

PRÊMIO JORGE TIBIRIÇÁ PIRATININGA DE ORÇAMENTO PÚBLICO 2022

ESG e Controle Externo

Como Estudos Técnicos e de Pré-viabilidade Podem Engajar o Desenvolvimento Sustentável no Orçamento Público

MELHOR TRABALHO CATEGORIA GRADUAÇÃO

Matheus Guilherme dos Santos Morais

RESUMO

Trata-se de um trabalho baseado no método dedutivo de pesquisa, no qual pretendemos reforçar a necessidade de conexão entre as contas públicas e o desenvolvimento sustentável. A partir dessa premissa, a proposta é reivindicar a exigência de estudos técnicos preliminares e análise de pré-viabilidade nos projetos licitatórios como forma de compensação ecológica e inclusão da pauta ambiental nos orçamentos públicos. Para que fique claro à investigação, adotamos as boas práticas de *Environmental, Social and Governance* – ESG (governança ambiental, social e corporativa) e o controle externo como paradigmas da relação entre o privado e público respectivamente. Em matéria de pesquisa, o método empregado será bibliográfico e documental, com ênfase nas decisões pioneiras dos órgãos de controle externo, visando compor um diálogo entre o desempenho satisfatório das atividades privadas, planejamento sustentável das contratações com o poder público e cumprimento da lei de licitações e exigências orçamentárias. Ao final, o intuito da monografia é fornecer reflexões sobre a importância do desenvolvimento sustentável no orçamento público, especialmente naquelas atividades que degradam o meio ambiente; se de fato a contribuição provocar debate sobre estudos prévios e análise de pré-viabilidade nos licenciamentos ambientais para licitar com a Administração, o trabalho produzirá o efeito esperado.

PALAVRAS-CHAVE: Ambiental; Controle externo; ESG; Licenciamento; Licitações.



São várias as oportunidades em que o meio ambiente demonstra tenacidade, resiliência e vigor. Apesar das catástrofes e dos desastres naturais, a certeza que se pode vislumbrar é a reconstrução, recuperação. Ao ser humano, como ator no manejo do meio ambiente, resta a colaboração e regulação de leis e condutas para preservação do desenvolvimento sustentável, com consumo e prevenção, respectivamente.

Nessa esteira e às vezes provocado, o legislador brasileiro procura adequar o ordenamento às necessidades pontuais do país e à dinâmica da globalização, produzindo normas que incluem a Administração Pública com papel fundamental na negociação dos princípios, como o exemplo da Lei de Licitações.

Dizemos, pois, que o Poder Público resguarda a execução de princípios fundamentais coletivos, tal qual o desenvolvimento sustentável: o meio ambiente está inserido nesse contexto, por se tratar de uma prestação coletiva, interessante a toda a coletividade.

A Constituição Federal de 1988 destaca que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e essencial à qualidade de vida, ressaltando o Poder Público e a coletividade como guardiões da preservação e manutenção de um bem que é comum e pertence ao povo¹.

Considera-se que o Brasil tenha a maior biodiversidade do planeta Terra e uma das expressões é a riqueza da fauna, constituída de mais de 100 mil espécies dentre mamíferos, aves, anfíbios, peixes, répteis, insetos e outros invertebrados, encontrados em florestas, manguezais, cerrados, campos, rios, lagoas, etc.

Se existem a riqueza e a exuberância, coexistem as responsabilidades e obrigações de manutenção do equilíbrio ambiental. De grandes poderes, grandes responsabilidades derivam: o futuro da fauna brasileira não pode ser incerto.

Ora, a carta política exige a proteção ao meio ambiente, fauna e flora, de forma que o ordenamento está assentado no mesmo sentido preventivo e protetivo, conferindo responsabilidades e punindo as transgressões. A responsabilidade poderá ser administrativa, civil ou criminal – a exemplo da Lei nº 9.605/98, que protege a fauna e define os crimes ambientais, dispondo sobre sanções penais e administrativas, em detrimento das atividades e condutas lesivas ao meio ambiente e aos bens ambientais.

Conforme o Professor Edis Milaré (2016), é importante salientar o cumprimento das normas de preservação e desenvolvimento sustentável do meio ambiente, já ponderados na obra-prima do autor, tal qual se vê:

1 ver art. 225, CRFB/88.

O ritmo de extinção das espécies aumenta, com o andar da história, em proporções incríveis. Sabe-se que os processos naturais de extinção de vegetais e animais podem alcançar, na sua continuidade, 10% das espécies. Com a participação direta do homem, o ritmo se acelera e, conforme dados da UICN e da WWF, são 1.141 as espécies de mamíferos ameaçadas de extinção atualmente. Se regressarmos ao passado, saberemos que, em 300 anos (de 1600 a 1900), uma espécie era extinta a cada quatro anos; já em 1974 desapareceriam anualmente mil espécies.

Estima-se que nos últimos 500 anos 816 espécies de animais tenham sido extintas pela ação direta ou indireta do ser humano. De 2002 a 2008, o número de animais ameaçados saltou de 5.435 para 5.966. Dependendo da espécie, isso significa um aumento de 1.000 a 10.000 vezes no ritmo natural de extinção. A principal ameaça moderna aos animais é a alteração e destruição do meio ambiente em que eles vivem. A UICN, entidade que compila as espécies ameaçadas de extinção, calcula que a voracidade com que o homem avança para áreas até então intocadas e a poluição ambiental sejam as principais ameaças para 89% das espécies de aves sob risco, 83% dos mamíferos e 91% das plantas.

A importância da fauna – particularmente das espécies ameaçadas de extinção – liga-se estreitamente à biodiversidade, com os seus múltiplos valores. Mas recentemente vem-se impondo outra visão, que procura modificar de maneira radical o comportamento da espécie humana em face das demais espécies vivas, notadamente algumas espécies animais. Trata-se de um posicionamento ético, inspirado pela assim chamada ‘Ecologia Profunda’, que pretende calcular uma revisão das atividades pragmáticas, da ambição sem medidas e da crueldade para com o mundo natural. São anúncios auspiciosos, que muito contribuirão para o regime jurídico e, mais, para a vida no planeta Terra.

Por ora, o Brasil serve de exemplo para a normativa ambiental internacional. É evidente que a Administração Pública tem papel fundamental no resguardo do desenvolvimento sustentável e, a partir dessa responsabilidade, procuramos garantir a construção dessa monografia.

O licenciamento ambiental de atividades e obras utilizadoras de recursos naturais como na construção de estradas teve início em meados da década de 1980. Com complementaridade, falamos sobre a abordagem de fauna e flora, partindo-se da premissa de que o controle externo é indispensável na educação ambiental e que os dados obtidos por intermédio das diligências fiscalizatórias podem auxiliar na prospecção de pontos futuros sobre a questão ecológica.

Surpreendentemente, os principais organismos de proteção ambiental surgiram durante o período de governança castrense brasileiro e perduram até os dias atuais. Se por um lado avaliamos o impacto ambiental da infraestrutura a partir da preservação interna da soberania, por outro percebemos o déficit na internacionalização das políticas ecológicas (OEA, ONU, Protocolos).

Percebemos a gravidade do atraso até os dias atuais e a necessidade de revisão das políticas ambientais no Brasil.

Com a finalidade de delimitar a temática, vamos adotar o licenciamento ambiental como melhor instrumento de conexão dos atos privados com a Administração Pública.



No país, salienta-se que o surgimento do ato administrativo de licenciamento ficou mais evidente na construção de novas rodovias ou a ampliação da capacidade daquelas existentes, quando se tornou sujeita à aprovação do licenciamento ambiental (BRASIL, 2018), em homenagem ao meio ambiente equilibrado.

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 01 de 1986 priorizou os estudos prévios às construções, acrescentando na necessidade de abordarem de medidas mitigadoras dos impactos negativos e preverem um programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos (BRASIL, 1997).

Ainda sobre a questão de infraestrutura das rodovias, a promoção do acesso a várias áreas e a expansão do desenvolvimento social e econômico de uma região são créditos à abertura das fronteiras regionais rodoviárias. No entanto, o crescimento também gerou impactos prejudiciais ao meio ambiente: por exemplo, a extinção da fauna por atropelamento, destruição da flora e das matas de preservação.

Por mais que a evolução espacial tenha contribuído ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, ainda há de se mencionar que a pesquisa nacional dessa temática merece maior visibilidade, especialmente sobre a ecologia de rodovias, prejuízo da fauna e conservação ambiental em geral.

É iminente que variadas espécies poderão desaparecer por completo, mesmo aquelas mais endêmicas, que só existem em determinados ambientes aos quais estão mais bem adaptadas se o desequilíbrio ambiental for sustentado pelo coletivo. Especialmente no Brasil, as causas de extinção são as mais diversas: desmatamentos das florestas, as explorações de madeiras, aberturas de estradas, poluição do ar e das águas, caça esportiva e predatória, comércio ilegal de animais, etc.

Incontáveis ações como as descritas no parágrafo anterior são inadmissíveis e, sem nenhum tipo de controle legal ou educação ambiental que as regularize, ou impeça sua ação, contribuem direta ou indiretamente para a manutenção do desequilíbrio; segundo Relatório da ONU (2018), aproximadamente 150 espécies estão sob o risco de extinção diariamente.

Para proteger a biodiversidade integralmente, vislumbra-se apostar no conservadorismo ambiental e na adoção de medidas que protejam o meio ambiente: a criação de animais em cativeiro para sua futura libertação, criação de reservas naturais, luta contra o tráfico de animais, educação ambiental e melhoria dos procedimentos de licenciamento e concessão de uso.

Interesses difusos, como o meio ambiente, são indivisíveis, transindividuais, ligados por circunstâncias de fato e sua titularidade pode ser exercida por pessoas indeterminadas, desde que conexas com o evento. Essa abordagem que privilegia a coletividade, pensando na

sustentabilidade, no ideal regenerativo e progressista é a configuração da Constituição Federal de 1988, que vincula a proteção ambiental com valores de justiça social².

Destarte, há congruência da visão ambiental com os direitos de terceira geração, especialmente como prerrogativa jurídica de titularidade coletiva³, porque a integridade do meio ambiente, a preservação da fauna e flora, além do desenvolvimento planejado e sustentável da sociedade são fatores que reforçam os direitos de primeira (civis e políticos) e segunda geração (econômicos, sociais e culturais), sem minorar a proteção e segurança da qualidade de vida e do equilíbrio ambiental.

Pensando no desenvolvimento sustentável e na legalidade, o legislador propõe o fortalecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), em parceria com a Constituição Federal (art. 225, §1º, incisos I a VII), traduzindo-se nas Resoluções de trabalho dos Órgãos de Proteção Ambiental. *Pari passu*, nenhuma legislação vindoura poderá negociar valores de prejuízo ao meio ambiente; pelo contrário, o acompanhamento de agendas protetivas e qualitativas deve ser uma preocupação constante do legislador, que também é fiscalizador.

Nessa tangente, a alteração da Lei de Contratos e Licitações (Lei Federal nº 14.133, 01-04-2021) foi alvo de preocupação, por receio de afrouxamento de regras e acréscimo de dispositivos para a segurança jurídica do meio ambiente.

Em especial, indaga-se sobre o diálogo com a Resolução nº 237/97, que trata sobre o licenciamento ambiental, na expedição e concessão das licenças e na apresentação de estudos de impacto ambiental e de viabilidade de empreendimentos.

De fato, a Lei de Licitações ampliou aspectos pontuais, que merecem maior atenção: a matriz de riscos, a priorização dos licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia, a possibilidade de rescisão ou reequilíbrio financeiro dos contratos por parte de licitantes (art. 25, §5º) e a faculdade de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional (art. 67, IV).

O relatório é mais um instrumento fundamental ao diagnóstico ecológico, em conjugação com a programação orçamentária, assim como o esteio usado neste estudo. É válido conforme descreve o Relatório Sistêmico sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA):

Um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei 6.938/1986, é o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA), o qual deve ser atualizado anualmente e divulgado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O RQMA apresenta o estado da qualidade do meio ambiente, sua conservação, preservação e utilização, e tem por objetivo disseminar informações para o conhecimento da sociedade e apoiar a implementação e o desenvolvimento de políticas públicas nacionais, direta ou indiretamente relacionadas com a PNMA.

2 ver ADI 5.547, STF, rel. min. Edson Fachin, j. 22-9-2020.

3 ver MS 22.164, STF, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995.



Em suma, as inovações sobejadas geram reflexos econômicos à Administração, de forma que exigir estudos técnicos e análise de pré-viabilidade⁴ ao licitante, por exemplo, parece salutar e mais condizente com os princípios de ordem protetiva do meio ambiente.

No alvitre da Suprema Corte Nacional, reitera-se a importância do licenciamento ambiental e da construção de estudos prévios para viabilização do empreendimento, como apreciou o Ministro Nunes Marques (2021):

A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida.

[ADPF 825, rel. min. p/o ac. Nunes Marques, j. 3-8-2021, Plenário, DJE de 26-11-2021.]

Conferida a relevância e pertinência do tema, a preocupação é da faculdade sobejada na inovação da Lei de Licitações, que acompanhou a evolução global ecológica, porém admitiu que determinadas condutas fossem legalizadas em prejuízo do exigente licenciamento ambiental, por conseguinte, do desenvolvimento sustentável da ecologia.

Na auditoria de trabalho do Relatório exarado pelo Tribunal de Contas da União, percebeu-se a defasagem no quesito licenciamento e qualidade ambiental, como se verifica na tabela seguinte. Doravante, será necessário um esforço crítico e dedutivo, para verificar se eventualmente os resultados seriam mais satisfatórios ao desenvolvimento sustentável da proteção ambiental e dos princípios da eficiência e legalidade, no âmbito da Administração Pública.

Programa	Autorizado	Empenhado	%	Liquidado	%	Pago	%
2051-Ofertadeágua	2.968,55	2.554,87	86	1.052,62	35	1.028,48	35
2124-ProgramadegestãomanutençãodoMMA	1.400,70	1.354,07	97	1.312,06	94	1.302,89	93
2069-Segurançaalimentarenutricional	1.312,30	1.296,37	99	503,01	38	377,46	29
2050-Mudançasclimáticas	404,32	375,91	93	2,1	1	2,1	1
2040 -Gestãoderiscoerespostaaadesastres	373	258,31	69	136,91	37	122,72	33
2018-Biodiversidade	331,18	212,38	64	180,73	55	176,41	53

4 COZENDEY Gabriel e CHIAVARI, Joana. Como a Nova Lei de Licitações Abre Oportunidades para Melhor Prevenir os Impactos Socioambientais de Projetos de Infraestrutura? Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

2026-Conservação e gestão de recursos hídricos	319,41	277,18	87	182,53	57	182,1	57
2036-Florestas, prevenção e controle de desmatamento e de incêndios	293,39	208,04	71	185,12	63	184,5	63
2067-Resíduos sólidos	60,06	3,23	5	0,48	1	0,47	1
2045-Licenciamento e qualidade ambiental	33,91	21,97	65	13,09	39	13,09	39
2068-Saneamento básico	27,25	27,24	100	7,75	28	5,94	22
2119-Programa de gestão e manutenção do MME	2,6	2,4	92	1,58	61	1,58	61
2054-Planejamento urbano	2,13	0,22	10	0,17	8	0,17	8
2021-Ciência, tecnologia e inovação	2,1	2,1	100	1,78	85	1,78	85
2046-Mar, zona costeira e Antártida	1,1	0,19	18	0,19	17	0,19	17
2032-Educação superior-graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	0,6	0,59	100	0,42	71	0,42	71
2029-Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economias solidária	0,55	0,02	3	0,02	3	0,02	3
2052-Pesca e aquicultura	0,32	0	1	0	1	0	1
2065-Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas	0,2	0,18	91	0,02	9	0,02	9
2013-Agricultura irrigada	0,05	0,04	72	0,04	72	0,04	72
TOTAL	7.533,72	6.595,31	88	3.580,61	48	3.400,37	45

Tabela 1: Execução orçamentária da função Gestão Ambiental por programa, em 2013 (R\$ milhões).

Fonte: SigaBrasil, 2013.



Ressalva-se a importância do licenciamento ambiental no cenário da tabela acima⁵, utilizando o trabalho auditado como fiel instrumento de exemplo e comparação dedutiva, de iniciativas pontuais, que serão abarcadas pela nova Lei de Licitações e impactantes no orçamento público.

Não distante, é válido à pesquisa que se delimite o objeto dos critérios de concessão da licença ambiental, do planejamento, dos impactos potentes ao meio ambiente, no que se passa a ponderar o conseguinte sobre a ligação do orçamento e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.



**O trabalho completo está disponível
no seguinte link:
[https://www.tce.sp.gov.br/
concursomonografias](https://www.tce.sp.gov.br/concursomonografias)**

5 No elenco das atividades orçadas, estão presentes atividades que são desempenhadas por outros Ministérios e Órgãos, desde que vinculados financeiramente à Função Gestão Ambiental. O maior ponto de atenção são os programas executados pelo Ministério do Meio Ambiente – com exceção da implantação de infraestrutura hídrica, construção de barragens e açudes, obras para contenção de cheias e inundações, integração de bacias hidrográficas e obras de saneamento básico (Ministério da Integração Nacional) e implementação da recuperação ambiental da bacia carbonífera de SC (Ministério de Minas e Energia).