



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**Análise das políticas públicas de conservação e preservação ambiental  
no Brasil: orçamento, desmatamento e legislação**

Rodrigo Santos Brandão

Brasília – Distrito Federal

Junho/2021



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**Análise das políticas públicas de conservação e preservação ambiental  
no Brasil: orçamento, legislação e desmatamento**

Rodrigo Santos Brandão

Monografia apresentada ao Curso de  
Ciência Política, do Instituto de Ciência  
Política, Universidade de Brasília, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Ciência Política sob a  
orientação do professor Aninho  
Mucundramo Irachande.

Brasília – Distrito Federal

Junho/2021

## **Agradecimento**

Gostaria de agradecer primeiramente a minha família.

Ao meu pai, uma das figuras mais importantes na minha vida. Por ter me proporcionado a oportunidade de ter uma educação de qualidade em toda a minha vida, e um ambiente que me possibilitasse de realizar discussões a respeito de diversas pautas, em especial, sobre política.

Agradeço a minha mãe pela paciência, carinho e por ter sido uma das principais responsáveis pela minha formação como ser humano. Exemplo de dedicação e persistência!

Ao meu irmão Luiz Henrique, por todo companheirismo, discussões e conselhos que me auxiliaram nas mais diversas tomadas de decisão de extrema relevância na minha vida.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Professor Aninho Irachande, por todo apoio desde o meu primeiro dia na Universidade. Figura que foi importantíssima na minha entrada no mercado de trabalho, e agora na conclusão da minha graduação como orientador da minha monografia.

Aos meus colegas do Instituto Pensar Agro: Coordenador Técnico Gustavo, os Assessores Técnicos Osli, Gabriel, Vinícius por todos os ensinamentos a respeito do setor. A Mírian, Coordenadora da Área Estratégica e uma das pessoas na qual eu tive o maior aprendizado na minha trajetória profissional. Exemplo também em relação a dedicação e capacidade de tomadas de decisão.

Por fim, gostaria de agradecer aos meus amigos que, cada um a sua maneira, sempre me proveu apoio e companheirismo, nos momentos bons e nos momentos ruins da minha vida pessoal e profissional.

Meu mais sincero muito obrigado a todos vocês!

## Resumo

Recentemente a política ambiental brasileira se tornou uma questão focal para os analistas, não apenas por conta da guinada internacional relacionada às perspectivas de desenvolvimento ligadas a questões ambientais<sup>1</sup>, mas também por conta das mudanças propostas a partir do texto constitucional de 1988<sup>2</sup>. Uma análise e reflexão sobre as execuções orçamentárias do Ministério do Meio Ambiente, ações do Governo Federal e a atual legislação ambiental do país, bem como suas articulações, nos apresentam um caminho para compreender melhor as crescentes taxas de desmatamento no Brasil.

Entende-se que ao se analisar políticas públicas na área ambiental – em especial no Brasil – é necessário um olhar direcionado a diversos fatores distintos que conjuntamente formam ações que poderão representar ou não a preservação ambiental. São elementos dessa discussão os órgãos federais como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA) e os demais órgãos subnacionais, como as secretarias estaduais e municipais. Os órgãos de caráter federal componentes da estrutura do Poder Executivo e as ações legislativas realizadas por parlamentares no Congresso Nacional são de extrema sensibilidade para a questão, portanto serão foco analítico estas duas estruturas do poder decisivas para o orçamento, aplicação e coordenação de atividades relativas à pasta.

A dúvida instaurada se encaminha sobre as crescentes taxas de desmatamento avaliadas entre os anos de 2014 e 2020, pontualmente, como e se elas estão relacionadas a uma redução da capacidade orçamentária no Ministério do Meio Ambiente no período compreendido ou nas alterações recentes na estrutura de fiscalização dos órgãos responsáveis, tendo como contraponto ao aumento no número de novas matérias legislativas com o objetivo de preservação ambiental.

Portanto, nos é necessária uma apreensão histórica do orçamento do Ministério do Meio Ambiente e dos recursos destinados pelo Governo Federal para políticas públicas de conservação ambiental nas gestões do período de 2014-2020. Ademais, é de bom tom uma comparação entre o espaço que as políticas públicas de conservação ambiental ocupam dentro do próprio orçamento do Ministério do Meio Ambiente, no acréscimo ou decréscimo do direcionamento destes recursos que tem como principal finalidade o combate ao desmatamento.

---

<sup>1</sup> Nota rápida sobre Conferência de Estocolmo (1972), Protocolo de Montreal (1987), ECO-92 (1992), Protocolo de Kyoto (1997), Rio+10 (2002), Rio+20 (2012) e Acordo de Paris (2015).

<sup>2</sup> Veja página 11, Art. 225.

Por fim, realiza-se uma discussão do caráter político deste processo. Neste caso é abordado se essas alterações orçamentárias motivaram as transformações na estrutura de fiscalização dos órgãos federais ou se essas ações possuem um caráter político de mudança de prioridades de agenda do Poder Executivo Federal.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DA POLÍTICA AMBIENTAL .....	11
1.1 HISTÓRICO ORÇAMENTÁRIO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE ..	11
1.2 INVESTIMENTO EM PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL ...	12
1.3 ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E DEMAIS MINISTÉRIOS.....	15
2 DESMATAMENTO E SEUS ASPECTOS POLÍTICOS.....	17
2.1 INABILIDADE DOS MECANISMOS DE PUNIÇÃO PARA INFRAÇÃO .....	19
2.2 ÓRGÃOS FISCALIZADORES .....	20
3 A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA.....	21
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	25
ANEXO A .....	27
ANEXO B .....	30
APÊNDICE A.....	33

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1: PIB A PREÇOS DE MERCADO - TAXA ACUMULADA EM 4 TRIMESTRES (%) - 1º TRIMESTRE DE 1996 - 4º TRIMESTRE DE 2020. FONTE: IBGE - CONTAS NACIONAIS TRIMESTRAIS .....	8
FIGURA 2: ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE 2013 - 2020. FONTE: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA .....	12
FIGURA 3: EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS PASTAS 2017 - 2021. FONTE: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA .....	16
FIGURA 4: TAXAS DE DESMATAMENTO - AMAZÔNIA LEGAL - ESTADOS. FONTE: INPE .....	18

## **ÍNDICE DE TABELAS**

TABELA 1: VALORES APLICADOS A PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL. FONTE:

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA..... 13

TABELA 2: ORÇAMENTO PARA AS PASTAS 2017 - 2021. FONTE: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA . 16



## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

IBAMA - INSTITUTO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS RENOVÁVEIS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

MAPA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

MDR – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MINFRA – MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO

SFB – SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

SISNAMA – SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

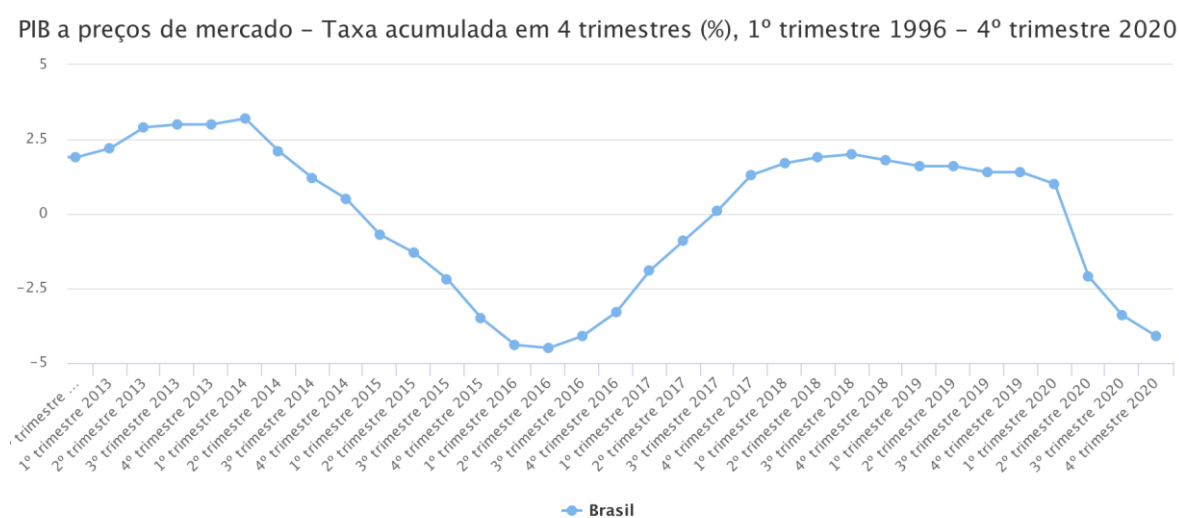
## INTRODUÇÃO

A importância da preservação ambiental na agenda dos governos pode ser mensurada de diversas maneiras: número de vezes que a pauta é mencionada em promessas e discursos de campanha, atos administrativos editados sobre a temática, política externa do país, tratados internacionais assinados dentre outros fatores. Outra maneira de se mensurar a importância de uma determinada pauta na agenda dos governos é o espaço que ela ocupa dentro do orçamento público federal.

O aumento ou redução da aplicação de recursos públicos nas áreas que são consideradas essenciais no conjunto de políticas que compõe a relação Estado-sociedade está condicionada principalmente a conjuntura econômica do país. Um país que passa por uma aceleração intensa em seu processo de desenvolvimento econômico consequentemente esbarra em novos desafios, mas conta com uma capacidade maior de expansão de suas políticas públicas.

O Brasil nos últimos sete anos passa por severas dificuldades na área econômica. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), o país apresentou uma brusca queda nos índices do seu Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2014, início da crise do governo de Dilma Rousseff que desencadeou no fim do mandato presidencial dois anos depois, em 2016. A economia do país cresceu 0,5% em relação ao ano de 2013 e deu início a uma queda histórica do PIB, chegando a um crescimento negativo de 3,5% no ano de 2015.

*Figura 1: PIB a preços de mercado - Taxa acumulada em 4 trimestres (%) - 1º trimestre de 1996 - 4º trimestre de 2020. Fonte: IBGE - Contas Nacionais Trimestrais*



Fonte: "IBGE – Contas Nacionais Trimestrais"

O resultado desta desaceleração pode ser atribuído a diversos fatores distintos: os erros adotados na condução da política econômica no âmbito federal; a insegurança política vivida

no ano de 2013 com a realização de manifestações por todo país; além do avanço da Lava Jato, em que seus desdobramentos chegaram a setores estratégicos da economia nacional como a construção civil e o petróleo. Para além disso, o país passava por uma crescente nas taxas de desemprego, inflação e conseqüentemente uma dificuldade maior por parte das famílias em manter os índices de consumo anteriormente existentes.

Conjuntamente a essa queda da economia brasileira ocorreu um processo que agravou ainda mais o quadro fiscal. A dívida pública brasileira também apresentou um salto no ano de 2014, processo que cresce de forma descontrolada e traça um cenário de fortes incertezas sobre a economia. Segundo o ex-Secretário do Tesouro Nacional Mansueto Almeida, em sessão realizada no Senado Federal no dia 15 de maio de 2020, a dívida pública do Brasil ultrapassou a marca de 90% do PIB. Este é o segundo maior percentual da dívida em relação ao PIB na série histórica desde 1978, perdendo apenas para o ano de 1989 em que a moeda brasileira sofreu uma profunda desvalorização nas bolsas. De acordo com a economista e Carmen Reinhart (2010), países que apresentam um alto endividamento possuem uma capacidade menor de crescimento do PIB.

Todos esses fatores elencados acima buscam contribuir para a compreensão da relação da capacidade de expansão ou redução de políticas públicas, em especial a elementos referentes a programas de preservação e conservação ambiental que serão analisados posteriormente neste trabalho.

Para além da capacidade de investimento do Governo Federal através do aumento ou redução de receita, também é necessário levantar questionamentos a respeito da vontade política dos atores responsáveis pelo manejo do orçamento público. Apesar da complexidade na mensuração da vontade política de atores públicos com relação a pauta analisada, há problematizações que podem ser realizadas neste sentido como se houve uma redução equiparável nos demais ministérios da administração pública federal em relação a redução nos recursos direcionados ao Ministério do Meio Ambiente, ou se ocorreu um direcionamento diferente para esses recursos dentro do próprio ministério pelos gestores para pautas que julgavam ter maior prioridade na construção de uma agenda ambiental.

Estes são fatores que podem ser observados dentro da esfera concreta e palpável. Esta análise é relevante para se realizar uma discussão relativa à política ambiental brasileira em um cenário em que se apresenta a todo cidadão um crescimento nas taxas de desmatamento na Amazônia Legal observadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) via Projeto de Monitoramento do Desmatamento por Satélite (PRODES). A ideia central está em refutar

aspectos que são elencados na atual discussão relativa à política ambiental brasileira, os quais são: o aumento do desmatamento é reflexo de uma legislação ambiental frágil e; a restrição orçamentária do MMA é de caráter estritamente econômica sem um viés político.

Os três capítulos que seguintes desenvolvem as questões acima apresentadas de maneira separada e mais específica. O primeiro capítulo aborda os aspectos orçamentários analisados, que compõe o histórico dos valores destinados ao ministério do meio ambiente durante os anos de 2014 a 2020 e o percentual que as políticas públicas de conservação ambiental ocuparam dentro da pasta do MMA. Há também uma correlação entre valores investidos em preservação ambiental em países que apresentam uma baixa taxa de desmatamento e o Brasil, traçando obviamente uma comparação em relação ao PIB dos países. No segundo capítulo é realizada uma discussão sobre os aspectos políticos que envolvem o tema, voltada para os dados publicados relativos ao desmatamento, nas ações realizadas pelo Governo Federal brasileiro entre os anos de 2019 e 2021 na pasta ambiental e a apresentação dos resultados e as conclusões sobre o tema. Por fim, no terceiro capítulo são abordados os aspectos legislativos do processo, na relação do parlamento brasileiro com a produção legislativa sobre a temática ambiental na tentativa de dar respostas à sociedade em relação a crescente nos índices de desmatamento.

## **1 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS DA POLÍTICA AMBIENTAL**

É de conhecimento notório o fato de que o Estado tem um papel essencial na proteção do meio ambiente. Esta relação está intrínseca até mesmo na Constituição brasileira expresso no Art. 225, Capítulo 6, “Do meio ambiente” (BRASIL, 1998):

“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.”

Esses direitos são viabilizados de maneira geral via realização de políticas públicas, e o aspecto orçamentário tem papel fundamental neste processo.

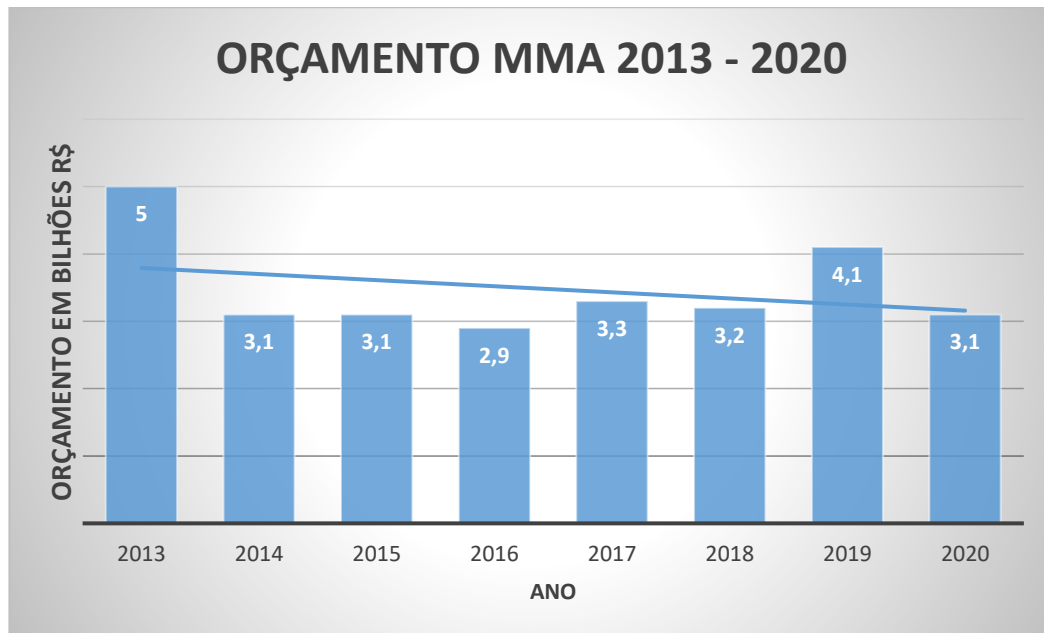
### **1.1 HISTÓRICO ORÇAMENTÁRIO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**

Grande parte dos valores destinados ao MMA pelo governo Lula (2002-2006/2006-2010) eram investidos em práticas de manejo sustentável de florestas, estratégia da então responsável pela pasta Ministra Marina Silva com o objetivo de incentivar a obtenção de benefícios econômicos, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015)

Já no Governo Dilma Rousseff (2010-2014/2014-2016), os recursos eram mais equilibrados entre as diferentes ações do Ministério, além da realização frequente de operações denominadas “comando e controle”, justamente com o objetivo de realizar um trabalho de inteligência frente aos grupos criminosos de grilagem de terra e exploração de madeira ilegal. Em segundo plano ficavam os programas de desenvolvimento sustentável utilizados no passado (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015).

Tomamos como referência o ano de 2013 para dar início a esta análise por ter sido o ano com o maior orçamento da história do MMA. Neste mesmo ano nota-se uma queda de R\$ 1,9 bilhões dos recursos destinados ao MMA em relação ao ano seguinte, 2014, valor aquele que não pôde ser recuperado novamente pela pasta durante os anos seguintes.

Figura 2: Orçamento do Ministério do Meio Ambiente 2013 - 2020. Fonte: Portal da Transparência



Este período coincidiu com o a queda histórica observada no desmatamento iniciada no ano de 2005. Segundo dados do INPE, os números de desmatamento tiveram brusca queda, caindo de 27.772 km<sup>2</sup> (2003-04) para 4.571 km<sup>2</sup> (2013-14). Esses dados representam uma queda de cerca de 83% no desmatamento ocorrido na Amazônia Legal. Realizando uma análise sobre esses fatores, pode-se mensurar um certo “conforto” por parte do Governo Federal em relação ao desmatamento, em vista a queda histórica em relação as taxas anteriormente discriminadas.

## 1.2 INVESTIMENTO EM PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

Visto a série histórica do orçamento do Ministério do Meio Ambiente, chegamos a um ponto fundamental dentro deste trabalho: a análise referente aos valores gastos em preservação e conservação ambiental.

Apesar da súbita queda no orçamento geral da pasta em 2013 para o ano de 2014, os anos subsequentes demonstram a permanência dos recursos em um patamar estável com poucas variações. Porém, o que se observa na tabela a seguir é uma redução significativa nos recursos alocados pelo Governo Federal com o intuito de preservação e conservação ambiental.

*Tabela 1: Valores aplicados a preservação e conservação ambiental. Fonte: Portal da Transparência*

ANO	ORÇAMENTO TOTAL	R\$ EM PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	% QUE O VALOR OCUPA NO ORÇAMENTO DO MMA
2014	R\$ 3,1 bilhões	R\$1.013.796.605	32%
2015	R\$ 3,1 bilhões	R\$ 832.897.680	27%
2016	R\$ 2,9 bilhões	R\$ 672.928.924	23%
2017	R\$ 3,3 bilhões	R\$ 372.776.930	11%
2018	R\$ 3,2 bilhões	R\$ 608.640,388	19%
2019	R\$ 4,1 bilhões	R\$ 748.970.365	18%
2020	R\$ 3,1 bilhões	R\$ 372.953.320	12%

Grande parte desses recursos relativos à preservação e conservação ambiental são destinados aos IBAMA e ao ICMBio. O IBAMA tem como principal função executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente. Já o ICMBio é a autarquia também vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrada ao SISNAMA que tem como principal objetivo atender aos compromissos firmados relativos à gestão, fiscalização e monitoramento das Unidades de Conservação.

Essa queda de quase R\$ 700 milhões (63%) no montante destinado a preservação e conservação ambiental ao comparar o ano de 2014 e 2020 certamente implica em dificuldades para atuação e gestão desses órgãos, que tem como principais funções a fiscalização ambiental. Além da queda observada na relação dos valores destinados a preservação e conservação, nota-se também uma clara redução da participação desta subfunção no orçamento total da pasta, saindo de um investimento de 32% do valor total orçado para a pasta no ano de 2014 para apenas 12% no ano de 2020.

Da mesma maneira, os valores destinados ao custeio da Administração Geral, Previdência do Regime Estatutário e a Reserva de Contingência seguiram a mesma tendência. Ao se comparar os valores contingenciados de 2015 e 2020, anos em que o Ministério obteve o mesmo montante de R\$ 3,1 bilhões em recursos, houve um crescimento de 360% (de R\$131 milhões para R\$ 472 milhões) nos recursos contingenciados. Esses valores também se somam

a argumentação explorada inicialmente sobre a vontade política dos atores e agentes públicos em relação as pautas que são ou não prioridades em cada governo.

Observou-se novamente dentre os dados dispostos no Portal da Transparência em relação as despesas do Ministério do Meio Ambiente e foram encontradas 421 movimentações de despesas orçamentárias no ano de 2020, dentre elas: despesas de administração geral; recuperação de áreas degradadas; preservação e conservação ambiental; controle ambiental; recursos humanos e diversos outros gastos. Destas 421 movimentações ocorridas no ano de 2020, 158 possuíam 0% de execução efetiva realizada em relação aos valores disponibilizados inicialmente. Em apenas 54 ocasiões o Ministério utilizou 100% do valor que havia disponibilizado inicialmente para o elemento da despesa. Os outros 209 elementos de despesa tiveram seus recursos parcialmente executados, variando em percentuais distintos próximos ou mais distantes de 100%.

Esses dados demonstram não apenas o a queda no volume de recursos atribuídos pela pasta a preservação ambiental, mas também que uma grande parcela dos recursos não é efetivamente empregada pelo Ministério para dar continuidade às políticas públicas de preservação ambiental existentes.

Outros oito órgãos também sofreram com a execução orçamentária e ficaram com índices abaixo de 60% na relação entre valores executados e previstos: Ministério do Desenvolvimento Regional (45%); Ministério da Infraestrutura (28.45%); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (54.93%); Ministério de Minas e Energia (9.28%); Ministério do Turismo (34.80%); Ministério das Comunicações (55.18%) e; Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (29.69%). O Ministério de Minas e Energia foi o mais afetado nesta relação, tendo uma previsão de despesa orçada em pouco mais de 51 bilhões e apenas 4 bilhões efetivamente executados.

Apesar da Constituição datada de 1988 prever aquelas obrigações e responsabilidades relativas ao meio ambiente, apenas em 1999 estes conceitos passaram a ser realmente aplicáveis com a edição da portaria 42/1999 do Ministro do Orçamento e Gestão, que trata sobre a classificação de gastos governamentais, estabelecendo assim competências e responsabilidades dos entes estatais. (CRUZ, 2009)

Vale a pena ser mencionado que na construção de uma política pública ambiental de qualidade é necessário se observar alguns fatores: iniciativas governamentais coordenadas voltadas à proteção, conservação, ao uso sustentável dos recursos naturais; (BURSZTYN, 2012) e a alocação de recursos financeiros e a racionalidade na tomada de decisão em todos os



níveis de ação do Estado (PHILIPPI Jr, 2002). No entanto, estudos apontam que estes gastos voltados para a área ambiental são ainda baixos em relação ao orçamento total do Governo Federal. (CRUZ,2009)

A PEC do Teto de Gastos foi também um fator limitante na expansão das políticas públicas do país. A Emenda Constitucional nº 95 foi uma das ações realizadas na tentativa de frear as despesas públicas, na qual os investimentos realizados ficam limitados aos realizados no ano anterior corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Após sua aprovação nas duas casas do Congresso Nacional, os três poderes, Ministério Público e a Defensoria Pública da União tiveram sua capacidade de investimento limitadas por 20 anos. Apenas as transferências realizadas pela União aos estados e municípios não ficaram sujeitas a regra,

Com o impedimento do Governo Federal se utilizar do endividamento público como mecanismo de promoção de políticas públicas, diversos órgãos tiveram restrições em seus orçamentos.

### **1.3 ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E DEMAIS MINISTÉRIOS**

Com o objetivo de se observar se houve ou não redução nos demais Ministérios semelhante ao ocorrido no Ministério do Meio Ambiente, buscou-se realizar uma comparação entre o orçamento destinado ao MMA e os demais Ministérios com os dados de 2017 a 2021 disponíveis no Portal da Transparência.

Foram selecionados o Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Agricultura, Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério das Relações Exteriores por serem Ministérios estratégicos para o desenvolvimento do país e não possuírem orçamentos tão discrepantes sob efeito comparativo como o Ministério da Saúde (R\$ 182 bilhões), Ministério da Educação (R\$ 145 bilhões) e o Ministério da Defesa (R\$ 114 bilhões).

Outro critério também utilizado foi a execução orçamentária dos órgãos. Ressalvado o MRE, todos os demais Ministérios também apresentam índices baixos nas execuções orçamentárias.

Figura 3: Evolução Orçamentária das Pastas 2017 - 2021. Fonte: Portal da Transparência

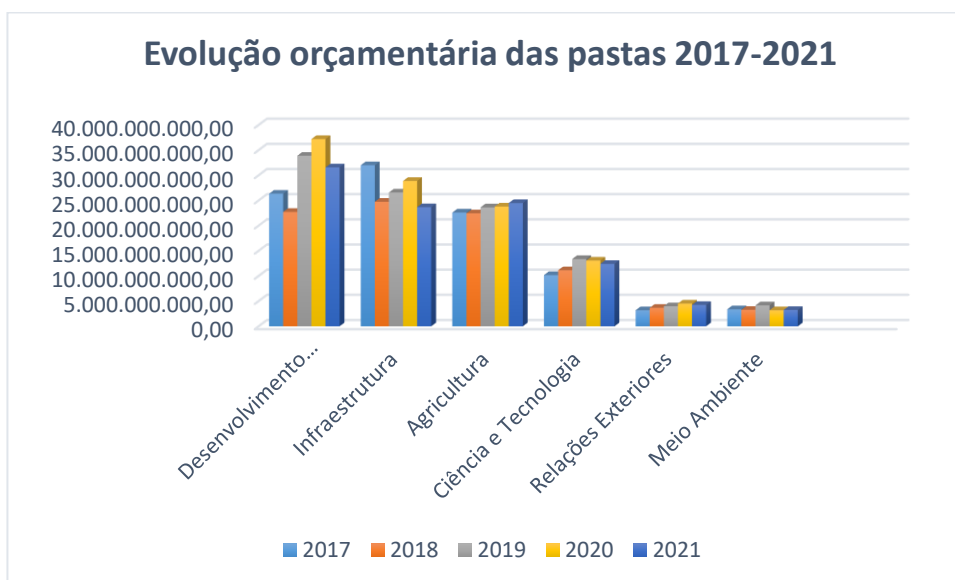


Tabela 2: Orçamento para as pastas 2017 - 2021. Fonte: Portal da Transparência

ANO	ORÇAMENTO DAS PASTAS 2017 E 2021	% DE AUMENTO/REDUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
<b>Ministério do Desenvolvimento Regional</b>		
2017	R\$ 26.360.203.933,00	+19,82%
2021	R\$ 31.584.818.085,00	
<b>Ministério da Infraestrutura</b>		
2017	R\$ 32.017.540.851,00	-26,06%
2021	R\$ 23.672.620.926,00	
<b>Ministério da Agricultura</b>		
2017	R\$ 22.619.521.858,00	+8,30%
2021	R\$ 24.498.759.185,98	
<b>Ministério da Ciência e Tecnologia</b>		
2017	R\$ 10.181.469.203,97	+21,80%
2021	R\$ 12.406.004.229,00	
<b>Ministério das Relações Exteriores</b>		
2017	R\$ 3.196.688.838,04	+32,83%
2021	R\$ 4.246.331.021,32	
<b>Ministério do Meio Ambiente</b>		
2017	R\$ 3.382.657.942,00	-3,79%
2021	R\$ 3.254.118.504,00	

Os dados apresentados acima demonstram um aumento do direcionamento de recursos a todos os órgãos analisados, exceto o MMA e o MINFRA. Segundo Antônio Augusto de Queiroz (QUEIROZ, 2016), jornalista, analista político e Diretor de documentação do

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), para se resolver um problema é necessário se ter padrinhos ou atores políticos importantes que se sensibilizem por ele, “além da ligação entre o problema e a solução –: a) vontade ou pressão política e social, b) condições objetivas (disponibilidade orçamentária, por exemplo), e c) capacidade técnica para revolver o problema.” (QUEIROZ, 2016, p. 35).

A temática ambiental conta com uma bancada atuante nas duas casas do Congresso Nacional, realiza pressão política e social, porém não conta com uma disponibilidade orçamentária mais robusta em comparação aos outros órgãos do Poder Executivo, trazendo então a ideia de que não é uma agenda prioritária dos governos eleitos no país, visto que os problemas ambientais no país como desmatamento ilegal, queimadas descontroladas e os índices de poluição seguem aumentando.

Outro órgão que não foi mencionado na tabela ou no gráfico que merece destaque é o Ministério da Defesa. O órgão foi o terceiro órgão com o maior aumento no volume expressivo de recursos destinados na escala dos anos de 2017 a 2021, saindo de um orçamento total de R\$ 95 bilhões para R\$ 114 bilhões - um aumento de R\$ 19,5 bilhões em seu orçamento -, perdendo nesse mesmo período apenas para o Ministério da Saúde – aumento R\$ de 53 bilhões – e para o Ministério da Cidadania, que teve um aumento de R\$ 63 bilhões em seu orçamento.

Este agigantamento no orçamento do Ministério da Defesa de quase R\$ 20 bilhões em um período de apenas 4 anos leva a crer que havia possibilidade de expansão das políticas públicas direcionadas para preservação e conservação ambiental, reforçando mais uma vez a não priorização da temática ambiental na agenda política dos governos eleitos.

Vale a menção que nos anos de 2020 e 2021, o Brasil foi assolado pela pandemia da Covid-19, sendo assim justificado o aumento de recursos destinados ao Ministério da Saúde para propiciar uma infraestrutura adequada para a população e realizar a aquisição de insumos e demais necessidades para o combate ao coronavírus. Já o Ministério da Cidadania foi o órgão responsável por operacionalizar o auxílio emergencial pago pelo Governo Federal como política pública de manutenção de uma renda mínima para os brasileiros no período de extrema insegurança nos empregos e ainda a insegurança alimentar.

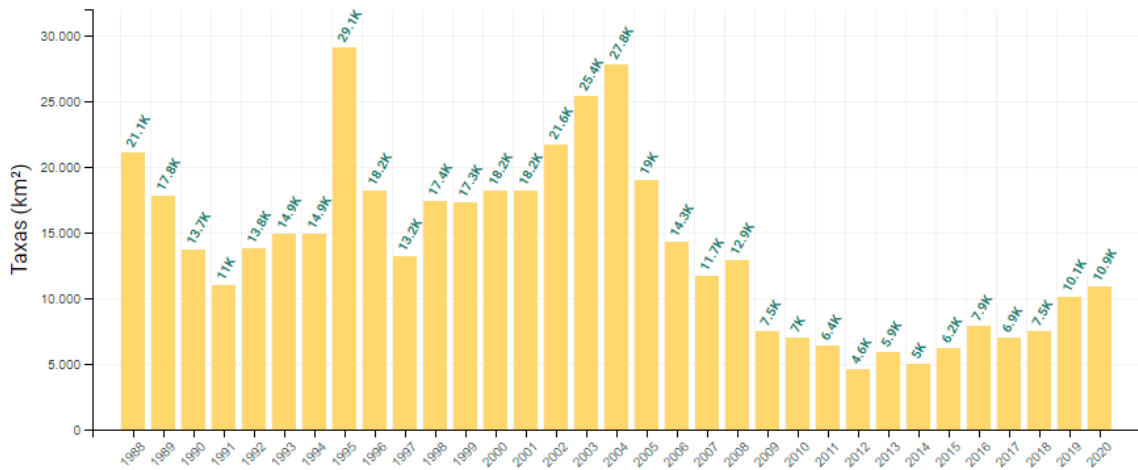
## **2 DESMATAMENTO E SEUS ASPECTOS POLÍTICOS**

Paralelamente a redução de valores destinados a preservação e conservação ambiental e uma involução no orçamento total da pasta conforme observado no decorrer do trabalho, o país passa por um novo ciclo de aumento dos índices de desmatamento.

A partir da observação dos dados providos pelo INPE, pode-se inferir que o Brasil viveu dois grandes ciclos de aumento nas taxas de desmatamento. O primeiro deles se deu início na década de 90, em 1992, quando o país registrou a marca de 13.700 km<sup>2</sup> de desmatamento na Amazônia Legal, chegando a maior marca já registrada na história de 29.100 km<sup>2</sup> no ano de 1996. Já o segundo clico se deu ao final desta mesma década, no ano de 1998, quando são registrados 17.400 km<sup>2</sup> de áreas desmatadas, atingindo seu pico no ano de 2004 com 27.800 km<sup>2</sup>, segunda maior taxa já registrada na história.

Figura 4: Taxas de desmatamento - Amazônia Legal - Estados. Fonte: Inpe

**Taxas de desmatamento - Amazônia Legal - Estados**



Partindo para uma parte chave do texto, este estudo teve como foco observar os dados a partir do ano de 2014, período em que o país registrou a menor taxa de desmatamento da história, com apenas 5.00 km<sup>2</sup>. Vale destacar novamente que 2014 foi também o ano subsequente ao maior orçamento da história do Ministério do Meio Ambiente, possuindo um orçamento total de 5 bilhões de reais.

Essa relação de um novo aumento das taxas de desmatamento se dá no governo de Dilma Rousseff (2010-2016) e na gestão da ex-Ministra Izabella Teixeira, funcionária de carreira do IBAMA e ex-Secretária de Meio Ambiente do Rio de Janeiro.

## 2.1 INABILIDADE DOS MECANISMOS DE PUNIÇÃO PARA INFRAÇÃO

O Estado utiliza diversos mecanismos diferentes como maneira de punição por infrações a depender do grau de gravidade do ato cometido: advertência, multas, realização de serviços sociais e até a prisão. Nas ações relativas a crimes ambientais não seria diferente, porém a capacidade do Estado brasileiro de se realizar a cobrança dos valores devidos de aplicação de multas está extremamente reduzida.

Em busca realizada nos dados abertos do IBAMA, pode-se visualizar que das quase 1.000 multas aplicadas pelos fiscais no ano de 2020 apenas 5 foram efetivamente pagas, totalizando apenas 0,5% de débitos quitados por parte de autuados. Esses números apresentam um fato gravíssimo relativo à inocuidade do Estado.

De acordo com a definição de Max Weber em sua obra “A política como Vocação”, o Estado é o ente que possui o uso legítimo do monopólio da força (WEBER, 2015). Essa incapacidade da administração pública de se realizar as cobranças pelas infrações acometidas por parte da população acaba tornando todo processo fiscalizatório fragilizado, haja visto que a multa se torna um simples mecanismo de advertência ao infrator pela ciência da não implicação de demais penas no caso de inadimplência.

O Ministro Ricardo Salles no início de 2019 editou o Decreto 9.760/2019, permitindo assim a realização de audiência de conciliação ambiental entre o poder público e o infrator ambiental. O modelo anteriormente adotado previa a detecção da infração contra o meio ambiente, o registro da multa e só após isso o autuado poderia apresentar sua defesa e recorrer na justiça (BRASIL, 2019a).

A tipificação em decreto da possibilidade da realização de uma audiência conciliadora pode levar a um protelamento do processo de punição dos infratores ou até da impunidade, em razão da necessidade de agendamento de data e horário e ainda da possibilidade de anulação do auto de infração.

Deputados Federais de diferentes partidos de oposição protocolaram um Projeto de Decreto Legislativo visando sustar o Decreto elaborado por Ricardo Salles e pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro. A proposta (PDL 114/2019) se encontra em estágio de tramitação avançado na Câmara, estando no momento da elaboração deste trabalho na Comissão de Constituição e Justiça e foi assinada por 55 Deputados. Os parlamentares utilizam

como principal arguição em sua justificativa que essas audiências não teriam caráter técnicos e jurídicos de referência que estariam presentes na análise da equipe julgadora (BRASIL, 2019b).

## 2.2 ÓRGÃOS FISCALIZADORES

Partindo para uma análise de fatos mais recentes da política brasileira, vale destacar a série de alterações realizadas no Governo de Jair Bolsonaro e a gestão de Ricardo Salles relacionadas ao MMA e suas demais estruturas fiscalizatórias, caracterizada por muitos como um período de enfraquecimento da pasta.

A primeira delas foi a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) ao MAPA, órgão que é responsável pela gestão de florestas públicas, como a implementação de atividades florestais, incluindo manejo florestal, recomposição florestal e da vegetação nativa, processamento de produtos florestais e exploração de serviços florestais.

Outra alteração importante que vale ser mencionada é a adoção de uma nova medida dentro da política de fiscalização, em que o IBAMA realiza um informe dos locais onde irão ser realizadas as operações. Esta foi uma modificação de relevante dado que as operações do órgão foram sempre mantidas em sigilo absoluto.

A estruturação da administração pública brasileira no eixo fiscalizatório pode ser considerada um dos pilares para o combate ao desmatamento, razão pela qual a discussão da matéria ambiental no eixo orçamentário também se mostra relevante. A dificuldade financeira do Governo Federal expressa nos capítulos anteriores apresenta como reflexo a redução do quadro de pessoal dos órgãos fiscalizadores e a limitação de recursos também para realização de operações de inteligência.

O Ministro Ricardo Salles publicou a Instrução Normativa Conjunta do MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1/ 2021 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2021), que realiza uma série de definições conceituais a respeito do processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Dentre algumas medidas, a Instrução Normativa solicita que a análise da regularidade de medidas administrativas aplicadas caberá à autoridade hierarquicamente superior na unidade técnica do respectivo órgão ambiental competente. Ou seja, após o registro de uma infração ambiental, a penalidade só estará valendo quando um superior hierárquico realizar a análise de regularidade e a autorizar.

Os atos administrativos editados pelo MMA podem ter diversos impactos na parte prática que envolve a fiscalização, podendo limitar a capacidade de ação por parte do fiscal, reduzindo-se assim as infrações aplicadas e tornando o processo de desmate mais permissível.

### **3 A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA**

A discussão sobre a pauta do meio ambiente é amplamente levantada ano a ano, fundamentalmente nos períodos em que ocorrem as queimadas nos biomas, em que o clamor da sociedade por uma resposta às queimadas, aumento nas taxas de desmatamento e crimes ambientais como aconteceram em Mariana e Brumadinho<sup>3</sup> é refletido no parlamento brasileiro.

Há diversas maneiras de se realizar uma discussão no Congresso: a proposição de projetos de lei sobre o tema, realização de audiências públicas, o debate nas Comissões Temáticas e ao se avançar na matéria a discussão e deliberação sobre os temas em Comissão e Plenário.

A discussão do tema é realizada por Deputados Federais e Senadores da República, representantes eleitos da população no Congresso Nacional, buscam dar esse respaldo à sociedade, na realização de debates e discussões sobre o tema e, em especial, na proposição de Projetos de Lei que visam em sua grande parte gerar um enrijecimento na atual legislação ambiental.

Com o objetivo de uma maior compreensão do tema na Câmara dos Deputados, analisou-se dados dispostos no site da Câmara dos Deputados, dentre eles: Projetos de Lei, Medidas Provisórias, Projetos de Lei de Conversão, Projetos de Decreto Legislativo, Propostas de Emendas à Constituição e Projetos de Lei Complementar. Pode-se verificar a existência de 1500 matérias legislativas em tramitação que tratam da temática do meio ambiente. Destas 1500 matérias, apenas 156 (10,4% do total) tinham como objetivo propor alterações na legislação visando o combate ao desmatamento.

Levantamento realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) revela a existência de 27 mil normas ambientais no país. Este número de leis já existentes e projetos tramitando no Congresso Nacional vinculados a proteção e preservação levantam o debate sobre a necessidade de enrijecimento ou não da legislação ambiental.

A atual legislação relativa à preservação ambiental é portadora de normas modernas e capazes de garantir a proteção ambiental em conjunto ao desenvolvimento sustentável, em

---

<sup>3</sup> No dia 5 de novembro de 2015 aconteceu o rompimento da barragem de rejeitos Fundão, localizada na cidade de Mariana, Minas Gerais. Pouco mais de três anos depois, surge uma nova tragédia com o rompimento da barragem de rejeitos da Mina do Feijão, no município de Brumadinho, no mesmo estado.

especial em regiões estratégicas para a preservação ambiental brasileira como a Amazônia. Pode-se citar como exemplo o Novo Código Florestal (Lei 12.651/12), a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (Lei 12.305/10), legislações que podem ser tomadas como referência no mundo no âmbito legal.

Segundo os últimos dados disponíveis pelo IBGE (Mapa de Biomas e Vegetação), a Amazônia Legal corresponde a 58,9% do território brasileiro, incluindo 9 estados – Acre, Amapá, Pará, Amazonas, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão – e incorporando 3 biomas: Amazônia, parte do Cerrado e do Pantanal. É importante justamente pelo fato de que todos os dados de queimadas e desmatamento serem reportados pela Amazônia Legal.

A importância da visualização desses dados se dão para demonstrar a importância de uma legislação ambiental protetiva que não permita margem para cometimento de crimes na região. No caso do Bioma Amazônia, o Código Florestal determina a preservação de 80% da vegetação nativa, ou seja, no caso de aquisição de uma propriedade em um local estratégico no eixo ambiental como o Bioma Amazônico, o cidadão poderá ocupar e produzir em apenas 20% do espaço. Esses aspectos demonstram a rigidez da legislação brasileira, contrapartida que não é exigida em qualquer outro lugar do planeta na relação “produção x preservação”.

Toshio Mukai (apud. OLIVEIRA LEITE, 2009), advogado especialista em Direito Ambiental, descreve o Direito Ambiental como “Um conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos do direito reunidos por sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao meio ambiente”. Na relação deste conceito, pode-se elencar outro fator de fundamental importância na legislação da modernização da legislação ambiental brasileira: o princípio poluidor-pagador. Este conceito enuncia que aquele que é responsável por poluir deve responder pelo prejuízo causado ao meio ambiente, sendo esta responsabilização dada na forma de pagamento.

É reconhecido a necessidade de progresso, em especial na real aplicação da lei. E por isso a necessidade de se discutir também os aspectos financeiros que circundam a discussão ambiental, pois é a partir dos aportes realizados ao Ministério junto a contratações na estruturação dos órgãos fiscalizadores que se pode observar uma redução expressiva nos índices de desmatamento nos anos de 2013-2014.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista os aspectos observados durante a construção deste estudo, vale destacar alguns pontos que foram debatidos de questões importantes que permeiam a discussão da temática ambiental atual.

A primeira delas se dá no fato que a redução da capacidade orçamentária do Ministério do Meio Ambiente e a diminuição de recursos destinados a preservação e conservação ambiental dá indícios de haver vontade política dos atores responsáveis pelo manejo do orçamento público, visto que não houve uma redução equiparável nos demais ministérios da administração pública federal que se justificaria pelo cenário de crise fiscal. Outro fator que também contribui para isso é o aumento expressivo dos recursos contingenciados na comparação de 2020 com anos anteriores, em que houve um crescimento de 360% (de R\$131 milhões para R\$ 472 milhões) ao se comparar os anos de 2015 e 2020.

Análogo a esses fatores apresentados acima, vale destacar o rompimento que a gestão de Ricardo Salles (2019) teve com o modelo de direcionamento internos de recursos do Ministério, reduzindo de maneira mais enfática recursos que eram destinados a conservação e preservação ambiental.

Com isso, compreende-se que esses fatos contribuem para uma análise de que a pauta ambiental não é uma prioridade na agenda dos entes públicos envolvidos no processo, seja na figura do representante maior do Estado – o Presidente da República – e dos responsáveis pela pasta no caráter federal. Isso traz uma dificuldade grande para se solucionar os problemas que envolvem o tema, em um contexto em que o desmatamento volta a crescer e ultrapassar a taxa dos 10.000 km<sup>2</sup> e o Ministério dispõe de cada vez menos recursos para estruturar seus órgãos vinculados e realizar grandes operações de inteligência e de fiscalização.

Esses fatores colocam a situação das problemáticas ambientais no fim de uma agenda de prioridades e traçam um cenário de incertezas para o futuro da discussão ambiental. Contudo, há algumas ações importantes que poderiam ser realizadas dentro do campo das políticas públicas que poderiam trazer a retomada de índices de desmatamento em patamares mais baixos.

A primeira delas é a reorganização orçamentária para uma realocação de recursos em maior volume no MMA. Entende-se que há diversos aspectos distintos que podem influir no aumento do desmatamento e não somente o volume recursos empregados, porém é imprescindível um aumento na estrutura de fiscalização do IBAMA. Apesar de toda tecnologia existente para monitoramento, estas tecnologias funcionam apenas para saber se a área já foi

ou não desmatada, e não para uma identificação em tempo real para realização de autuações. Apenas o fiscal em campo realizando uma operação tem a capacidade de identificar e punir grupos criminosos que realizam o desmatamento, compreendendo-se então o papel fundamental que as equipes do IBAMA e ICMBio tem no processo reforçando a importância de expansão das estruturas.

Outro fator que é de urgência necessidade de resolução é a inocuidade em relação a cobrança das infrações. Há de se estabelecer um mecanismo de punição mais severo no caso da não quitação dos débitos oriundos de multas ambientais. Grande parte dos autuados por crimes ambientais se repetem mais de uma vez conforme é demonstrado nos dados abertos do IBAMA, reforçando o fato de que os maiores responsáveis pelo desmatamento são os mesmos.

Por fim, vê-se também como necessário um maior engajamento da população como um todo frente a pauta ambiental, em especial como mecanismo de pressão política por um maior engajamento frente aos desafios futuros do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. **Com déficit de 9% em 2020, dívida pública pode chegar a 90% do PIB, alerta mansueto.** 14/05/2020, 13h14. Disponível em: <[BRASIL. \*\*Constituição.\*\* Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/14/com-deficit-de-9-em-2020-divida-publica-pode-chegar-a-90-do-pib-alerta-mansueto#:~:text=Comiss%C3%B5es%20Economia%20Administra%C3%A7%C3%A3o-.Com%20deficit%20de%209%25%20em%202020%2C%20d%C3%ADvida%20p%C3%BAblica%20pode%20chegar,90%25%20do%20PIB%2C%20alerta%20Mansueto&text=O%20deficit%20nas%20contas%20p%C3%BAblicas,marca%20de%2090%25%20do%20PIB.>”, acesso em 25 de março de 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 9.760, de 11 de abril de 2019, altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, 2019a.

\_\_\_\_\_. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo, PDL 114/2019, 2019b.

BURSZTYN, Marcel.; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2013, v. 21, n. 46 [Acessado 20 Junho 2021], pp. 125-146. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200008>>. Epub 29 Jul 2013. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200008>

CRUZ, Cláudia Ferreira da; Marques, Alessandra Lima; SOUSA FERREIRA, Aracéli Cristina de. Informações Ambientais na Contabilidade Pública: Reconhecimento de sua Importância para a Sustentabilidade. **Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro**, v. 4, n. 2, 2009.

FEARNSIDE, Philip M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. **Acta Amazonica** [online]. 2006, v. 36, n. 3 [Acessado 20 Junho 2021], pp. 395-400. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0044-59672006000300018>>. Epub 12 Jan 2007. ISSN 1809-4392. <https://doi.org/10.1590/S0044-59672006000300018>

FOLHA DE SÃO PAULO. Dilma corta 72% da verba contra desmatamento na Amazônia. **Folha de São Paulo**, 31 de março de 2015. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/ambiente/2015/03/1610479-dilma-corta-72-da-verba-contra-desmatamento-na-amazonia.shtml>>

MOURA, Adriana Maria Magalhães de; SILVA, Ana Paula Moreira da; VIANA, João Paulo; SANTANA, Juliana Ferreira de; ROMA, Júlio César; JÚNIOR, Nilo Luiz Saccaro; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; DIABATE; Reycha Sabana; **Gastos Ambientais No Brasil: Proposta Metodológica para Aplicação no Orçamento Federal.** Texto para discussão nº 2354 / Brasília: Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1, de 12 DE Abril de 2021. Publicado em: 14/04/2021 | Edição: 69 | Seção: 1 | Página: 153.

NASCIMENTO JÚNIOR. **Gastos com Meio Ambiente no Brasil: uma comparação entre o valor do dano e a destinação de recursos públicos para sua recuperação no período de 2000 a 2009**. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, 2011.

OLIVEIRA LEITE, Ravênia Márcia de. Os princípios do poluidor pagador e da precaução ambiental. **Consultor Jurídico (Conjur)**, 17 de setembro de 2009, 7h15. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-set-17/principios-poluidor-pagador-precaucao-direito-ambiental>>

PHILIPPI Jr, Arlindo. **O impacto da capacitação em gestão ambiental**. Tese (Livre Docência), Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2002.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Comparativo entre órgãos superiores 2020**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores?ano=2020>>

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário**. (Série Educação Política), Brasília, DF: DIAP, 2016.

REINHART, C. M.; ROGOFF, K. S. **Growth in a time of debt**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2010.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado** [online]. 2003, v. 18, n. 1-2 [Acessado 20 Junho 2021], pp. 291-314. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69922003000100014>>. Epub 07 Abr 2011. ISSN 1980-5462. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922003000100014>.

THALER, T.; BOTELER, B.; DWORAK, T.; HOLEN, S.; LAGO, M. Investigating the use of environmental benefits in the policy decision process: a qualitative study focusing on the EU water policy. **Journal of Environmental Planning and Management**, 57:10, 2014, pp. 1515-1530. DOI: 10.1080/09640568.2013.816271

WEBER, MAX. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martins Claret, 2015.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; Mecanismos de Financiamento para a Conservação no Brasil; Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: [http://www.uvm.edu/~jfarley/UFSC/literatura/literatura%20em%20portugues/mecanismos\\_financeiros\\_cons\\_brasil\\_CADU.pdf](http://www.uvm.edu/~jfarley/UFSC/literatura/literatura%20em%20portugues/mecanismos_financeiros_cons_brasil_CADU.pdf)

## ANEXO A

PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999 (ATUALIZADA) (\*)  
(Publicada no D.O.U. de 15.04.99)

Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

**O MINISTRO DE ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO**, no uso de suas atribuições, observado o art. 113 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, combinado com o art. 14, inciso XV, alínea "a", da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.799-3, de 18 de março de 1999, resolve:

Art. 1º As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria.

§ 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

§ 2º A função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

§ 3º A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

§ 4º As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

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

b) 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;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Parágrafo único. No caso da função “Encargos Especiais”, os programas corresponderão a um código vazio, do tipo “0000”.

Art. 5º A dotação global denominada “Reserva de Contingência”, permitida para a União no art.91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo.

Art. 6º O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**PEDRO PARENTE**

## ANEXO B

20/06/2021

Emenda Constitucional nº 95



### Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

#### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114:

"Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do **caput** do art. 51, do inciso XIII do **caput** do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:



20/06/2021

Emenda Constitucional nº 95

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do **caput** do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do **caput** do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do **caput** deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do **caput** deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias."

"**Art. 108.** O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial."

"**Art. 109.** No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

20/06/2021

Emenda Constitucional nº 95

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do **caput**, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no **caput**, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas."

"[Art. 110](#). Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do **caput** do art. 212, da Constituição Federal; e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"[Art. 111](#). A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"[Art. 112](#). As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal:

I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas."

"[Art. 113](#). A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

"[Art. 114](#). A tramitação de proposição elencada no **caput** do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

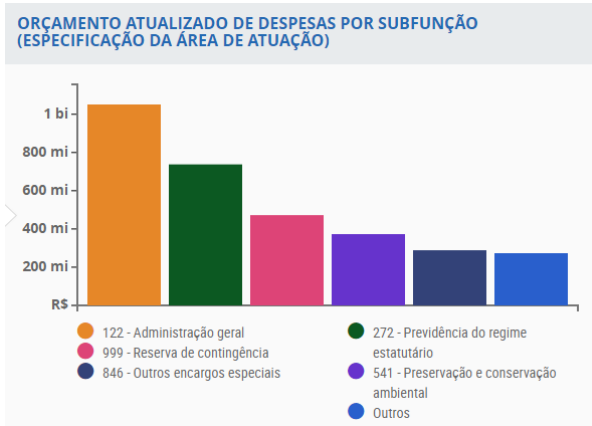
Art. 3º Fica revogado o [art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015](#).

Brasília, em 15 de dezembro de 2016.

**Mesa da Câmara dos Deputados**

## APÊNDICE A

MMA 2020:



Preservação e conservação ambiental: R\$ 372.953.320 (12%) 3,1 bilhões de reais.

Contingência 472 milhões

MMA 2019:



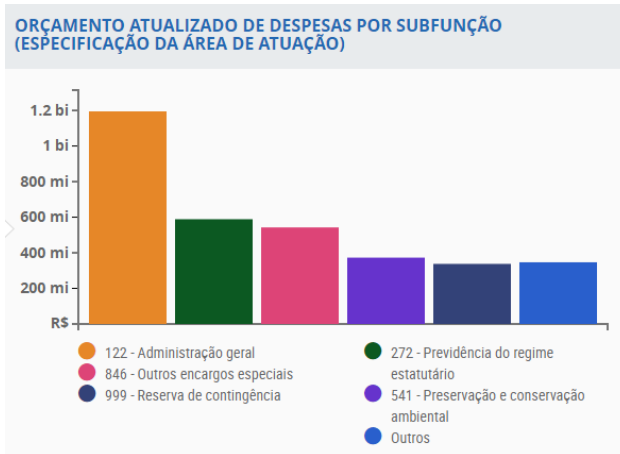
Preservação e conservação ambiental: R\$ 748.970.365 (18%) de 4,1 bilhões de reais

MMA 2018



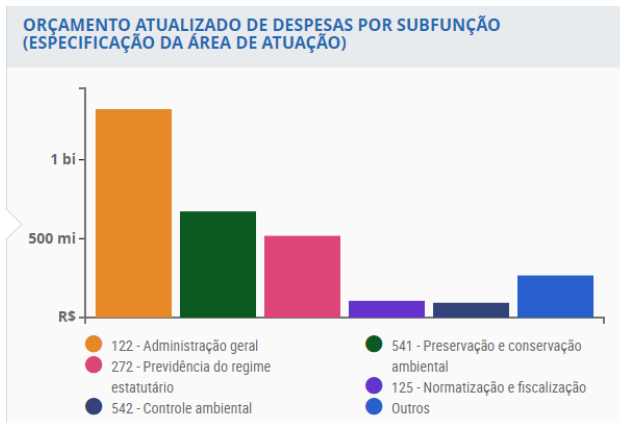
Preservação e conservação ambiental: R\$ 608,640,388 de 3,2 bilhões de reais (19%)

## MMA 2017:



Preservação e conservação ambiental: R\$ 372.776.930 (11%) de 3,3 bilhões de reais.

## MMA 2016:



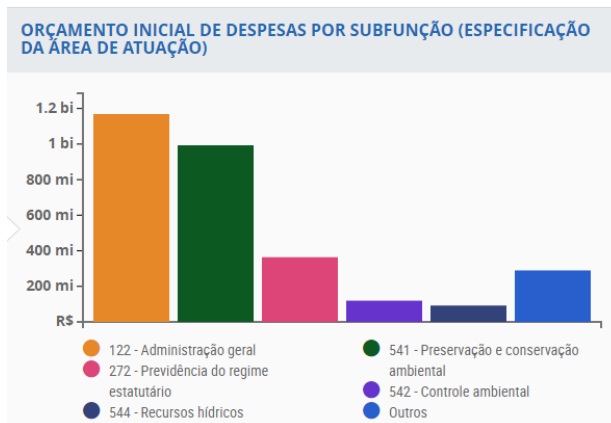
Preservação e conservação ambiental: R\$ 672.928.924 (23%) de 2.9 bilhões de reais

## MMA 2015:



Preservação e conservação ambiental: R\$ 832.897.680 (27%) de 3,1 bilhões de reais  
Contingência 131 milhões

## MMA 2014:



Preservação e conservação ambiental  
R\$1.013.796.605 (32%) de 3,1 bilhões de reais