

DIREITO FINANCEIRO E MEIO AMBIENTE

Como os instrumentos financeiros são fundamentais para proteger esse patrimônio da humanidade

Coluna Fiscal – JOTA – 19.9.2019

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente-19092019>

As últimas semanas foram tomadas pelas notícias envolvendo as queimadas na região amazônica, o que causou preocupação em âmbito mundial, dado o interesse que a proteção e conservação do meio ambiente tem despertado em todo o planeta há muito tempo.

Dentre os temas que chamaram a atenção, o Fundo da Amazônia entrou no debate, o que permite trazer a questão para o Direito Financeiro. E com isso compreender melhor essa pouquíssima explorada relação entre o meio ambiente e as finanças públicas, e os instrumentos financeiros que o Estado tem à sua disposição para cuidar desse tema que há muito está no radar das preocupações de todo o mundo. Os fatos recentes vieram em boa hora para chamar a atenção sobre a questão e evidenciar sua relevância nos dias atuais.

São muitas as questões que envolvem os aspectos financeiros do setor público em relação ao meio ambiente, todos de extrema relevância, sendo difícil justificar porque pouco se estuda, fala e escreve sobre esse tema – o que, registre-se não chega a ser uma novidade na área do Direito Financeiro, repleto de temas relevantes e pouco explorados.

Daí porque é importante trazer algumas dessas questões para reflexão, e assim poder conhecê-las melhor.

Inicialmente há que se destacar que nossa Constituição dedica todo um capítulo¹ para o meio ambiente, assegurando o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Um dever do Poder Público que se estende a todos os entes da federação, e integra várias áreas de atuação governamental, o que é relevante sob o ponto de vista financeiro, uma vez que as políticas públicas para o setor terão caráter de transversalidade e evidenciarão nosso federalismo cooperativo, tornando necessária a coordenação de recursos financeiros e de outras naturezas para bem implementá-las, no que os instrumentos de gestão financeira passam a ser fundamentais.

Começando a tratar do tema a partir do Fundo da Amazônia, que ocupou boa parte do noticiário recente, já se pode constatar que há muito dinheiro, público ou administrado pelo setor público, destinado às ações voltadas aos cuidados e preservação do meio ambiente.

O Fundo da Amazônia, criado pelo Decreto 6.527/2008, constitui-se em um conta específica para a qual o BNDES destina doações de recursos recebidas para a “realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal” (art. 1º), que devem observar as diretrizes do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM². Sua gestão e representação é de responsabilidade do BNDES, e conta com um Comitê Técnico (CTFA), composto por notórios especialistas indicados pelo Ministério do Meio Ambiente, e um Comitê Orientador (COFA), presidido pelo representante do Ministério do Meio Ambiente (MMA) formado por representantes de vários outros Ministérios, dos Estados da Amazônia Legal e da sociedade civil³.

Até o final de 2018, com dez anos de existência, o Fundo da Amazônia registrou o recebimento de aproximadamente R\$ 3,4 bilhões em doações⁴, o que mostra a elevada quantidade de recursos sob sua administração.

1 Capítulo VI – Do Meio Ambiente, art. 225, integrante do Título VIII – Da Ordem Social.

2 Cujos detalhes podem ser vistos no site do Ministério do Meio Ambiente – <https://www.mma.gov.br/informma/item/616-prevenção-e-controle-do-desmatamento-na-amazônia>.

3 Nos termos do art. 4º do Decreto 6.527/2008.

4 Sendo 93,8% provenientes do governo da Noruega, 5,7% do governo da Alemanha, por meio do KfW Entwicklungsbank, e 0,5% da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras (BRASIL. BNDES. *Fundo da Amazônia*. 10 anos. Relatório de Atividades 2018. Brasília: BNDES, junho de 2019, p. 8).

Muito mais recursos encontramos vindos diretamente dos cofres públicos, como se pode verificar da análise dos orçamentos públicos.

Na administração pública federal, o Ministério do Meio Ambiente é o principal órgão responsável pela gestão de programas e ações que envolvem os cuidados com a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

O orçamento vigente⁵ prevê a dotação de quase quatro bilhões de reais (R\$ 3.771.830.740,00) para o Ministério do Meio Ambiente, somente para esse ano, o que representa mais do que o Fundo da Amazônia recebeu em seus dez anos de existência.

Esses recursos estão alocados para 17 programas orçamentários, com destaque para os programas 2046 – Oceanos, Zona Costeira e Antártica (1 milhão), 2050 – Mudança do Clima (55 milhões), 2078 – Conservação e uso sustentável da biodiversidade (280 milhões) e, 2083 – Qualidade ambiental (128 milhões), dentre outros. A maior parte fica mesmo para o programa 2124 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente (1,6 bilhão). E envolvem 8 unidades orçamentárias: O Ministério do Meio Ambiente – Administração Direta (44101), com 583 milhões; O Serviço Florestal Brasileiro – SFB (44102), com 73 milhões; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (44201), com a maior dotação, de 1,7 bilhão; a Agência Nacional de Águas – ANA (44205), com 410 milhões, o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ (44206), com 79 milhões; o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (44207), com 890 milhões; o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA (44901), com 51 milhões; e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (44902), com 8,3 milhões.

Isso apenas no âmbito federal. E na federação brasileira, o assunto não é deixado de lado pelos Estados e Municípios, que tem importante papel a cumprir, pois, como já mencionado, as políticas públicas ligadas ao meio ambiente são de responsabilidade de todos, no mais das vezes interfederativas, e dependem da cooperação entre entes federados.

No Estado de São Paulo, há uma Secretaria especialmente dedicada à questão, a Secretaria do Meio Ambiente, com dotação de 1 bilhão de reais⁶,

5 Orçamento federal de 2019 – Lei Orçamentária Anual 13.808, de 15.1.2019.

6 Orçamento do Estado de São Paulo de 2019 – Lei Orçamentária Anual 16.923, de 7.1.2019.

responsável por gerenciar 8 programas orçamentários⁷. O mesmo ocorre no Município de São Paulo, em que a Secretaria do Verde e Meio Ambiente cuida das principais questões relacionadas ao tema, gerenciando um orçamento de aproximadamente 205 milhões de reais⁸.

Exemplos suficientes para demonstrar a dimensão de importância financeira que assumem as questões ambientais no âmbito da atividade financeira do Estado, quer por meio da utilização direta de recursos públicos, quer pela administração de recursos de outras naturezas, como os decorrentes de doações. E que não permitem descuidar da gestão e fiscalização desses recursos, que, como já mencionado, são úteis para cuidar do meio ambiente em que vivemos, e tem repercussão não só na vida de cada um de nós, como também das futuras gerações.

Fiscalização essa que não é esquecida pelos órgãos competentes, como se pode constatar de diversos acórdãos produzidos pelo Tribunal de Contas da União em relação ao tema, em que vários dos principais problemas são identificados. É o caso, por exemplo, do Acórdão 1.457/2012, que avaliou o Programa de Revitalização do Rio São Francisco, apontando as dificuldades enfrentadas pela necessária integração entre os vários entes federados, órgãos e Ministérios envolvidos. No Acórdão 801/2000, a auditoria de desempenho realizada junto ao IBAMA, entre agosto e outubro de 1999, cujo objetivo foi avaliar o Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PrevFogo quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade, a questão das queimadas é exaustivamente analisada, evidenciando o quão antiga é a preocupação com o problema e a melhor forma de resolvê-lo, tendo sido identificadas as principais falhas encontradas, de diversas naturezas, e feitas as recomendações para que fossem sanadas. Também atuou o TCU no Programa Amazônia Solidária (Acórdão 259/2004), Programa de desenvolvimento sustentável de recursos hídricos para o semiárido brasileiro – Proágua (Acórdão 829/2001) e Programa de Resíduos Sólidos Urbanos (Acórdão 2.067/2008), evidenciando que os órgãos de fiscalização estão há muito atentos aos problemas no setor e sua

7 Com destaque, pois voltados diretamente à atividade-fim, para os programas Habitação Sustentável e recuperação ambiental na Serra do Mar e Litoral (2511), Monitoramento da qualidade e redução da pegada ambiental (2604), Cidadania ambiental e melhoria da qualidade de vida (2617), Conservação ambiental e restauração ecológica (2618) e Redução da vulnerabilidade ambiental e mudanças climáticas (2619).

8 Orçamento municipal de 2018.

gravidade, colaborando com identificação das falhas e expedindo recomendações para que sejam corrigidos. O que é absolutamente necessário, não só em razão das dificuldades gerenciais enfrentadas, mas também em função das inúmeras notícias de desvio e má aplicação de recursos transferidos a entidades do terceiro setor que os recebem para promover ações e executar políticas públicas nessa área⁹.

Embora tenha chamado mais a atenção o Fundo da Amazônia, composto por doações administradas pelo BNDES, é importante destacar a existência de fundos orçamentários, compostos essencialmente por recursos públicos, que são instrumentos financeiros essenciais para a viabilização das políticas públicas no setor ambiental, como é o caso do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

O Fundo Nacional do Meio Ambiente, sob gestão do Ministério do Meio Ambiente, que tem por objetivo “desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira”¹⁰, dispõe de recursos que podem ser aplicados por órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas sem fins lucrativos, o que faz das transferências voluntárias um importante instrumento para a viabilização das políticas públicas do setor. O mesmo se constata em outros fundos, como o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC¹¹, também vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, e que tem por finalidade “financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima”, e disponibiliza recursos nas modalidades reembolsável (que são administrado pelo BNDES) e não reembolsável (administrados pelo MMA).

A complexidade da agenda ambiental, tanto sob o ponto de vista da necessária cooperação entre os entes federados, quanto da intersectorialidade das questões envolvidas, transparece no planejamento do setor, que se mostra difuso, havendo vários planos que cuidam do tema, como por exemplo a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a Política

9 *ONGs gastam com elas milhões para a Amazônia*. Diário do Poder, 31.8.2019 (<https://diariodopoder.com.br/ongs-gastam-com-elas-milhoes-para-amazonia/>).

10 Lei 7797, de 1989, regulamentado pelo Decreto 3.524/2000.

11 Lei 12.114/2009, regulamentado pelo Decreto 9.578/2018.

Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC), Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e vários outros. Um fator que torna mais difícil a gestão e acompanhamento de todas as políticas públicas, e que justifica um aperfeiçoamento, a fim de que exista uma melhor e mais clara coordenação entre todos os envolvidos, e assim facilitar o direcionamento uniforme das ações de governo. Problema que também é enfrentado por muitas outras políticas públicas, e deve ser encarado como um dos desafios a serem vencidos.

O fato é que a conservação do meio ambiente, diversamente de muitas outras políticas públicas, parece ter uma peculiaridade incomum a várias outras, que é a disposição de pessoas, países e entidades, não só nacionais como estrangeiras, de doar recursos para que seja implementada¹². Afinal, a conservação do meio ambiente é de interesse de todo o mundo, e a todos se estendem os benefícios de um planeta com meio ambiente saudável.

É preciso aproveitar essa oportunidade para gerir bem esses recursos, e fazer com que produzam os melhores resultados. Ao contrário de outras políticas públicas, até mais essenciais para a população, como saúde, educação e segurança, os recursos para esse setor não são tão escassos, tendo em vista essa boa vontade e disposição que o mundo todo demonstra ter para colaborar, inclusive financeiramente, com o tema. Todos ganhamos e o mundo agradece. Para isso o Direito Financeiro tem um importante papel a cumprir e uma grande colaboração a oferecer.

12 Recentemente, foi contemplado com recursos oriundos dos acordos com a Petrobrás envolvendo a “Operação Lava-jato”: *Amazônia e educação receberão R\$ 2,5 bilhões de verba da Petrobras* (JOTA, em 5.9.2019 – <https://www.jota.info/stf/do-supremo/amazonia-e-educacao-receberao-r-25-bilhoes-de-verba-da-petrobras-05092019>).