado: “Nada é de graça”, sobretudo para o Estado.

Para que a Administração Pública possa gastar, é crucial que haja organização a partir de leis orçamentárias, instituindo um planejamento para o gasto público. Inclusive, alguns professores ilustram a dogmática jurídica que estipula e contextualiza o porquê dessa exigência. Assim, o planejamento seria imprescindível para o cumprimento dos objetivos fundamentais, sobretudo pela complexidade inerente à Administração Pública, sendo inviável garantir direitos sem um planejamento (CONTI, 2020, p. 22).

Portanto, o bom desempenho da previsão e do planejamento governamental é causa de legitimação da atuação do Poder Público, tratando-se da principal política estatal (KONDER, 1994). Assim, é necessária uma atuação séria e eficiente do Poder Público, estabelecendo objetivos e metodologias de implementação a partir de mecanismos de planejamento governamental, seja de curto, médio ou longo prazo. No entanto, esse desejado comportamento nem sempre ocorre

como esperado, seja por falta de uma efetiva execução, seja pela ausência de uma fiscalização criteriosa. Por consequência, o que se vê é um planejamento altamente frágil, além de um grande desperdício de recursos financeiros do Estado (CONTI, 2020, p. 23-24).

Nessa linha de raciocínio, um planejamento eficiente do gasto orçamentário público assume papel de destaque na concretização de objetivos fundamentais pelo Estado, o que exige colaboração e atenção à autonomia de cada ente federado na produção e na implementação dos planos orçamentários.

A importância da lei orçamentária é tamanha que o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Brito, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1/2008 fez a seguinte declaração: “A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”. Com efeito, a evolução da ideia de orçamento faz transmutar a concepção de documento estático e contábil para a de instrumento de planejamento, de controle, de gestão e de direção da atuação estatal (CONTI, 2020, p. 35).

Em complemento, pode-se dizer que um adequado planejamento da atuação do Poder Público se desdobra a partir das leis orçamentárias (Plano Plurianual [PPA], Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO] e Lei Orçamentária Anual [LOA]) para o cumprimento do plano de governo e dos objetivos fundamentais do Estado. Como decorrência, dispõe-se de uma estrutura instrumental para a concretização de políticas de Estado (HORVATH, 2014).

Além disso, entende-se que uma das funções do orçamento público, ao lado da previsão de receitas e fixação de despesas, relacionando os gastos, é instituir um plano financeiro, possibilitando a análise de quanto o Estado pretende gastar em cada segmento de sua atribuição política (TEIXEIRA RIBEIRO, 1977, p. 57-59).

Aqui, é oportuno destacar que a ideia de orçamento deixa de ser mero sinônimo de lei orçamentária anual para passar a ser um instrumento interligado ao Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias na efetivação do planejamento orçamentário da Administração Pública (CONTI, 2020, p. 38).

O Estado deve fazer escolhas para a implementação de políticas e o faz por meio das leis orçamentárias, permitindo a condução do setor público e implicando a necessidade da sua implementação pelo Administrador. Assim, há todo um caminho organizacional a ser trilhado pela Administração Pública para a concretização dos objetivos fundamentais da República, o que pode e deve ser exigido e acompanhado pela sociedade a partir de um controle popular e democrático do orçamento. A título de exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Capítulo IX, ao tratar de transparência, controle e fiscalização, dispõe, no art. 48, §1º, I, que a transparência na gestão fiscal será feita por meio de “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Além disso, a própria Constituição Federal dispõe de diversos mecanismo de controle popular direto e indireto (por meio dos representantes eleitos) das contas públicas. O art. 31, §3º, ilustra essa situação ao determinar que as contas dos Municípios ficarão, anualmente e por 60 dias, à disposição de qualquer contribuinte, para examiná-las e apreciá-las, podendo questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Portanto, uma boa gestão pública de recursos ocorre a partir de um planejamento financeiro do Estado, efetivando-se, por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), metas, diretrizes e objetivos para custeio na implementação de direitos e garantias fundamentais concernentes à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Ato contínuo, é possível o controle social da gestão orçamentária a partir do exercício ativo de cidadania, um dos corolários na formação de uma ética ambiental na sociedade, ao lado da educação.

## Conclusão

Este artigo limitou-se a analisar, de maneira estritamente documental e dogmática, alguns dos aspectos históricos e conceituais do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável, da cidadania, da ética ambiental e do planejamento orçamentário da Administração Pública. Notou-se que o meio ambiente passou, de início, por um período de ausência de proteção normativa efetiva para uma proteção fragmentada, sendo que apenas na década de 1980 é que se teve a inauguração de uma proteção sistêmica da natureza. Nesse novo panorama protetivo, cujas raízes são eminentemente internacionais, passou-se a exigir que o desenvolvimento econômico seja sustentável, isto é, que resguarde, a partir de uma solidariedade intergeracional, o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações.

Observou-se, a princípio, que um dos possíveis fatores para a proteção do meio ambiente e a implementação efetiva do desenvolvimento sustentável seria a educação ambiental e o exercício ativo da cidadania, sobretudo na gestão orçamentária pelo Poder Público, dando-se relevância ao direito financeiro, pelo fato de este regular o planejamento financeiro do Estado com base nas leis orçamentárias, que estipulam metas, objetivos, diretrizes e previsão das receitas e despesas, efetivando políticas públicas ambientais. A disposição e a execução desses planos orçamentários podem também ser objeto de controle popular, na forma disposta pelo ordenamento jurídico, corroborando o implemento de uma ética ambiental.

Este artigo limitou-se a analisar obras jurídicas e pesquisas científicas, estando, portanto, inserido no mundo do dever-ser do estudo jurídico. Apenas com mais investigação, sobretudo por meio de pesquisa empírica, é que será possível tentar analisar se, de fato, o exercício da cidadania e a efetivação de uma educação ambiental, corolários de uma ética do meio ambiente, repercutem efeitos sobre o planejamento orçamentário da Administração Pública na proteção do meio ambiente. Todavia, com a análise documental e bibliográfica feita, percebeu-se e, assim, tem-se como hipótese que a observância da dimensão participativa da cidadania e a implementação de uma educação ambiental portam-se como uma das possíveis respostas para a exigência de uma proteção ambiental efetiva pela sociedade e pelo Poder Público, sendo que por este é especialmente cumprida na confecção e execução do planejamento financeiro da Administração Pública, em seus diversos entes.

**Abstract:** The ecologically balanced environment is a fundamental right of present and future generations. Its implementation passes through historical contexts of different phases, from a normative scarcity to the current holistic phase, in which it seeks to safeguard the rights of nature in a systemic way. In Brazil, this demand for protection emerged with the National Environmental Policy, in 1981, and was later consolidated by the Federal Constitution of 1988. And it is in the institution of this systemic protection that the need for sustainable development is born. The development stems from a multidimensional panorama, which permeates some perspectives, including the socio-environmental one. Sustainability, in its broad concept, starts to encompass different conceptions, such as social, environmental, political, among others, assuming a relevant role in environmental protection, starting to require the institution of an ethical behavior standard

whose implementation can occur through environmental education and active participation of society. But for the implementation of these policies, a budget forecast by the State is necessary, which demonstrates the need to study the environment with financial law. It is in the state financial segment that the budget planning of the Public Administration is stipulated and verified, necessary for the establishment of goals, guidelines and objectives for public expenditure as a whole, covering the protection of the environment. Thereby, in this article – from a dogmatic legal analysis – an attempt was made to understand the possible relationship between the exercise of citizenship and public budget planning and its relevance in protecting the environment.

**Keywords:** Environment. Environmental ethics. Broad citizenship. Financial law. Budget planning for the Public Administration.

## Referências

- BARROS, Juliana Augusta Medeiros de. *A interpretação constitucional evolutiva e a cidadania social: elementos para uma hermenêutica jurisdicional de implementação efetiva dos direitos fundamentais trabalhistas*. 2012. 388 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: MACHADO, Paulo Affonso; MILARÉ, Édis (Orgs.). *Doutrinas essenciais de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 45. v. 1.
- BORGES, Cristiano Araújo. *Sustentabilidade: utilização indiscriminada nas políticas do turismo brasileiro*. 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. *Revista trimestral de direito público*, São Paulo, n. 8, p. 12-23, 1994.
- CONTI, José Maurício. Direito financeiro e meio ambiente. *Jota*, 19 set. 2019. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente-19092019](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente-19092019). Acesso em: 10 jul. 2021.
- CONTI, José Maurício. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2020.
- FONSECA, Maria Hemília; FACIROLI, Mariana Inácio. Agenda 2030 e Diálogo Social: Contribuições para o alcance das metas do desenvolvimento sustentável. *Rev. de Direito e Sustentabilidade*, v. 6, n. 1, p. 94-115, jan./jun. 2020.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FREITAS, Thiago. Aquisições públicas sustentáveis: o princípio da sustentabilidade encarado para além da questão ambiental. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 1, p. 83-94, jan./jun. 2012.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- IUCN. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. 1980. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/wcs-004.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- LAGE, Allene Carvalho. *Administração pública orientada para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso. Os ventos das mudanças no Ceará também geram energia*. 2001. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.
- MACEDO, Rodrigo de Campos; SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. *Revista de Geografia Agrária*, v. 10, n. 20, p. 562-565, jul. 2015.
- MARRARA, Thiago. *Direito administrativo: transformações e tendências*. São Paulo: Almedina, 2014.
- MOLINA, Filiberto Eduardo R. Manrique; NOCEIRA, Renata Pereira. Desafios globais dos direitos de participação ambiental na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Derecho*, v. 8, p. 92-106, jun. 2019.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- PAGINI, Juliana. A cidadania participativa no sistema único de assistência social. *Holos*, v. 8, p. 330-341, nov./dez. 2015.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Org. Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. (Coleção Ideias Sustentáveis.)
- TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim. *Lições de finanças públicas*. 5. ed. atual. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. v. 1.
- VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?* Campinas: Autores Associados, 2008.
- WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do direito ambiental. *Revista de informação legislativa*, v. 30, n. 118, abr./jun. 1993.

---

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

CHAD, Jose Gebran Batoki. Cidadania e planejamento orçamentário na proteção do meio ambiente. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 91-98, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art07.

---

# Uma base para os pilares ESG: indicadores e regulamentação com ferramentas para superar o *greenwashing*

## Luísa Martins de Arruda Câmara

Mestranda da área de concentração de Direito Civil na FDUSP. Pesquisadora do Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP).

**Resumo:** A agenda Ambiental, Social e de Governança – mais conhecida por sua sigla em inglês, ESG – aparece com cada vez mais força na mídia e na comunicação das empresas. Enquanto a inserção das discussões sobre meio ambiente, sociais e de governança representa um importante avanço nos patamares de discussões envolvendo empresas e o mercado financeiro, é necessário avaliar o movimento com cautela. Nesse contexto, este trabalho objetiva analisar o papel dos indicadores e a regulamentação como ferramentas com potencial de combater o *greenwashing*. A pesquisa tem início com a análise do relatório *Who Cares Wins*, pontapé inicial para a discussão da temática ESG. Na sequência, pondera-se sobre a necessidade de cuidado ao encarar as comunicações relacionadas aos pilares ESG. Em um terceiro momento, discute-se a importância de indicadores padronizados e regulamentados como instrumentos

para aprimorar esses pilares. Por fim, são descritas as perspectivas regulatórias existentes atualmente no Brasil, representadas pelo Projeto de Lei nº 5442/2019 e as Consultas Públicas nº 85 e 86 do Banco Central do Brasil. Conclui-se que as métricas, associadas a uma regulamentação adequada, representam um caminho possível para solucionar essa questão, na perspectiva de estabelecimento de um piso mínimo.

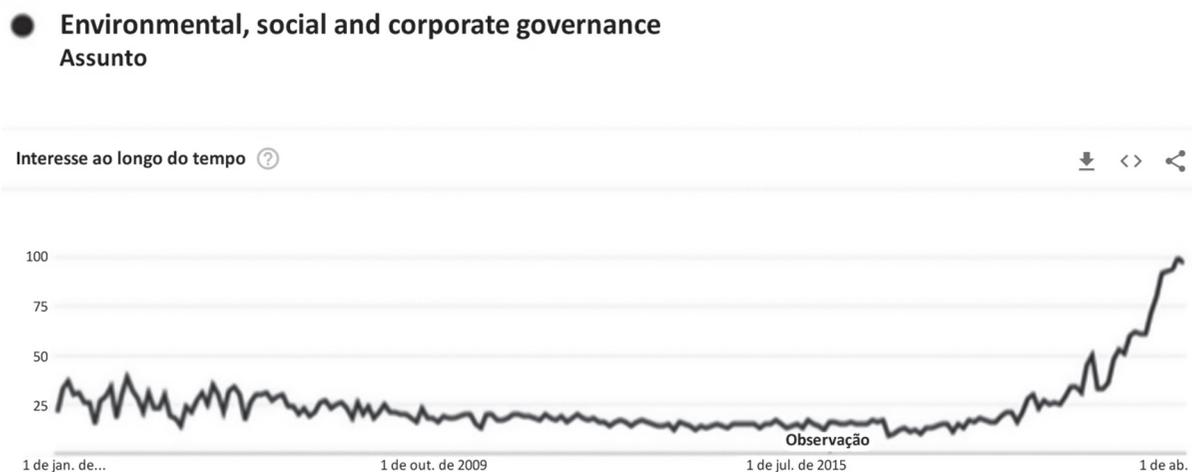
**Palavras-chave:** ASG. Ambiental. Social. Governança. Indicadores. Métricas. Regulação. Risco.

**Sumário:** Introdução – **1** Origem do ESG – **2** ESG, *greenwashing* e sociedade de risco – **3** Indicadores e regulamentação como ferramentas para superar o *greenwashing* – **4** Um panorama sobre indicadores e regulamentação no Brasil – Conclusão – Referências

## Introdução

O tema dos pilares Ambiental, Social e Governança (ASG), mais conhecidos pela sigla em inglês, ESG, é cada vez mais recorrente na mídia e na comunicação das empresas. Em pesquisa realizada no Google Trends, com o assunto *Environmental, social and corporate governance*, essa tendência fica evidente nos últimos anos (Figura 1).

Figura 1 – Interesse ao longo do tempo no assunto “*environmental, social and corporate governance*”



Fonte: Google Trends.

Dentro desse contexto, este trabalho tem o objetivo de discutir as ferramentas que permitem o avanço nesses pilares, de modo a evitar que se percam em meio ao *greenwashing*.

Para tanto, inicialmente, no primeiro tópico, são resgatadas as origens dos pilares ESG. Em seguida, no tópico 2, são feitas considerações sobre o contexto social no qual surge esse movimento do mercado financeiro, a partir do conceito de sociedade de risco de Ulrich Beck. Em terceiro lugar, o artigo discute o estabelecimento de métricas padronizadas e regulamentadas para os pilares ESG. Por fim, no tópico final, são apresentadas as possíveis regulamentações futuras sobre o tema no Brasil.

## 1 Origem do ESG

O pontapé inicial para a discussão das questões ESG no âmbito do mercado financeiro pode ser atribuído ao documento *Who Cares Wins*, relatório resultante de uma iniciativa conjunta de mais de vinte instituições financeiras<sup>1</sup> convidadas pelo Secretário Geral das Nações Unidas a desenvolver parâmetros e recomendações sobre como melhor integrar questões ambientais, sociais e de governança corporativa na gestão de ativos, corretagem de valores mobiliários e funções de pesquisas associadas (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. i).

O relatório tem quatro objetivos principais: (i) mercados financeiros mais fortes e resilientes; (ii) contribuição para o desenvolvimento sustentável; (iii) conscientização e compreensão mútuas das partes interessadas (*stakeholders*) envolvidas; e (iv) aumento da confiança em instituições financeiras (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. v).

As instituições entendem que, em um mundo mais globalizado, interconectado e competitivo, as questões ambientais, sociais e de governança corporativa são parte de uma gestão de qualidade, necessária para que as empresas sejam competitivas. Empresas com melhores *performances* nessas áreas aumentam seu valor ao acionista, por exemplo, por adequado gerenciamento de riscos, antecipação a regulações ou acesso a novos mercados; adicionalmente, o impacto reputacional e para as marcas representado por essas questões é reconhecido como parte cada vez mais importante do valor das empresas (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. i).

Em suma, a atenção às questões ESG implica aumento de valor das empresas. Isso se relaciona à compreensão de que investimentos de sucesso dependem de uma economia vibrante, que depende de uma sociedade civil saudável, que, por sua vez, necessita de um planeta sustentável. Assim, em longo prazo, é de interesse dos próprios mercados de investimento contribuir para uma melhor gestão dos impactos ambientais e sociais e um desenvolvimento sustentável da sociedade global. A inclusão dos pilares ESG nas decisões de investimento contribui para mercados mais estáveis e previsíveis, o que é de interesse de todos os atores do mercado (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. 3).

Dois elementos se destacam: (i) a sustentabilidade do planeta, que é de interesse do próprio mercado financeiro, para sua sustentabilidade, previsibilidade e estabilidade; e (ii) a mudança de olhar para uma perspectiva de longo prazo.

Ainda que, em alguma medida, os mercados financeiros já estivessem levando em consideração questões ambientais e sociais, frequentemente essa consideração se limitava à criação de valor ou risco em curto prazo (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. 3). As instituições ampliaram esse olhar, considerando horizontes de tempo maiores (10 anos ou mais) e aspectos intangíveis que impactam o valor da empresa (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. 2).

O relatório ressalta que as questões ESG são especialmente importantes em termos de materialidade financeira em análises de mercados de investimento emergentes, gerenciamento de reputação e boa cidadania empresarial, pois nesses mercados a regulação e a fiscalização

<sup>1</sup> São elas: ABN Amro; Aviva; AXA Group; Banco do Brasil; Bank Sarasin; BNP Paribas; Calvert Group; CNP Assurances; Credit Suisse Group; Deutsche Bank; Goldman Sachs; Henderson Global Investors; HSBC; IFC; Innovest; ISIS Asset Management; KLP Insurance; Mitsui Sumimoto Insurance; Morgan Stanley; RCM (parte da Allianz Dresdner Asset Management); UBS; Westpac; World Bank Group. Fonte: The Global Compact, 2004.

são tipicamente mais fracas, muitos dos recursos renováveis e não renováveis mais importantes economicamente estão localizados em países em desenvolvimento, onde os problemas sociais e ambientais mais urgentes são causados/sentidos, e empresas em geral são mais envolvidas em moldar mercados e estão mais expostas a expectativas governamentais e sociais (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. 30).

São recomendações gerais das instituições:

- (i) considerar de interesse dos investidores, gestores de ativos e corretores de valores mobiliários o aperfeiçoamento da integração dos fatores ESG em análises financeiras, de modo a contribuir para melhores mercados de investimento e para o desenvolvimento sustentável do planeta;
- (ii) convidar todos os atores do mercado financeiro a melhorar seus entendimentos e considerações dessas tendências e potenciais impactos relacionados, o que não será possível sem a adequada divulgação de informações sobre essas questões pelas empresas;
- (iii) convidar os investidores e outros atores do mercado a incluir horizontes de longo prazo em mandatos de investimentos e a requerer pesquisas apoiando esse desenvolvimento, considerando que o uso de horizontes temporais mais longos em investimentos é uma condição importante para melhor capturar mecanismos de criação de valores ligados a fatores ESG;
- (iv) instar aos reguladores que sejam transparentes em relação à natureza e à temporalidade de novas regulações relacionadas a questões ESG relevantes para investimentos, de modo a tornar mudanças regulatórias mais previsíveis e quantificáveis para mercados financeiros, e apoiar a integração na análise financeira (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. 5).

Apesar de as questões ESG variarem em diferentes regiões e setores, a título exemplificativo (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. 6), pode-se considerar as seguintes questões dentro de cada pilar ESG (Quadro 1):

Quadro 1 – Pilares da ESG

(continua)

Ambiental	Mudanças climáticas e riscos relacionados
	Necessidade de redução de lançamentos tóxicos e resíduos
	Nova regulamentação expandindo os limites da responsabilidade ambiental em relação a produtos e serviços
	Crescente pressão da sociedade civil para melhorar <i>performance</i> , transparência e prestação de contas, levando a riscos reputacionais se não gerida adequadamente
	Mercados emergentes para serviços ambientais e produtos que respeitem o meio ambiente
Social	Saúde e segurança ocupacional
	Relações com a comunidade
	Questões de direitos humanos em empresas e cadeia produtiva
	Relações governamentais e comunitárias no contexto de operações em países em desenvolvimento
	Crescente pressão da sociedade civil para melhorar <i>performance</i> , transparência e prestação de contas, levando a riscos reputacionais se não gerida adequadamente

## Quadro 1 – Pilares da ESG

(conclusão)

Governança corporativa	Estrutura dos conselhos e prestação de contas
	Práticas de divulgação de informações e prestação de contas
	Estrutura de comitês de auditoria e independência dos auditores
	Compensação de executivos
	Administração de questões de corrupção e suborno

Fonte: The Global Compact, 2004, p. 6 (tradução nossa).

## 2 ESG, *greenwashing* e sociedade de risco

Conforme visto anteriormente, a noção de agenda ESG está atrelada ao reconhecimento pelo mercado financeiro de que os riscos e oportunidades relacionados a esses pilares são, em uma perspectiva de longo prazo, de grande relevância aos mercados financeiros, às empresas e a todas as demais partes interessadas atuantes nesse mercado.

Esse reconhecimento representa crucial avanço em uma discussão que já se estendia em algumas décadas no plano internacional, marcadamente a partir da formulação de uma política de desenvolvimento sustentável pela ONU, sistematizada no relatório “Nosso futuro comum” (*Our common future*), de 1987 (FREITAS, 2021).

A mudança de olhar para a consideração de riscos se relaciona ao conceito de sociedade de risco, cunhado por Ulrich Beck em 1986 para explicar a mudança de paradigma representada pela pós-modernidade. Enquanto a industrialização, repleta de avanços tecnológicos e científicos, representava um foco na distribuição de riquezas e no suprimento de necessidades materiais, facilmente visíveis, esse mesmo processo industrial acabou por gerar outro fenômeno: a sociedade de risco (BECK, 2019):

Enquanto a assunção de riscos pode ser encontrada ao longo da história muito antes da modernidade – por exemplo, as navegações de Colombo – esses eram riscos pessoais. Os novos riscos se diferenciam, primeiro, por seu alcance, global, e em segundo lugar, por sua origem, baseada na superprodução industrial. (BECK, 2019, p. 25-26)

Esse cenário, embora possa parecer sombrio, é visto pelo autor com otimismo – a partir das mudanças provocadas pela sociedade de risco, novas possibilidades se abrem, para um cenário de maior cooperação global:

a consciência do risco global cria espaço para futuros alternativos, modernidades alternativas! A sociedade mundial de risco nos obriga a reconhecer a pluralidade do mundo que a visão nacionalista podia ignorar. Os riscos globais abrem um espaço moral e político que pode fazer surgir uma cultura civil de responsabilidade que transcenda as fronteiras e os conflitos nacionais. A experiência traumática de que todos são vulneráveis e a decorrente reponsabilidade pelos outros, até para sua própria sobrevivência são os dois lados da crença no risco mundial. (BECK, 2019, p. 364)

Os riscos, embora atinjam de maneira mais aguda os mais vulneráveis materialmente, têm também efeito equalizador – a partir de certo ponto, não podem ser evitados, nem pelos mais ricos. É possível a uma pessoa com mais dinheiro escolher alimentos orgânicos ou se mudar para uma área da cidade afastada dos poluentes químicos da indústria. Pouco pode fazer,

entretanto, em relação a uma bomba atômica, ou ao *smog* – “a miséria é hierárquica, o *smog* é democrático” (BECK, 2019, p. 43).

As situações sociais de ameaça que surgem acompanham, em algumas dimensões, as desigualdades sociais, mas também contêm um efeito bumerangue – em algum momento, aquele que lucra com o risco será também prejudicado por ele. A ameaça encontra efeito circular na crise ecológica, na medida em que são comprometidas as bases naturais que viabilizaram o lucro em primeiro lugar. Por exemplo, a empresa que fatura por meio de agricultura intensiva e irresponsável terá seus lucros prejudicados pela queda de fertilização dos solos, desaparecimento de espécies e erosão do solo (BECK, 2019, p. 44-45).

Além de ameaças à saúde, o efeito bumerangue se reflete em ameaças à propriedade, ao dinheiro, ao lucro e à legitimização, na medida em que o reconhecimento social de riscos da modernização se associa a desvalorizações que podem levar a “desapropriações ecológicas”, tipo de desapropriação social e econômica com a manutenção da propriedade legal (BECK, 2019, p. 27). Em suma:

tudo o que ameaça a vida neste planeta, estará ameaçando também os interesses de propriedade e de comercialização daqueles que vivem da mercantilização da vida e dos viveres. Surge, desta maneira, uma genuína contradição, que sistematicamente se aprofunda, entre os interesses de lucro e propriedade que impulsionam o processo de industrialização e suas diversas consequências ameaçadoras, que comprometem e desapropriam inclusive os lucros e a propriedade (para não falar da propriedade da própria vida). (BECK, 2019, p. 46)

A essência da agenda ESG pode ser interpretada como um movimento rumo ao reconhecimento do efeito bumerangue. Isso não quer dizer, entretanto, que essa compreensão seja universal para todas as instituições que debatem ou comunicam em suas ações a preocupação e/ou a valorização das questões ambientais, sociais e de governança corporativa. As empresas que efetivamente se preocuparem com o efeito bumerangue são aquelas atentas à perspectiva de longo prazo proposta pelo relatório *Who Cares Wins*. No entanto, mesmo que não tenham em mente os efeitos em longo prazo da sustentabilidade, as empresas podem adotar práticas comunicadas como sustentáveis por motivos que não entram nessa lógica ampliadora do ESG, mas se relacionam com pressões a curto prazo (por exemplo, legislação ou relações públicas).

Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) classifica cinco estágios no que diz respeito ao tratamento de sustentabilidade das empresas, a partir de sua postura frente a estímulos externos – legislação e regulamentação vigente – e internos:

- (i) No estágio de pré-cumprimento legal, a empresa entende que os lucros são sua única obrigação, ignora o tema sustentabilidade e se coloca contrariamente a regulamentações sobre esse tema, entendendo que podem representar gastos adicionais.
- (ii) No estágio de cumprimento legal, a empresa obedece à legislação e gerencia seus passivos, limitando-se ao cumprimento legal, “ações sociais e ambientais são consideradas como custos e a sustentabilidade é tratada ‘da boca para fora’” (IBGC, 2007, p. 23). O IBGC identifica a pressão regulatória como motivação para mudança do estágio 1 para o 2.
- (iii) No estágio além do cumprimento legal, a empresa percebe que iniciativas de eficiência e investimentos socioambientais podem economizar custos e minimizar riscos, melhorar sua reputação e impactar positivamente seu valor. As iniciativas de sustentabilidade se concentram em departamentos especializados. O IBGC identifica a eficiência, a ameaça regulatória e as crises de relações públicas como motivadores para que as empresas passem do estágio 2 para o 3.

- (iv) No estágio de estratégia integrada, a empresa integra a sustentabilidade entre suas estratégias-chave de negócios, redefinindo sua marca e agregando valor econômico por meio de iniciativas diferenciadas. No lugar de custos e riscos, reconhece investimentos e oportunidades nas iniciativas de sustentabilidade. A transformação que ocorre para que a empresa passe para o estágio 4 ocorre por meio da internalização da sustentabilidade na empresa, que passa a se beneficiar em receita, inovação e produtividade, e não somente no gerenciamento de riscos e economia de custos.
- (v) No estágio de propósito e paixão, a empresa adota práticas sustentáveis por entender que não faz sentido contribuir para um mundo insustentável. As iniciativas de sustentabilidade não chegam ao conselho de administração, mas emanam deste. As empresas no estágio 5 se diferenciam do estágio 4 no que diz respeito à sua motivação: “enquanto as do estágio 4 ‘passam a adotar as práticas de sustentabilidade para que sejam empresas de sucesso’, as do estágio 5 ‘são empresas de sucesso pelo fato de terem adotado as práticas de sustentabilidade’” (IBGC, 2007, p. 23-24).

É preciso considerar essa ampla gama de possibilidades de posturas das empresas em relação à sustentabilidade, de modo a manter um olhar crítico frente às comunicações relativas à sigla ESG.

Nessa linha, a adoção, pela empresa, de uma comunicação pautada na agenda ESG pode estar relacionada ao *greenwashing*. O termo descreve uma situação em que se promove uma imagem ambiental positiva que não corresponde à realidade (PAGGOTTO, 2013, p. 44); trata-se de uma criação de falsas informações, duvidosas ou oportunistas, que podem induzir terceiros a conclusões equivocadas (BRITO, 2019, p. 57).

A título exemplificativo, algumas características que podem ser associadas ao *greenwashing* são: manipulação de discurso ambientalista com exageros; afirmações irrelevantes, genéricas ou pretensões irreais; omissão de impactos ambientais negativos da operação do negócio, destacando apenas os positivos; mentir, utilizar dados falsos, fazer afirmações que distorcem a realidade ou que não podem ser provadas; desviar a atenção para projetos socioambientais paralelos; tratar obrigações legais como investimentos em meio ambiente (BRITO, 2019, p. 60).

Enquanto for possível – e vantajoso – às empresas desenvolver esse tipo de conduta invocando a adoção de uma agenda ESG, o *greenwashing* não pode ser considerado superado. É o que parece se verificar no cenário atual, que ainda é de não padronização e escassa (ou inexistente) regulamentação e fiscalização dos dados informados.

Vale mencionar a conclusão de Brito, que, em análise de limitações e potencialidades dos relatórios corporativos socioambientais (RCS), constatado um cenário de fraca regulação legal, finaliza afirmando que os RCS podem servir de plataforma ou instrumento para o *greenwashing* (BRITO, 2019, p. 130). Cumpre analisar, assim, ferramentas para evitar que o mesmo ocorra com a agenda ESG.

### 3 Indicadores e regulamentação como ferramentas para superar o *greenwashing*

O relatório *Who Cares Wins* indicava que, apesar do crescente número de dados disponibilizados pelas empresas sobre questões ambientais, sociais e de governança, as administradoras de fundos e analistas, majoritariamente, consideravam insatisfatórias as informações recebidas, pontuando que, embora muita informação esteja disponível, esta não é apresentada de maneira consistente e significativa. A relevância das informações para a atividade principal da empresa não era explicada – e, assim, os analistas muitas vezes não demonstravam interesse nesse tipo de informação (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. 31).

Ou seja, não basta qualquer disponibilização de informação; são essenciais formato, consistência, relevância e contexto para que essa comunicação seja satisfatória.

Nesse sentido, os indicadores podem ser poderosas ferramentas para trazer força aos pilares ESG, na medida em que permitem que esse diálogo seja mais objetivo, padronizado e comparável. Além de facilitar a transparência e fiscalização para os *stakeholders* interessados em avaliar o alinhamento das empresas com os pilares ESG, a utilização de indicadores é benéfica às empresas.

A adesão pelas empresas a programas voltados à preservação do meio ambiente ou aspectos sociais pode implicar o surgimento de despesas extraordinárias, o que pode colocá-la em desvantagem em relação ao concorrente que pratique preços mais baixos por desconsiderar práticas sustentáveis (FREITAS, 2020, p. 9).

Os indicadores e certificações representam, assim, um incentivo à cooperação das empresas, agregando valor às suas iniciativas.

A certificação conhecida como “selo verde” consiste no reconhecimento por órgãos privados de controle, permitindo a venda do produto em mercados mais exigentes, como o europeu (FREITAS, 2020, p. 9). Além disso, agrega valor imaterial à marca, fator cada vez mais relevante à medida que o consumidor se torna mais consciente.

Nesse sentido, pode-se citar a Organização Internacional de Normalização (ISO), organização internacional independente e não governamental que, por meio de seus membros, reúne *experts* para compartilhar conhecimentos e desenvolver padrões internacionais voluntários, baseados em consensos e relevantes para o mercado, para apoiar a inovação e fornecer soluções para desafios globais, editando normas de cumprimento voluntário ou obrigatório, contando com 165 órgãos de definições de padrões, sendo representada no Brasil pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Freitas (2020, p. 9) menciona a ISO 14.000 como a grande primeira mudança, referente a procedimentos que devem ser adotados para reduzir ao máximo danos ao meio ambiente. Na sequência, a ISO 14.001:2015, que pode ser certificada, estabelece padrões acordados internacionalmente para sistemas de gestão ambiental,<sup>2</sup> buscando incluir o reconhecimento crescente pelas empresas da necessidade de levar em consideração elementos externos e internos que influenciam em seu impacto ambiental, como a volatilidade climática e o contexto competitivo em que trabalham. Essas normas fazem parte da família de normas ISO 14.000, destinada a organizações de todo tipo que precisem de ferramentas práticas para gerir suas responsabilidades ambientais.<sup>3</sup>

Mais especificamente em relação aos pilares ESG, vale observar a atuação do comitê técnico ISO/TC 322, responsável pelo desenvolvimento de padrões ISO relativos a finanças sustentáveis, entendidas pelo comitê como financiamentos, assim como arranjos institucionais e de mercado relacionados, que apoiem o progresso para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS) e endereçar as mudanças climáticas. O comitê busca integrar considerações de sustentabilidade incluindo práticas ambientais, sociais e de governança em todos os aspectos do financiamento de atividades econômicas. Tem como público as partes interessadas envolvidas no

<sup>2</sup> De acordo com a ISO, pode-se compreender sistema de gestão ambiental como um sistema que ajuda organizações a identificar, gerir, monitorar e controlar suas questões ambientais de maneira mais holística.

<sup>3</sup> No âmbito da gestão municipal sustentável, a ABNT NBR ISO 18091 será lançada pela ABNT, buscando a integração dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS) com os 39 indicadores qualitativos do estágio da gestão municipal de desenvolvimento institucional para a Governança, Desenvolvimento Econômico Sustentável, Desenvolvimento Social Inclusivo e Desenvolvimento Sustentável Ambiental. Os indicadores definem, para cada área de atuação da prefeitura, se ela se encontra em nível verde, amarelo ou vermelho, facilitando a aplicação dos requisitos adotados pelas empresas à área governamental. A ISO continua trabalhando em outra família de normas sobre sustentabilidade, 37.000, em particular, em normas cobrindo os temas cidades resilientes e inteligentes, propondo indicadores que permitam avaliar até que ponto áreas urbanas atendem a esses conceitos (DAGNINO, 2021).

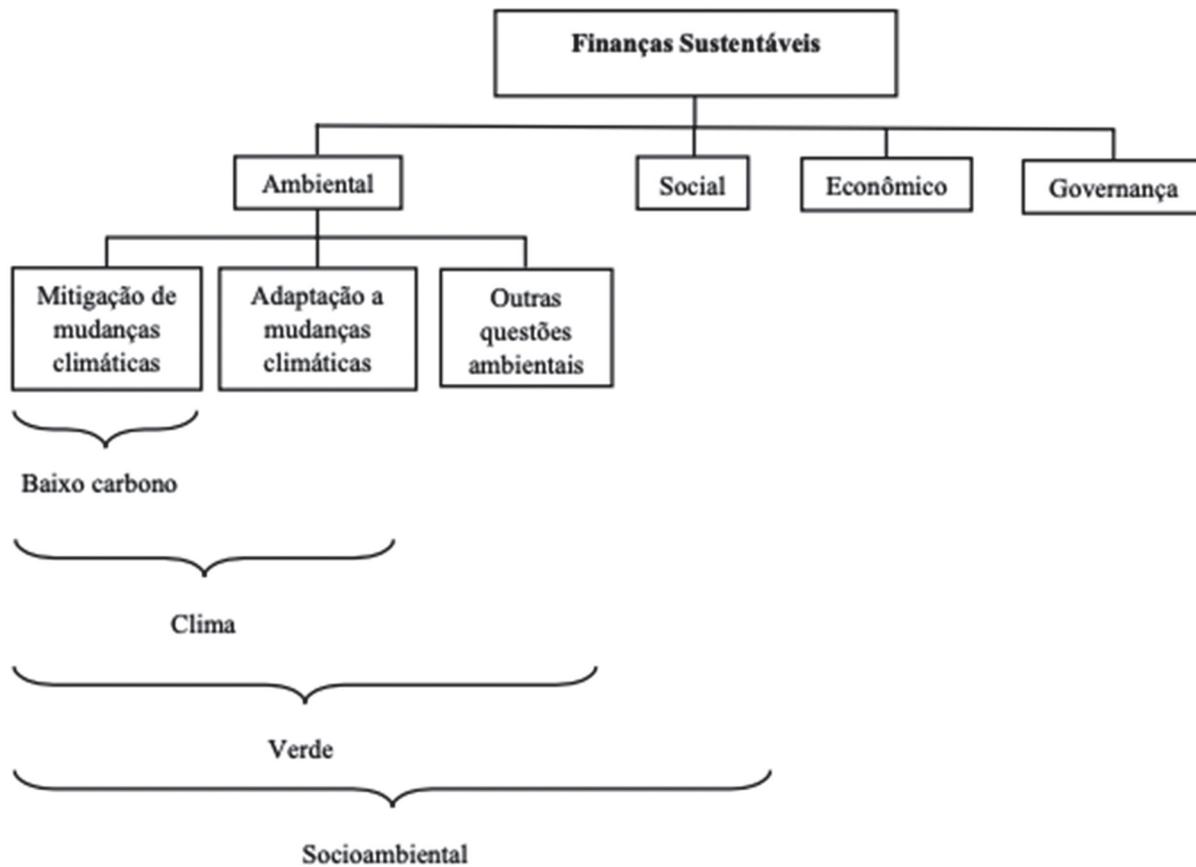
campo das finanças sustentáveis que participam em qualquer local do ecossistema financeiro, tanto do lado da oferta quanto da demanda do mercado financeiro (COMMITTEE, 2021).

Peter J. Young, presidente do ISO/TC 322, entende que as normas internacionais são essenciais para mobilizar o setor financeiro em nível mundial, de modo a responder aos imperativos ambientais e sociais e assegurar a prosperidade futura. Young estima que alcançar os ODS até 2030 exigiria a duplicação do fluxo de investimentos atuais para uma faixa entre US\$5 e 7 trilhões por ano, requerendo significativo aumento do fluxo de capitais e práticas de finanças sustentáveis. Pontua, ainda, que um grande número de atividades voluntárias e regulatórias estão sendo desenvolvidas por países, regiões e setores, muitas delas reconhecendo explicitamente os benefícios que padrões internacionais poderiam oferecer, mas nenhum deles está ainda envolvido em desenvolvê-los em todo o mercado (ISO, 2020).

Young identifica como objetivos para o ISO/TC 322: (i) desenvolvimento de terminologias comuns e globalmente reconhecidas, princípios e padrões para finanças sustentáveis, ajudando a reduzir confusões de mercado e diminuindo custos de transação, certificação e comunicação para os atores envolvidos nos mercados de finanças sustentáveis; (ii) padrões claramente definidos que ajudem a prevenir “*sustainability washing*”, de modo a conferir mais credibilidade, integridade e escalabilidade a atividades financeiras sustentáveis e guiar instituições financeiras (inclusive bancos, investidores e seguradoras) de modo a melhor integrar considerações ambientais, sociais e de governança em práticas financeiras e investimentos; (iii) aprimorar a compreensão de atividades de finanças sustentáveis para facilitar a inovação e desenvolvimento de produtos financeiros sustentáveis, bem como serviços relacionados, como verificações por terceiros e provisão de informações sobre ESG; e (iv) padronizar métricas para permitir a medição e transparência aprimoradas de fluxos financeiros sustentáveis e da *performance* ESG de atividades, instituições e mercados financeiros sustentáveis (ISO, 2020).

O ISO/TC 322 pontua que a padronização internacional em finanças sustentáveis pode desempenhar papel de apoio para os ODS, sobretudo por meio da incorporação de métricas ambientais, sociais e de governança. Os vários conceitos inseridos na noção de finanças sustentáveis ainda carecem de padrões, de modo que uma mesma palavra pode se referir a uma variada gama de atividades. A expressão “*green*”, por exemplo, é amplamente usada, podendo se referir a diversas atividades, mas raramente incorpora o espectro completo de aspectos de sustentabilidade relativos a questões sociais (como igualdade de gênero, acesso à educação e erradicação da fome), econômicas (como resiliência, mitigação de riscos de desastres naturais, alívio à pobreza e acesso a prosperidade) e de governança (de organizações, empresas e governos) (ISO/TC 322 COMMITTEE, 2020). A figura a seguir mostra a estrutura e o alcance das finanças sustentáveis, conforme plano de negócios estratégico apresentado pelo comitê.

Figura 2 – Organograma Finanças Sustentáveis



Fonte: Committee.iso.org, 2020 (tradução nossa).

A ISO deixa clara, assim, a importância de mecanismos de padronização, tanto terminológicos quanto de indicadores, para a melhor incorporação dos pilares ESG ao mercado financeiro.

Em paralelo a essas iniciativas, é fundamental a existência de regulamentação em nível nacional, seja para reforçar e internalizar padrões internacionais, seja para lidar com as especificidades locais.

As instituições financeiras que colaboraram para o relatório *Who Cares Wins*, nesse sentido, convidam os reguladores a formular estruturas legais previsíveis e transparentes, de modo a apoiar sua integração em análises financeiras. Entende-se que quadros regulatórios devem requerer nível mínimo de divulgação de informações e responsabilização em questões ESG por parte das empresas, apoiando, assim, análises financeiras.

Entretanto, as instituições indicam que a formulação de padrões específicos deve ficar ao cargo de iniciativas voluntárias do mercado. Analistas financeiros são encorajados a participar mais ativamente de iniciativas voluntárias em andamento e ajudar a formular uma estrutura de relatório que responda às suas necessidades (THE GLOBAL COMPACT, 2004, p. iv).

Vale mencionar o caso dos Estados Unidos, onde é notável a discussão sobre a necessidade de regulação de relatórios ESG produzidos pelas empresas. Apesar da crescente pressão pela regulamentação e divulgação mandatória de dados ESG, a Securities and Exchange Commission (SEC), agência incumbida de implementar e supervisionar a legislação de valores mobiliários dos Estados Unidos, ainda não implementou medidas nesse sentido. A divulgação voluntária desses dados é comum, mas é, em grande medida, comprometida por falta de padronização. Até agora, a SEC tem se limitado a oferecer orientações para as empresas que escolherem divulgar seus dados ESG (HAZEN, 2021).

## 4 Um panorama sobre indicadores e regulamentação no Brasil

No Brasil, até o limite da condução de levantamentos para este trabalho, em junho de 2021, não havia regulamentação específica sobre os pilares ESG, sendo notáveis as seguintes perspectivas regulatórias futuras: o Projeto de Lei nº 5442/2019 e as Consultas Públicas nº 85 e 86 do Banco Central do Brasil (BCB).

O Projeto de Lei nº 5.442/2019 (PL) foi apresentado em 9 de setembro de 2019 pelos deputados Rodrigo Agostinho (PSB/SP) e Luiz Flávio Gomes (PSB/SP) para regulamentar os programas de conformidade ambiental. A regulamentação proposta se aplicaria no âmbito das pessoas jurídicas que explorem atividade econômica potencialmente lesiva ao meio ambiente, instituindo a obrigatoriedade da implementação de programas de conformidade ambiental em empresas públicas e sociedades de econômicas mistas que explorem essas atividades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

O PL define programa de conformidade ambiental como, no âmbito de uma pessoa jurídica, o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de conformidade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e uma efetiva aplicação de códigos de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar, prevenir e sanar irregularidades e atos ilícitos lesivos ao meio ambiente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 1)

Como incentivo à implementação dos programas, os autores do projeto preveem que a existência de programa de conformidade efetivo deverá ser levada em conta na imposição das sanções penais e administrativas previstas na legislação ambiental (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 2), alterando, para tanto, a Lei Federal nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) no que diz respeito às previsões de atenuantes na aplicação de penas por crimes e infrações ambientais. Também vedam a pessoas jurídicas que não detenham programas de conformidade efetivos (i) incentivo estatal – excetuadas as microempresas e empresas de pequeno porte – e (ii) a contratação pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em se tratando de (a) parceria público-privada, (b) obra e serviço cujo valor do contrato seja superior a R\$10 milhões ou (c) concessão e permissão de serviço público cujo valor do contrato seja superior a R\$10 milhões (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 2).

Tomando como base os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta os programas de *compliance* no âmbito da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 6), estabelecem diretrizes para a avaliação do programa de conformidade, objeto de regulamentação pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA):

- comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
- padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de conformidade, aplicáveis a todos os empregados e administradores independentemente de cargo ou função exercidos;
- treinamentos periódicos sobre o programa de conformidade;
- análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de conformidade e fiscalização de seu cumprimento;
- canais de denúncia de irregularidade, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;
- medidas disciplinares em caso de violação do programa de conformidade;
- procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

- monitoramento contínuo do programa de conformidade visando a seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos na Lei nº 9.605/1998 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 3).

Na avaliação desses parâmetros, serão considerados o porte e a especificidades da pessoa jurídica, como quantidade de funcionários, complexidade da hierarquia interna, quantidade de departamentos, diretorias ou setores, utilização de agentes intermediários, setor de atuação, quantidade e localização de pessoas jurídicas integrantes do grupo econômico e qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 3).

O projeto de lei prevê que o programa de conformidade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 3) e estabelece a avaliação da efetividade dos programas de conformidade complementar entre os setores público e privado, dividida em: (i) avaliação e fiscalização periódica por autoridade certificadora independente credenciada; e (ii) fiscalização da avaliação tratada na primeira etapa, apenas nas hipóteses de denúncia fundamentada de violação à legislação ambiental ou ao programa de conformidade ou fiscalização por sorteio público, levando em consideração critérios de risco e magnitude do empreendimento. A autoridade certificadora independente responderá solidariamente em caso de dano ambiental causado por omissão no dever de avaliação e fiscalização do programa de conformidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 4).

A justificação do projeto de lei menciona a necessidade de desenvolvimento de novos instrumentos de preservação do meio ambiente de natureza preventiva, sendo os programas de conformidade ambiental (ou *compliance* ambiental), instrumentos mais modernos na garantia dos interesses da coletividade que, além de promover a observância das exigências legais, constituem importantes ferramentas na redução de riscos ambientais relacionados às atividades das pessoas jurídicas exploradoras de atividade econômica. As alterações legais propostas, assim, pretendem reforçar incentivos legais para que as empresas adotem medidas preventivas, apesar de não prever sua obrigatoriedade. Os autores destacam que a lógica por trás do projeto segue as diretrizes do inciso VI do art. 170 da Constituição Federal, que determina que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 5-6).

O projeto de lei foi encaminhado à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) em 11 de outubro de 2019. Em 15 de junho de 2021, foi emitido parecer da Relatora na CDEICS, a Deputada Joenia Wapichana (REDE/RR), pela aprovação do projeto de lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 3). Após a apreciação pela CDEICS, o projeto ainda deverá ser avaliado pelas comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Alguns pontos chamam a atenção na proposta, majoritariamente as formas de incentivo selecionadas, ainda atreladas a um olhar sancionatório: seja a atenuação de sanções pelo dano que eventualmente ocorra ou a vedação de contratação e recebimento de incentivos pelo Poder Público. Merece cuidado a previsão de que a imposição de sanções penais e administrativas deverá levar em conta a existência de efetivo programa de conformidade no âmbito da pessoa jurídica punida – é possível vislumbrar desafios à interpretação sobre o potencial dessa norma em casos complexos de responsabilidade solidária, por exemplo, ou na hipótese de existência do programa, inadequado, porém, em relação ao dano ambiental ocorrido na prática. Podem ser vislumbrados questionamentos, por exemplo, sobre a aplicabilidade de atenuante na imposição das sanções penais e administrativas em casos de ocorrência da hipótese de omissão da autoridade certificadora que gera responsabilidade solidária.

Conforme se pode verificar, o Projeto de Lei nº 5.442/2019 trata apenas de parte da discussão representada pelos pilares ESG, na medida em que seu escopo se direciona à governança de questões ambientais, não adentrando o pilar “social”. Nesse sentido, as propostas regulatórias do Banco Central do Brasil nº 85 e 86, produzidas no contexto de sua agenda sustentável,<sup>4</sup> representam relevante avanço na medida em que incorporam propostas de aprimoramento regulatório, gestão de riscos e divulgação de informações relacionadas a riscos ambientais, sociais e climáticos.

A Consulta Pública nº 85 traz propostas para aprimoramento de regras de gerenciamento de risco social, ambiental e climático aplicáveis às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB e criação de requisitos a serem observados por essas instituições no estabelecimento da Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC) e na implementação de ações com vistas à sua efetividade.

As propostas reorganizam o arcabouço regulatório nacional referente ao tema, tendo como objetivos (i) a manutenção da iniciativa brasileira no estabelecimento de regras sobre gerenciamento de riscos e política de responsabilidade, incorporando as discussões internacionais mais recentes sobre o assunto, (ii) a inclusão da ótica relativa a mudanças climáticas no arcabouço regulatório brasileiro (gerenciamento de riscos e política de responsabilidade) e (iii) o aprimoramento de comandos normativos e conceitos referentes a riscos e responsabilidade social e ambiental (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021b).

A Consulta pública nº 86 divulga proposta normativa visando ao estabelecimento de requisitos para a divulgação de informações sobre riscos sociais, ambientais e climáticos aplicáveis às instituições enquadradas nos Segmentos 1, 2, 3 e 4,<sup>5</sup> bem como sobre as oportunidades de negócio relacionadas ao tema. O BCB informa que a proposta busca incorporar no arcabouço regulatório brasileiro, naquilo considerado relevante para a disciplina de mercado no sistema financeiro, as recomendações da Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD), força-tarefa coordenada pelo setor privado criada em 2015 com o objetivo de desenvolver recomendações para permitir que empresas de diferentes jurisdições e setores da economia divulguem informações claras, comparáveis e consistentes sobre riscos e oportunidades de negócios associados às mudanças climáticas.

Para proporcionar a adoção gradual das recomendações, a proposta prevê que os requisitos para divulgação de informações sejam implementados em duas fases: (i) na fase 1, serão abordados aspectos qualitativos das recomendações, com foco em governança, estratégias das instituições e gerenciamento de riscos; e (ii) na fase 2, serão incorporados aspectos quantitativos das recomendações, metas e métricas. A proposta diz respeito à fase 1; a fase 2 será concluída posteriormente, “de forma a permitir o amadurecimento dos conceitos e das metodologias de cálculo de indicadores quantitativos tanto por parte da indústria financeira quanto pelo Banco Central do Brasil” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021b, p. 2).

A Consulta Pública nº 86 está ancorada no objetivo de estabelecer requisitos de divulgação de informações relativas ao risco climático para o Sistema Financeiro Nacional, alinhadas com as recomendações da TCFD, com escopo ampliado para abarcar a divulgação de informações sobre o risco social e ambiental, propondo requisitos de divulgação que compreendem:

- gerenciamento de riscos sociais, ambientais e climáticos, considerando aspectos como a governança e estratégias adotadas pelas instituições em diferentes horizontes de tempo;

<sup>4</sup> Para mais informações sobre a agenda, visite: [www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sustentabilidade](http://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sustentabilidade) (acesso em: 5 fev. 2023).

<sup>5</sup> Assim, as instituições no Segmento 5 (S5) ficam dispensadas dessa divulgação. As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil são divididas em cinco segmentos pela Resolução nº 4.553/2017, art. 2 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

- indicadores utilizados no gerenciamento do risco social, ambiental e climático;
- oportunidades de negócios associadas aos temas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021b, p. 2).

A proposta define um formato de divulgação de informações por meio de tabelas padronizadas e torna obrigatória a divulgação de informações para os tópicos governança de riscos, estratégia e gerenciamento de riscos. Além dos riscos climático, físico e de transição, conceituados pela TCFD, são abarcados os riscos sociais e ambientais, alinhados aos pilares ESG. Torna-se facultativa a divulgação de informações relativas a indicadores quantitativos e oportunidades de negócios, explicando o BCB que essa escolha “neste momento[,] procura aproveitar os avanços no uso desses indicadores e na identificação dessas oportunidades” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021b, p. 2).

Propõe-se uma divulgação anual por meio do Relatório de Riscos e Oportunidades Sociais, Ambientais e Climáticas (GRSAC), contendo tabelas e orientações a serem divulgadas após a edição da norma. Considerando a data de entrada em vigor da nova regulação proposta (1º de janeiro de 2022), o primeiro relatório GRSAC deve ser publicado ainda em 2023, com data-base de dezembro de 2022 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021b, p. 2). O relatório deve ser disponibilizado pelo período de 5 anos contados da data de sua divulgação, “em um único local, de acesso público e de fácil localização, em seção específica no sítio da instituição na internet” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021b, p. 6).

## Conclusão

A primeira conclusão do trabalho se refere à possibilidade de utilização da agenda ESG para o *greenwashing* – e, conseqüentemente, à urgência de se discutir ferramentas para evitar esse desvirtuamento dos pilares ESG.

Foi possível verificar a relevância dos certificados e métricas como ferramentas para combate ao *greenwashing*, mas a existência de indicadores não basta por si só – é fundamental a comparabilidade e a qualidade das informações prestadas. Nesse sentido, a padronização e a regulamentação devem andar em paralelo com os indicadores, em atuação complementar.

Conclui-se que a regulamentação se apresenta como ferramenta útil, que pode ser essencial para estabelecer padrões e determinar parâmetros mínimos para uma obrigatória prestação de contas (quando adequada). É preciso lembrar das empresas de menor porte – como aponta Freitas, a certificação implica despesas que, no caso dos pequenos produtores ou empresas de menor porte, podem chegar a um aspecto cruel, de inviabilização da produção (2020, p. 10). A dinamicidade do mercado financeiro e a heterogeneidade entre diferentes setores, entretanto, impõem algumas limitações para essa regulamentação, de modo que sua aplicabilidade maior parece ser na fixação de parâmetros mínimos para fins de sua utilização no mercado financeiro.

Enquanto o Brasil se encontrar próximo de avanços importantes do ponto de vista regulatório, as propostas atuais ainda não endereçarão à regulamentação de indicadores, embora prevejam essa etapa em um segundo momento. A proposta do Banco do Brasil parece acertar nesse sentido, tomando uma postura cautelosa ao dividir a regulamentação do tema em duas etapas.

**Abstract:** The Environmental, Social and Governance agenda – better known by its Acronym in English, ESG – appears with increasing force in the media and in the communication of companies. While the insertion of discussions on the environment, social, and governance represents an important advance in the levels of discussions involving companies and the financial market,

it is necessary to evaluate the movement with caution. In this context, the work aims to analyze the role of indicators and regulation as tools with the potential to combat *greenwashing*. The research begins with the analysis of the who cares wins report, kick-off to the discussion of the ESG theme. Next, the need for care when looking at communications related to ESG pillars is

considered. In a third moment, it discusses the importance of standardized and regulated indicators as instruments to improve these pillars. Finally, the regulatory perspectives currently existing in Brazil represented by Bill 5442/2019 and Public Consultations No. 85 and 86 of the Central Bank of Brazil are described. It is concluded that the

metrics, associated with adequate regulation, represent a possible way to solve this issue, from the perspective of establishing a minimum floor.

**Keywords:** ASG. Environmental. Social. Governance. Indicators. Metrics. Regulation. Risk.

## Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2014* – Dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: [www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res\\_4327\\_v1\\_0.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_0.pdf). Acesso em: 16 jul. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução nº 4.553, de 30 de janeiro de 2017* – Estabelece a segmentação do conjunto das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil para fins de aplicação proporcional da regulação prudencial. Brasília, 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=31/01/2017&pagina=25>. Acesso em: 16 jul. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Consulta Pública nº 85/2021* – aprimoramento das regras de gerenciamento do risco social, do risco ambiental e do risco climático aplicáveis às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, bem como dos requisitos a serem observados por essas instituições no estabelecimento da Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC). Brasília, 2021a. Disponível em: [www3.bcb.gov.br/audpub/HomePage](http://www3.bcb.gov.br/audpub/HomePage). Acesso em: 5 fev. 2023.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Consulta Pública nº 86/2021* – divulgação de informações sobre aspectos sociais, ambientais e climáticos aplicáveis às instituições enquadradas nos segmentos S1, S2, S3 e S4. Brasília, 2021b. Disponível em: [www3.bcb.gov.br/audpub/HomePage](http://www3.bcb.gov.br/audpub/HomePage). Acesso em: 5 fev. 2023.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BLANCHET, Gabriela. ESG. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (Coords.). *Manual de Compliance*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 69-84.

BRITO, Ana Carolina Ferreira de Melo. *Relatórios corporativos socioambientais: perspectivas de direito, política pública e comunicação ambiental*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-14012020-102723/pt-br.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-14012020-102723/pt-br.php). Acesso em: 5 fev. 2023.

BRUNTLAND, Gro Harlem. *Our common future*. Noruega, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 5.442/2019*. Apresentado em 9 de outubro de 2019. Regulamenta os programas de conformidade ambiental e dá outras disposições. Disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1818737&filename=Tramitacao-PL+5442/2019](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1818737&filename=Tramitacao-PL+5442/2019). Acesso em: 16 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Ficha de tramitação do Projeto de Lei nº 5.442/2019*. Disponível em: [www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2224581](http://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2224581). Acesso em: 16 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 5.442/2019*. Relatório da relatora Joenia Wapichana, 16 jun. 2021. Disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2028099&filename=Parecer-CDEICS-15-06-2021](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028099&filename=Parecer-CDEICS-15-06-2021). Acesso em: 16 jul. 2021.

COMMITTEE (Committee.iso.org). *ISO/TC 322: Sustainable finance*. Disponível em: <https://committee.iso.org/home/tc322>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DAGNINO, Basílio. *Vem aí a nova ISP 18091: gestão municipal sustentável*. Disponível em: [www.linkedin.com/pulse/vem-a%C3%AD-nova-abnt-nbr-iso-18091-gest%C3%A3o-municipal-basilio-dagnino/?originalSubdomain=pt](http://www.linkedin.com/pulse/vem-a%C3%AD-nova-abnt-nbr-iso-18091-gest%C3%A3o-municipal-basilio-dagnino/?originalSubdomain=pt). Acesso em: 5 fev. 2023.

FELICE, Damiano. Business and Human Rights Indicators to Measure the Corporate Responsibility to Respect: Challenges and Opportunities. *Human Rights Quarterly*, v. 37, n. 2, p. 511-555, 2015. Disponível em: [www.jstor.org/stable/24518328](http://www.jstor.org/stable/24518328). Acesso em: 17 jun. 2021.

FREITAS, Vladimir Passos de. O novo papel das empresas na proteção do meio ambiente. *Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno*, São Paulo, n. 1. p. 13, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM>. Acesso em: 19 jul. 2021.

FREITAS, Vladimir Passos de. Reflexos da ESG nas atividades da advocacia empresarial e ambiental. *ConJur*, 21 fev. 2021. Disponível em: [www.conjur.com.br/2021-fev-21/reflexos-esg-atividades-advocacia-empresarialambiental?fbclid=IwAR0fropkblJfXk71cnYUJxzzdfj-xdqUoRRzd07-vmOSiSVgBnj027iekds](http://www.conjur.com.br/2021-fev-21/reflexos-esg-atividades-advocacia-empresarialambiental?fbclid=IwAR0fropkblJfXk71cnYUJxzzdfj-xdqUoRRzd07-vmOSiSVgBnj027iekds). Acesso em: 22 maio 2021.

HAZEN, Thomas Lee. Social Issues in the Spotlight: The Increasing Need to Improve Publicly-Held Companies' CSR and ESG Disclosures. *UNC Legal Studies Research Paper*, 2020.

INTERNATIONAL STANDARDIZATION ORGANIZATION (ISO). *Building a framework for a sustainable future*. 2020. Disponível em: [www.iso.org/news/ref2469.html](http://www.iso.org/news/ref2469.html). Acesso em: 15 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Guia de Sustentabilidade para as Empresas*. 2007. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=22127>. Acesso em: 19 jul. 2021.

PAGOTTO, Erico Luciano. *Greenwashing: os conflitos éticos da propaganda ambiental*. 2013. 162 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-22072013-141652/publico/DissertacaoFinal.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-22072013-141652/publico/DissertacaoFinal.pdf). Acesso em: 19 jul. 2021.

THE GLOBAL COMPACT. *Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World*. Dec. 2004. Disponível em: [www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who\\_cares\\_wins\\_global\\_compact\\_2004.pdf](http://www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who_cares_wins_global_compact_2004.pdf). Acesso em: 5 fev. 2023.

---

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

CAMARA, Luísa Martins de Arruda. Uma base para os pilares ESG: indicadores e regulamentação com ferramentas para superar o *greenwashing*. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 99-113, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art08.

---



# A nova governança pública e os princípios ESG

## César Augusto Marx

Mestre em Gestão e Políticas Públicas (Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas). Mestrando em Direito Financeiro (USP). Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União. Bacharel em Direito (PUC Minas) e em Administração Pública (Fundação João Pinheiro).

**Resumo:** Os Princípios ESG (*Environmental, Social and Governance*) consistem em fatores usados para avaliar o comprometimento das organizações com o desenvolvimento sustentável, a responsabilidade social e as boas práticas de governança corporativa. Segundo esses princípios, as organizações devem criar instrumentos para fortalecimento da governança corporativa aliada à preocupação com os impactos ambientais gerados pelas suas atividades e com a promoção do desenvolvimento social. Este texto propõe-se a analisar a possibilidade de aplicação dos princípios ESG na Administração Pública brasileira identificando possíveis ações governamentais já implementadas em órgãos e entidades federais que representam iniciativas voltadas ao fortalecimento de questões relacionadas a desenvolvimento ambiental, social e fortalecimento da governança. Assim, pretende-se

discutir a necessidade de regulamentação dos princípios ESG como meio de incentivar sua implementação nas organizações públicas em consonância com as medidas de implementação dos programas de integridade já em curso no Brasil.

**Palavras-chave:** Governança. Sustentabilidade. Social. Integridade.

**Sumário:** Introdução – **1** Governança: da eficiência à integridade pública – **2** Ampliação da abrangência da governança: os princípios ESG – **3** A inclusão das questões ambientais na governança – **4** A inclusão das questões sociais na governança – **5** A inclusão dos princípios do ESG no ordenamento jurídico brasileiro – Conclusão – Referências

## Introdução

As organizações públicas e privadas estão em constante inovação na busca de adequação de suas atividades às novas necessidades e realidades impostas pela sociedade. O Direito busca acompanhar essas transformações sociais e servir como regulamentador de novas relações que surgem em decorrência dessas mudanças. Assim também, as alterações legislativas acabam se tornando um instrumento de incentivo às novas práticas que possam contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

O Brasil tem buscado alinhar suas organizações às práticas de gestão internacionalmente adotadas, a fim de atender às exigências de organismos internacionais, bem como de agências de incentivo.

Recentemente, uma nova sigla tem sido mencionada por empresas do setor privado para demonstrar compromisso com a ética, os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável, os chamados princípios ESG (*Environmental, Social and Governance*).

O setor público também busca se adequar às novas práticas de gestão e se alinhar ao contexto internacional, a exemplo da implementação de medidas para fortalecimento da governança pública mediante a implementação de programas de integridade pública. Embora não exista uma regulamentação referente ao ESG na Administração Pública, existem algumas iniciativas que demonstram preocupação emergente no setor público para além da questão da governança, abrangendo também questões ambientais e sociais.

Este texto propõe-se a analisar a possibilidade de aplicação dos princípios ESG na Administração Pública brasileira, identificando possíveis ações governamentais já implementadas em órgãos e entidades federais que representam iniciativas voltadas para o fortalecimento de questões relacionadas ao desenvolvimento ambiental, social e ao fortalecimento da governança. Assim, pretende-se discutir a necessidade de regulamentação dos princípios ESG como meio de incentivar sua implementação nas organizações públicas em consonância com as medidas de implementação dos programas de integridade já em curso no Brasil.

## 1 Governança: da eficiência à integridade pública

O termo “governança” foi utilizado pelo Banco Mundial na década de 1990 no conjunto de propostas de reforma do Estado que apregoavam a chamada *New Public Management*, cujo alvo principal era a implementação de um modelo de gestão pública com base em resultados e na busca constante da eficiência administrativa. Nesse período, o Banco referia-se à governança como sendo a maneira pela qual o Poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao desenvolvimento, conforme consta no relatório “Governance and Development” (BANCO MUNDIAL, 1992).

No Brasil, o termo “governança” foi mencionado na década de 1990, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, para se referir à capacidade do Estado em implementar políticas públicas de maneira eficiente (BRASIL, 1995, p. 16). Pereira (1997) defendia que a governança seria alcançada quando o Estado se tornasse mais forte, embora menor (PEREIRA, 1997, p. 44). Nesse período, o termo “governança” estava associado à ideia de eficiência administrativa que fundamentou as alterações constitucionais da Emenda Constitucional nº 19/1998, com a inclusão do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Ao longo dos anos, novos aspectos foram agregados ao conceito de governança. Em um primeiro momento, a garantia da eficiência administrativa foi considerada o elemento crucial para dotar o Estado de capacidade de implementar políticas públicas e atender ao interesse público.

Posteriormente, diante de frequentes escândalos de corrupção, percebeu-se que o desvio de recursos públicos para atender a interesses particulares representava uma ameaça ao atendimento do interesse público, comprometendo a capacidade do Estado de alcançar seus objetivos institucionais. A corrupção foi considerada fator crucial que precisava ser enfrentada, não apenas de maneira repressiva, mas também preventiva, mediante a adoção de mecanismos de controle e, também, de criação de códigos de conduta capazes de disseminar princípios éticos no interior das organizações públicas e privadas. Essa preocupação está relacionada à necessidade de se alcançar os objetivos das organizações, com o cumprimento da missão institucional, e no estabelecimento de meios de impedir que a gestão dessas organizações se desvie de seus objetivos.

Nesse sentido, Augusto e Petiz (2020) explicam que a governança está relacionada a práticas voltadas para alinhar interesses, de modo a preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo para a organização, envolvendo também a intolerância às práticas eticamente questionáveis ou ilegais, como a corrupção.

Em 2017, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu art. 2º, I, trouxe uma nova definição de governança pública para referir-se ao “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Nesse decreto, são estabelecidos os princípios da governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência. Entre esses princípios, a integridade está relacionada à implementação de políticas de combate a fraudes e corrupção.

No Brasil, a implementação de políticas de integridade decorre de uma estratégia internacional de combate à corrupção defendida por organismos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que emitiu um conjunto de recomendações sobre integridade pública incentivando a adoção de determinadas práticas nos setores público e privado. Na definição da OCDE, a integridade pública “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017, p. 3).

A Instrução Conjunta nº 01/2016 do Ministério do Planejamento e da Controladoria-Geral da União (CGU) estabelece como base da integridade a “honestidade e objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização, com reflexo tanto nos processos de tomada de decisão, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho”. Podem-se notar dois critérios fundamentais presentes nessa definição: uma questão ética, moral, quando se refere à honestidade, e uma questão relacionada à prevalência do interesse público, manifestada na objetividade da gestão das atividades da organização, que devem ser direcionadas exclusivamente para o alcance dos objetivos institucionais, não cabendo desvios para outros objetivos. Isso remete ao conceito de uma administração pública íntegra, que não se desvia de seus objetivos.

No setor privado, o termo “*compliance*” tem sido mais usualmente utilizado no lugar de “integridade”, mas ambos se referem ao mesmo conjunto de medidas. Nesse setor, a implementação de políticas de integridade, como instrumento de fortalecimento da governança corporativa, tornou-se relevante desde a publicação da Lei nº 12.846/2013, que estabelece que empresas, fundações e associações poderão responder civil e administrativamente por atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício e que causarem prejuízo ao patrimônio público, infringirem princípios da administração pública ou compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O referido diploma legal reforça a importância dos mecanismos e procedimentos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e da aplicação efetiva de códigos de ética nas organizações. Moro, Pio e Lobato ressaltam que a “existência de programas de *compliance* na área de integridade e anticorrupção é hoje um ativo para as empresas” (MORO; PIO; LOBATO, 2021, p. 11).

No mesmo sentido, a Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, em seu art. 12, II, estabelece o dever de as empresas estatais adequarem suas práticas ao código de conduta e integridade e outras regras de boa prática de governança corporativa, motivo pelo qual as empresas estatais brasileiras têm implementado programas de integridade pública.

Na Administração Pública Federal, o Decreto nº 9.203/2017, em seu art. 14, estabeleceu o prazo de 180 dias para que os órgãos e entidade da administração direta, autárquica e fundacional instituíssem comitê interno de governança, a fim de garantir que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas de maneira contínua e progressiva pela instituição. Além disso, o referido decreto tornou obrigatória a instituição de programas de integridade em todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, “com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção”.

Os princípios da governança pública foram adotados na Administração Pública brasileira não apenas com sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro, mas também com a implementação de programa de integridade em todos os órgão e entidades federais, que ocorreu após a Portaria CGU nº 57/2019 ter estabelecido prazo para implementação desses programas em toda a administração federal.

A implementação de programas de integridade representa um meio de materialização e sistematização de um dos princípios da governança, a integridade pública. Esses programas têm orientação para o fortalecimento de valores éticos dentro das organizações e trabalham com aspectos preventivos em relação à fraude e à corrupção.

Conforme dados extraídos do Portal Painel da Integridade do Governo Federal, em 2022, 26 órgãos da Administração Direta já contavam com Planos de Integridade aprovados. Na Administração Indireta, 120 autarquias e 41 fundações públicas também já tinham aprovado seus

planos. Essas iniciativas já vinham sendo adotadas nas empresas estatais desde a publicação da Lei Anticorrupção e do estatuto jurídico das estatais.

Nesse diapasão, pode-se concluir que a existência de leis e atos infralegais estabelecendo a obrigatoriedade de adoção de boas práticas de governança e de comitês em órgãos e entidades da administração federal constitui iniciativa que demonstra preocupação com o fortalecimento da governança corporativa nas organizações públicas brasileiras. No mesmo sentido, a implementação de programas de integridade reforça essa preocupação com a execução de práticas de boa governança na Administração Pública brasileira.

Outras medidas adotadas referem-se à necessidade de envolvimento das empresas que participam de contratações públicas com as políticas de integridade implementadas em órgãos e entidades públicas. A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021), em seu art. 25, §4º, estabeleceu a obrigatoriedade de estabelecimento de programas de integridade para empresas que firmem contratos de grande vulto, definidos como aqueles com valor superior a R\$200 milhões.

Iniciativas nesse sentido foram adotadas também pelo Poder Judiciário, a exemplo do Código de Conduta para Fornecedores do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que orienta às empresas que participem de contratações com o órgão a estabelecerem um programa de integridade em conformidade com o previsto na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

O referido código estabelece um conjunto de boas práticas esperadas das empresas fornecedoras. Pode-se notar que as boas práticas recomendadas coadunam com os parâmetros de avaliação de programas de integridade estabelecidos pelo art. 42 do Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção. Entre outras, são incluídas como boas práticas o incentivo ao comportamento ético e de combate à corrupção, a criação de código de ética, a implementação de gestão de riscos, a transparência na gestão, a criação de canais de denúncia, a criação de instância responsável pelo programa e de procedimentos internos de investigação e a realização de monitoramento contínuo do programa.

Além da criação de códigos de conduta para fornecedores, os programas de integridade têm buscado envolver as empresas contratadas com o comprometimento com a prevenção à corrupção mediante a inclusão de cláusulas anticorrupção nos contratos firmados com fornecedores e mediante a assinatura de termos de compromisso, nos quais a empresa se responsabiliza por atender a política de integridade do órgão ou entidade.

Embora a integridade seja apenas um dos princípios da governança contidos no Decreto nº 9.203/2017, a maneira como os programas de integridade são estruturados amplia sua área de atuação, abrangendo também medidas voltadas ao atendimento dos demais princípios, como capacidade de resposta, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência. Esse fato pode ser verificado nos dezesseis parâmetros de avaliação estabelecidos pelo art. 42 do Decreto nº 8.420/2015 e que constituem áreas ou conjuntos de procedimentos que devem obrigatoriamente ser implementados em um programa de integridade. Nesse sentido, os programas de integridade têm consistido em importante instrumento de operacionalização de medidas de fortalecimento da governança.

## 2 Ampliação da abrangência da governança: os princípios ESG

A necessidade de adoção de boas práticas de governança em organizações públicas e privadas ampliou a discussão sobre os vários aspectos envolvidos no papel que as organizações desempenham na sociedade. A preocupação com questões éticas possibilitou uma expansão das atividades de *compliance* para além de aspectos éticos, morais e de combate a fraudes e corrupção para alcançar questões que envolvem a maneira como as organizações interagem com o meio ambiente e o meio social no qual estão inseridas.

Em 2004, a iniciativa *Who Cares Wins*, do Pacto Global da ONU, propôs os Princípios ESG, que consistem em fatores usados para avaliar o comprometimento das organizações com o desenvolvimento sustentável, a responsabilidade social e as boas práticas de governança corporativa. Segundo esses princípios, as organizações devem criar instrumentos para o fortalecimento da governança corporativa aliado à preocupação com os impactos ambientais gerados por suas atividades e com a promoção do desenvolvimento social. Freitas (2021) explica que “ESG” significa que as empresas devem atuar no campo social, proteger o meio ambiente e, em sua administração, cooperar com a sociedade.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), no lançamento do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, em 2015, abordou a necessidade de ampliação do foco da governança corporativa para englobar, além dos acionistas e administradores, também as demais partes interessadas, envolvendo os desafios sociais e ambientais que fazem parte do contexto de atuação das organizações. Nesse sentido, a governança corporativa deve ser estruturada de modo a abranger as questões ambientais e sociais, pois a governança propicia o desenvolvimento das boas práticas ambientais e sociais na empresa (BLANCHET, 2021).

Os estudos que analisam a emergência dos chamados princípios ESG têm se dedicado à sua aplicação em organizações privadas que buscam se adequar a uma tendência já difundida na Europa e Estados Unidos. Lima *et al.* (2021) explicam que a referida iniciativa visa fazer com que investidores e analistas levem em consideração as interações entre questões ambientais, sociais e de governança.

Desse modo, os países que se preocupam com questões de ESG se mostram mais seguros para atrair investimentos. Augusto e Petiz (2020) falam na criação de um ecossistema institucional favorável a investimentos com preocupação ética em diversos setores. Segundo esses autores, grandes investidores, como fundos de pensão, veículos patrimoniais de universidades, instituições financeiras e fundos soberanos, vêm exigindo que os gestores considerem os critérios de ESG nas decisões de investimento.

Blanchet (2021) ressalta que as práticas ESG têm se tornado uma métrica ou certificação para nortear boas práticas de negócios relevantes para atrair investidores, parceiros e consumidores. Segundo a autora, nos Estados Unidos, as empresas de auditoria independentes têm incluído em seus relatórios problemas críticos de auditoria relacionados às práticas de ESG.

Como estão sendo utilizadas como métrica para avaliar o desempenho das empresas na atual conjuntura, Freitas (2021) ressalta a necessidade de as iniciativas de ESG serem monitoradas pelo Poder Público. Segundo o autor, isso pode influenciar as decisões de investimentos em empresas, uma vez que subsídios e financiamentos serão concedidos com base na avaliação de diversos procedimentos da empresa.

Blanchet (2021) trata essas novas preocupações como evolução do ambiente de negócios que deixou de considerar apenas aspectos financeiros como forma de avaliação de suas decisões de investimento:

a evolução do ambiente de negócios, demonstrando uma crescente preocupação com as práticas ESG, é sinal de que o próprio mercado tem incorporado cada vez mais valores éticos, sociais, ambientais e de governança como representativos do propósito, de uma organização. A análise de valor da organização, portanto, abrange um escopo maior e mais complexo do que o tradicional *valuation* calcado em indicadores financeiros. (BLANCHET, 2021)

No mesmo sentido, Augusto e Petiz (2020) afirmam que o tema ESG considera além da *performance* financeira futura de uma empresa ou um investimento, seus impactos sociais, ambientais e aspectos éticos e de governança.

Ao investir em práticas de ESG, as organizações também minimizam os riscos de ocasionar danos sociais ou ambientais que acarretem a obrigatoriedade de a entidade ter de promover o ressarcimento pelos prejuízos causados.

Outra aplicabilidade mencionada por Freitas (2021) refere-se aos contratos de financiamento bancário que poderão incluir cláusulas exigindo práticas de ESG, cujo cumprimento será avaliado por métricas, podendo resultar em rescisão contratual. Assim, empresas poderão ter a concessão de financiamento negada por responderem a ações civis ou criminais em razão de danos ambientais.

As diretrizes da governança pública estabelecidas no art. 4º do Decreto nº 9.203/2017 apresentam um conjunto de ações mais relacionadas à capacidade de implementação e de cumprimento dos objetivos organizacionais, à eficácia e eficiência da gestão, à transparência e à adoção de princípios éticos e de integridade. Entretanto, não há menção ao desenvolvimento de ações relacionadas à sustentabilidade, preservação do meio ambiente nem questões sociais ou relacionadas a direitos humanos. Nesse sentido, o decreto apresenta uma interpretação mais restritiva do conceito de governança em relação ao que tem sido discutido na atualidade.

A expressão “ESG” ainda não é encontrada no arcabouço normativo que regulamenta as questões referentes à governança pública na Administração Pública Federal, mas seus princípios podem ser identificados em algumas práticas de governança pública, conforme será analisado a seguir. De antemão, convém destacar sua presença nas políticas de integridade do CNJ, em especial no Código de Conduta para Fornecedores de Bens e Serviços da instituição. O documento está estruturado em três pilares básicos: respeito aos direitos humanos, sustentabilidade e integridade corporativa, que são exatamente os três princípios fundamentais do ESG. O referido código afirma que a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração deve levar em consideração a proposta que atenda ao interesse público, considerando não apenas o menor preço, mas também os aspectos econômico, social e ambiental.

Nas empresas estatais, a influência dos princípios ESG é mais marcante. Na Petrobrás, o Código de Ética e Conduta estabelece como valores, além da integridade, o respeito à vida, às pessoas e ao meio ambiente. O Guia de Conduta Ética para Fornecedores da empresa, além de abordar questões relacionadas à ética e integridade, traz orientações específicas sobre direitos humanos, meio ambiente e mitigação de mudanças climáticas.

Outro exemplo foi encontrado no Programa de Integridade da empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que, ao tratar da gestão de riscos, acresceu às categorias de riscos o risco socioambiental para se referir à possibilidade de ocorrência de perdas decorrentes de danos socioambientais (BRASIL, 2020, p. 16).

### 3 A inclusão das questões ambientais na governança

O aspecto ambiental do ESG refere-se à responsabilidade ambiental como prática de atuação empresarial de maneira sustentável, tendo em vista que as organizações são grandes responsáveis pela degradação do meio ambiente.

As áreas responsáveis pela implementação de medidas de *compliance* ou de integridade pública foram inicialmente criadas para lidar com questões relacionadas à ética e ao combate a fraudes e corrupção. Ao agregar novos elementos no conjunto de boas práticas de governança, como as questões ambientais, às áreas de *compliance*, elas têm se responsabilizado também por medidas relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Assim, preocupações com o meio ambiente têm sido incluídas entre as boas práticas de governança corporativa; como reflexo, as áreas de *compliance* têm desenvolvido ações voltadas à redução dos riscos de ocorrência de danos ambientais em função das atividades exercidas pelas atividades da organização. Grau *et al.* (2020) falam em uma evolução do conceito de *compliance* para buscar um comportamento

com integridade maior, mais integrada e qualificada, e conformidade nas relações com o meio ambiente.

É interessante observar a existência de dois movimentos de influência mútua entre as áreas de Direito Ambiental e de governança. Se por um lado o princípio da sustentabilidade tem sido incorporado às boas práticas de governança, afirmando que uma conduta ética também deve incluir o respeito ao meio ambiente, no Direito Ambiental, o fortalecimento da governança e dos instrumentos de *compliance* tem sido considerado essencial para a operacionalização das políticas de sustentabilidade, na medida em que são capazes de dar mais efetividade às ações.

Nessa esteira, alguns autores já têm falado na existência de um *compliance* ambiental demonstrando a aplicabilidade dessas ações na promoção de medidas de sustentabilidade ambiental. Para Grau *et al.* (2020), a aplicação do conceito nas relações ambientais teria como objetivo alcançar maiores resultados na prevenção de riscos e passivos ambientais. Os autores defendem que essa normatização seria mais eficiente se fosse baseada no primado da sustentabilidade.

Ressalta-se que os aspectos éticos continuam presentes no *compliance* ambiental, assim como no conceito original. Grau *et al.* (2020) consideram que, na aplicação do conceito geral no Direito Ambiental, a avaliação do comportamento ético se daria sobre a conduta do particular obrigado a considerar o meio ambiente ecologicamente equilibrado no exercício de suas atividades, utilizando para tal auditorias ambientais e procedimentos voltados à redução de ocorrência de danos e ilícitos ambientais. Os autores entendem que, no Direito Ambiental, não basta o comportamento conforme a lei, pois se deve obedecer à primazia do preceito da sustentabilidade, que pode estar além da previsão legal. Assim, se a proteção ambiental está centrada na sustentabilidade, o comportamento mais adequado é aquele mais sustentável. Nesse sentido, Grau *et al.* (2020) defendem que a avaliação de conformidade não deve se pautar estritamente no princípio da legalidade, e sim na prática mais sustentável de relação com o meio ambiente, sob o primado do preceito da sustentabilidade.

Nesse diapasão, Blanchet (2021) ressalta que “é preciso uma área de *compliance* estruturada para que de fato vá além do mapeamento e gestão de riscos, do cumprimento da legislação ambiental e regulatória, e inove, somando a esse repertório legislativo e regulatório, boas práticas ambientais”.

No setor público, a preocupação com a preservação do meio ambiente ganha contornos constitucionais, tenho em vista que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e determina que a coletividade e o Poder Público têm o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Entre as atribuições do Poder Público, o §1º do art. 225 inclui promover a conscientização pública para preservação do meio ambiente. Nesse sentido, as instituições públicas devem demonstrar comprometimento com o desenvolvimento sustentável e respeito ao meio ambiente, iniciando essa conscientização no interior de suas organizações mediante a adoção de uma gestão comprometida com os princípios da sustentabilidade ambiental.

Conforme mencionado anteriormente, o marco regulatório referente à governança pública no Brasil não contempla questões relacionadas ao meio ambiente e à sustentabilidade. Entretanto, algumas medidas incluídas nos programas de integridade de órgãos e entidades da administração pública federal denotam influência das recentes preocupações com o meio ambiente que têm sido consideradas boas práticas de governança.

Um desses exemplos parte do Poder Judiciário, que incluiu a sustentabilidade como um dos três pilares do Código de Conduta para Fornecedores do CNJ. O documento ressalta que a adoção de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação é obrigação imposta a todos os Poderes Públicos, tendo em vista o dever de proteção socioambiental prescrito pelo

art. 225 da Constituição Federal de 1988. O referido código relaciona um conjunto de boas práticas a serem adotadas pelas empresas que queiram participar de contratações com o Poder Judiciário, envolvendo o comprometimento com a redução dos impactos ambientais causados pelas atividades exercidas pela empresa, inclusive com a criação de programas internos na área socioambiental.

Há outras iniciativas, como no caso do Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) do Ministério do Meio Ambiente, que tem incentivado organizações públicas a incorporar critérios de sustentabilidade, como ecoeficiência, aos indicadores de *performance* organizacionais tradicionais (ARAÚJO; LUDEWIGS; CARMO, 2015). A adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas com o modelo das licitações sustentáveis também retrata essa preocupação.

#### 4 A inclusão das questões sociais na governança

Em 2011, o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, estruturados no dever do Estado de proteger os cidadãos contra abusos de direitos humanos por parte de terceiros e na responsabilidade corporativa de respeitar direitos humanos, além da garantia de acesso das vítimas a meios de remediar e reparar violações.

Nessa esteira, as áreas de *compliance* ou de integridade inicialmente voltadas a questões éticas relacionadas ao cometimento de atos de fraude e corrupção passaram a se preocupar também em coibir condutas que representam violações aos direitos humanos e ao princípio da dignidade humana.

Segundo Blanchet (2021), o responsável pela função de conformidade deve “estar atento na gestão do *compliance* aos riscos inerentes aos fatores sociais, apurando o olhar para o elemento humano (muitas vezes em parceria com a área de recursos humanos) no exercício das suas atividades rotineiras dentro da empresa”. A autora afirma que as áreas de *compliance* passaram a mapear também riscos relacionados a fatores sociais:

a atuação do profissional de *compliance* não deve se restringir apenas ao combate a atos de corrupção e aplicação da Lei 12.846/2013. Deve o departamento ou a área de *compliance* atuar para identificar e mapear eventuais riscos ligados aos fatores sociais, tais quais, os relacionados a (i) potenciais conflitos de interesses, (ii) existência de qualquer tipo de assédio, (iii) racismo, (iv) homofobia no ambiente da organização, (v) questões trabalhistas, (vi) saúde mental e bem-estar, dentre outros. (BLANCHET, 2021)

A preocupação com questões sociais e de direitos humanos pode ser encontrada em diversos documentos elaborados pelas áreas de integridade e *compliance* das instituições brasileiras, em especial referindo-se a discriminação, assédio moral e sexual.

O Código de Conduta dos Fornecedores do CNJ, ao estabelecer como um de seus pilares o respeito aos direitos humano, cita um conjunto de iniciativas normativas ocorridas a partir da Constituição Federal de 1988 que reforçaram os compromissos e as responsabilidades das empresas em proteger e promover direitos mediante a instituição das seguintes medidas: criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, criação do Programa Nacional de Ações Afirmativas, criação do Cadastro de Empregadores autuados pelo uso de trabalho análogo à escravidão e consolidação do Pacto Federativo para Erradicação do Trabalho Escravo.

Na sequência, o Código de Conduta dos Fornecedores do CNJ estabelece um conjunto de boas práticas que devem ser adotadas pelas empresas que queiram participar de contratação com a instituição assumindo compromissos com a defesa e o respeito aos direitos humanos, compreendendo o respeito à “diversidade humana, em toda sua amplitude, étnico-racial, sexual, de gênero, de origem, geracional, religiosa, de aparência física e de possíveis deficiências físicas,

psicológicas ou sociais, nas diversas áreas e hierarquias da empresa” (BRASIL, 1995, p. 7). O documento menciona, ainda, o compromisso da empresa com o cumprimento dos direitos trabalhistas e da criança e do adolescente, e com a necessidade de criação de canais de denúncia.

Organismos internacionais também estão incentivando a inclusão de cláusulas contratuais em contratos de financiamento público para estabelecer um comprometimento com o respeito aos direitos humanos. Como exemplo, pode-se citar o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA): os destinatários de seu financiamento incluíam em todos os acordos e contratos no âmbito dos projetos financiados com seus fundos disposições contratuais para prevenção do assédio sexual e da exploração e abuso sexual. Nos Termos de Execução Descentralizada do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento realizados com recursos do FIDA já constam cláusulas anticorrupção, nas quais as partes se comprometem a observar o mais alto padrão de ética e integridade durante a execução do acordo, podendo haver rescisão em caso de descumprimento. Entre as cláusulas anticorrupção constam as cláusulas FIDA de combate ao assédio, à exploração e ao abuso sexual.

Como exemplo na Administração Direta, pode-se citar o Programa de Integridade do Ministério das Cidades, que incluiu ações para combater o assédio moral laboral, compreendida como conduta abusiva e intencional que ataca a dignidade e os direitos fundamentais do trabalhador, incluindo críticas às suas origens, nacionalidade, crenças religiosas ou convicções políticas. Além disso, o plano apresenta ações contra o assédio sexual no trabalho.

O combate ao assédio moral e sexual é encontrado em diversos planos de Integridade na Administração Pública. A CGU incluiu, entre os riscos à integridade, o assédio moral e sexual.

Na Administração Indireta são muitos os exemplos, sobretudo nas empresas estatais. O BNDS teve uma Política Corporativa de Integridade do Sistema BNDS que incluiu, entre suas diretrizes, o repúdio a qualquer ato discriminatório e à prática de assédio moral ou sexual.

A Petrobras, em seu Guia de Conduta para Fornecedores, incluiu um capítulo específico sobre direitos humanos. A empresa exige dos fornecedores o compromisso com o respeito aos direitos humanos e traz orientações quanto a condições dignas de trabalho, diversidade, equidade de gênero, igualdade racial, inclusão de pessoas com deficiência, enfrentamento ao trabalho infantil e escravo e à exploração sexual de crianças e adolescentes.

## 5 A inclusão dos princípios do ESG no ordenamento jurídico brasileiro

A adoção de critérios ESG na gestão tem sido praticada majoritariamente por empresas privadas. No setor público, algumas empresas estatais, como a Petrobras, já fazem menção à utilização de tais critérios em sua política de governança. Nas demais entidades da Administração Indireta, bem como em órgãos da Administração Direta, algumas ações sinalizam a intenção de se ampliar a atuação da governança para questões ambientais e sociais, sem, contudo, se referirem a sigla ESG.

Augusto e Petiz (2020) apontam para a necessidade de os órgãos governamentais se prepararem para lidar com essas questões, pois, à medida que mais organizações privadas adotarem os critérios ESG em suas decisões, os entes públicos terão de se qualificar para se adequarem às novas exigências do mercado.

Conforme já discutido, as diretrizes da governança pública apresentadas pelo Decreto nº 9.203/2017 não incluem questões referentes ao desenvolvimento social e ambiental, denotando uma interpretação mais restritiva do termo “governança”. Nesse sentido, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, poderia incluir em seu art. 4º diretrizes que possibilitassem a materialização de ações voltadas à implementação de uma gestão ambiental sustentável e ao respeito aos direitos

humanos, ampliando a abrangência do termo “governança” para abarcar os aspectos sociais e ambientais que hoje estão abrangidos pela governança.

É possível que, futuramente, organismos internacionais passem a exigir que o Brasil adote tais critérios, assim como já exigem a implementação de políticas de integridade pública.

## Conclusão

A adoção de uma gestão baseada em princípios ESG acarreta custos de implementação que certamente as empresas repassarão para os consumidores. Esse fato levanta a questão de se identificar em que medida os consumidores estariam dispostos a pagar mais por produtos provenientes de empresas que adotam critérios de ESG em sua gestão.

Do mesmo modo também em relação ao setor público, a implementação de políticas de ESG em órgãos e entidades pode acarretar aumento do gasto público com a implementação de programas e a aquisição de bens e serviços com custo mais elevado para atender a esses critérios. Esse aumento de gastos pode incentivar o Estado a aumentar a arrecadação, com a criação de novas hipóteses de incidência tributária para financiar novas despesas. Nesse sentido, tem-se questionado em que medida haveria predisposição da sociedade para suportar essa elevação de custos.

No setor privado, o aumento dos custos com a implementação de critérios de ESG na gestão da empresa pode ser compensado com a ampliação da capacidade da empresa em obter investimento externo em suas atividades, pois a presença de critérios ESG tem servido como métrica para a concessão de financiamentos.

No setor público, o aumento do gasto público com a implementação de programas dessa natureza pode ser compensado com o aumento da capacidade de atração de investimentos externo no país tanto de empresas privadas quanto de agências internacionais de incentivo.

Neste texto, foram citados alguns exemplos de instituições que já estão adotando os princípios de ESG em sua gestão. Contudo, a implementação de medidas dessa natureza suscita dúvidas em relação à sua efetividade diante da possibilidade de adoção de programas meramente formais ou de fachada, conforme já apontado por alguns pesquisadores em relação aos programas de integridade. Nesse sentido, é preciso que sejam definidas metodologias de avaliação desses programas para comprovar que essas medidas estão sendo efetivamente adotadas na prática e estão produzindo os resultados esperados.

De fato, à medida que a adoção de princípios ESG passar a ser exigida no plano internacional, o Brasil precisará se adaptar a essa nova conjuntura como meio de ser aceito pelas demais nações como um país que respeita os direitos humanos, o meio ambiente e o combate à corrupção. Assim, as organizações públicas brasileiras devem se adequar a esses novos critérios como meio de se alinharem às novas tendências internacionais de gestão. De modo análogo, o Poder Público poderia buscar realizar as regulamentações e alterações legislativas necessárias para adequar os normativos referentes à governança, ampliando sua abrangência para atender aos critérios de ESG.

**Abstract:** The ESG – Environmental, Social and Governance Principles – consists of factors used to assess organizations’ commitment to sustainable development, social responsibility and good corporate governance practices. According to these principles, organizations should create instruments to strengthen corporate governance combined with concern about the environmental impacts generated by their activities, as well as the promotion of social development. This text aims to analyze the possibility of applying the ESG

principles in the Brazilian Public Administration identifying possible government actions already implemented in federal agencies and entities that represent initiatives aimed at strengthening issues related to environmental, social and governance strengthening. Thus, it is intended to discuss the need to regulate the ESG principles as a way to encourage its implementation in public organizations in line with the measures of implementation of integrity programs already underway in Brazil.

**Keywords:** Governance. Sustainability. Social. Integrity.

## Referências

- AUGUSTO, Naiara C.; PETIZ JÚNIOR, Carlos Renato Lauz. A revolução ESG e o papel do *compliance* público. *Jota*, 8 dez. 2020. Disponível em: [www.jota.info/coberturas-especiais/innova-e-acao/a-revolucao-esg-e-o-papel-do-compliance-publico-08122020](http://www.jota.info/coberturas-especiais/innova-e-acao/a-revolucao-esg-e-o-papel-do-compliance-publico-08122020). Acesso em: 6 fev. 2023.
- ARAUJO, Carolina Lopes; LUDEWIGS, Thomas; CARMO, Eliane Almeida do. A Agenda Ambiental na Administração Pública desafios operacionais e estratégicos. *Revista Desenvolvimento em questão*, v. 13, n. 32, out./dez. 2015. Disponível em: [www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/2554](http://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/2554). Acesso em: 6 fev. 2023.
- BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. 1992. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance-and-development>. Acesso em: 6 fev. 2023.
- BLANCHET, Gabriela. ESG. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (Coords.). *Manual de Compliance*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 69-84.
- BRASIL. *Manual para Implementação de Programas de Integridade: orientações para o setor público*. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em: [www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](http://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estrado, 1995. 86 p.
- BRASIL. *Programa de Integridade da Finep*. Brasília: DF, out. 2020. Disponível em: [www.finep.gov.br/images/a-finep/Integridade/11\\_11\\_2020\\_Programa\\_de\\_Integridade.pdf](http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Integridade/11_11_2020_Programa_de_Integridade.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- BRASIL. Código de Conduta para Fornecedores de bens e de serviços do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado185121202003045e5ff8a9014ad.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2023.
- BRASIL. *Guia de Conduta Ética para Fornecedores da Petrobrás*. Brasília, DF. Disponível em: [https://canalprovedor.petrobras.com.br/media/filer\\_public/86/d7/86d7ac11-8e43-461e-9d8e-dc9ee7413ded/d1199\\_codigo-conduta-etica-fornecedores\\_proj-grafdiagramacao-livreto\\_rev00\\_port.pdf](https://canalprovedor.petrobras.com.br/media/filer_public/86/d7/86d7ac11-8e43-461e-9d8e-dc9ee7413ded/d1199_codigo-conduta-etica-fornecedores_proj-grafdiagramacao-livreto_rev00_port.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- FREITAS, Vladimir P. Reflexos da ESG nas atividades da advocacia empresarial e ambiental. *ConJur*, 21 fev. 2021. Disponível em: [www.conjur.com.br/2021-fev-21/reflexos-esg-atividades-advocacia-empresarial-ambiental](http://www.conjur.com.br/2021-fev-21/reflexos-esg-atividades-advocacia-empresarial-ambiental). Acesso em: 6 fev. 2023.
- GRAU NETO, Werner; AZEVEDO, Andreia B. A.; MARQUES, Mateus C. *Compliance ambiental: conceitos, perspectivas e aplicação no Direito Ambiental*. In: TRENNEPOHL, Terence; TRENNEPOHL, Natascha (Coord.). *Compliance no Direito Ambiental*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 215-229. v. 2.
- LIMA, Maíra Luisa Milani de; MARTINS, Ana Marai de Farias; CORRÊA FILHO, Carlos Roberto Ruchiga; SANTOS, Marlos Moreira dos. A contribuição do controle interno governamental para a promoção dos princípios ESG: Avaliações da Controladoria Geral da União sobre governança na área ambiental. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; VIANNA, Marcelo Drügg Barreto; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Coords.). *Finanças Sustentáveis: ESG, compliance, gestão de riscos e ODS*. São Paulo: ABRAMPA, 2021. Disponível em: [www.cntp.br/portal/images/noticias/2021/dezembro/Financas\\_sustentaveis\\_final.pdf](http://www.cntp.br/portal/images/noticias/2021/dezembro/Financas_sustentaveis_final.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- MORO, Sérgio Fernando; PIO, Diego; LOBATO, Isabella. A nova Lei de Licitações e o estímulo aos programas de *compliance*. *Jota*, 26 maio 2021. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-de-lei-de-licitacoes-e-o-estimulo-aos-programas-de-compliance-26052021](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-de-lei-de-licitacoes-e-o-estimulo-aos-programas-de-compliance-26052021). Acesso em: 6 fev. 2023.
- OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO). *Integridade pública: uma estratégia contra a corrupção*. 2017. Disponível em: [www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf). Acesso em: 6 fev. 2023.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. v. 1.

---

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

MARX, César Augusto. A nova governança pública e os princípios ESG. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 115-125, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art09.

---



# Temas emergentes em ESG: uma revisão da literatura

## Ronaldo Akiyoshi Nagai

Doutorando em Administração e Mestre em Administração pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. Pós-graduado em Gestão de Projetos. Advogado, contador e perito contábil. Gerente de Projetos PMP certificado pelo PMI (Project Management Institute). Especialista em regulação de transportes pela Artesp – autarquia estadual – atuando com *project finance*. Docente em gestão de negócios, contabilidade e custos na Universidade de Guarulhos (UnG) e na Fundação Instituto de Administração (FIA/USP) e Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI/USP). Professor colaborador dos programas de MBA Internacional da University of Illinois Urbana-Champaign, EUA.

**Resumo:** Este artigo traz uma revisão da literatura acerca do tema ESG e as principais contribuições da produção acadêmica. Primeiramente, fornece um mapeamento da bibliografia na tentativa de identificar uma atenção acadêmica desproporcional sobre a pesquisa na área, o que contribui para uma significativa desconexão entre os diferentes temas de pesquisa do Social Responsible Investment (SRI) e ESG e, por consequência, um desvio em relação ao objetivo final do SRI, que é tornar a empresa mais ética e sustentável aos *stakeholders*. Em segundo lugar, aponta novos *insights* sobre a importância das métricas ESG por meio de um panorama sobre os

termos que compõem o conceito, abordando sua evolução conceitual de maneira longitudinal, além de identificar as principais publicações acadêmicas e autores que abordam o tema e, finalmente, mapear oportunidades de estudos futuros e direcionamento das pesquisas sobre o tema na literatura acadêmica.

**Palavras-chave:** ESG. Métricas. SRI. Revisão de literatura.

**Sumário:** Introdução – 1 Referencial teórico – 2 ESG: o estado das pesquisas acadêmicas e a necessidade da revisão sistemática da literatura – 3 Metodologia – 4 Resultados – Conclusão – Referências

## Introdução

Os investidores desempenham papel central no esforço global que visa alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), garantindo que os recursos sejam devidamente levantados e alocados (MAJOCH; HOEPNER; HEBB, 2017). A prática de integrar critérios de sustentabilidade, como as avaliações ambientais (*environment*), sociais (*social*) e de governança (*governance*), o chamado ESG, na análise de investimentos é conhecida como “investimento responsável” ou “investimento socialmente responsável” (SRI) (DOMINI; KINDER, 1986; DOMINI, 2001).

O ESG e, por conseguinte, o SRI, ganharam destaque nos últimos anos, e o valor dos portfólios relacionados ao SRI cresceu significativamente. Segundo o relatório bianual do Global Sustainable Investment Alliance de 2018, os SRI nos cinco maiores mercados para esse tipo de investimento (Europa, Estados Unidos, Japão, Canadá e Austrália/Nova Zelândia) somaram aproximadamente US\$30,7 trilhões em ativos. Trata-se de um crescimento de 34% em relação a 2016 (Tabela 1).

Tabela 1 – Investimentos socialmente responsáveis (total de ativos entre 2016-2018)

Região	Total de ativos (bilhões de dólares)		Variação
	2016	2018	
Europa	12.040	14.075	+ 16,9%
Estados Unidos	8.723	11.995	+ 37,5%
Japão	474	2.180	+ 359,9%
Canadá	1.086	1.699	+ 56,4%
Austrália/Nova Zelândia	516	734	+ 42,2%
Total	22.839	30.683	+ 34,3%

Fonte: Adaptada de GSIA (2018).

Há, contudo, preocupações por parte dos investidores no que se refere à definição de SRI, aos padrões para que um investimento possa ser caracterizado como tal, bem como à qualidade dos dados disponíveis sobre classificações ESG das empresas e ativos, uma vez que o conceito é amplo (FRIEDE, 2019).

O tema do ESG está em grande evidência não somente nas pesquisas acadêmicas, mas nas práticas corporativas “da moda”. Teme-se, desse modo, que – assim como o conceito de CSR (Corporate Social Responsibility), as práticas sustentáveis e a adoção das práticas de ética e *compliance* do passado – o ESG se torne mais um conceito a “enfeitar” a farta família dos “*washing*” (*greenwashing*, *compliance washing* e *diversity washing*). Essa preocupação é levantada, inclusive, por Eastman (2013), O’Sullivan (2012) e Rhodes (2016), que criticaram as práticas sustentáveis e éticas nas organizações sugerindo que estas não são o principal objetivo das organizações; pelo contrário, interesses puramente empresariais da busca pelo lucro permanecem no topo da agenda.

Na academia, apesar da crescente produção sobre o tema ESG, a diversidade é deixada de lado. Os trabalhos publicados têm falhado em trazer as complexas discussões sobre o tema, concentrando-se na linha de mensurar a *performance* (financeira) resultante da adoção das práticas de ESG (BENSON; HUMPHREY, 2008; CAPELLE-BLANCARD; MONJON, 2012; FRIEDE; BUSCH; BASSEN, 2015). A literatura também levantou questões relacionadas à transparência e à confiabilidade das métricas existentes, que a diversidade da literatura SRI não está bem mapeada e há pouca compreensão da importância das métricas ESG (DORFLEITNER; HALBRITTER; NGUYEN, 2015; SEMENOVA; HASSEL, 2015).

Assim, esta revisão da literatura acerca do tema ESG busca duas contribuições principais: primeiramente, fornecer um mapeamento da bibliografia na tentativa de identificar uma “atenção acadêmica desproporcional” sobre a pesquisa na área, o que contribui para uma significativa desconexão entre os diferentes temas de pesquisa do SRI e ESG e, por consequência, um desvio em relação ao objetivo final do SRI, que é tornar a empresa mais ética e sustentável aos *stakeholders*.

Em segundo lugar, esta revisão da literatura identifica novos *insights* sobre a importância das métricas ESG, traz um panorama sobre os termos que compõem o conceito ESG, abordando sua evolução conceitual de maneira longitudinal, identifica as principais publicações acadêmicas e autores que abordam o tema e, finalmente, mapeia oportunidades de estudos futuros e direcionamento das pesquisas sobre o tema na literatura acadêmica.

Propomos, dessa maneira, como objetivos gerais, identificar os principais *clusters* associados ao tema do ESG, bem como identificar os temas de fronteira, emergentes e com potencial de crescimento em termos de relevância e impacto. Os objetivos específicos, por sua vez, buscam identificar se há um novo fenômeno de *washing* na pesquisa ESG, como aquele observado nos debates do “*greenwashing*”. Por fim, o estudo busca identificar e hierarquizar os temas potenciais associados à pesquisa ESG e possíveis faltas de integração entre a produção acadêmica sobre o tema nas diferentes áreas de conhecimento (economia, direito, administração, ciência política, ciência ambiental etc.).

## 1 Referencial teórico

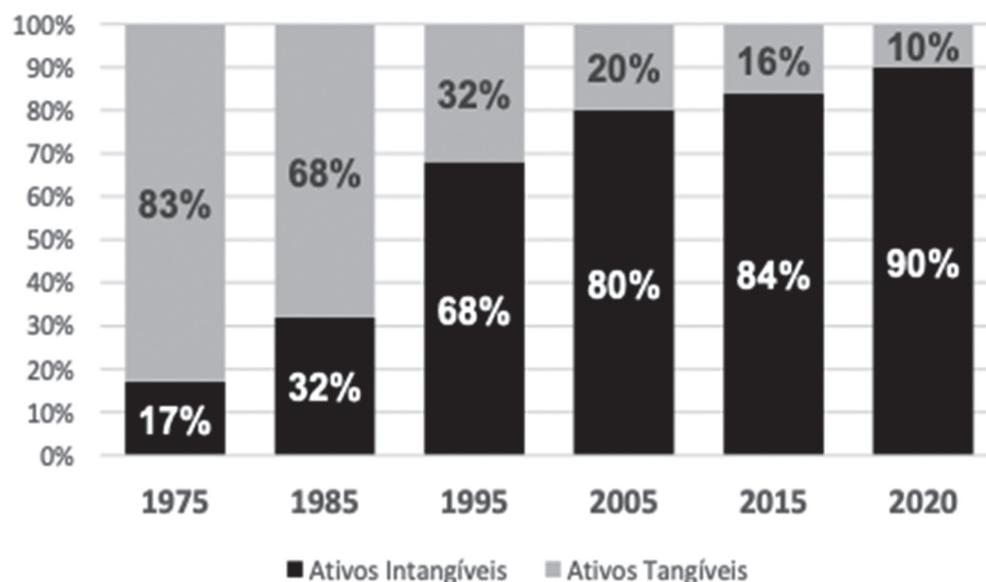
Apesar da popularidade do tema ESG nos últimos anos, não se trata de um conceito novo. A sigla, em termos conceituais, remonta à década de 1980. Tradicionalmente, as empresas que atuam nos chamados “mercados livres” sustentam-se em duas lógicas institucionais, quais sejam, as baseadas nas normas legais, fundada na obediência à legislação e na regulamentação emanada pelos formuladores de políticas, e as baseadas nas normas de mercado, sedimentada na otimização do lucro e na priorização dos interesses dos acionistas (FRANKEL, 1989).

Ao longo nas últimas décadas, contudo, a noção de responsabilidade social corporativa (Corporate Social Responsibility [CRS]) originou uma competitiva lógica institucional exigindo que as empresas também obedeçam a outras normas, além das ditadas pela lei ou pelo mercado (MINTZBERG, 1983). Em particular, as partes interessadas (*stakeholders*), como funcionários, comunidades locais, fornecedores e o meio ambiente, foram identificados como estando legitimamente envolvidas na criação do contexto normativo no qual as empresas atuam (FREEMAN, 1984). Fortalece-se, então, a importância dos *stakeholders* nas decisões das organizações.

Ao longo da história, a instabilidade social foi presente, seja na Grécia antiga, devido à riqueza e à desigualdade na distribuição de terras (FUKS, 1984), seja na pobreza e no desemprego da década perdida dos anos 1980 (CHOSSUDOVSKY, 1997) e nas intermináveis crises econômicas que mais impactam os países emergentes. A questão climática global, que ganhou o centro das discussões a menos tempo, também demanda urgência. O Brasil, por exemplo, foi pressionado no sentido de proteger o meio ambiente, sobretudo na polêmica envolvendo os incêndios na região amazônica (FREITAS, 2021). As questões de governança corporativa também não são novidades, como indicam as falhas do banco italiano Medici em 1494 (DINENSEN, 2020).

O que difere os tempos atuais de décadas ou séculos passados é o imediatismo, a escala e os efeitos globais das consequências de tais eventos, dando maior urgência e importância para respondê-los e antecipá-los. No caso do combate à corrupção, por exemplo, os fluxos comerciais e de investimentos internacionais ganham mais intensidade, e, conseqüentemente, crescem as oportunidades de prática de atos de corrupção além das fronteiras nacionais (GRECO FILHO, 2016). Além disso, deve-se levar em conta que as principais fontes de valor nas organizações passam a ser os ativos intangíveis – como a marca, a reputação e o conhecimento – em detrimento dos tangíveis. Em contrapartida, os principais padrões financeiros e as práticas contábeis e de mercado atuais foram concebidos em uma época em que os ativos tangíveis dominavam a criação de valor. O Gráfico 1 ilustra essa mudança, apresentando a composição do valor de mercado do S&P 500<sup>1</sup> em termos de ativos tangíveis e intangíveis.

Gráfico 1 – Composição do valor de mercado, S&P 500 (1975-2020)



Fonte: Adaptado de Ocean Tomo (2020).

<sup>1</sup> O S&P 500 (Standard & Poor's 500) é um índice composto pelos 500 ativos mais relevantes negociados na NYSE ou NASDAQ, em termos de tamanho de mercado, liquidez e representatividade do segmento. Trata-se de um índice, cujo conceito se assemelha ao do Ibovespa.

Diante de um cenário em que se demandavam mudanças de paradigmas, as Nações Unidas, em parceria com mais de vinte instituições financeiras, elaboraram e publicaram, em 2004, o relatório *Who Cares Wins*, que desenvolveu diretrizes e recomendações sobre como integrar melhor as questões ambientais, sociais e de governança (ESG) na gestão dos ativos, tendo como foco uma série de recomendações direcionadas a diferentes atores do setor financeiro, que, em conjunto, buscaram abordar a questão central de integrar os direcionadores de valor ESG à pesquisa, à análise e ao investimento do mercado financeiro. Nas palavras do próprio relatório:

Convidamos instituições acadêmicas, escolas de negócios e grupos de reflexão de pesquisa para apoiar o trabalho dos analistas financeiros neste campo, contribuindo com pesquisas inovadoras sobre riscos e oportunidades em ESG e construção de case de investimento e modelos de negócios relacionados, tanto de natureza estratégica quanto quantitativa. (UNITED NATIONS, 2004, p. 10)

Assim, com a “convocação” dos principais atores do mercado financeiro ao movimento do ESG, iniciou-se uma verdadeira explosão de novos fundos sustentáveis, ativos verdes, selos, certificações e agências de *rating* (classificação) relacionadas às questões ambientais, sociais e de governança. Surgem também incontáveis pesquisas acadêmicas versando sobre o tema.

## 2 ESG: o estado das pesquisas acadêmicas e a necessidade da revisão sistemática da literatura

O crescimento e o tamanho do “mercado” chamado ESG atraíram naturalmente a atenção acadêmica. Em um trabalho de revisão da literatura conduzido por Friede *et al.* (2015), foram analisados mais de 2 mil artigos publicados sobre o tema ESG. Infelizmente, o estudo não conseguiu refletir a diversidade das pesquisas; pelo contrário, os temas concentraram-se sobretudo em um único tópico, qual seja, a medição de desempenho econômico e financeiro das empresas que adotam políticas ESG.

Não se trata de um resultado totalmente inesperado, uma vez que o tema do desempenho econômico e financeiro é um dos berços da guinada do tema (CAPELLE-BLANCARD; MONJON, 2012). No entanto, a falta de diversidade nas temáticas de pesquisa significa que outros temas importantes não estão sendo adequadamente estudados.

Assim, este artigo contribui para a pesquisa sobre o tema ESG e a literatura, estabelecendo uma agenda mais ampla para futuras pesquisas acadêmicas, permitindo a proposta da seguinte pergunta de pesquisa: Quais são os temas emergentes, na comunidade internacional, relacionados ao tema de ESG e qual é o estado da arte da pesquisa sobre o tema no Brasil e exterior?

Entende-se por “temas emergentes” aqueles pesquisados pela comunidade acadêmica e que contrabalanceiam ou fogem dos *clusters* de temas publicados notadamente nos últimos anos, como apresentado por revisões anteriores da literatura, sobre a relação entre políticas ESG e *performance* econômico-financeira da organização. Já o “estado da arte” reflete o estado atual de conhecimento sobre determinado tópico ou pesquisa conduzida para compreender como está a produção de conhecimento científico sobre o tema ESG.

## 3 Metodologia

Hulland e Houston (2020) classificam as revisões sistemáticas da literatura em “baseada em domínio” (*domain-based*), “baseada em teoria” (*theory-based*) e “baseada em método” (*method-based*). Ainda segundo os autores, as revisões baseadas em domínio assumem categorias como “revisão baseada em um *framework*” (*framework-based review*), em que se adotam matrizes como a ADO de Paul e Benito (2018) ou o 6W de Callahan (2014); as revisões bibliométricas (*bibliometric review*), cujo objetivo é verificar uma extensa lista de pesquisas publicadas e, com o

uso de ferramentas estatísticas e de conteúdo, identificar particularidades da amostra em relação a geografia (locais de publicação), redes de citações e cocitações, evolução das palavras-chave e temas ao longo dos anos, bem como de tendências de temas e formação de *clusters*. Por fim, as revisões baseadas em domínio podem ser categorizadas como uma “revisão com o propósito de desenvolvimento de teoria” (*review aiming for theory development*), conforme proposto por Paul e Mas (2019) e Post, Sarala, Gatrell e Prescott (2020).

Para a proposta deste artigo, considerando que o tema é recente na academia brasileira, optou-se pela revisão bibliométrica, com o objetivo de compreender o cenário da pesquisa acadêmica mundial sobre o tema, identificar os principais *clusters* associados à temática ESG, bem como mapear os temas de fronteira, emergentes e com potencial de crescimento em termos de relevância e impacto. A revisão bibliométrica permitirá também identificar possíveis faltas de integração entre a produção acadêmica das diferentes áreas de conhecimento (economia, direito, administração, ciência política, ciência ambiental etc.) e de diferentes países.

Foi utilizada a base *Web of Science* de busca de trabalhos acadêmicos (<https://wcs.webofknowledge.com>) e as *strings* de pesquisa (ESG) e tópicos (*environmental, social, governance*) durante todo o período disponível na base de dados (1900-2021). Para melhor assertividade do resultado, bem como confiabilidade da base, aplicou-se o filtro para seleção de artigos e trabalhos publicados em revistas e anais de congressos.

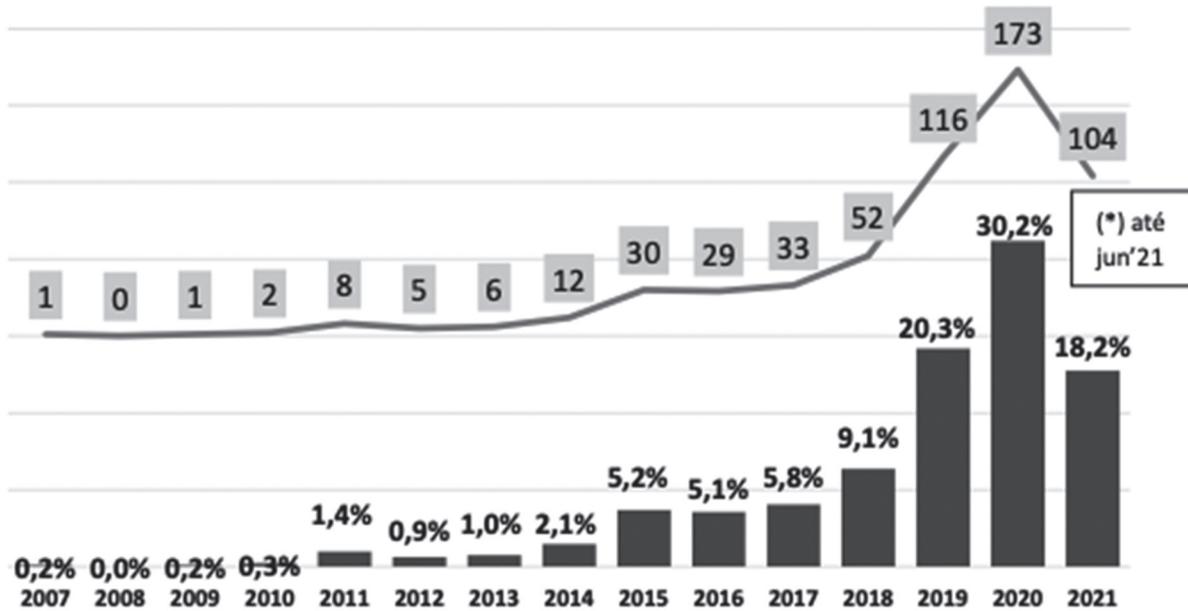
Na etapa subsequente, a base de dados foi tratada em planilhas eletrônicas para a preparação de estatísticas descritivas acerca das publicações, como quantidade de publicações por ano, citações por ano, publicações por periódicos (*journal*) e o ranqueamento das revistas científicas com o maior número de publicações e citações. Em seguida, procedeu-se com a exportação da mesma base de dados para o *software* VOSviewer (<https://www.vosviewer.com>) para a confecção de redes, conexões e *clusters*. Os principais resultados são apresentados a seguir.

## 4 Resultados

A pesquisa realizada na base *Web of Science* retornou inicialmente 596 artigos e, após a seleção de trabalhos publicados em revistas científicas e anais de congresso, foram obtidos 572 trabalhos. Apesar do extenso período considerado na ferramenta de pesquisa, os artigos que versaram especificamente sobre o tema ESG, meio ambiente (*environment*), social (*social*) e governança (*governance*) de forma holística e integrada são recentes. O Gráfico 2 apresenta os principais resultados.

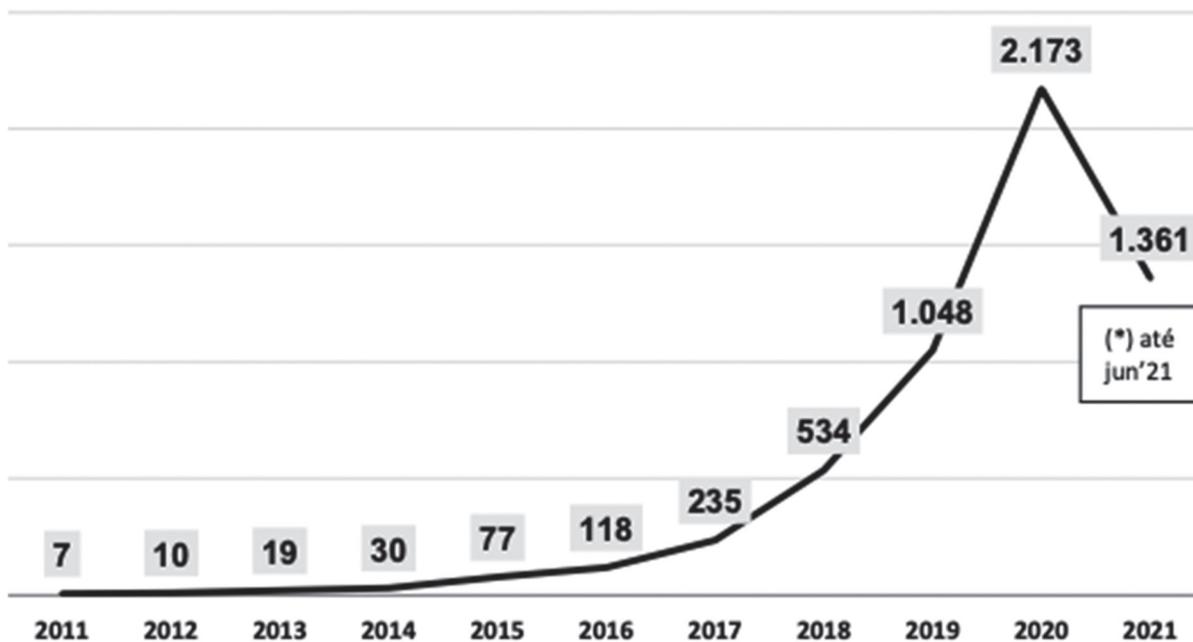
Nota-se a primeira ocorrência somente em 2007 e um tímido crescimento das publicações relacionadas ao tema. Somente a partir de 2015 nota-se um crescimento mais acentuado de trabalhos publicados, destacando-se as produções de 2019 a 2021, que concentram 68% de todas as publicações do período (50% somente em 2020 e 2021). Irrompem, nesse período, publicações que correlacionam a adoção das políticas ESG e a *performance* econômico-financeira das empresas, corroborando as preocupações levantadas por Benson e Humphrey (2008), Capelle-Blancard e Monjon (2012) e Friede *et al.* (2015). Quanto às citações, o gráfico 3 traz as citações dos trabalhos por ano. Destaca-se, aqui, o ano de 2017, quando o número de citações praticamente duplica a cada ano.

Gráfico 2 – Publicações por ano – base *Web of Science*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 3 – Citações por ano – base *Web of Science*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Contudo, assim como apontado por Friede *et al.* (2015), há uma preocupação com a questão da diversidade das publicações e citações. A questão da diversidade resta evidente quando se analisa a concentração das publicações em poucos periódicos de temáticas semelhantes. A Tabela 2 apresenta o ranqueamento dos vinte periódicos com mais publicações no período. Nota-se a predominância de revistas relacionadas às temáticas de negócios, investimentos, finanças corporativas, contabilidade e economia e algumas poucas publicações com foco exclusivo em temas de sustentabilidade, governança e responsabilidade social.

Tabela 2 – Trabalhos publicados por periódicos

<b>Título do periódico</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>% cc</b>
Sustainability	72	12,59%	12,59%
Business strategy and the environment	26	4,55%	17,13%
Corporate social responsibility and environmental management	23	4,02%	21,15%
Journal of business ethics	17	2,97%	24,13%
Journal of sustainable finance & investment	15	2,62%	26,75%
Journal of portfolio management	14	2,45%	29,20%
Journal of cleaner production	13	2,27%	31,47%
Journal of applied corporate finance	10	1,75%	33,22%
Journal of investing	8	1,40%	34,62%
Journal of corporate finance	7	1,22%	35,84%
Corporate governance-the international journal of business in society	6	1,05%	36,89%
Journal of asset management	6	1,05%	37,94%
Sustainability accounting management and policy journal	6	1,05%	38,99%
Corporate governance-an international review	5	0,87%	39,86%
Finance research letters	5	0,87%	40,73%
Inzinerine ekonomika-engineering economics	5	0,87%	41,61%
Journal of applied accounting research	5	0,87%	42,48%
Journal of investment management	5	0,87%	43,36%
Management decision	5	0,87%	44,23%
Social responsibility journal	5	0,87%	45,10%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ainda mais preocupante, a análise de conteúdo e de *clusters* referentes aos temas publicados demonstrará que, mesmo nas publicações que não têm em seu escopo a discussão de finanças corporativas e mercados, há os artigos que tratam de temas de ESG relacionados à *performance* financeira da organização. A Figura 1, por exemplo, traz a clusterização dos temas publicados na revista *Sustainability*, que concentra aproximadamente 12,5% de todas as publicações do período estudado, um total de 438 citações e uma média de 62,5 citações por ano. Nessa publicação, os temas governança (*governance*) e CSR (*corporate social-responsability*) se alinham em importância com a discussão acerca da *performance* financeira (*financial performance*) das organizações, mantendo, ainda, uma forte e próxima correlação.





no Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru durante 2011 a 2015, notou-se que as políticas ESG adotadas nos países desenvolvidos não resultam necessariamente em melhoria na *performance* corporativa em países emergentes, contrariando todos os demais modelos e resultados obtidos pelos estudos anteriores, que simplesmente propuseram uma solução global e universal para enfrentar o tema.

Trata-se de um importante achado que sustenta as preocupações levantadas por Eastman (2013), O'Sullivan (2012) e Rhodes (2016) no que se refere ao fenômeno do *washing*: a simples importações de políticas das matrizes para as subsidiárias podem não resultar em mudanças estruturais e institucionais. As políticas são literalmente implementadas para cumprir uma normativa.

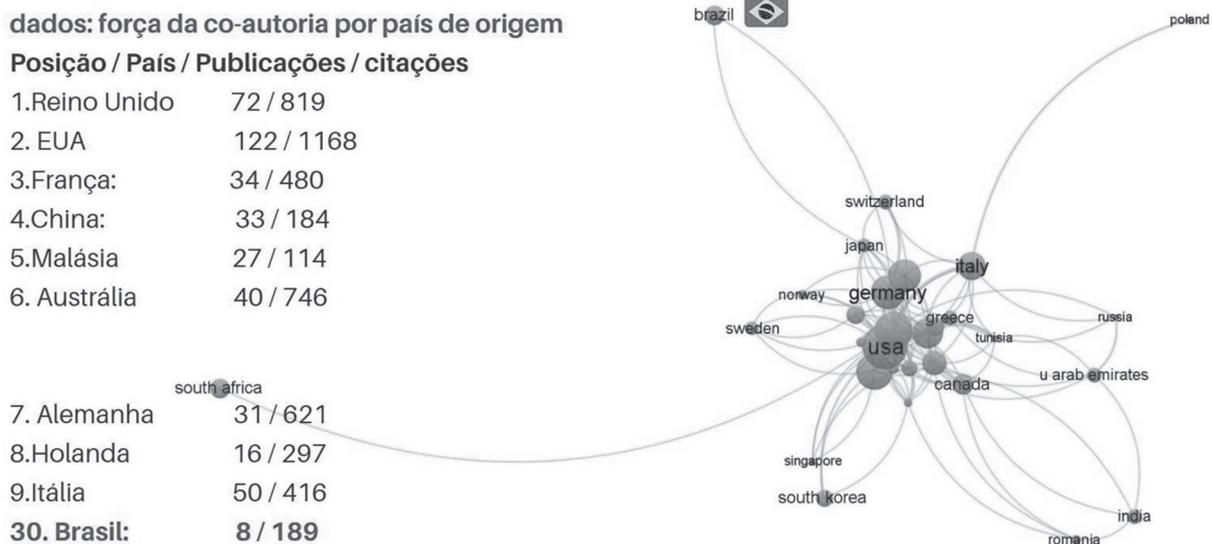
Por fim, mas não menos relevante, apresentam-se os resultados da integração da pesquisa sobre o tema no Brasil e o restante do mundo em termos da força de coautoria por país de origem (Figura 3) e força da citação por país de origem (Figura 4).

No tocando à força de coautoria por país de origem, nota-se um distanciamento da pesquisa nacional em relação aos países com maior cooperação entre autores. Nesse grupo estão Reino Unido, Estados Unidos, França, China, Malásia, Austrália, Alemanha, Holanda e Itália encabeçando a lista. O Brasil se encontra na 30ª posição da nossa amostra relevante de 34 países.

Todavia, quando analisamos a integração pela força de citação, o Brasil se encontra na 13ª posição na mesma relevante amostra de 34 países, muito próximo do *top 10* composto por Estados Unidos, Reino Unido, Itália, Espanha, Austrália, Alemanha, França, China, Malásia e Turquia.

Tais resultados podem sugerir que, apesar da baixa cooperação internacional nas pesquisas realizadas no país, os temas, quando publicados, são de relevância e interesse para a comunidade acadêmica internacional. Trata-se de uma proposição (e barreira) que não é exclusividade da temática ESG, mas, de certa maneira, tangencia toda a academia brasileira.

Figura 3 – Força da coautoria por país de origem



Fonte: Elaborada pelo autor.



**Abstract:** This article brings review of the literature on the theme ESG and the main contributions of academic production. First, it provides a mapping of the bibliography in an attempt to identify a disproportionate academic attention on research in the area, which contributes to a significant disconnection between the different research themes of SRI and ESG and, consequently, a deviation from the final objective of Sri, which is to make the company more ethical and sustainable to stakeholders. Secondly,

it points out new insights on the importance of ESG metrics through an overview of the terms that make up the concept, addressing its conceptual evolution longitudinally, in addition to identifying the main academic publications and authors that address the theme and, finally, mapping opportunities for future studies and directing research on the subject in academic literature.

**Keywords:** ESG. Metrics. SRI. Literature review.

## Referências

- BENSON, K. L.; HUMPHREY, J. E. Socially responsible investment funds: investor reaction to current and past returns. *Journal of Banking & Finance*, v. 32, n. 9, p. 1850-1859, 2008.
- CALLAHAN, J. I. Writing literature reviews: A reprise and update. *Human Resource Development Review*, v. 13, n. 3, p. 271-275, 2014.
- CAPELLE-BLANCARD, G.; MONJON, S. Trends in the literature on socially responsible investment: Looking for the keys under the lamppost. *Business ethics: a European review*, v. 21, n. 3, p. 239-250, 2012.
- CHOSSUDOVSKY, M. Economic reforms and social unrest in developing countries. *Economic & Political Weekly*, v. 32, p. 1.786-1.788, 1997.
- DINESEN, C. *Absent management in banking: How banks fail and cause financial crisis*. London: Palgrave MacMillan, 2020.
- DOMINI, A. *Socially responsible investing: making a difference and making money*. Chicago: Dearborn Trade, 2001.
- DOMINI, A. L.; KINDER, P. D. *Ethical Investing*. Reading: Addison-Wesley, 1986.
- DORFLEITNER, G.; HALBRITTER, G.; NGUYEN, M. Measuring the level and risk of corporate responsibility: An empirical comparison of different ESG rating approaches. *Journal of Asset Management*, v. 16, n. 7, p. 450-466, 2015.
- EASTMAN, W. Ideology as rationalization and as self-righteousness. *Business Ethics Quarterly*, 23, 527-560, 2013.
- FERRERO-FERRERO, I.; FERNÁNDEZ-IZQUIERDO, M. A.; MUÑOZ-TORRES, M. J. Can Board Diversity Enhance the Integration of ESG Aspects in Management System? *International Conference on Modeling and Simulation in Engineering, Economics and Management*, 1-9, 2013.
- FRANKEL, T. Fiduciary law in the twenty-first century. *Boston University Law Review*, v. 91, p. 1.289-1.299, 1989.
- FREEMAN, R. E. *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- FREITAS, V. P. Reflexos da ESG nas atividades da advocacia empresarial e ambiental. *ConJur*, 21 fev. 2021. Disponível em: [www.conjur.com.br/2021-fev-21/reflexos-esg-atividades-advocacia-empresarial-ambiental](http://www.conjur.com.br/2021-fev-21/reflexos-esg-atividades-advocacia-empresarial-ambiental). Acesso em: 6 fev. 2023.
- FRIEDE, G. Why don't we see more action? A metasynthesis of the investor impediments to integrate environmental, social, and governance factors. *Business Strategy and the Environment*, v. 28, n. 6, p. 1.260-1.282, 2019.
- FRIEDE, G.; BUSCH, T.; BASSEN, A. ESG and financial performance: aggregated evidence from more than 2000 empirical studies. *Journal of Sustainable Finance & Investment*, v. 5, n. 4, p. 210-233, 2015.
- FUKS, A. *Social Conflict in Ancient Greece*. Jerusalem: The Magnes Press, 1984.
- GRECO FILHO, V. O Combate à Corrupção e a Lei de Responsabilidade das Pessoas Jurídicas (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013). *Revista Jurídica ESPM*, São Paulo, v. 9, p. 15-30, 2016.
- DUQUE-GRISALES, Eduardo; AGUILERA-CARACUEL, Javier. Environmental, Social and Governance (ESG) Scores and Financial Performance of Multilatinas: Moderating Effects of Geographic International Diversification and Financial Slack. *Journal of Business Ethics*, v. 168, n. 2, p. 315-334, 2019.
- HULLAND, J.; HOUSTON, M. B. Why systematic review papers and meta-analyses matter: An introduction to the special issue on generalization in marketing. *Journal of the Academy of Marketing Science*, v. 48, p. 351-359, 2020.
- MAJOCH, A. A.; HOEPNER, A. G.; HEBB, T. Sources of stakeholder salience in the responsible investment movement: why do investors sign the principles for responsible investment? *Journal of Business Ethics*, v. 140, n. 4, p. 723-741, 2017.
- MINTZBERG, H. The case for corporate social responsibility. *Journal of Business Strategy*, v. 4, n. 2, p. 3-15, 1983.
- OCEAN TOMO. *Ocean Tomo – Intellectual Capital Equity*. Retrieved from *Intangible Asset Market Value Study*. Disponível em: [www.oceantomo.com/intangible-asset-market-value-study](http://www.oceantomo.com/intangible-asset-market-value-study). Acesso em: 6 fev. 2023
- O'SULLIVAN, P. Levels of critique: a methodological framework for the study of ethics and morality in business. In: O'SULLIVAN, P.; SMITH, M.; ESPOSITO, M. *Business Ethics: A Critical Approach Integrating Ethics Across the Business World*. Milton Park: Routledge, 2012.
- PAUL, J.; BENITO, G. R. A review of research on outward foreign direct investment from emerging countries, including China: What to we know, how do we know and where should we be heading? *Asia Pacific Business Review*, v. 24, n. 1, p. 90-115, 2018.

- PAUL, J.; MAS, E. Toward a 7-P framework for international marketing. *Journal of Strategic Marketing*, p. 1-21, 2019.
- POST, C.; SARALA, R.; GATRELL, C.; PRESCOTT, J. E. Advancing theory with review articles. *Journal of Management Studies*, v. 57, n. 2, p. 351-376, 2020.
- RHODES, C. Democratic business ethics: Volkswagen's emissions scandal and the disruption of corporate sovereignty. *Organization Studies*, v. 37, p. 1.501-1.518, 2016.
- SEMENOVA, N.; HASSEL, L. G. On the validity of environmental performance metrics. *Journal of Business Ethics*, v. 135, n. 2, p. 249-258, 2015.
- THE GLOBAL COMPACT. *Who Cares Wins. Connecting Financial Markets to a Changing World*. Disponível em: [https://pt.scribd.com/fullscreen/16876740?access\\_key=key-16pe23pd759qalbnx2pv](https://pt.scribd.com/fullscreen/16876740?access_key=key-16pe23pd759qalbnx2pv). Acesso em: 6 fev. 2023.
- VELTE, P. Women on management board and ESG performance. *Journal of Global Responsibility*, 2016.

---

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

NAGAI, Ronaldo Akiyoshi. Temas emergentes em ESG: uma revisão da literatura. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 127-139, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art10.

---



# Meio ambiente e agronegócio no Brasil

## Camila Yano Sato

Doutoranda em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP).

**Resumo:** A promoção da sustentabilidade se encontra em voga há décadas e ainda se mostra pertinente diante da insuficiência das medidas até agora adotadas para a promoção da sustentabilidade e da garantia do futuro para as próximas gerações. Conferências sobre o tema ainda são realizadas, e diversas metas de sustentabilidade foram estabelecidas internacionalmente para todos os países em geral. Além disso, regionalmente observam-se articulações adicionais por conjuntos de países, como é o caso da União Europeia, bem como organizações autônomas e independentes de agentes privados em empresas para o estabelecimento de metas e objetivos de sustentabilidade em complementação àquilo definido pelos Poderes públicos. Considerando a importância do agronegócio para as exportações brasileiras e o fato de que os principais parceiros comerciais brasileiros

dispõem de objetivos de sustentabilidade adicionais e mais protetivos que os nacionais, compreender as exigências desses mercados se torna requisito de aceitação às *commodities* do Brasil nesses mercados. Ainda que o agronegócio tradicional não tenha integralmente se adequadado às melhores práticas de sustentabilidade, observa-se a existência de outras organizações a promover pequenos produtores rurais, cujas práticas se mostram benéficas para a comunidade local e para a disseminação do conhecimento sobre a sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Agronegócio. Comércio.

**Sumário:** Introdução – **1** Agronegócio e meio ambiente no Brasil – **2** Padrões internacionais de sustentabilidade – **3** Exigências de parceiros comerciais e a alternativa brasileira – Conclusão – Referências

## Introdução

Muito em voga nos dias atuais, o debate sobre a preservação do meio ambiente pode ser visto sob diferentes perspectivas. Em todo caso, no entanto, torna-se imprescindível discutir os efeitos do agronegócio, atividade que, intrinsecamente, demanda a utilização de recursos naturais, sejam hídricos ou de solo. Considerando a natureza da atividade rural do agronegócio, seus efeitos sobre os recursos naturais por ele explorados são marcantes, de modo que a preservação do meio ambiente requer a formulação de novos métodos para o agronegócio.

Nesse contexto, discute-se o conceito de bioeconomia, bem como o conceito de economia verde, buscando-se compreender quais seriam os modos pelos quais o agronegócio – a atividade rural de modo geral – poderia ser desenvolvido sem maiores prejuízos aos recursos naturais. Indaga-se, assim, se seria possível conceber uma modalidade de agronegócio, de utilização dos recursos do meio ambiente, que não implicaria necessariamente seu esgotamento, de maneira a conjugar as práticas agrícolas a medidas de proteção.

Tendo em vista a economia brasileira e o contexto de sua inserção no mercado e no comércio internacional, discutir a preservação do meio ambiente assume novas feições. Uma vez que, para a manutenção de sua economia, o Brasil depende majoritariamente da exportação de *commodities*, ou seja, de espécies e produtos de origem agrícola, o agronegócio dispõe de protagonismo em sua balança comercial. Desse modo, os debates sobre a preservação do meio ambiente no contexto brasileiro exigem que o assunto do agronegócio seja discutido em maior profundidade, dada sua relevância para a economia nacional.

Nesse diapasão, não apenas a legislação nacional sobre o tema da preservação do meio ambiente se faz relevante, como também a legislação de blocos econômicos e de países que não o Brasil. Uma vez que não apenas sua economia interna, como também sua projeção econômica externa dispõem de grande participação de atividades agropecuárias, a aceitação das *commodities* exportadas pelo Brasil em mercados internacionais se faz relevante. Assim, os produtos de origem agropecuária brasileiros encontram duplo desafio: não apenas devem

competir com produtos de natureza similar produzidos por outros países, muitas vezes em padrões de qualidade superior, como também precisam se adequar às exigências de responsabilidade ambiental dos mercados nos quais desejam se inserir.

Desse modo, além dos desafios de adequação às exigências ambientais impostas pela legislação nacional, o agronegócio brasileiro precisa também conhecer e se adequar aos padrões exigidos nos territórios de seus principais parceiros comerciais. Embora se saiba que legislações estrangeiras não dispõem de aplicação direta no território brasileiro, aquilo que é produzido aqui não é aceito em outros mercados sem a adequada averiguação do cumprimento das exigências ambientais do mercado desejado.

Mesmo que o Brasil não tenha suas atividades agropecuárias sujeitas à aplicação direta da legislação europeia, em especial da União Europeia como bloco econômico, por exemplo, a não adequação de seus produtos a ela implicaria a impossibilidade de entrada e de comercialização no mercado europeu. Além disso, constatou-se que os próprios produtores rurais e agentes de mercado europeus, de maneira autônoma e independente das iniciativas do poder público, apresentam iniciativas particulares a estabelecer metas de preservação.

Os produtos brasileiros advindos do agronegócio, assim, encontram competidores qualificados, que adotam medidas de preservação do meio ambiente em consonância com padrões exigentes e *standards* mais altos do que aqueles observados no Brasil. Tem-se, assim, uma concorrência no mercado de produtos agropecuários que se pauta não apenas na qualidade intrínseca do produto, mas também na maneira pela qual foi produzido e eventualmente manufaturados, com especial atenção aos impactos ambientais de seu cultivo e às respectivas medidas de preservação adotadas por seu produtor.

A essas preocupações deve-se acrescentar a necessária atenção ao trabalhador rural, especialmente vulnerável e muitas vezes ignorado nas discussões de cunho ambiental sobre o agronegócio. Discute-se em que medida, para uma verdadeira economia verde, deve-se atentar à proteção do trabalhador rural, cuja inclusão social deve ser considerada requisito para a concretização dos objetivos da sustentabilidade.

Ressalta-se que, segundo os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), formulados pela Organização das Nações Unidas (ONU), a sustentabilidade demanda mais do que a simples adoção de medidas de preservação ambiental. Para uma verdadeira sustentabilidade, a promoção do trabalho decente, entre diversos outros objetivos que não necessariamente se limitam ao aspecto rural da proteção ao meio ambiente, também deve ser estimulada e exigida.

Além disso, preocupações sobre a segurança alimentar, intrinsecamente relacionada às práticas de nosso agronegócio, fazem-se cada vez mais relevantes, sobretudo considerando o recente retorno do Brasil ao mapa da fome. Uma verdadeira economia verde demandaria do agronegócio, portanto, não apenas a adoção de medidas de preservação do meio ambiente, mas também a proteção do trabalhador rural e a segurança alimentar de toda a sociedade, sobretudo das camadas mais vulneráveis e carentes. Desse modo, a sustentabilidade precisaria ser estudada de maneira ampla, abarcando diversas perspectivas sobre seus elementos caracterizadores.

Considerando todos esses elementos, buscar-se-á estudar as características do agronegócio brasileiro, bem como seus impactos sobre os recursos do meio ambiente e sua preservação. Assim, almeja-se entender em que medida seria possível conceber uma economia verde no contexto brasileiro e quais mudanças legislativas contribuiriam para essa finalidade. Para tanto, não apenas as características internas e nacionais do agronegócio e de sua regulamentação serão relevantes, como também as demandas e exigências já existentes no contexto internacional, sobretudo no território dos principais parceiros comerciais do Brasil.

## 1 Agronegócio e meio ambiente no Brasil

O agronegócio requer, em sua essência, o uso de recursos naturais para seu desenvolvimento. Dessa maneira, discutir a preservação do meio ambiente no Brasil demanda especial atenção para os impactos do agronegócio sobre os recursos naturais, sobretudo considerando a relevância desse setor do mercado para a economia nacional. Com base nesse contexto, foram identificados gargalos na cadeia produtiva do agronegócio que implicam formas de emissões e poluições a serem evitadas.

Somente no campo, no meio rural, podem-se extrair diversas fontes de poluição e de esgotamento dos recursos naturais. Para que a atividade agrícola ou pecuária possa ser desenvolvida, são necessárias, por exemplo, grandes extensões de terra, o que nem sempre é possível ou viável sem a eliminação da vegetação natural, causando o problema do desmatamento. Ainda, a exploração direta da terra desmatada causa sua degradação, com menor fixação de hidrogênio no solo. Além disso, o maquinário utilizado no campo também é fonte de emissão de gases poluentes, sobretudo aqueles movidos com base em combustíveis fósseis.

Em razão desses elementos, o Brasil já estabeleceu medidas voluntárias a serem adotadas para mitigar a emissão de poluentes, no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas firmado em julho de 1992, junto a outros mais de 150 países. Embora essa Convenção não tenha estabelecido a obrigatoriedade de fixação de metas a serem alcançadas, o Brasil, à época, divulgou metas para o ano de 2020, com redução de emissões de gás carbônico entre 36,1% a 38,9% (ASSAD; MARTINS; PINTO, 2012).

Para que os objetivos mencionados sejam alcançados, um programa de ações voluntárias foi estipulado, o qual se definiu sobre três principais pilares. No primeiro, encontram-se as medidas de diminuição do desmatamento, sobretudo na Amazônia, em 80%, e no Cerrado, em 40%, o que traria a redução de emissões de gás carbônico como consequência. No segundo pilar, têm-se as medidas de recuperação de áreas e pastagens à época já degradadas, promovendo-se a integração entre lavoura e pecuária, bem como a ampliação do plantio direto, com a fixação de nitrogênio no solo de forma biológica, medidas que também acarretariam a redução das emissões de gás carbônico. Por fim, no terceiro pilar, tem-se a ampliação da eficiência energética, com maior uso de fontes de energia como biocombustíveis, energia proveniente de hidrelétricas e de fontes alternativas, como biomassa, eólica e pequenas hidrelétricas, o que também reduziria consideravelmente a emissão de gás carbônico (ASSAD; MARTINS; PINTO, 2012).

Todas essas medidas, embora não tenham sido estabelecidas sob nenhuma obrigatoriedade no âmbito da Convenção, encontram-se previstas no art. 12 da Lei nº 12.187/2009, responsável por instituir a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC):

Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.

Parágrafo único. A projeção das emissões para 2020 assim como o detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no caput serão dispostos por decreto, tendo por base o segundo Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, a ser concluído em 2010.

O referido artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 7.390/2010, revogado pelo Decreto nº 9.578/2018, que consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo que versavam sobre a Política Nacional sobre Mudanças do Clima e sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), instituído pela Lei nº 12.114/2009.

A despeito da preocupação em, legislativamente, se abarcar não apenas uma política geral dedicada às medidas de combate às mudanças climáticas e um fundo de recursos específico para seu custeio, o problema da redução dos impactos negativos do agronegócio sobre o meio ambiente ainda não foi resolvido. Com o crescimento da demanda interna por produtos oriundos do agronegócio e considerando a maior procura por eles também observada no mercado internacional, tem-se o aumento da intensidade das atividades rurais, potencializadas pela disponibilidade de recursos naturais no território brasileiro e pelos avanços tecnológicos, o que ilustra um grande potencial de crescimento da produção no Brasil (ASSAD; MARTINS; PINTO, 2012).

Nesse contexto, permanece o desafio de conciliação de estímulos ao crescimento econômico, que encontra terreno favorável no potencial de crescimento da produção brasileira ainda não esgotado e nas metas de redução das emissões dos gases de efeito estufa, sobretudo do gás carbônico, potencializadas pelo crescimento da produção agropecuária nacional (ASSAD; MARTINS; PINTO, 2012).

Ainda, a relevância dos questionamentos acerca de possível modelo de agronegócio compatível com as medidas de proteção ambiental e de sustentabilidade é potencializada diante do grau de participação desse setor produtivo para a economia nacional como um todo, sobretudo no que concerne as exportações brasileiras.

Segundo dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia brasileiro sobre os principais resultados de nossa balança econômica, atualizados até o mês de julho de 2022, os três principais setores de nossas exportações correspondem a áreas intrinsecamente relacionadas ao agronegócio. Em primeiro lugar, com participação de 19,68% sobre o total de exportações em 2021 e participação de 24,54% sobre o total de exportações em 2022, tem-se o setor da agropecuária, com valor total em 2021 de US\$5.021,12 milhões e valor total, em 2022, de US\$4.167,05 milhões (BRASIL, 2022).

Dentro do setor da agropecuária, a maior participação corresponde às exportações de soja, correspondentes a 15,61% sobre o total de exportações em 2021 e de 18,51% sobre o total de exportações em 2022, equivalendo a US\$3.983,58 milhões em 2021 e a US\$3.143,26 milhões em 2022. Assim, evidencia-se não apenas a importância da agropecuária para a balança comercial do Brasil, mas também o protagonismo da produção de soja, que em muito supera a próxima classe de participação mais expressiva nas exportações de agropecuária, que é a do milho não moído, excetuado o milho-doce, cuja participação sobre as exportações totais, em 2022, foi de 3,36%, equivalente a R\$570,52 milhões em 2022 (BRASIL, 2022).

Em segundo lugar, seguindo o setor da agropecuária, tem-se o setor da indústria extrativa, cujo desenvolvimento ainda se encontra fundamentado em exploração direta dos recursos naturais brasileiros. Em 2021, o setor representou 29,07% das exportações brasileiras e 22,41% das exportações do país em 2022, correspondendo a US\$7.416,60 milhões em 2021 e US\$3.806,02 milhões em 2022. Em terceiro lugar, tem-se a indústria de transformação, com participação no total de exportações do país de 50,77% em 2021 e de 52,77% em 2022, correspondendo a R\$12.951,24 milhões em 2021 e a R\$8.960,11 milhões em 2022 (BRASIL, 2022).

No caso da indústria de transformação, também relacionada, de certa maneira, à exploração de recursos naturais no Brasil, utilizados na produção de matéria-prima a ser transformada – produtos como farelo de soja, açúcares e carne avícola –, nota-se maior participação total nas exportações. No entanto, ao contrário do setor da agropecuária, os subsetores que compõem a indústria de transformação apresentam participações mais próximas entre si, não havendo o protagonismo acentuado de nenhum deles como ocorre no caso da soja, correspondente a aproximados 75% sobre o total do setor de agropecuária em 2022.

Como resultado da conjugação entre a relevância do agronegócio para a economia brasileira e o aumento tanto da demanda interna quanto do comércio internacional sobre seus produtos,

tem-se a expansão das fronteiras agrícolas no território nacional, avançando progressivamente para o interior e as áreas da região Centro-Oeste e Nordeste. Trata-se da região denominada MATOPIBA, constituída pelos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, onde Martins, Assad e Pinto (2012) indicam haver tendência de aumento elevado no cultivo e na produção de grãos, atribuindo a expansão da área cultivada na região aos preços de terras praticados, ainda inferiores aos de Estados como o Mato Grosso, a despeito de sua recente elevação acentuada.

Com a referida expansão das fronteiras agrícolas, impulsionada pela maior demanda dos mercados sobre os produtos do agronegócio, tem-se o conseqüente aumento do consumo de agrotóxicos, tendência de crescimento verificada desde meados de 2009. Observa-se, ainda, profunda preponderância no uso de agrotóxicos do tipo II – produto muito perigoso e do tipo III – produto perigoso, os quais representam, respectivamente, 46% e 52% de todos os agrotóxicos utilizados no Brasil naquele ano (IBAMA, 2010).

Outro fator a contribuir para o aumento do uso de agrotóxicos, além da expansão das fronteiras agrícolas, é o número crescente de terras em que é praticado o sistema de plantio direto (SPD). Esse formato de plantio, conforme definição da World Wide Fund for Nature (WWF), caracteriza-se pela semeadura, pela colocação de sementes no solo não revolvido, fazendo-se nele pequenos sulcos. Ainda segundo a instituição, o sistema de plantio direto, quando adequadamente realizado, corresponderia a uma ação ambiental a atender às recomendações da Conferência da Organização das Nações Unidas ECO-92 e da Agenda 21 brasileira, em consonância com o acordado no Protocolo Verde.

O plantio direto seria praticado no Brasil desde a década de 1970, tendo seu uso iniciado na Região Sul. Sua adoção desde então teria sido crescente, tendo alcançado até o Cerrado, e somando aproximados 9 milhões de hectares atualmente. Sua adoção requer a manutenção de restos de culturas, como a de milho, aveia, trigo e milheto, na superfície do solo, onde grande parte restará coberta por palha seca, espalhada com o auxílio de um trator ou roçadeira. Após o espalhamento da palha, uma semeadora específica para o plantio direto “rasgaria” a palha em linha, depositando adubo e sementes nos sulcos abaixo. Com a cobertura de palha, a semente plantada e o solo ficariam protegidos contra a erosão, uma vez que a palha amorteceria o impacto de eventuais fortes chuvas (WWF Brasil, s. d.).

No entanto, o sistema de plantio direto poderia apresentar custo maior em relação às demais técnicas, uma vez que demanda maiores investimentos em herbicidas, o que superaria eventuais economias com a menor utilização de combustíveis e maquinário (WWF Brasil, s.d.).

Além disso, o manejo inadequado desse sistema de plantio direto pode causar diversos prejuízos ao solo. Quando as indicações agronômicas não são seguidas, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) verificou a ocorrência de compactação do solo, o que prejudicaria sobremaneira o desenvolvimento de raízes e os fluxos de água nele. Ainda, as falhas no manejo de chuvas fortes em enxurradas provocariam perdas de material orgânico e insumos, ocasionando erosão do solo, ao que se associariam crescentes quebras de safras quando ocorre deficiência de recursos hídricos de média a baixa intensidade, os chamados “veranicos” (EMBRAPA, 2016)

Ainda, para que o sistema de plantio direto funcione adequadamente, é necessária a adoção da diversificação de culturas, pois o sucesso do sistema depende da produção de material orgânico, uma vez que pressupõe a existência de restos de cultivos. Sem a presença de 8 a 12 toneladas de palha e raízes secas por hectare, não haveria a adequada reciclagem da matéria orgânica, prejudicando-se a biologia do solo. Para tanto, seriam necessárias, ao menos, duas ou mais culturas em rotação por ano (EMBRAPA, 2016).

Contudo, nem sempre se verifica a devida rotação de culturas nas lavouras brasileiras, país em que há extenso cultivo de soja em detrimento de outras espécies.

Assim, embora o estímulo ao crescente aumento da intensidade das atividades do agronegócio seja vantajoso para o crescimento econômico e para a balança comercial brasileira, sobretudo no setor de exportações, os efeitos produzidos de expansão das fronteiras agrícolas e do plantio direto não são necessariamente vantajosos para o meio ambiente nacional.

As metas de sustentabilidade, sobretudo de redução de emissões de gás carbônico e de recuperação de áreas degradadas, encontram obstáculos na maneira pela qual o cultivo é realizado no Brasil, os quais estimulam práticas de impacto prejudicial ao meio ambiente. No entanto, além das metas já estabelecidas nacionalmente, é necessário se atentar também aos padrões estipulados internacionalmente, aos quais o agronegócio brasileiro precisa se adequar como condição para a entrada de seus produtos em mercados internacionais e para que sua comercialização seja admitida.

## 2 Padrões internacionais de sustentabilidade

As discussões sobre o meio ambiente, como visto, acontecem há décadas, como ilustra a Conferência da Organização das Nações Unidas ECO-92, realizada há 30 anos, com o objetivo de se buscar medidas de desenvolvimento ambientalmente sustentável. A anteceder essa conferência, outros esforços conjuntos entre diversos países acerca da sustentabilidade já haviam sido realizados, como é o caso do Relatório Brundtland, conhecido também como o documento “*Our common future*”, produzido pelas ONU em 1987.

O Relatório Brundtland, à época, já havia identificado como gargalos para a garantia de um futuro comum a todos, com desenvolvimento mais sustentável, o dilema entre o crescimento populacional e a finitude dos recursos naturais, a segurança alimentar, a preservação de espécies e ecossistemas, a adoção de fontes energéticas mais eficientes, duradouras e menos poluidoras, a redução da produção de resíduos pelas indústrias e o desafio do crescimento das cidades. Para tanto, propôs medidas de melhor manejo dos recursos naturais, necessários para o futuro comum, medidas para assegurar paz, segurança e proteção do meio ambiente como requisitos para o desenvolvimento sustentável, bem como necessárias mudanças legislativas para, institucionalmente, permitir e propiciar as mudanças necessárias.

Desde então, a relação entre o desenvolvimento e a sustentabilidade tem sido pauta de inúmeras discussões, realizadas até os dias de hoje, tendo em vista que não se encontraram soluções definitivas para o problema e que as ações delimitadas nem sempre são integralmente cumpridas pelos países.

Atualmente, tem-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que seria a principal autoridade global a determinar a agenda ambiental, de modo a promover uma implementação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no âmbito do Sistema das Nações Unidas, servindo como autoridade defensora do meio ambiente.

O objetivo da articulação global do programa seria encorajar a proteção do meio ambiente por meio de lideranças e parcerias, incentivando o aumento da qualidade de vida em todos os países de maneira que não prejudique as gerações futuras. Sediado em Nairóbi, no Quênia, o programa atua em colaboração com 193 Estados-membros, além de representantes da sociedade civil, empresas, partes interessadas e outros grupos. Há, ainda, o intermédio da Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que seria o foro de mais alto nível internacional para a tomada de decisões sobre o meio ambiente. A organização dispõe, ainda, de diversos secretariados, órgãos de pesquisa e acordos ambientais multilaterais.

Sob responsabilidade da diretoria executiva e da equipe sênior de gestores, o programa abarca a implementação da Estratégia de Médio Prazo (EMP), com duração de 4 anos. No âmbito dessa estratégia, tem-se a articulação da atuação do PNUMA no cumprimento dos objetivos traçados na Agenda 2030, bem como da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento

Sustentável (Rio+20) e do seu documento final, “O futuro que queremos”. Assim, o PNUMA apoia os Estados-membros a implementar objetivos de sustentabilidade no desenvolvimento e no planejamento de investimentos, fornecendo-lhes as ferramentas e tecnologias necessárias para a proteção e a restauração do meio ambiente.

No âmbito da Agenda 2030, foram traçados os chamados ODS, definidos em 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, 169 metas e 241 indicadores para a medição do progresso no cumprimento da agenda, sendo o PNUMA responsável pela supervisão de 25 desses indicadores. No âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), a atuação do PNUMA também é articulada pela EMP, tendo sido formulada uma tática a delinear a atuação do PNUMA na dimensão ambiental da Agenda 2030 durante 2022 a 2025, de modo a auxiliar os países a cumprir seus compromissos ambientais previstos no acordo internacional.

O PNUMA então atuará por meio de ações sobre as causas da alteração do clima, da perda da biodiversidade e da poluição, havendo sete subprogramas interligados para a ação: Ação Climática; Ação Química e Poluição; Ação da Natureza; Políticas Científicas; Governança Ambiental; Transformações Financeiras e Econômicas; e Transformações Digitais.

Em âmbito internacional, assim, a abranger todos os países do mundo, tem-se uma variada gama de ações e de medidas a serem adotadas e promovidas para a garantia de melhores práticas de sustentabilidade para um futuro melhor. No caso do Brasil, tornam-se também relevantes os padrões estabelecidos por seus parceiros comerciais, padrões estes que são diretamente exigidos dos agentes de agronegócio brasileiros que desejem adentrar competitivamente os referidos mercados. Assim, além da conformidade aos padrões gerais internacionais, será necessário observar padrões regionais, por vezes mais severos e protetivos do que aqueles gerais, para que o agronegócio brasileiro possa se posicionar no mercado internacional.

### 3 Exigências de parceiros comerciais e a alternativa brasileira

Além de toda a articulação existente no plano global, é imprescindível atentar-se também às medidas adotadas por países isoladamente ou por conjuntos de países em cujos mercados os produtos do agronegócio brasileiro são comercializados diretamente. Segundo apontado pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior brasileiro (SISCOMEX), os principais parceiros comerciais do Brasil no comércio exterior seriam China, Hong Kong e Macau, Argentina, Estados Unidos e União Europeia.

Assim, é necessário que os procedimentos e as técnicas adotadas pelo agronegócio brasileiro se adêquem também àquilo que é exigido pelos principais parceiros comerciais do país, como é o caso da União Europeia. Em seu âmbito, não apenas existem diversas normas de alta exigência em relação à proteção ambiental, como o desenvolvimento de uma política ambiental no contexto da União Europeia é feito com base no próprio “Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, em seus arts. 11<sup>º</sup> e 191<sup>º</sup> a 193<sup>º</sup>.

Além disso, a União Europeia dispõe do Pacto Ecológico Europeu, que visa tornar a Europa o primeiro continente a ter impacto neutro no clima. Para tanto, o referido pacto é definido sobre três pilares centrais de ação: a redução da emissão dos gases de efeito estufa, a promoção do crescimento econômico de maneira dissociada da utilização de recursos e a inclusão social de todos.

Dessa maneira, o Pacto Ecológico Europeu visa garantir: ar fresco, água limpa, solo saudável e biodiversidade; edifícios renovados e energeticamente eficientes; alimentos saudáveis e a preços acessíveis; mais transportes públicos; sistemas energéticos e inovações tecnológicas de ponta menos poluentes; produtos com maior durabilidade que possam ser reutilizados, reparados e reciclados; empregos duradouros e formação profissional necessária para a transição; e uma indústria competitiva e resiliente a nível mundial.

De maneira alinhada ao tratamento integral dado pelos ODS ao tema da promoção de um modelo de desenvolvimento que não prejudique as gerações futuras, as ações promovidas no âmbito da União Europeia também dispõem de uma visão que não se limita ao aspecto ambiental. Assim, apresenta ações nos mais diversos setores, não se limitando a ações de clima, energia, agricultura, ambiente e oceanos, mas também abrangendo ações sobre a indústria, os transportes, o desenvolvimento turístico e regional e investigação e inovação.

Entre as ações para a proteção do meio ambiente e dos oceanos, por exemplo, destaca-se a preocupação em reduzir as emissões de gases do efeito estufa, bem como a exigência de melhor gestão de resíduos sólidos, reduzindo a poluição da água, do ar e do solo. Com isso, visa-se reduzir as emissões líquidas de gases de efeito estufa em, no mínimo, 55% até 2030, em comparação aos níveis observados em 1990. Para tanto, foram adotadas medidas legislativas com o objetivo de tornar as políticas da União Europeia sobre o clima, a energia, os transportes e a fiscalidade aptas a garantir a redução das emissões nos patamares mencionados. Busca-se, como consequência, melhorar a saúde e a qualidade de vida dos cidadãos, enfrentando os problemas ambientais e reduzindo as emissões de gases com efeito de estufa.

Além daquilo que foi determinado no patamar da União Europeia, verifica-se que os próprios agentes particulares europeus também já apresentam mobilização articulada para o estabelecimento de metas de sustentabilidade próprias e adicionais em relação àquelas definidas pela União Europeia. Como exemplo, pode-se mencionar o World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), organização de abrangência mundial formada pelo setor privado e sediada nas mais diversas localidades do mundo, com o objetivo de promover práticas mais sustentáveis de desenvolvimento para a garantia de um futuro mais saudável.

A organização tem como objetivos o cumprimento de metas que percorrem os setores de energia, de transporte e mobilidade, de espaços de vivência, de produtos e materiais, de produtos financeiros e serviços, de conectividade, de saúde e bem-estar, de água e saneamento e de alimentação. De modo geral, busca, até 2050, garantir formas mais sustentáveis de produção, proporcionando qualidade de vida e melhores condições sanitárias e de saúde, com preocupação sobre o equilíbrio dos ecossistemas e um sistema de produção de alimentos saudáveis, seguros e nutritivos para todos.

Além da organização privada internacional, organizações nacionais e ela filiadas também já começaram a surgir em alguns países, como é o caso de Portugal. No território português, tem-se o Business Council for Sustainable Development (BCSD), que não apenas busca reforçar os objetivos traçados internacionalmente para seu cumprimento em Portugal, mas incentiva e facilita a adoção de práticas mais sustentáveis pelas empresas atuantes em seu território. Assim, reúne esforços ao redor dos eixos temáticos ambiental, social e de governança. De modo a facilitar a adequação de agentes privados aos objetivos de sustentabilidade almejados, realiza também o apanhado de toda a legislação pertinente portuguesa, além de reunir todo o corpo de normas da União Europeia sobre o tema.

Com base na breve reunião de padrões internacionais de sustentabilidade já existentes e aos quais os produtos e os produtores do agronegócio brasileiro precisam se adequar para serem aceitos no comércio internacional, buscou-se ilustrar o desafio de sustentabilidade adicional às metas traçadas nacionalmente no Brasil. Observa-se, assim, que as práticas de produção ainda adotadas em território brasileiro não se conformam aos padrões de exigência internacional e que as metas brasileiras de sustentabilidade ainda são tímidas e conservadoras em relação ao que se espera no contexto internacional. Desse modo, meios alternativos de produção precisam ser estimulados, almejando-se proporcionar a proteção ambiental necessária ao futuro sustentável.

Uma possibilidade estaria na organização da produção agropecuária brasileira sob a forma de atividade de associações e cooperativas agrícolas. Nessas organizações, tem-se a criação

de melhores oportunidades de trabalho, beneficiando, sobretudo, a comunidade local em que se inserem. Além disso, seriam beneficiadas por programas de incentivo à produção de alimentos, baseados em políticas públicas já existentes em todo o território nacional. Um exemplo estaria no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA) (HERBERTZ; FERNANDES; GATTIBONI, 2021).

Especificamente em relação às cooperativas agrícolas, trata-se de um tipo societário destinado à melhoria das condições de vida e de produção de seus produtores cooperados. Isso se deve ao fato de as cooperativas propiciarem a reunião de diversos pequenos produtores, propiciando-lhes dimensão e estrutura para competirem no mercado, o que nem sempre seria possível caso tivessem de concorrer isoladamente. As cooperativas então se constituem com a finalidade de beneficiar seus cooperados, de modo que sua gestão é feita de maneira democrática por todos eles, independentemente do volume de transações que cada um deles efetivamente trave com a cooperativa, uma vez que, nesse sistema, cada cooperado tem direito a um voto.

Além de sua gestão democrática, as cooperativas dispõem de outros traços característicos que propiciam formas de produção que podem ser mais sustentáveis e beneficiem a comunidade local. Os referidos traços, inclusive, compõem um núcleo de princípios cooperativos considerados para a caracterização das sociedades cooperativas em âmbito internacional, sob a regência da Aliança Cooperativa Internacional (ACI). Além da gestão democrática, têm-se os princípios de preocupação com a comunidade e de educação, capacitação e informação, aos quais se somam quatro outros princípios.

Segundo o princípio de preocupação com a comunidade, os produtores rurais organizados em uma sociedade cooperativa agrícola dispõem da possibilidade de promover ações diretamente voltadas à comunidade local, inclusive com a criação de programas para sua educação sobre a sustentabilidade, fornecendo-lhes acesso às informações necessárias. Pensando no contexto da sustentabilidade, esses princípios possibilitariam a inclusão de membros da comunidade local na promoção de práticas rurais mais sustentáveis, com menor emissão de gases do efeito estufa, por exemplo, além de possibilitar o fornecimento de alimentos livres de agrotóxicos em condições mais favoráveis aos membros da comunidade local (NAMORADO, 2000).

A despeito das dificuldades de conformação aos padrões exigentes de sustentabilidade estabelecidos internacionalmente, além das metas traçadas pela legislação nacional, têm-se ferramentas e estruturas propícias para a promoção das necessárias medidas de sustentabilidade. O que se requer é estímulo adicional à sua realização e manutenção, recursos estes que seriam diretamente revertidos em favor das comunidades locais e de populações mais vulneráveis. Com associações e cooperativas, mesmo os pequenos produtores rurais podem alcançar patamares de qualidade que habilitem sua produção à venda internacional.

## Conclusão

Embora as discussões sobre a sustentabilidade e as preocupações com as alterações climáticas do mundo existam há décadas, observa-se que as medidas desde então adotadas ainda se mostram insuficientes para resolver o problema e garantir um futuro sustentável à humanidade. Assim, conferências e novos debates sobre necessárias medidas de sustentabilidade continuam sendo feitos, observando-se não apenas os esforços conjuntos dos países em sua promoção, como também articulações independentes e autônomas realizadas por agentes privados e empresas.

Além do fato de que a preocupação com um futuro sustentável concerne a todos, dado que compartilhamos dos mesmos recursos e do mesmo planeta, a adequação àquilo que foi estabelecido como meta ou objetivo de sustentabilidade internacionalmente se impõe como requisito econômico. Mais do que uma preocupação de movimentos sociais, a sustentabilidade

passou a ser considerada requisito comercial para a aceitação ou a rejeição da entrada de certos produtos agropecuários em um mercado.

No Brasil, considerando o peso do agronegócio para as exportações, as preocupações com a adoção de práticas sustentáveis nas produções agrícolas e pecuárias assume novas proporções. Sobretudo considerando que os principais parceiros comerciais brasileiros dispõem de padrões de sustentabilidade mais exigentes do que as metas brasileiras traçadas nacionalmente, compreender as discussões travadas em âmbito internacional se torna sobremaneira relevante para a saúde financeira da economia brasileira em geral.

Em meio ao contexto de comércio internacional, a promoção de agricultura familiar e local ainda se revela apta à promoção de práticas sustentáveis que produzem benefícios diretos não apenas aos pequenos produtores, como também à comunidade local. Além disso, a possibilidade de sua organização em sociedades cooperativas agrícolas fornece os instrumentos necessários para sua inserção competitiva no mercado agrícola, bem como para a disseminação do conhecimento sobre a sustentabilidade entre os produtores e a comunidade.

Resta conjugar a relevância do agronegócio para a economia brasileira e os benefícios que o estímulo aos pequenos produtores rurais pode trazer para a promoção de maior sustentabilidade no Brasil.

**Abstract:** The promotion of sustainability has been in vogue for decades, and is still relevant in view of the insufficient measures taken so far to promote sustainability and secure the future for the next generations. Conferences on the theme are still being held, and several sustainability goals have been established internationally for all countries in general. In addition, at a regional level, there are additional articulations by groups of countries, as is the case of the European Union, as well as autonomous and independent organizations of private agents in companies for the establishment of sustainability goals and objectives in addition to those defined by the public authorities.

Considering the importance of agribusiness for Brazilian exports, and the fact that Brazil's main trade partners have additional and more protective sustainability objectives than the national ones, understanding the requirements of these markets becomes a requirement for the acceptance of Brazilian commodities in these markets. Although traditional agribusiness has not yet fully embraced the best sustainability practices, there are other organizations promoting small rural producers, whose practices have proven beneficial to the local community and to the dissemination of knowledge about sustainability.

**Keywords:** Environment. Agribusiness. Trade.

## Referências

APOIO à Agenda 2030 e ao “futuro que queremos”. *UNEP* (United Environment Programme), [202?]. Disponível em: [www.unep.org/pt-br/explore-topics/direitos-ambientais-e-governanca/what-we-do/apoio-agenda-2030-e-ao-futuro-que-queremos#:~:text=0%20PNUMA%20apoia%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o,estabelecimento%20do%20Programa%20em%201972](http://www.unep.org/pt-br/explore-topics/direitos-ambientais-e-governanca/what-we-do/apoio-agenda-2030-e-ao-futuro-que-queremos#:~:text=0%20PNUMA%20apoia%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o,estabelecimento%20do%20Programa%20em%201972). Acesso em: 7 fev. 2023.

ASSAD, Eduardo Delgado; MARTINS, Susian Christian; PINTO, Hilton Silveira. *Sustentabilidade no agronegócio brasileiro*. Rio de Janeiro: FBDS, 2012.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Comércio Exterior. *Resultados da balança comercial brasileira de 2022*. Disponível em: [www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/Balanca2022.pdf](http://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/Balanca2022.pdf). Acesso em: 7 fev. 2023.

BRUNTLAND, Gro Harlem. *Our common future*. Noruega, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.

EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). *Sistema Plantio Direto*, 2016. Disponível em: [www.embrapa.br/trigo/videos/spd](http://www.embrapa.br/trigo/videos/spd). Acesso em: 7 fev. 2023.

HERBERTZ, Márcia Helonice; FERNANDES, Marlise Maria; GATTIBONI, Rita de Cássia Krieger. Políticas públicas de incentivo à agricultura sustentável: da inclusão das mulheres rurais à experiência de produção de alimentos no município de Três de Maio, Rio Grande do Sul. In: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes. Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). *Produtos agrotóxicos e afins comercializados em 2009 no Brasil: uma abordagem ambiental*. Brasília, DF: Ibama, 2010. Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocodownload/qualidadeambiental/relatorios/produtos\\_agrotoxicos\\_comercializados\\_brasil\\_2009.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocodownload/qualidadeambiental/relatorios/produtos_agrotoxicos_comercializados_brasil_2009.pdf). Acesso em: 7 fev. 2023.

MOZAS MORAL, Adoración. La participación de los socios en las cooperativas agrarias: una aproximación empírica CIRIEC. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Valencia, v. 40, p. 165-193, 2002. Disponível em: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=17404008](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17404008). Acesso em: 7 fev. 2023.

NAMORADO, Rui. *Introdução ao direito cooperativo*. Coimbra: Almedina, 2000.

PELAS pessoas e pelo planeta: a estratégia do PNUMA para 2022-2025. *UNEP* (United Environment Programme), 22 fev. 2021. Disponível em: [www.unep.org/pt-br/resources/politica-y-estrategia/pelas-pessoas-e-pelo-planeta-estrategia-do-pnuma-para-2022-2025](http://www.unep.org/pt-br/resources/politica-y-estrategia/pelas-pessoas-e-pelo-planeta-estrategia-do-pnuma-para-2022-2025). Acesso em: 7 fev. 2023.

PRINCIPAIS parceiros comerciais do Brasil: países, produtos e acordos. *FIA Business School*, 20 jan. 2020. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/parceiros-comerciais-do-brasil>. Acesso em: 7 fev. 2023.

UE (União Europeia). Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, 7 jun. 2016. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF). Acesso em: 7 fev. 2023.

UE (União Europeia). Comissão Europeia. *O Pacto Ecológico Europeu*: tentar ser o primeiro continente com um impacto neutro no clima. União Europeia, [202?]. Disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt). Acesso em: 7 fev. 2023.

WBCSD (World Business Council for Sustainable Development). *Visão 2050*: a nova agenda para as empresas. Disponível em: [www.wbcsd.org/contentwbc/download/6530/110801/1](http://www.wbcsd.org/contentwbc/download/6530/110801/1). Acesso em: 7 fev. 2023.

WWF Brasil. *Plantio direto*. Disponível em: [www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/reducao\\_de\\_impactos2/agricultura/agr\\_acoes\\_resultados/agr\\_solucoes\\_cases\\_plantio2](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/reducao_de_impactos2/agricultura/agr_acoes_resultados/agr_solucoes_cases_plantio2). Acesso em: 7 fev. 2023.

---

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

SATO, Camila Yano. Meio ambiente e agronegócio no Brasil. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 141-151, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art11.

---



# A emissão de Títulos Verdes no Brasil

**Pedro Ernesto Rodriguez Gomez Furtado de Oliveira**

Advogado. Mestrando em Direito Financeiro pela USP, especialista em Direito Empresarial pelo Insper.

**Resumo:** O art. 225 da Constituição de 1988 estabelece que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Os Títulos Verdes são instrumentos que representam uma grande oportunidade para direcionar capital aos investimentos necessários para o alcance dos objetivos de proteção, conservação e desenvolvimento do meio ambiente, bem como no combate às mudanças climáticas e aos inúmeros riscos ambientais que a sociedade atualmente enfrenta. Neste

artigo, defende-se a necessidade de criação de novos procedimentos que simplifiquem a emissão desses títulos, sobretudo em âmbito da CVM (Comissão de Valores Mobiliários), para facilitar a estreia de novos entrantes no mercado dos Títulos Verdes.

**Palavras-chave:** Títulos Verdes. Meio ambiente. Mudanças climáticas.

**Sumário:** Introdução – **1** Os Títulos Verdes – **2** A emissão dos Títulos Verdes no Brasil – **3** Emissão de títulos verdes soberanos – **4** Emissão de Títulos Verdes pelo BNDES e entes públicos – Conclusão – Referências

## Introdução

A Constituição Federal Brasileira foi pragmática ao incluir em seu arcabouço normativo diversas referências à educação ambiental e ao meio ambiente, inclusive reservando um capítulo próprio para o tema. A Carta Republicana de 1988 foi a primeira Lei Suprema brasileira a tratar deliberadamente da questão ambiental, sendo taxada de Constituição eminentemente ambientalista (SILVA, 2019, p. 49). O art. 225 da Lei Maior estabelece que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade desses direitos, o próprio Texto Magno houve por bem distribuir nos termos do disposto no art. 23, II, VI, VI e VII e XI, a competência material e administrativa compartilhada de natureza ambiental a todos os seus entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o combate à poluição em qualquer das suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora. Nesse sentido, cada membro federativo torna-se competente sobre determinado tema de seu interesse.

Assim, em matéria ambiental, coube à União a competência legislativa para elaborar normas de caráter geral, reservando-se aos Estados-membros e Municípios a edição de normas de caráter regional e local. O mesmo ocorre com a competência para a proteção do meio ambiente, que também deverá ser compartilhada entre os entes federativos da República. Não é à toa que parte da doutrina considera a República Federativa do Brasil um Estado Democrático Socioambiental de Direito (SARLET, 2010).

Os princípios gerais normativos da ordem econômica brasileira também contemplam a defesa do meio ambiente, inclusive mediante o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. O Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira do Estatuto Magno, ao elencar os princípios gerais da Atividade Econômica, dispõe em seu art. 170 que:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social observados os seguintes princípios:

(...)

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/2003).

Tal interpretação revela que deve ser observada a conciliação de duas situações aparentemente antagônicas: temos, de um lado, a necessidade da preservação do meio ambiente; de outro, a necessidade de incentivar o desenvolvimento socioeconômico (SIRVINSKAS, 2015). Trata-se de dois princípios complementares e que podem subsistir de modo independente, já que cada escolha não comportaria preferências.

É fato notório que na sociedade moderna atual desenvolveu-se um estilo de vida que vem sendo questionado exatamente pelos problemas socioambientais que trouxe com a modernidade (PEREIRA; BORILE; ARNOLD, 2018, p. 9), sendo de suma importância a garantia de que os chamados direitos de terceira geração sejam resguardados, já que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagrando o princípio da solidariedade.<sup>1</sup>

A proteção do meio ambiente, nesse particular, soma-se ao custo do desenvolvimento com a proteção de direitos fundamentais, como a vida, a saúde, a dignidade da pessoa humana e a proteção das gerações futuras (TORRES, 2014).

É bem verdade que, além da cobrança da atuação estatal em matéria da preservação do meio ambiente e garantia de bem-estar social, existe em cada cidadão um dever intrínseco de responsabilidade e ética da cidadania para perseguir o objetivo comum de zelar pelo meio ambiente, dever de todos e que traz benefícios para todos.

Nas palavras de Luís Paulo Sirvinskas (2015), é por tal razão que os povos de todo o mundo tiveram os olhos voltados ao meio ambiente, fazendo-se necessário lutar pelo desenvolvimento sustentável e procurando incentivar o crescimento econômico. Atualmente, cidadãos, governos, setores públicos e privados buscam maneiras de minimizar os impactos no meio ambiente, além de construir um mundo mais justo e responsável para as pessoas em seu entorno, mantendo melhores processos de administração e na produção de bens e serviços à população.

Em sua Lei Maior, é cediço que o ordenamento jurídico brasileiro deu ao meio ambiente o caráter de direito fundamental, sendo imperativa sua proteção para as futuras gerações tanto pelos órgãos públicos quanto pelas organizações privadas. Os diversos pactos ambientais internacionais dos quais o Brasil é signatário também trazem à República uma importante responsabilidade social e administrativa quanto ao seu cumprimento, tendo influído inclusive na elaboração do capítulo destinado ao meio ambiente na Constituição Brasileira de 1988 (SILVA, 2019, p. 49). Um dos exemplos que corrobora essa afirmação é o §3º do art. 225 da Constituição Brasileira, que evidencia que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Complementa José Afonso da Silva (2019, p. 49):

A Constituição, no art. 225, declara que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

<sup>1</sup> MS nº 22.164, rel. Min. Celso de Mello, j. 30.10.1995, P, DJ de 17.11.1995.

Sob o prisma do Direito Financeiro, os instrumentos de gestão financeira e a correta aplicação das leis orçamentárias passam a ser fundamentais para a priorização e coordenação de recursos para implementar políticas públicas de proteção ao meio ambiente, evidenciando o nosso modelo de federalismo cooperativo (CONTI, 2019).

Igualmente, o mercado financeiro global está ficando cada vez mais “verde”. A agenda socioambiental vem ganhando tração entre os investidores, impulsionada pelos esforços para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e limitar o aquecimento global a menos de 2°C, meta estabelecida pelo Acordo de Paris, além de maior preocupação com os impactos sociais da atividade empresarial (CAETANO, 2020).

É nesse contexto que, para a conclusão da disciplina de Direito Financeiro e Meio Ambiente do Curso de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo, o presente artigo se propõe a ofertar uma reflexão sobre um tema ainda pouco explorado pela doutrina pátria: A emissão de Títulos Verdes no Brasil.

## 1 Os Títulos Verdes

Nos termos do art. 887 do Código Civil, um título de crédito é um documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido. Nas palavras de Fábio Ulhôa Coelho (2012), trata-se de um documento que comprova a existência de uma relação jurídica (de crédito), no qual uma pessoa ou mais se apresenta como credora de outras.

Todavia, um título público caracteriza-se por ser ferramenta de natureza financeira emitida pelo Estado a um terceiro que visa ao financiamento e à antecipação de uma receita específica, cujo objetivo é seu dispêndio para se alcançar certa finalidade. Nesse sentido, Catapani (2014, p. 30) define:

Na verdade, atualmente é mais adequado considerar-se título público como o ativo ou instrumento financeiro, registrado em um sistema de negociação, que tem como devedor uma pessoa jurídica de direito público.

Por meio do mercado de títulos, investidores emprestam quantias em dinheiro a seus emissores (podendo ser provenientes de empresas privadas ou governos), que se tornam, assim, titulares desses títulos. Os credores esperam dessa operação o resgate do capital inicial investido somado a um prêmio de juros, que costuma ser adimplido pelo devedor ao credor em um momento posterior ao da operação inicial. Esse empréstimo é um método de criação de uma dívida e é utilizado para que o emissor do título possa captar quantias em dinheiro de maneira instantânea, com a finalidade de financiar projetos de expansão de negócios e a obtenção de certos objetivos específicos. Com o advento da tecnologia e a evolução do mercado financeiro global, atualmente os títulos são muitas vezes negociados em meios eletrônicos, já que os recursos de telemática possibilitaram uma redução muito grande no tempo necessário para a execução das operações (CATAPANI, 2014, p. 81).

Já um “título climático” ou “título verde”, como o próprio nome sugere, é um título de dívida de renda fixa<sup>2</sup> que angaria fundos de investidores dispostos a investir em projetos que gerem benefícios ambientais (Tesouro do Banco Mundial e Public Private Infrastructure Advisory Facility [PPIAF]). Os Títulos Verdes têm as mesmas características financeiras padrões de qualquer outro título regular – valor de face, rendimento, data de vencimento e emissor. Diferem dos títulos regulares porque são rotulados como “verdes” pelo emissor do título, rótulo que implica um

<sup>2</sup> Ainda que a definição da doutrina especializada caracterize o Título Verde como um título de renda fixa, as diferentes formulações, evoluções e características dos instrumentos financeiros podem comportar uma figura de um instrumento de renda variável, sobretudo quando tratamos de títulos como as debêntures participativas (instrumentos de dívida que remuneram com base em benefícios futuros) ou FIDC (Fundos de Investimento em Direitos Creditórios). Não se logrou verificar a proibição ou impossibilidade normativa de que um título verde pudesse ser rotulado como um título de renda variável.

compromisso do emissor de usar as receitas da obrigação para (re)financiar projetos relacionados ao meio-ambiente e às questões ambientais.

O “Climate Bond Standards” é, atualmente, a única certificação disponível de Títulos Verdes, buscando fornecer uma classificação comum de referência de quais projetos podem ser considerados “verdes”. Essas são diretrizes de caráter voluntário para a emissão de títulos verdes, desenvolvidos por um comitê de emissores, investidores e outros participantes desse mercado. Esses princípios têm quatro componentes principais: (i) uso dos recursos; (ii) processo de avaliação e seleção de projetos; (iii) gestão dos recursos; e (iv) divulgação de relatórios (BNDES, 2021).

Projeções do banco sueco Skandinaviska Enskilda Banken (SEB) estimaram que as emissões de dívida que atendem a critérios de sustentabilidade ambiental e social bateriam recorde em 2021, aproximando-se de US\$1,178 trilhão globalmente (MOREIRA, 2021).

Há diversos benefícios para o emissor dos títulos verdes no Brasil, como a diversificação e/ou expansão da base de investidores, o acesso a novos investidores, como fundos sustentáveis (que consideram questões ambientais, sociais e de governança – ESG), fundos de pensão, seguradoras e signatários de princípios para o investimento responsável, ganhos de reputação e mais visibilidade para os Projetos Verdes, bem como reconhecimento dos compromissos da entidade emissora relacionados à conservação ambiental e à mitigação e prevenção dos riscos colocados pelas alterações climáticas. Ou seja, a emissão de Títulos Verdes no mercado também funciona como instrumento de *marketing* positivo diferenciado se comparada com a emissão de títulos considerados convencionais.

Quando tratamos dos benefícios para o investidor de Títulos Verdes, vale evidenciar que a clareza e a demonstração do uso dos recursos em projetos verdes, bem como seu monitoramento, podem reduzir os riscos associados aos investimentos, já que os projetos financiados pelos recursos dos Títulos Verdes são frequentemente estruturados dentro da estratégia de longo prazo da empresa e devem estar alinhados com sua política de responsabilidade social, ambiental e de governança. Os investimentos em Títulos Verdes facilitam, ainda, o cumprimento dos compromissos dos gestores de recursos signatários dos Princípios para Investimento Responsável (PRI), principal defensor mundial do investimento responsável que tem o apoio da ONU, e do Grupo de Investidores Institucionais sobre Mudanças Climáticas (Institutional Investors Group on Climate Change [IIGCC]). Esses compromissos voluntários, assumidos por mais de 1.500 organizações nos mercados nacional e internacional, direcionam o investimento em projetos que promovam o desenvolvimento ambiental e social sustentável (FEBRABAN, 2016, p. 8).

Sobre o retorno financeiro aos investidores, os Títulos Verdes em geral apresentam retornos financeiros e preços definidos pelo mercado, como também é o caso dos títulos negociados no mercado convencional.

Em contrapartida aos benefícios apontados anteriormente no mercado de Títulos Verdes, há de se destacar também o alto custo envolvido na emissão desses papéis, já que, como visto anteriormente, uma avaliação externa é condição *sine qua non* para que os investidores dos títulos recebam as informações necessárias para o acompanhamento, o andamento, a realização e a confirmação do envolvimento ambiental atrelada à emissão.

A maior parte dos emissores no mercado internacional optam por validar os Títulos Verdes por meio de uma avaliação externa. Assim, recomenda-se fortemente que o emissor contrate um agente de avaliação externa para fornecer um parecer independente sobre o processo de avaliação e seleção dos Projetos Verdes e sobre seu monitoramento (FEBRABAN, 2016, p. 17). Outras críticas negativas foram apresentadas em um novo estudo divulgado recentemente pelo Bank of International Settlements – que reúne vários bancos centrais do mundo – questionando o objetivo central dos títulos verdes (EHLERS, 2020) e se efetivamente seus emissores contribuem

com a preservação do meio ambiente. O estudo não encontrou indícios de correlação entre a emissão de Títulos Verdes e a redução da emissão de carbono, por exemplo. Ainda, apontou que os grandes poluidores raramente emitem Títulos Verdes, pois temem duas coisas: serem acusados de *greenwashing* (expressão que se refere à injustificada apropriação de virtudes ambientalistas por parte de organizações, empresas, governo e pessoas) e “verdes” no *marketing* e poluentes na vida real.

Os custos de emissão de um Título Verde tendem a ser um pouco maiores do que as emissões de títulos convencionais. Isso pode ser atribuído à contratação de um agente de avaliação externa para fornecer um parecer independente a respeito do aspecto “verde” do título (FEBRABAN, 2016).

## 2 A emissão dos Títulos Verdes no Brasil

A emissão dos primeiros Títulos Verdes no Brasil é considerada recente, com a primeira empresa a emitir um título rotulado como verde em 2015, seguido por outras quatro empresas privadas. Considera-se que o Banco Público Nacional de Desenvolvimento (BNDES) esteve na vanguarda ao realizar a primeira emissão verde em 2017, como veremos a seguir.

Em vista disso, com o objetivo de incentivar esse tipo de emissão e fornecer orientação para os emissores de Títulos Verdes e outros participantes do mercado no Brasil, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) publicaram, em 2016, um manual contendo as principais diretrizes para Emissão de Títulos Verdes no Brasil. Em setembro de 2017, o volume pendente do mercado brasileiro de Títulos Verdes era de aproximadamente US\$3,83 bilhões (três bilhões, oitocentos e trinta milhões de dólares) (KAMINKER, 2017, p. 81).

Como nos principais mercados internacionais, o processo de emissão de títulos verdes no Brasil segue basicamente as mesmas regras de uma emissão regular de outros títulos. Cumpre salientar, porém, que os Títulos Verdes devem estar atrelados a uma categoria específica de projetos nos quais a receita será utilizada, sendo elegíveis aqueles relacionados a ações concretas que mitiguem impactos ambientais e climáticos. Da mesma forma, os emissores devem estabelecer um robusto processo de monitoramento e elaborar (ou contratar) relatórios periódicos extremamente relevantes para garantir que os recursos provenientes da emissão estão sendo corretamente utilizados para salvaguardar a integridade ambiental.

Em 27 de novembro de 2018, a B3, bolsa de valores oficial do Brasil, passou a reconhecer os Títulos Verdes em seus sistemas. Isso deu visibilidade aos títulos certificados como “verdes” para o desenvolvimento da agenda de sustentabilidade no mercado de capitais brasileiro. Por essa entidade, e sob o prisma da legislação de mercado de capitais brasileira, são considerados “verdes” os títulos de dívida usados para captar recursos com o objetivo de implantar ou refinarçar projetos e compra de ativos capazes de beneficiar o meio ambiente ou, ainda, contribuir para amenizar os efeitos das mudanças climáticas. Entre os títulos que se enquadram nesses parâmetros estão debêntures, debêntures de infraestrutura, Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) e Cotas de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC).

Um exemplo disso são as emissões realizadas por empresas privadas, como a varejista argentina de comércio eletrônico Mercado Livre e a produtora de soja e milho André Maggi Participações, que em 2021 venderam títulos sustentáveis em uma estrutura relacionada na qual os recursos podem ser usados para financiar projetos verdes e sociais (FIESER; MUTUA; BATISTA, 2021). Em junho desse mesmo ano, a empresa SLC agrícola também recorreu ao mercado financeiro para emissão de Títulos Verdes. A empresa anunciou um *green deal* relacionado a metas de sustentabilidade de R\$200 milhões com o Rabobank Brasil. O acordo exige que a companhia

assuma o compromisso de executar metas sustentáveis. Já para o Rabobank, a operação está em linha ao objetivo de expandir as boas práticas ESG no agronegócio (PINHEIRO, 2021).

A preocupação com o respeito às políticas ambientais se mostra como tendência no mercado do século XXI. A Governança Ambiental, Social e Corporativa (ESG, sigla em inglês para *Environmental, Social and Governance*) é geralmente utilizada para medir as práticas de uma empresa no que se refere a esses fatores, sendo fator preponderante para que investidores optem por investir em empresas que traçam seus objetivos pautados na responsabilidade social. Nas palavras de Nalini, as empresas precisam ser conscientizadas de sua responsabilidade quando lançam ao mercado produtos que podem comprometer o meio ambiente (NALINI, 2015, p. 181).

Sobre a sigla ESG, explica John Hill (2020), Presidente e CEO do Derivatives Strategy Group, Nova York (EUA):

*ESG is sometimes used as a catchall label to describe any investing style which has an element of social purpose but we prefer to reserve this term for a more sophisticated approach to portfolio investing, wherein the investor or fund manager invests in public debt and/or equity, often via mutual funds or exchange-traded funds. The portfolio often has an objective of earning a market rate of return, while investing in assets which score favorably on ESG factors. Socially responsible investment focuses on the impact of companies in specific areas of interest. It most commonly involves investing using a negative screen which would exclude companies engaging in activities the investor finds undesirable. This investment style is usually unsuccessful in accomplishing social goals.<sup>3</sup>*

No Brasil, a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima) identificou até o momento 167 fundos com algum foco em investimento sustentável ou ESG, embora menos da metade tenha de fato o selo verde. Do total, 44 foram criados em 2020. A tendência é que a preocupação com a Governança Ambiental, Social e Corporativa alcance até mesmo as grandes corporações. Na Europa, por exemplo, o conglomerado financeiro HSBC Holdings anunciou que poderá dispensar clientes corporativos que não estejam fazendo o suficiente para melhorar suas credenciais verdes (WILSON; MARSH, 2021).

O mês de janeiro de 2021 superou o mesmo período do ano anterior em termos de número de empresas brasileiras acessando o mercado externo. Porém, o volume captado por elas foi menor. O destaque dessa safra de operações foi o selo de comprometimento com o ESG, que esteve em 70% das emissões no país (RAGAZZI, 2021).

### 3 Emissão de Títulos Verdes soberanos

A emissão de títulos públicos soberanos realizada pelo Tesouro Nacional é fundamentada em operações qualitativas, visando à obtenção de uma estrutura a termo de taxa de juros que tem como objetivo gerar mais liquidez com o menor custo de captação pelo Estado. A estrutura a termo da dívida externa brasileira também tem mostrado evolução, com diminuição das taxas cobradas pelos investidores em todos os pontos da curva ao longo dos últimos anos. Tais resultados comprovam o interesse dos investidores pelos ativos brasileiros e consolidam a nova posição do Brasil como emissor soberano no mercado internacional.

<sup>3</sup> Tradução livre: ESG é usado às vezes como rótulo abrangente para descrever qualquer estilo de investimento que tenha um elemento de finalidade social, mas preferimos reservar este termo para uma abordagem mais sofisticada de investimento de carteira, em que o investidor ou gestor do fundo investe em dívida pública e/ou ações, geralmente por meio de fundos mútuos ou fundos negociados em bolsa. A carteira geralmente tem o objetivo de obter uma taxa de retorno de mercado, ao mesmo tempo que investe em ativos que pontuam favoravelmente em fatores ESG. O investimento socialmente responsável concentra-se no impacto das empresas em áreas específicas de interesse. Geralmente costuma-se investir usando uma amostragem que excluiria as empresas que se engajam em atividades que o investidor considera indesejáveis. Esse estilo de investimento geralmente não logra êxito no alcance de objetivos sociais.

É nesse contexto que os títulos soberanos se inserem como parte fundamental da economia, no qual o Estado figura como receptor de quantia, e por conseguinte devedor, já que a quantia recebida irá compor o passivo estrutural da dívida pública estatal.

*Discussion of sovereign or government debt has typically focused on two main types of borrowing by governments: borrowing in the form of debt securities, such as US Treasuries, German Bunds, or UK Gilts, and borrowings in the form of loans from foreign governments and their lending arms (such as development banks), as well as from international financial institutions such as the European Investment Bank, or World Bank<sup>38</sup>. The fundamental distinction between a debt security and a loan is that debt securities are designed to be tradable or negotiable whereas loans typically are not, so debt securities will often be redeemed by someone other than their original purchasers. (ABBAS, 2019, p. 67)<sup>4</sup>*

Já existe uma corrida de governos do mundo todo para emitir níveis de registros de Títulos Verdes, que se concentram sobretudo no financiamento de projetos de energia limpa. A Polônia emitiu os primeiros Títulos Verdes soberanos em 2016, prometendo reverter parte dos recursos para seus parques naturais. Outros países de mercados emergentes também planejam emitir os primeiros títulos atrelados à natureza como parte das sociedades com o Banco Mundial e principais credores soberanos para tornar sua dívida mais sustentável.

Os governos europeus planejam emitir um enorme volume de Títulos Verdes, enquanto os investidores – inclusive bancos centrais – clamam por oportunidades de investimento sustentável. A União Europeia planeja vender €225 bilhões em títulos verdes nos próximos quatro anos. França, Alemanha, Holanda, Hungria e Suécia estão entre os dezesseis países que já emitiram títulos dedicados a projetos de infraestrutura com baixa emissão de carbono ou outros objetivos ambientais, sociais e de governança (DELAMAIDE, 2020).

O Brasil começou a preparar o terreno para a emissão de títulos soberanos ligados a projetos sociais e ambientais à medida que cresce a demanda global por esse tipo de investimento. O Tesouro começou a avaliar programas públicos que poderiam ser financiados por títulos classificados como ESG. A ideia é preparar todo um arcabouço que seja apresentado aos potenciais investidores ao longo de 2021.

#### 4 Emissão de Títulos Verdes pelo BNDES e entes públicos

Em abril de 2021, o BNDES, empresa pública federal com sede no Rio de Janeiro, cujo principal objetivo é o financiamento e investimento em todos os segmentos da economia brasileira, criou uma estrutura para emissão de Títulos Verdes, sociais e sustentáveis denominada Sustainability Bond Framework (SBF), que facilitará a atração de recursos para esses fins a empreendimentos brasileiros.

Em 9 de maio de 2017, o BNDES já havia sido o primeiro banco brasileiro a emitir títulos verdes no mercado internacional. O título de US\$1 bilhão tem prazo de 7 anos e foi listado na Bolsa Verde de Luxemburgo. O título expira em 2024 e promete retorno de 4,75% ao ano. Os recursos provenientes dessa emissão destinavam-se a financiar investimentos relacionados com projetos novos e existentes de energia, como os complexos eólicos Calango 6, Atlantic 2 (Morinhos) e Brazil Energy (Guirapá I).

<sup>4</sup> Tradução livre: A discussão sobre dívida soberana ou governamental geralmente se concentra em dois tipos principais de empréstimos pelos governos: empréstimos na forma de títulos de dívida, como títulos do Tesouro dos EUA, Bundsaemães ou Gilts do Reino Unido, e empréstimos na forma de empréstimos de governos estrangeiros e seus braços de empréstimo (como bancos de desenvolvimento), bem como de instituições financeiras internacionais, como o Banco Europeu de Investimento ou o Banco Mundial. A distinção fundamental entre um título de dívida e um empréstimo é que os títulos de dívida foram concebidos para serem negociáveis ou negociáveis, enquanto os empréstimos normalmente não o são; portanto, os títulos de dívida muitas vezes serão resgatados por outra pessoa que não seus compradores originais.

Entre as categorias verdes que o BNDES incluiu como parte do seu plano de investimento estão: energia renovável; eficiência energética; gestão sustentável da água, água residual e saneamento; prevenção e controle de poluição; transporte limpo; e gestão ambientalmente sustentável de recursos naturais vivos e uso da terra. As categorias sociais incluem, por sua vez, saúde, educação e apoio a micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e microcrédito.

## Conclusão

A emissão de Títulos Verdes converge para uma agenda global que dita a nova realidade do mercado financeiro, dos investimentos privados e do Direito Financeiro Público. Daqui em diante, não se poderá ignorar as questões atinentes aos parâmetros ambientais, sociais e de governança corporativa (ESG) da sociedade civil, governos e empresas. No caso brasileiro e em um futuro próximo, acredita-se que criação de novos procedimentos que simplifiquem a emissão desses títulos – sobretudo em âmbito da CVM (Comissão de Valores Mobiliários) – facilitarão a estreia de novos entrantes no mercado dos títulos verdes.

A respeito da emissão soberana de Títulos Verdes, é imperativo que o Brasil avalie a alternativa destes como instrumento de financiamento e refinanciamento da dívida pública, sob risco de estar na contramão de outros países considerados emergentes, cujo foco nos últimos anos esteve concentrado nas emissões consideradas limpas, destacando estarem em consonância com o compromisso global de preservação do meio ambiente e de investimentos públicos em frentes ecológicas, como os tratados internacionais e o Acordo de Paris.<sup>5</sup>

Assim como no caso do BNDES, a emissão dos Títulos Verdes promove a reputação ambiental dos participantes e *stakeholders* do mercado financeiro e visam consolidar a presença internacional das empresas públicas, sociedades de economia mista e entes estatais em ações atribuídas à sustentabilidade socioambiental. A divulgação das melhores práticas de gestão social e ambiental (ESG) e o incentivo a outros emissores brasileiros para que possam adentrar o mercado dos Títulos Verdes é também uma das principais razões pelas quais esses órgãos e empresas estatais deveriam investir em frentes ecológicas e de governança corporativa, que auxiliam e reforçam o debate ambiental para com a sociedade civil.

Como consequência do potencial de crescimento e da abundância de recursos naturais brasileiros, há grande potencial para emissões de Títulos Verdes pelo agronegócio, setor florestal e setor de energia. Tais setores são fundamentais para o crescimento econômico do Brasil em curto e longo prazo (FEBRABAN, 2016).

Destarte, os Títulos Verdes são instrumentos que representam uma grande oportunidade para direcionar capital aos investimentos necessários para se alcançar objetivos de proteção, conservação e desenvolvimento do meio ambiente, bem como combater as mudanças climáticas e os inúmeros riscos ambientais que a sociedade atualmente enfrenta.

**Abstract:** Article 225 of the 1988 Constitution establishes that everyone has the right to an ecologically balanced environment, an asset for common use by the people and essential to a healthy quality of life, imposing on the government and the community the duty to defend and preserve it for present and future generations. Green Bonds are instruments that represent a great opportunity to direct capital to the necessary investments to achieve the goals of environmental protection, conservation, and

development, as well as to combat climate change and the innumerable environmental risks that society currently faces. In the article, the author advocates the need for the creation of new procedures that simplify the issuance of these securities - mainly in the scope of the CVM (Securities and Exchange Commission), to facilitate the debut of new entrants in the Green Bond market.

**Keywords:** Green Bonds. Environment. Climate Change.

<sup>5</sup> O objetivo do Acordo de Paris é limitar o aquecimento global a menos de 2°C e com esforços para se manter abaixo de 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. Para encorajar os países a acelerar esses esforços, o Acordo prevê a possibilidade de cooperarem para reduzir emissões de gases de efeito estufa.

## Referências

- ABBAS, S. Ali; PIENKOWSKI, Alex; ROGOFF, Kenneth. *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. Oxford University Press, 2019.
- BNDES. *Relatório anual de Green Bonds*. 2018. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14762/1/Relatorio%20Green%20Bond\\_portug\\_ues\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14762/1/Relatorio%20Green%20Bond_portug_ues_P_BD.pdf). Acesso em: 5 jul. 2021.
- BNDES. *BNDES desenvolve ciclo sustentável com emissão de Letras Financeiras Verdes*. 22 out. 2020. Disponível em: [www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-desenvolve-ciclo-sustentavel-com-emissao-de-letras-financeiras-verdes](http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-desenvolve-ciclo-sustentavel-com-emissao-de-letras-financeiras-verdes). Acesso em: 21 maio 2021.
- BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 fev. 2023.
- BRASIL. BNDES. *Banco facilita a emissão de títulos verdes, sociais e sustentáveis no Brasil e no exterior*. Disponível em: [www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/04/banco-facilita-a-emissao-de-titulos-verdes-sociais-e-sustentaveis-no-brasil-e-no-exterior](http://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/04/banco-facilita-a-emissao-de-titulos-verdes-sociais-e-sustentaveis-no-brasil-e-no-exterior). Acesso em: 7 fev. 2023.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Emissões Soberanas: informações sobre as emissões soberanas realizadas pelo Tesouro Nacional*. 2020. Disponível em: [www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/mercado-externo/emissoes-soberanas](http://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/mercado-externo/emissoes-soberanas). Acesso em: 7 fev. 2023.
- BRASIL buscará títulos verdes e sociais para alongar dívida. *Bloomberg*, 9 fev. 2021. Disponível em: [www.moneytimes.com.br/brasil-buscará-titulos-verdes-e-sociais-para-alongar-divida](http://www.moneytimes.com.br/brasil-buscará-titulos-verdes-e-sociais-para-alongar-divida). Acesso em: 7 fev. 2023.
- CAETANO, Rodrigo. A vez das finanças verdes. *Exame*, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/a-vez-das-financas-verdes>. Acesso em: 11 maio 2021.
- CATAPANI, Márcio Ferro. *Títulos Públicos: Natureza Jurídica e Mercado – LFTs, LTNs, NTNs, TDAs e Tesouro Direto*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Manual de Direito Comercial: Direito de Empresa*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CONTI, José Maurício. Direito financeiro e meio ambiente. *Jota*, 19 set. 2019. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente-19092019](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente-19092019). Acesso em: 15 abr. 2021.
- DELA MAIDE, Darrell. Títulos soberanos verdes da Europa ganham força apesar da covid (ou graças a ela). *Investing.com*, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://br.investing.com/analysis/european-sovereign-green-bonds-gain-despite-or-maybe-because-of-covid19-200438475>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- ECLAC. *The rise of green bonds: Financing for development in Latin America and the Caribbean*. Oct. 2017. Disponível em: [www.cepal.org/en/publications/42230-rise-green-bonds-financing-development-latin-america-and-caribbean](http://www.cepal.org/en/publications/42230-rise-green-bonds-financing-development-latin-america-and-caribbean). Acesso em: 7 fev. 2023.
- EHLERS, Torsten. MOJON, Benoît, PACKER, Frank. Green bonds and carbon emissions: exploring the case for a rating system at the firm level. *BIS Quarterly Review*, Sept. 2020. Disponível em: [www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt2009c.pdf](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2009c.pdf). *BIS Quarterly Review*. Acesso em: 7 fev. 2023.
- FEBRABAN; CEBDS. *Guia Para Emissão de Títulos Verdes no Brasil*. São Paulo, 2016.
- FIESER, Ezer; MUTUA, Caleb; BATISTA, Fabiana. Emissão de títulos verdes dispara na América Latina e está prestes a atingir recorde. *Exame*, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://exame.com/invest/esg/emissao-de-titulos-verdes-dispara-na-america-latina-e-esta-prestes-a-atingir-recorde>. Acesso em: 7 fev. 2023.
- FUNDOS verdes ainda são menos de 1% do mercado no Brasil. *Estadão*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fundos-verdes-ainda-sao-menos-de-1-do-mercado-no-brasil,70003663563>. Acesso em: 7 fev. 2023.
- HILL, John. *Environmental, Social, and Governance (ESG) Investing: A Balanced Analysis of the Theory and Practice of a Sustainable Portfolio*. Academic Press: Elsevier Inc., 2020. (Chapter 2.)
- KAMINKER, Christopher *et al.* *Green bonds: Ecosystem, Issuance Process and Regional Perspectives*. Alemanha, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Implemented through develoPPP.de., 2017.
- MOREIRA, Assis. Emissões “verdes” devem bater recorde de US\$1,178 trilhão neste ano. *Valor Econômico* 18 abr. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/04/18/emissoes-verdes-devem-bater-recorde-de-us-1178-trilhao-neste-ano.ghtml>. Acesso em: 7 fev. 2023.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; BORILE, Giovani Orso; ARNOLD, Cláudia de Moraes (Orgs.). *Meio ambiente, novos direitos e a sociedade de consumo*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2018. E-book.
- PINHEIRO, Lana. Títulos verdes em alta. *IstoÉ Dinheiro*, 25 jun. 2021. Disponível em: [www.istoedinheiro.com.br/titulos-verdes-em-alta](http://www.istoedinheiro.com.br/titulos-verdes-em-alta). Acesso em: 7 fev. 2023.
- PRIMEIROS títulos soberanos vinculados à natureza ganham impulso. *Bloomberg*, 27 fev. 2021a. Disponível em: [www.moneytimes.com.br/primeiros-titulos-soberanos-vinculados-a-natureza-ganham-impulso](http://www.moneytimes.com.br/primeiros-titulos-soberanos-vinculados-a-natureza-ganham-impulso). Acesso em: 7 fev. 2023.
- RAGAZZI, Ana Paula. Perfil ESG predomina nas captações externas feitas em janeiro. *Valor*, 1º fev. 2021. Disponível em <https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/02/01/perfil-esg-predomina-nas-captacoes-externas-feitas-em-janeiro.ghtml>. Acesso em: 7 fev. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 11. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

THE ECONOMIST. Mas, afinal, para que servem os títulos verdes? *Estadão*, 18 set. 2020. Disponível em: <https://investidor.estadao.com.br/comportamento/titulos-verdes-servem-the-economist>. Acesso em: 7 fev. 2023.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro. Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. Proposta para tributação dos créditos de descarbonização. *ConJur*, 6 maio 2021. Disponível em: [www.conjur.com.br/2021-mai-06/consultor-tributario-proposta-tributacao-credito-descarbonizacao](http://www.conjur.com.br/2021-mai-06/consultor-tributario-proposta-tributacao-credito-descarbonizacao). Acesso em: 7 fev. 2023.

STOTT, Michael. Reputation fears propel surge of ESG investment in Brazil. *Financial Times*, 11 maio 2021. Disponível em: [www.ft.com/content/7ac277f2-b0e7-4cd8-b60a-bdb03c7092f4?desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-9208a9e233c8](http://www.ft.com/content/7ac277f2-b0e7-4cd8-b60a-bdb03c7092f4?desktop=true&segmentId=7c8f09b9-9b61-4fbb-9430-9208a9e233c8). Acesso em: 7 fev. 2023.

WILSON, Harry; MARSH, Alastair. HSBC cogita descartar clientes para atender metas climáticas. *Exame*, 25. mar. 2021. Disponível em: <https://exame.com/invest/esg/hsbc-cogita-descartar-clientes-para-atender-metas-climaticas>. Acesso em: 7 fev. 2023.

---

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

OLIVEIRA, Pedro Ernesto Furtado de. A emissão de Títulos Verdes no Brasil. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 153-162, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art12.

---

# Royalties de recursos naturais não renováveis: reflexões sobre sua aplicação em ações ambientais

**Paulo Honório de Castro Júnior**

Advogado tributarista. Mestrando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Graduado pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários IBET. Presidente do Instituto Mineiro de Direito Tributário IMDT.

**Resumo:** Neste artigo, pretende-se investigar a aplicação dos *royalties* de recursos naturais não renováveis (mineração, petróleo, gás e potenciais de energia hidráulica) em ações ambientais no Brasil e de que modo possam ser maximizados a partir de uma melhor gestão pública dos *royalties* pela União, Estados e Municípios. Entende-se que a propriedade da União sobre os recursos naturais não renováveis não se dá no sentido civilista clássico. Considerando a finitude desses recursos, o §1º do art. 20 da Constituição Federal deve ser lido como o principal mecanismo para a concretização do direito do povo brasileiro de fruição de benesses decorrentes de sua monetização. Como tal, os *royalties* de recursos naturais

não renováveis não têm natureza indenizatória, embora possam ser aplicados em ações ambientais.

**Palavras-chave:** *Royalties*. Recursos naturais não renováveis. Meio ambiente. Direito ambiental. Direito financeiro.

**Sumário:** Introdução – **1** Orçamento republicano, gasto público e investimento em ações ambientais – **2** *Royalties* no Brasil – **3** Reflexão sobre a ausência de caráter indenizatório dos *royalties* de recursos naturais não renováveis – **4** O RE nº 228.800/DF – **5** Aplicação dos *royalties* em ações ambientais: avaliação no contexto da mineração – Conclusão – Referências

## Introdução

Neste artigo, pretende-se investigar a aplicação dos *royalties* de recursos naturais não renováveis (mineração, petróleo, gás e potenciais de energia hidráulica) em ações ambientais no Brasil, conforme art. 20, §1º, da Constituição, que definiu os fins a serem perseguidos pelo Estado, notadamente o dirigismo estatal sobre a ordem econômica, a educação, a saúde, a segurança pública, a redução das desigualdades regionais, o combate à pobreza e, sobretudo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme ensina Heleno Torres (2014, p. 61), para que esses fins sejam alcançados, “a Constituição disponibiliza diversos meios e receitas a serem cobradas dentro de serviços próprios, (...), afora a autorização das despesas pelo orçamento e a burocracia necessária à realização do gasto público, e respectivos controles”.

A constitucionalização da atividade financeira do Estado permite identificar, no texto constitucional, um conjunto de normas jurídicas que regulam direta ou indiretamente a obtenção de receitas públicas, a autorização e a realização das despesas públicas e os mecanismos de controle, pelos quais são realizados os fins constitucionais (TORRES, 2014, p. 54).

Para Peter Häberle (2007, p. 86-88), a Constituição institucionaliza a experiência vivida pela sociedade, na sua historicidade imanente, e dirige-se ao futuro, vocacionada à eternização. No mesmo sentido, Heleno Torres (2014, p. 89) observa que a Constituição é um “pacto das gerações”: “integração intergeracional impõe à Constituição Financeira múltiplas responsabilidades com as gerações futuras, especialmente quanto ao equilíbrio da ordem econômica e das contas públicas dessa sociedade”. A interconstitucionalidade, observa Heleno Torres (2014, p. 88), “concorre para a convergência, na justaposição imanente dos textos das constituições materiais que a integram, para a efetividade da Constituição total”.

Nesse sentido, há correlação direta entre os *royalties*, previstos no art. 20, §1º, da Constituição, como mecanismo de monetização de recursos naturais não renováveis, e a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme art. 225 da Constituição. Prova disso é que a Lei nº 7.990/1989 e a Lei nº 8.001/1990, que

regulam os *royalties* no Brasil, determinam que parte dos respectivos recursos sejam aplicados em ações ambientais.

Há, nesse ponto, interessante confluência entre o federalismo ambiental, previsto nos arts. 23 e 24 da Constituição, e o federalismo patrimonial, tratado no art. 20, §1º, na medida em que a maior parte das receitas de *royalties* é destinada a Estados e Municípios.

Com esse enfoque, pretende-se investigar como os investimentos em ações ambientais podem ser maximizados no Brasil a partir de uma melhor gestão pública dos *royalties* pela União, Estados e Municípios.

## 1 Orçamento republicano, gasto público e investimento em ações ambientais

Conforme Fernando Scaff (2019, p. 37), “o estudo do direito financeiro deve sempre ser realizado sob a ótica republicana, que preza o bem comum e busca soluções para a sociedade, pelo respeito à coisa pública, pelo uso dos bens e do dinheiro público em prol de um desenvolvimento incluyente (...)”.

Scaff (2019, p. 38) afirma que sua obra sobre orçamento republicano e liberdade igual seria “um passo para a congregação de esforços em prol de uma vasta área de concentração de estudos sobre a correlação entre o direito financeiro, o princípio republicano e os direitos fundamentais”. Adere-se, com o estudo ora proposto, à referida congregação de esforços, visando encontrar soluções para alguns dos problemas da sociedade brasileira, entre os quais se destaca a possibilidade que as atividades extrativas de recursos naturais, renováveis ou não, têm de desenvolver ações ambientais no país. O autor conclui sua obra afirmando que o orçamento público, que é o *locus*, por excelência, destinado à realização de justiça distributiva, não seria usado no Brasil de maneira republicana porque “o sistema jusfinanceiro brasileiro está dominado por forças econômicas, públicas e privadas, que impedem seu uso predominante em busca dessa finalidade (SCAFF, 2019, p. 560). Prossegue ensinando sobre a necessidade de atribuir a cada indivíduo um patamar mínimo social, a fim de que seja exercida de forma que considere socialmente a dignidade humana, com sustentabilidade financeira e sem retrocesso social.

Vê-se, portanto, que o princípio republicano, aplicado ao orçamento público, interessa sobremaneira ao estudo dos investimentos em ações ambientais, tanto na ótica da arrecadação fiscal que propiciará o seu financiamento (respeitando a capacidade contributiva) como na ótica do gasto público, observando a capacidade receptiva de cada cidadão, na feliz expressão de Regis de Oliveira (2014, p. 459).

Neste trabalho, buscar-se-á responder às seguintes perguntas: (i) De que forma o gasto público dos *royalties* no Brasil é utilizado para o desenvolvimento de ações de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? (ii) Quais medidas podem e devem ser adotadas para que os referidos recursos sejam gastos em ações ambientais que cumpram o desígnio do art. 225 da Constituição?

## 2 *Royalties* no Brasil

No texto da Constituição, há diversas normas jurídicas relativas aos recursos naturais não renováveis: quanto ao patrimônio estatal, à obtenção de receitas públicas tributárias e não tributárias, ao federalismo fiscal, à repartição das receitas entre os entes federativos, à ordem econômica, à segurança jurídica, ao gasto público e seus respectivos controles. Por exemplo:

- a) Art. 20: dispõe serem bens da União os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva (inciso V) e os recursos minerais, inclusive os do subsolo (inciso IX), sendo assegurada, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da explora-

- ção ou compensação financeira pela exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais (§1º).
- b) Art. 21, XXIII: dispõe competir à União explorar os serviços e as instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados.
  - c) Art. 22, XII e XXVI: dispõem competir privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais, metalurgia e atividades nucleares de qualquer natureza.
  - d) Art. 23, XI: dispõe ser competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.
  - e) Art. 155, §2º, X, b: dispõe que o ICMS não incide sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica.
  - f) Art. 155, §3º: dispõe que, além de ICMS, IE e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do país.
  - g) Art. 176: dispõe que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.
  - h) Art. 177: dispõe ser monopólio da União a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a refinação do petróleo, entre outras atividades.
  - i) Art. 177, §4º: dispõe sobre a contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, cujos recursos devem ser destinados a subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Fernando Scaff (2014) observa que recursos naturais são aqueles encontrados na natureza e que podem ser explorados pelo homem, havendo nesse conjunto uma espécie de recursos naturais não renováveis, identificados pelo critério de sua finitude ou exaurimento: são os recursos minerais e os hidrocarbonetos (petróleo e gás). Há outros dois recursos naturais cujo enquadramento na categoria de recursos naturais não renováveis deve ser investigado: as florestas e os potenciais de energia hidráulica. O primeiro, segundo Scaff (2014, p. 39-40), configuraria recurso não renovável em face de seu conjunto; o segundo, apesar de ser claramente recurso renovável, teria sido equiparado pela Constituição a recursos não renováveis, para determinados fins, notadamente a cobrança de *royalties* (art. 20, §1º).

Ocorre que a propriedade da União sobre os recursos naturais não renováveis não se dá no sentido civilista clássico,<sup>1</sup> na medida em que traduz, no ente central, a propriedade do povo brasileiro sobre tais recursos, conforme observam Onofre Batista e Fernanda Alen (2013, p. 475-505):

<sup>1</sup> Acyr Bernardes ensina que: “quando a Constituição cataloga os recursos minerais entre os bens da União, por certo não titula, sic et simpliciter, a União como proprietária de tais recursos; faz, sim, solene declaração de soberania da União sobre eles, não importando sob que forma se encontrem, na superfície ou no interior da terra, e em qualquer parte do território nacional” (BERNARDES, 1997, p. 72). No mesmo sentido, a lição de Roque Carrazza (1995, p. 90): “Em linguagem estritamente jurídica, podemos dizer que o subsolo e suas riquezas pertencem ao povo brasileiro, representado pela União”.

Os minerais no subsolo são bens públicos, de propriedade do povo brasileiro. A CRFB/88 estabelece, em seu inciso IX, art. 20, que os recursos minerais são bens da União. O termo “União” empregado no artigo não diz respeito à pessoa jurídica de direito interno, mas à união dos Estados-Membros, ao representante do Estado Federal soberano. Os recursos minerais, nesse compasso, são bens do povo, razão pela qual cabe a todas as pessoas políticas proteger e zelar por estas riquezas (art. 23, XI da CRFB/88).

Desde a Constituição de 1934, superou-se o regime de acessão, garantindo o direito à propriedade privada das jazidas e minas conhecidas,<sup>2</sup> que permanece até hoje. As jazidas descobertas após esse marco pertencem à União enquanto ente nacional. Não há aqui espaço para a afirmação de que os recursos naturais pertencem aos entes federados. A noção de propriedade, localizada no ente nacional, traduz o direito do povo brasileiro à fruição das benesses advindas de tais recursos.

Por isso, a Constituição de 1988 determina que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica somente poderão ser efetuados no interesse nacional. Não se trata do interesse de nenhum ente federado especificamente, mas do povo brasileiro. A Advocacia-Geral da União apresenta relevante manifestação nesse sentido: “Os recursos minerais, que, em última análise, pertencem ao povo, devem ser explorados visando ao interesse nacional (§1º do art. 176 da Constituição), para satisfazer as necessidades coletivas”.<sup>3</sup>

O Decreto-Lei nº 3.365/1941 inclui o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica como casos de utilidade pública (art. 5º, f).

Por consequência de sua finitude ou exauribilidade, as gerações presentes devem se preocupar com os efeitos do bom uso desses recursos em prol das gerações futuras, também proprietárias. Trata-se de aspecto diretamente relacionado à natureza jurídica das participações sobre a exploração de recursos naturais não renováveis.<sup>4</sup>

Faz-se necessário conhecer e mapear as reservas desses recursos, como premissa para a formulação de políticas públicas e fiscais. É da natureza da exploração econômica de energia, minérios, petróleo e gás que ocorram vultosos investimentos na fase de pesquisa, de alto risco, daí ter a Constituição autorizado que a pesquisa seja feita por particulares (art. 176, §1º),<sup>5</sup>

Em decorrência do exposto, constitui objetivo constitucional conhecer os recursos naturais não renováveis e explorá-los, mediante atuação estatal e concessão de títulos para particulares (art. 176). Esse processo também se volta para o futuro, na medida em que pouco conhecemos nosso subsolo, inclusive em nossos oceanos, a próxima fronteira mineral.

É certo que a finitude ou exauribilidade dessa espécie de recursos não pode ser tomada em sentido absoluto, porquanto se é verdade que a exploração econômica esgota o recurso conhecido, também é inegável que a mesma exploração permite maior conhecimento geológico,

<sup>2</sup> “O sistema dominial, segundo o qual os recursos minerais constituíam propriedade do Estado vigorou praticamente desde a independência do Brasil, tendo sido substituído pelo sistema fundiário ou de acessão, pela Constituição de 1891, inspirada nos princípios liberais e individualistas difundidos pela Revolução Francesa. De acordo com o regime de acessão, o dono do solo é dono do subsolo, sendo a substância mineral considerada acessória da superfície. A Constituição de 1934, por sua vez, separou novamente as propriedades do solo e as riquezas do subsolo, determinando que, ainda que de propriedade privada, as minas e jazidas minerais dependeriam de autorização ou de concessão federal. Segundo o Código de Minas do mesmo ano, as jazidas conhecidas continuariam pertencentes ao proprietário do solo, mantendo-as no domínio privado desde que fossem manifestadas e regularmente registradas. Quanto às jazidas desconhecidas, quando descobertas, seriam incorporadas ao patrimônio da Nação. O manifesto de mina, dessa forma, passou a ser o título representativo da propriedade sobre a mina, garantido pela nova ordem jurídica, em observância ao direito adquirido” (SERRA; ESTEVES, 2012, p. 59).

<sup>3</sup> Parecer AGU/MF-2/95, anexo ao Parecer nº GQ-79, de 08.08.95, publicado no DO de 16.08.95.

<sup>4</sup> “Por isso, não se pode afirmar que a CFEM teria como finalidade a mera reparação de perdas, sendo esta a suposta causa de sua incidência, pois seria o mesmo que negar à população brasileira o seu direito a que os recursos provenientes desta exação sejam perenizados na sociedade, como em investimento em educação e saúde, que inclusive beneficiem gerações futuras, tão proprietárias dos recursos minerais brasileiros como as gerações atuais” (CASTRO JÚNIOR; SILVA, 2018, p. 160-161).

<sup>5</sup> “Outras características da atividade mineral são: (a) As riquezas minerais não existem por si sós: necessitam ser criadas com o concurso do capital, da inteligência, trabalho, risco, tecnologia das empresas privadas. (b) Altíssimo risco: de cada 100 (cem) Requerimentos de Pesquisa apenas 1 (um) se transforma em lavra. (c) Vultosos investimentos. (d) Longo prazo de maturação. (e) Atende uma sociedade altamente dependente de produtos minerais; (f) Necessariamente utiliza recursos ambientais. (g) e indústria cíclica e globalizada: não define o preço de seus produtos. (h) Enfrenta riscos específicos em razão da rigidez locacional” (FREIRE, 2017, p. 42).

que frequentemente leva a ampliações das jazidas existentes e ao descobrimento de novos depósitos (DANIEL; KEEL; MCPHERSON, 2010, p. 25).

Ainda assim, a Constituição, ao tratar desses recursos finitos ou exauríveis por natureza, impõe que a política fiscal do país leve em consideração três premissas aqui assentadas: (i) qualquer interpretação das suas normas que se restrinja ao presente é, por definição, inconstitucional; (ii) os recursos naturais pertencem ao povo brasileiro – e não aos entes federados –, inclusive às futuras gerações; (iii) são objetivos constitucionais conhecer as nossas reservas de recursos naturais e explorá-las, mediante concessões, monetizando-as e transformando-as em direitos fundamentais.

O §1º do art. 20, por sua vez, estabeleceu regra de competência para que a União, por meio de lei, crie uma participação sobre a exploração dos recursos supradescritos ou respectiva compensação financeira, a ser compartilhada com Estados e Municípios. Conforme Regis de Oliveira (2019, p. 346), “os entes federados têm o dever de bem explorar seus bens e fazê-los produzir para suportar as despesas públicas, não só em sua manutenção, mas também para que deem lucro ao Poder Público”. Trata-se de importante objetivo constitucional que orienta a interpretação do §1º do art. 20.

A regra em questão institui a competência da União para criar um mecanismo de monetização dos recursos naturais não renováveis, de modo que gerem lucro a ser distribuído, de maneira cooperativa e equilibrada, entre os entes federados. Não se trata, portanto, de recompor a perda do recurso natural não renovável ou de compensar impactos e eventuais danos ambientais, sociais ou econômicos decorrentes da atividade econômica.

Muito mais do que isso, o §1º do art. 20 deve ser lido como o principal mecanismo constitucional para a concretização do direito do povo brasileiro (proprietário dos bens), inclusive das gerações futuras, à fruição de benesses decorrentes da monetização dos recursos naturais não renováveis, que possam ser perenizadas na sociedade mediante a concretização de direitos fundamentais. Esse é seu motivo constitucional.

Há referências históricas que demonstram o processo político de construção do texto do referido dispositivo. É correto o *obiter dictum* do Ministro Nelson Jobim no RE nº 198.088/SP e no MS nº 24.312/DF de que o sentido histórico do §1º do art. 20 seria compensar politicamente Estados produtores de petróleo e energia pela perda do ICMS na origem (conforme art. 155, §2º, X, b).<sup>6</sup>

Vale destacar que a referida correção histórica quanto à origem do texto tem pouca ou nenhuma relevância interpretativa do direito positivo. Francesco Ferrara<sup>7</sup> há muito afirmou que o legislador é uma abstração. A “vontade do legislador” perde qualquer sentido quando a norma ingressa no ordenamento jurídico. A partir disso, há pertencimento da norma ao sistema (do contrário, deve ser expulsa), sendo este o conjunto a partir do qual deve ser atribuído sentido a ela. Com razão, Ferrara afirma: “para análises de direito positivo, essa correlação [entre o §1º do art. 20 e o art. 155, §2º, X, b] não possui maior relevância” (FERRARA, 1921, p. 148).

Enfim, observa-se que a Constituição afirma, lado a lado, a livre-iniciativa e o trabalho, estimulando a atração de investimentos e a segurança jurídica, ao mesmo tempo que determina como objetivo a redução de desigualdades sociais. Há, claramente, o que Norbert Reich (1985,

<sup>6</sup> “Há, portanto, uma correlação genética entre os dois artigos da Constituição, o §1º, do art. 20 (que trata de *royalties*) e a letra b do inciso X, §2º, do art. 155 (que trata da incidência do ICMS sobre petróleo e energia elétrica). (...) parece claro o acordo político havido entre os grupos envolvidos visando compensar as perdas com a adoção de um regime jurídico diferenciado com o ICMS no destino, respeitadas todas as ressalvas já feitas quanto à sua validade em termos de direito positivo” (SCAFF, 2014, p. 148).

<sup>7</sup> “A obra legislativa é como uma obra artística em que a obra de arte e a concepção do criador não coincidem. (...) Mas quem é o legislador? Será o Parlamento? Se assim fosse teria de admitir-se que o Parlamento seria um jurista de profissão, capaz de conhecer o título e o imenso conteúdo das leis emanadas. O legislador é entidade que em parte alguma se descobre – é uma figura mística, indeterminada” (FERRARA, 1921, p. 211).

p. 27-28) denomina “duplo caráter do direito econômico”: assegurar liberdades e a neutralidade das atuações do Estado na economia, evitando distorções na concorrência e violações à isonomia.

### 3 Reflexão sobre a ausência de caráter indenizatório dos *royalties* de recursos naturais não renováveis

Regina Helena Costa (1997, p. 128) argumenta que, ainda que a propriedade dos recursos minerais seja da União, a Constituição pressuporia prejuízo para aquela pessoa política em cujo território fosse desenvolvida a atividade minerária, a justificar a natureza indenizatória da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM).

É também o caso de Jardel Meireles Leão (2010, p. 92), defendendo que a CFEM se trata de indenização administrativa, que visaria ressarcir os prejuízos trazidos pela retirada do recurso mineral, tendo, desse modo, a natureza de ressarcimento de um dano futuro. Todavia, Camila M. Leite e Roberta Marcuci (2010, p. 103) entendem que a exação teria a natureza de indenização ambiental, já que sua finalidade seria compensar as despesas que o Ente Público terá com políticas de recuperação do meio ambiente degradado pela atividade minerária.

Regina Helena Costa (1997, p. 128), referindo-se ao dispositivo enunciador da regra de competência constitucional que permitiu a instituição da CFEM, afirma que

a *ratio* do mesmo foi a de garantir, as pessoas mencionadas, ressarcimento pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais nos respectivos territórios, sob a forma de participação no resultado dessa exploração ou compensação financeira. (...). A compensação financeira constitucionalmente prevista possui natureza indenizatória. Ainda que a propriedade dos recursos minerais, inclusive os do subsolo, pertença à União (art. 20, IX), pressupõe a Lei Maior um prejuízo para aquela pessoa em cujo território se dê a respectiva exploração.

Para Jardel Meireles Leão (2010, p. 92), a receita obtida por meio da cobrança da CFEM visa “ressarcir os prejuízos trazidos pela retirada do recurso mineral, feita através de pagamento de um valor pecuniário”. Sendo os recursos minerais de propriedade da União, “a compensação do concessionário pela utilização de bens públicos é, via de consequência, uma receita patrimonial”. O fundamento invocado pelo referido autor é o princípio do poluidor-pagador:

Este princípio significa que o poluidor deverá ser imputado das despesas relativas às medidas, emanadas pelo poder público, para que o meio ambiente permaneça num estado aceitável, sendo um princípio de aplicação universal.

(...) toda atividade produtiva ou de exploração dos recursos, gera, além dos danos ambientais, impactos sociais e econômicos, chamados em linguagem econômica de externalidades. (LEÃO, 2010, p. 99)

Nesse sentido, a CFEM nada mais seria do que a valoração monetária destas externalidades, sendo naturalmente calculadas sobre a remuneração gerada pela exploração dos minerais. Esse é também o fundamento invocado por Camila M. Leite e Roberta Marcuci (2010, p. 107-108).

Todo e qualquer dano proporcionado ao meio ambiente poderia ser considerado abuso de poder (...). Assim, dada a natureza coletiva dos bens minerais, torna-se manifesta a necessidade de instituição do dever de indenizar em prol daqueles que deixaram de usufruir de um determinado bem frente a sua exaustão por um terceiro.

(...)

Esse entendimento revela o conhecido princípio do Direito Ambiental intitulado poluidor-pagador, que se baseia na premissa de partilhar os custos sociais do sistema produtivo e distributivo entre aqueles que assumem o risco da sua produção.

Essa posição não parece ser a mais correta do ponto de vista constitucional. Em primeiro lugar, sendo os bens não renováveis de propriedade da União, não poderiam os demais Entes Federados ser também indenizados pela perda de tal recurso não renovável. Atribuir a natureza jurídica de indenização pela perda do recurso implica concluir que todo o produto da sua arrecadação deveria ser destinado ao seu proprietário, o que difere da determinação constitucional prevista no art. 20, §1º, da Constituição. Em igual sentido ensina Heleno Taveira Torres (2014, p. 135): “Os bens [minerários] são todos da União, não cabendo, pois, qualquer espécie de indenização aos Estados, Distrito Federal ou Municípios”.

Em segundo lugar, não convence o argumento de que os *royalties* visam indenizar o Estado (entendido na integralidade da sua feição federativa) pelos danos causados ao meio ambiente. Isso porque é exigido do candidato ao título minerário a obtenção de prévio licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes, mediante apresentação dos estudos adequados, que consistem em instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, destinados a diagnosticar, prevenir e mitigar possíveis efeitos adversos sobre o meio ambiente. Toda a consecução da atividade é submetida a um planejamento que visa evitar ou minimizar os impactos ambientais. Assim, admitir que seria indenização por impacto ambiental é o mesmo que dizer que o Poder Público, ciente dos possíveis impactos da atividade minerária, se de um lado autoriza a atividade, de outro exige que o particular, por ele próprio autorizado, indenize o Estado por essa atividade. Nada mais contraditório.

A autorização estatal torna lícito o ato do particular, inexistindo pressuposto que faça surgir o dever de indenizar. Inexistindo o ilícito, não há dever de indenizar, salvo quando, em específicas hipóteses, a obrigação for contraída pelo Ente Estatal, e nunca pelo particular.

Em terceiro lugar, atribuir aos *royalties* o mero caráter indenizatório é menosprezar sua importância para o cumprimento dos objetivos socioeconômicos elencados na Constituição de 1988. Os recursos naturais não renováveis, em sua condição inerte, não têm valor algum. Sua valia econômica apenas é revelada quando extraído, e é nesse momento que o Estado pode fazer bom uso dos seus recursos, ao se apropriar de uma parcela do seu valor, atribuído pelo mercado, para empregá-lo na consecução dos seus fins.

Em quarto lugar, toda indenização deve ser quantificada de modo proporcional ao dano sofrido, justamente por se tratar de reparação. Os *royalties*, tendo como base de cálculo o faturamento líquido ou o custo de produção, não guardam relação de pertinência com qualquer tipo de perda que se possa atribuir aos entes federados. Fossem indenização, sua base de cálculo deveria corresponder, por exemplo, a dano ambiental, social etc.

Mas a ausência de caráter indenizatório não retira dos *royalties* a possibilidade, ou mesmo necessidade, de que sejam aplicados em ações ambientais.

#### 4 O RE nº 228.800/DF

Em 25 de setembro de 2001, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800/DF, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, manifestou-se pela primeira vez, de maneira contundente, sobre o art. 20, §1º, da Constituição.

Decidiu-se, no contexto da CFEM, que *royalties* não seriam tributo, uma vez que se trata de prestação pecuniária compulsória instituída por lei e que não necessariamente conduziria a um tributo. Ademais, a disciplina da matéria não se encontra no capítulo do sistema tributário, e sim em artigo que trata dos bens da União, o que evidenciaria a natureza patrimonial da receita a auferir.

Em segundo lugar, tratar-se-ia de um mecanismo destinado a recompor uma perda, sendo essa perda, pois, o pressuposto e a medida da obrigação do minerador. Porém, não se alude à perda dos recursos minerais em favor do empreendedor, porque, se assim fosse, deveria a CFEM

ter correspondência com o valor integral dos minerais extraídos e isso inviabilizaria a atividade do particular. Tampouco seria lógico compensar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela perda de um bem que é da União. No entendimento do STF, a referida perda corresponderia aos problemas gerados pela atividade minerária, em seus aspectos ambiental, social e econômico.

A partir dessa primeira constatação, o Ministro Sepúlveda Pertence concluiu que o faturamento (receita das vendas, deduzidos os tributos, frete e seguro), por não ter qualquer correlação com as perdas supramencionadas, seria injustificável como base de cálculo, prevista na Lei nº 7.990/1989. Todavia, essa base de cálculo seria injustificável apenas se a CFEM fosse uma compensação financeira, o que nos leva à terceira apreciação sobre esse julgamento.

Em terceiro lugar, portanto, a despeito de seu nome remeter à ideia de compensação, a CFEM teria sido instituída como verdadeira participação nos resultados da atividade minerária, em conformidade com a ambiguidade do art. 20, §1º (que alude à “participação no resultado (...) ou compensação financeira”) e com o art. 176, §2º, do Texto Constitucional, o que afastaria sua eventual inconstitucionalidade, caso se admitisse a exação como compensação financeira.

A partir do julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800/DF, a 1ª Turma do STF, afastando a inconstitucionalidade das Leis nº 7.990/1989 e 8.001/1990, estabeleceu que a CFEM seria (i) uma receita originária do Estado, (ii) na figura de participação nos resultados da exploração mineral.

É certo que a parte final do voto do Ministro Sepúlveda Pertence (aliás, único voto escrito) deixou clara a rejeição da inconstitucionalidade: “Não conheço do recurso e rejeito a arguição de inconstitucionalidade do art. 6º da Lei nº 7990/1989, assim como da Lei nº 8001/1990, que lhe define os percentuais: é o meu voto”. Contudo, o tema merecia que o plenário do STF o analisasse, se possível com mais de um voto escrito e com julgamento formal de mérito.

Várias outras críticas podem ser formuladas a esse julgamento, mas a principal consiste na desnecessidade de se afirmar que a CFEM visaria recompor perdas nos âmbitos ambiental, social e econômico. O resultado do julgamento seria o mesmo se o único fundamento fosse o afirmado pelo Ministro Sepúlveda Pertence quanto à CFEM ter sua origem no patrimônio da União.

O fundamento adicional, relativo à pretensa finalidade da CFEM de recomposição de perdas, além de parecer incorreto, induziu uma parcela da doutrina e da jurisprudência a entender que a exação seria cobrada em decorrência dos impactos da atividade mineral, e não por se aproveitar economicamente bem da União.

## 5 Aplicação dos *royalties* em ações ambientais: avaliação no contexto da mineração

É da essência do art. 20, §1º, da Constituição que a maior parte do produto da arrecadação seja compartilhado com Estados e Municípios, onde obviamente o povo brasileiro vive e demanda seus direitos fundamentais e para que seja feita a necessária diversificação da economia local, que não deve se tornar dependente da exploração de recursos esgotáveis por natureza.

Ademais, a participação no resultado da exploração é devida, conforme §1º do art. 20, “no respectivo território” onde ela ocorra. Trata-se de critério relacionado à rigidez locacional dos recursos naturais não renováveis. Nessa perspectiva, compreende-se a opção constitucional por atribuir mais recursos financeiros aos locais da exploração econômica da atividade, distribuindo receitas onde a riqueza é gerada.

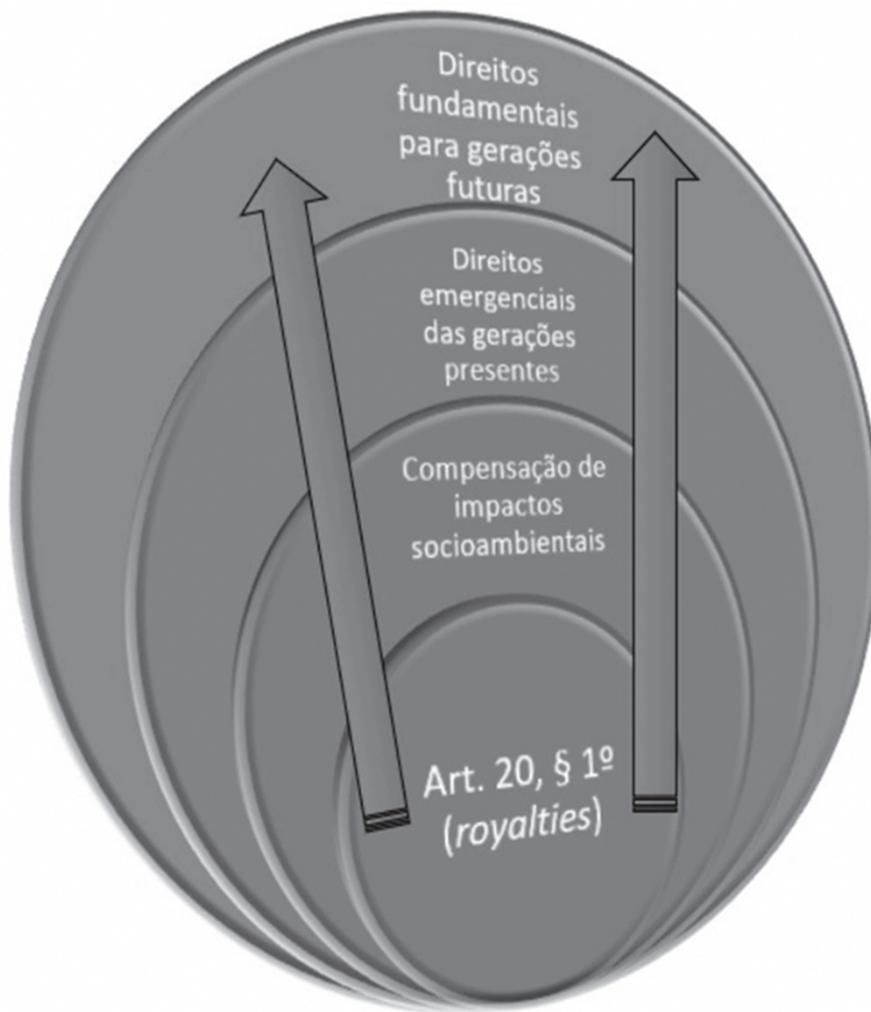
Os recursos naturais não renováveis foram amplamente distribuídos no território nacional. Há petróleo no Sudeste, Norte e Nordeste. Há minério e potenciais de energia hidráulica em toda parte, sobretudo longe dos grandes centros industriais e urbanos.

Cumpra-se, assim, dois objetivos constitucionais: (i) primeiro, estimular a descoberta, pesquisa e exploração efetiva de recursos naturais não renováveis em todo o território nacional; e (ii)

também demonstrar o papel constitucional dos *royalties* em termos de financiamento centrífugo, traço marcante do federalismo cooperativo, mediante transferência do produto arrecadado para os “respectivos territórios” onde ocorra a exploração econômica, concretizando a redução de desigualdades regionais (art. 3º, III; art. 43; e art. 170, VII).

A participação dos *royalties* no mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis, para concretizar direitos fundamentais na sociedade, pode ser assim resumido (Figura 1):

Figura 1 – *Royalties* e direitos



Fonte: Elaborada pelo autor.

Para ilustrar a vinculação dos *royalties* a ações ambientais, a Lei nº 13.540/2017 reduziu de 23% para 15% e de 65% para 60%, respectivamente, o produto da arrecadação da CFEM transferido aos Estados e Municípios produtores, passando a contemplar Municípios não produtores, desde que afetados pela mineração, mediante: (i) infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais; (ii) operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais; (iii) abrigo em seus territórios de pilhas de estéril, barragens de rejeitos e instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico.

Os novos percentuais de transferência são 15% para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção; 15% para Municípios afetados; 60% para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção; 0,2% ao Ibama, para atividades de proteção ambiental em regiões

impactadas pela mineração; 1,8% ao CETEM, para a realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais; 1% ao FNDCT, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral; e 7% para a ANM.

É importante mencionar as seguintes regras quanto ao gasto da CFEM, previstas na legislação federal:

- a) Anualmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão públicas as informações relativas à aplicação das parcelas da CFEM a eles destinadas, na forma estabelecida na Lei nº 12.527/2011, de modo a se ter absoluta transparência na gestão dos recursos da CFEM (Art. 2º, §13, Lei nº 8.001/1990).
- b) É vedada a aplicação dos recursos de *royalties* em pagamento (i) de dívida e (ii) no quadro permanente de pessoal (vide art. 8º da Lei nº 7.990/1989), exceto:
  - o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;
  - o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, sobretudo na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública;
  - capitalização de fundos de previdência.

É importante refletir também sobre a destinação de *royalties* a fundos ambientais, como era o caso dos *royalties* do petróleo, que financiaram o Fundo Clima até 2013 e, atualmente, se encontram represados no Fundo Social, sem destinação. José Maurício Conti (2001) os conceitua como “conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem distribuídas segundo critérios pré-estabelecidos”.

Nesse ponto, temos muito a aprender com a experiência chilena. Dado que um país ou local minerador pode se tornar altamente especializado nessa atividade, a enfrentar dificuldades em termos de diversificação econômica, é relevante, do ponto de vista da renda ricardiana, avaliar uma política tributária anticíclica, que permita auferir maiores receitas públicas quando os preços são maiores, sem que haja gastos públicos igualmente altos.

Mas não há nada trivial na implementação de instrumentos fiscais com objetivos anticíclicos. Como demonstra Ricardo French-Davis (2010), analisando a experiência chilena, durante *booms*, por exemplo, uma redução nas despesas públicas provavelmente será insuficiente para compensar o excesso de despesas do setor privado em razão da entrada de capitais. Um aumento de tributos, ao contrário, pode afetar diretamente os agentes com uma maior propensão para gastar, e seus efeitos atingem diferentes setores da economia. Durante uma desaceleração econômica, uma redução de tributos pode ser ineficaz sob uma depressão no ambiente macroeconômico e um setor privado relutante em consumir e investir.

A oscilação dos preços do cobre – principal mineral aproveitado no Chile – levou à criação do Fundo de Compensação do Cobre (FCC), entre 1987 e 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Estabilização Econômica e Social (FEES). O FCC foi um instrumento para lidar com as flutuações econômicas e mudanças nos preços do cobre, proporcionando maior estabilidade econômica e mantendo planos de gastos em linha com previsões. Em particular, o objetivo do fundo era economizar recursos quando o preço do cobre em um determinado ano ultrapassasse o preço médio de longo prazo, usando essa economia quando o preço caísse abaixo da referência (KHAMA, 2016, p. 15).

O FEES segue cumprindo a mesma função de contrapor déficits fiscais quando as rendas minerais decorrentes do aproveitamento do cobre caem inesperadamente, permitindo que o governo financie déficits orçamentários, protegendo os gastos fiscais contra flutuações nas receitas tributárias, nos preços do cobre e outras fontes. No caso de uma desaceleração que

afete as receitas públicas, por exemplo, o orçamento poderia ser financiado em parte pelo FEES, sem a necessidade de contrair dívidas, como ocorreu durante a crise de 2008.

Apesar de receberem crescentes valores a título de CFEM, os Estados e Municípios não realizam uma boa gestão desses recursos e descumprem a Constituição. Em Minas Gerais, por exemplo, a Constituição estadual estabelece diretrizes para o gasto da CFEM transferida ao Estado. Prioritariamente – o que implica, a nosso ver, a maior parcela dos recursos arrecadados –, a CFEM recebida pelo Estado deve ser destinada para prestar assistência a “Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico”. Esse primeiro pilar para o gasto da CFEM, contido no art. 252 da Constituição mineira, permite ainda que esta, junto a outras fontes de recursos, seja destinada ao “Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores”, que deveria ter sido criado por lei.<sup>8</sup>

Residualmente, uma parte dos recursos da CFEM deve ser destinada a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos dos §§1º e 3º, do art. 214 da Constituição mineira.<sup>9</sup>

Trata-se de regras que se harmonizam com o mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis, para concretização de direitos fundamentais, previsto no art. 20, §1º, da Constituição da República. Contudo, estas vêm sendo descumpridas. É o que demonstra o item 16 da Ementa do Balanço Geral do Estado nº 1007713, analisando as contas de 2016 e publicado em 2018 pelo TCE/MG:

“(...) 16- recomendar que envie esforços para o cumprimento da Constituição Mineira, no que tange à normatização do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, bem como de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da CFEM” (TCE/MG. Balanço Geral do Estado nº 1007713. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão do dia 11.07.2017. Disponibilizada no DOC do dia 26.02.2018)

A íntegra do documento evidencia que, em 2016, o Estado de Minas Gerais recebeu R\$204.346.548,58 a título de CFEM. Contudo, realizou apenas “R\$5,887 milhões, representando uma utilização de apenas 2,91% da arrecadação líquida (R\$202,303 milhões) e 19,45% dos créditos autorizados”.

Ademais, segundo o TCE/MG, “não foi evidenciada a destinação dos recursos prevista no ordenamento jurídico, ou seja, à assistência prioritária aos Municípios mineradores, direcionada à diversificação e ao desenvolvimento da economia e, assim, à independência econômica em relação à atividade minerária, bem como à proteção ambiental”.

<sup>8</sup> Art. 252 – Os recursos financeiros destinados ao Estado, resultantes de sua participação na exploração de recursos minerais em seu território ou de compensação financeira correspondente, serão, prioritariamente, aplicados de forma a garantir o disposto no art. 253, sem prejuízo da destinação assegurada no §3º do art. 214.

Art. 253 – O Estado assistirá, de modo especial, o Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico.

§1º – A assistência de que trata este artigo será objeto de plano de integração e de assistência aos Municípios mineradores, a se efetivar, tanto quanto possível, por meio de associação que os congregue.

§2º – A lei que estabelecer o critério de rateio da parte disponível do imposto a que se refere o art. 144, I, “b”, reservará percentual específico para os Municípios considerados mineradores.

(Vide Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

§3º – A lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos Municípios interessados, cuja gestão dará prioridade à diversificação de atividades econômicas desses Municípios, na forma de lei complementar.

<sup>9</sup> Art. 214. Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

§1º – Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições: (...)

§3º – Parte dos recursos estaduais previstos no art. 20, §1º, da Constituição da República será aplicada de modo a garantir o disposto no §1º, sem prejuízo de outras dotações orçamentárias.

A omissão no cumprimento da Constituição mineira é denunciada pelo TCE/MG também em relação ao art. 253: “não há um plano específico de integração e assistência aos Municípios mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue, assim como não foi criado, ainda, o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores”.

Dessa maneira, apesar do relevante papel dos *royalties* na concretização dessas ações ambientais, sobretudo da CFEM, há uma omissão dos Entes Federados na concretização desses gastos.

A Auditoria nº 932831, realizada pelo TCE/MG junto ao Município de São Gonçalo do Rio Abaixo, que abarca a mina de minério de ferro de Brucutu, da Vale S/A, ofereceu interessantes contribuições sobre a vinculação entre *royalties* e direitos fundamentais:

*A eficácia e concretização dos direitos fundamentais, nos termos do art. 5º, §1º, da Constituição da República, implica que os recursos da CFEM devem ser transformados em investimentos, como base para o desenvolvimento permanente da sociedade, nos termos dos arts. 3º, 170, incisos VI, VII, VIII e IX e 174 da Lei Fundamental pátria, em consonância com os arts. 252 e 253 da Constituição Estadual e o próprio art. 23 da Constituição da República, no tocante aos deveres municipais.*

*Os recursos da CFEM devem ser aplicados em saúde, educação, meio ambiente e infraestrutura, observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade, em cumprimento aos arts. 3º, 170, 196, 205 e 225 da Constituição da República, bem como aos arts. 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal. De igual modo, os recursos advindos da CFEM devem ser administrados em sua integralidade, em cada exercício financeiro, de forma destacada, para as referidas finalidades constitucionais, ultrapassando-se a mera literalidade. Precedentes deste Tribunal, com natureza de Balanço Geral do Estado: Processo nº 912324, Rel. Conselheiro José Alves Viana; Processo nº 886510, Rel. Conselheiro Mauri Torres; Processo nº 872207, Rel. Conselheiro Cláudio Terrão; Processo nº 951454, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz. (...) (grifos nossos).*

Na Auditoria, o TCE identificou uma série de usos irregulares da CFEM pelo Município, sobretudo em atividades administrativas e em despesas correntes, tendo afirmado o seguinte:

*A utilização dos recursos da CFEM com custeio de atividade administrativa ou destinação livre é irregular, pois os recursos minerais geradores da referida contribuição pertencem à União, art. 20, inciso IX, da Constituição da República, e são finitos em essência, ou seja, possuem prazo determinado de exploração. Caso utilizados com despesas correntes da máquina estatal, os recursos da CFEM tenderão a criar uma economia de gastos municipais insustentável.*

A essência da manifestação do TCE/MG coincide com o que expusemos neste estudo até aqui, mas vale dizer que os direitos fundamentais não se restringem a saúde, educação, meio ambiente e infraestrutura. De todo modo, é muito importante o destaque dado pelo Tribunal de Contas aos investimentos em meio ambiente.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Logo, deve-se assegurá-lo também às gerações futuras, mediante compromisso das gerações presentes (pacto das gerações). Esse direito, para ser concretizado, carece de recursos públicos, daí a importância dos *royalties*, nessa perspectiva intergeracional.

## Conclusão

Ante o exposto, conclui-se:

- 1) Recursos naturais são aqueles encontrados na natureza e que podem ser explorados pelo ser humano, havendo nesse conjunto uma espécie de recursos naturais não renováveis, identificados pelo critério de sua finitude ou exaurimento. São os recursos minerais e os hidrocarbonetos (petróleo e gás). Os potenciais de energia hidráulica,

- apesar de claramente renováveis, foram equiparados pela Constituição a recursos não renováveis, para determinados fins, notadamente a cobrança de *royalties* (art. 20, §1º).
- 2) A propriedade da União sobre os recursos naturais não renováveis não se dá no sentido civilista clássico, na medida em que traduz, no ente central, a propriedade do povo brasileiro sobre tais recursos.
  - 3) Por consequência de sua finitude ou exauribilidade, as gerações presentes devem se preocupar com os efeitos do bom uso desses recursos em prol das gerações futuras, também proprietárias. Trata-se de aspecto diretamente relacionado à natureza jurídica das participações sobre a exploração de recursos naturais não renováveis.
  - 4) Constitui objetivo constitucional conhecer os recursos naturais não renováveis e explorá-los, mediante atuação estatal e concessão de títulos para particulares (art. 176). Esse processo também se volta para o futuro, na medida em que pouco se conhece o subsolo brasileiro, inclusive nos oceanos, a próxima fronteira mineral.
  - 5) O §1º do art. 20 deve ser lido como o principal mecanismo constitucional para a concretização do direito do povo brasileiro (proprietário dos bens), inclusive das gerações futuras, à fruição de benesses decorrentes da monetização dos recursos naturais não renováveis, que possam ser perenizadas na sociedade mediante a concretização de direitos fundamentais. Esse é o seu motivo constitucional.
  - 6) Os *royalties* de recursos naturais não renováveis não têm natureza indenizatória, mas isso não lhes retira a possibilidade, ou mesmo necessidade, de que sejam aplicados em ações ambientais.
  - 7) Há normas estaduais que vinculam os *royalties* a ações ambientais, o que é compatível com o art. 20, §1º, da Constituição.
  - 8) Apesar de receberem crescentes valores a título de CFEM, Estados e Municípios não realizam uma boa gestão desses recursos e descumprem a Constituição.
  - 9) O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Logo, deve-se assegurá-lo também às gerações futuras, mediante um compromisso das gerações presentes (pacto das gerações). Esse direito, para ser concretizado, carece de recursos públicos, daí a importância dos *royalties*, nessa perspectiva intergeracional.

**Abstract:** The article aims to investigate the application of *royalties* from non-renewable natural resources (mining, oil, gas and hydraulic energy potentials) in environmental actions in Brazil and how they can be maximized from a better public management of *royalties* by the Union, States and Municipalities. It understands that the Union's ownership over non-renewable natural resources does not occur in the classical civilian sense. Considering the finiteness of these resources, paragraph 1 of art. 20

of the Federal Constitution should be read as the main mechanism for realizing the Brazilian people's right to enjoy the benefits resulting from their monetization. As such, the *royalties* from non-renewable natural resources do not have an indemnity nature, although they may be applied in environmental actions.

**Keywords:** *Royalties*. Non-Renewable Natural Resources. Environment. Environmental Law. Financial Law.

## Referências

- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SILVA, Fernanda Alen Gonçalves da. A função social da exploração mineral no estado de Minas Gerais. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 62, p. 475-505, jan./jun. 2013.
- BERNARDES, Acyr. Recursos minerais: a União é proprietária ou exerce soberania? *Brasil Mineral*, São Paulo, n. 157, dez. 1997.
- BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- CARRAZZA, Roque Antônio. Natureza jurídica da "compensação financeira pela exploração de recursos minerais": sua manifesta inconstitucionalidade. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 57, n. 171, 1995.
- CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; SILVA, Tiago de Mattos. *CFEM: Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.
- CHIARETTI, Daniela. Mineração no fundo do mar começa a atrair atenção. *Valor econômico*, São Paulo, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/mineracao-no-fundo-do-mar-comeca-a-atrair-atencao.ghtml>. Acesso em: 7 fev. 2023.

- CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundo de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- COSTA, Regina Helena. A natureza jurídica da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, São Paulo, n. 19, 1997.
- DANIEL, Philip; KEEN, Michael; McPherson, Charles. *The Taxation of Petroleum and Minerals*. New York: Routledge, 2010.
- DE PAULA, João Eduardo G. *Intervenção estatal e petróleo*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014..
- FERNANDES, Andressa G. T. *Direito Financeiro Aplicado ao Setor do Petróleo*. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- FERRARA, Francesco. *Trattato di Diritto Civile Italiano*. Roma: Athenaeum, 1921.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo. The structural fiscal balance policy in Chile: toward a counter-cyclical macroeconomics. *Journal of Globalization and Development*, n. 1, Jan. 2010.
- GALVÃO, Cristiane de O. C. *Receitas não tributárias de petróleo e democracia*. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. Trad. Héctor Fix-Ferro. Buenos Aires: Astrea, 2007.
- KHAMA, Sheila. *Chile's Fiscal Policy Implementation and Mining Revenue: a case study*. African Natural Resources Center/African Development Bank, 2016.
- LEÃO, Jardel Meireles. A CFEM como Indenização Administrativa. In: SILVA, Paulo Roberto Coimbra (Coord.). *Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais: natureza jurídica e questões correlatas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- LEITE, Camila Morais; MARCUCI, Roberta Borella. A CFEM como indenização ambiental. In: SILVA, Paulo Roberto Coimbra (Coord.). *Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais: natureza jurídica e questões correlatas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- REICH, Norbert. *Mercado y derecho (teoría y praxis del derecho económico en la República Federal Alemana)*. Trad. Antoni Font. Barcelona: Ariel, 1985.
- RUBINSTEIN, Flávio. *Receitas públicas de recursos naturais no direito financeiro brasileiro*. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do Petróleo, Minério e Energia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SCAFF, Fernando Facury. *Royalties decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis: incidência e rateio federativo*. 2013. Tese (livre-docência) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- SERRA, Silvia Helena; ESTEVES, Cristina Campos. *Mineração: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *Governança pública de royalties: federalismo fiscal e futuras gerações*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

---

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

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. *Royalties de recursos naturais não renováveis: reflexões sobre sua aplicação em ações ambientais*. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, p. 163-176, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/TCE-GO.v3i6-art13.

---

## Instruções aos autores

A revista *Controle Externo* recebe de autores artigos, ensaios e resenhas. As seções jurisprudência, pareceres e decisões são editadas exclusivamente pela equipe editorial. Alguns trabalhos presentes nas edições podem ser resultado de convites encaminhados a especialistas, em função de sua notória competência e excelência acadêmica na área. Neste caso, os trabalhos tramitam pelos procedimentos de avaliação e edição, sob responsabilidade dos editores.

Podem submeter textos à avaliação da *Controle Externo – Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás* doutores, doutorandos, mestres, mestrandos e especialistas. A contribuição deve ser original e inédita, e não pode estar sendo avaliada para publicação por outra revista.

São admitidas versões modificadas de artigos que já tenham sido publicados em anais de congressos científicos ou outros eventos. Nesses casos, os textos devem trazer uma nota de rodapé inicial com informações contendo o nome do evento, cidade e ano de sua realização.

Os artigos devem apresentar: a) caráter opinativo/reflexivo; b) discussões e resultados oriundos de pesquisa teórica ou empírica; c) revisão bibliográfica – desde que se vincule ao estado da arte que constitua efetivamente uma contribuição original ao campo de estudos sobre Controle Externo. Devem ter o mínimo de 30 mil e o máximo de 50 mil caracteres (com espaços), incluindo títulos, resumos e referências. Título e resumo devem ter versão em inglês incluída no texto. A extensão das referências dos trabalhos não deve ser superior a duas páginas, com exceção para os casos em que leis, normas, portarias, decretos e jurisprudência sejam utilizados como corpus de análise e estes constem na lista de referências. Necessariamente devem ser enviados sem indicação de autoria ou qualquer referência à instituição de ensino de vinculação ou local de trabalho.

As resenhas devem ser de obras publicadas, reeditadas, no presente ano ou no ano anterior à publicação da edição em andamento. A revista aceita resenhas de obras clássicas nas áreas de conhecimento integrantes do escopo da publicação. Resenhas não devem conter resumo e palavras-chave. Após o título da resenha (que também deve ser traduzido para inglês, e ser diferente do título da obra resenhada), deverá constar referência completa do livro, tese ou dissertação (SOBRENOME, Nome do autor. Título. Cidade: Editora, ano. número de páginas). As resenhas devem ter entre três e cinco páginas.

Os ensaios de caráter crítico sobre uma questão ou tema que apresente posicionamento e reflexões do autor podem ter até 30 mil caracteres (com espaços), incluindo títulos, resumos e referências. Título e resumo devem ter versão em inglês incluída no texto. É essencial que o texto seja construído a partir de questionamentos, críticas, experimentações e ponderações do autor sobre o tema.

A submissão deve ser realizada diretamente pelo autor no *site* da Revista, após o preenchimento do cadastro. Para mais informações acesse a seção *Sobre* da Revista: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/information/authors>.

Se o texto foi produzido por mais de um autor, o responsável pela submissão deverá cadastrar os demais membros no campo solicitado pelo sistema da revista.

Artigos e ensaios devem ser apresentados (formatados) de acordo com as normas da ABNT (NBR 10520 e NBR 6023/2002 e 2018) e conforme o *template* disponível no *site* da revista, em <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context>. Imagens ou ilustrações devem vir em resolução mínima de 300 dpi para garantir a qualidade na reprodução impressa.

Esta obra foi composta na fonte Frankfurt, corpo 10 e impressa em papel Offset 90g (miolo) e Supremo 250g (capa) pela Meta Brasil em Cotia/SP.