



EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

– MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. ABORDAGEM METODOLÓGICA SOBRE O ESTUDO	4
2.1. Órgão federal representado no estudo.....	4
2.2. Recorte temporal adotado.....	4
2.3. Fonte dos dados.....	4
3. AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA.....	5
3.1. Temas e ações programáticas do MMA para Municípios e consórcios de 2002 a 2023.....	8
3.2. Valores repassados a Municípios e consórcios públicos pelo MMA de 2002 a 2023.....	10
3.3. Avaliação de repasses do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima para os Municípios e consórcios públicos entre os anos de 2002 e 2023.....	11
3.3. Avaliação de repasses do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima através de emendas parlamentares entre os anos de 2002 e 2023	13
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	16



EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

Área Técnica: Meio Ambiente e Estudos Técnicos
Palavras-chave: Orçamento, MMA, Emendas Parlamentares

Brasília, maio de 2024

Telefone: (61) 2101-6000
E-mail: meioambiente@cnm.org.br e estudostecnicos@cnm.org.br

Capa e diagramação: Assessoria
Comunicação CNM

1. INTRODUÇÃO

O modelo orçamentário em vigor no Brasil – orçamento-programa – foi instituído pelo Decreto-Lei nº 200/1967 com o objetivo de conciliar as funções do governo com o planejamento das ações pretendidas. O orçamento-programa pode ser definido como sendo um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução. A Constituição de 1988 trouxe vários aperfeiçoamentos ao processo, tornando o orçamento público obrigatório para todas as esferas de governo.

Assim, o orçamento público é uma excelente fonte de análise tanto da formulação quanto da implementação de políticas públicas, proporcionando ampla gama de informações, sejam elas contábeis, econômicas ou políticas.

No caso do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), essa fonte de análise se revela imprescindível, uma vez que a Constituição de 1988 determina, em seu Artigo 225, que: “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”. O § 1º do artigo, por sua vez, determina ao poder público uma ampla gama de deveres, fazendo com que os órgãos públicos da área ambiental tenham múltiplas obrigações.

Tradicionalmente, o MMA não é contemplado com os recursos de que necessita para implementar todas as políticas ambientais no Brasil. Considerando que prioridades em políticas públicas são expressas pelas dotações orçamentárias, este estudo revela que os temas ambientais não têm tido sua importância reconhecida pelos diferentes governos desde 2002 até 2023.

Ademais, além de executar a maior parte do orçamento para manter a própria infraestrutura administrativa, o estudo revela que Organizações Não Governamentais (ONGs) e similares receberam mais do que o dobro de recursos que foram transferidos para Municípios. O estudo revela ainda que consórcios públicos foram relegados em 22 anos, ainda que fossem considerados prioritários no recebimento de recursos em temas importantes, como, por exemplo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2. ABORDAGEM METODOLÓGICA SOBRE O ESTUDO

2.1. ÓRGÃO FEDERAL REPRESENTADO NO ESTUDO

O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) é o órgão responsável pela Política Nacional de Meio Ambiente. Além disso, é também responsável pela Política Nacional de Recursos Hídricos (exceto no período 2019-2022), a Política de Preservação e Conservação dos Ecossistemas e da Biodiversidade das Florestas, a Política para a Integração do Meio Ambiente e Produção, as Políticas e Programas Ambientais para a Amazônia Legal, o Uso Sustentável dos Recursos Naturais, a Proposição de Estratégias, Mecanismos e Instrumentos Econômicos e Sociais voltados para a Melhoria da Qualidade Ambiental e a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Nesse cenário, o MMA, atendendo às suas obrigações legais e à sua missão como instituição de formulação e implementação de políticas públicas ambientais, é um dos responsáveis pelo aporte dos recursos financeiros necessários à implementação dessas atividades. As despesas do orçamento do órgão, conforme o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), podem ser executadas diretamente ou por outros órgãos, mediante destaques ou

descentralizações de recursos, conforme delineado na execução orçamentária e financeira.

Dessa forma, buscou-se avaliar, junto ao sistema de informação de dados do orçamento público federal, as ações orçamentárias relacionadas ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), contemplando as funções orçamentárias cuja execução tenha sido descentralizada para Municípios (Códigos 40, 41 e 42) e para consórcios municipais (Códigos 70, 71 e 72).

2.2. RECORTE TEMPORAL ADOTADO

Para avaliação das ações orçamentárias aplicadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima foi considerado o recorte temporal de 2002 a 2023 e todos os programas e ações no âmbito de atuação desse Ministério.

2.3. FONTE DOS DADOS

Os dados utilizados nessa avaliação orçamentária foram extraídos do portal eletrônico Siga Brasil, sistema de informações sobre orçamento público federal gerido pelo Senado Federal.

3. AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

Além da avaliação da execução orçamentária de forma geral, foram avaliados os repasses de orçamento do MMA para Municípios e consórcios públicos, orçamento total e emendas parlamentares, considerando as ações programáticas desenvolvidas e fomentadas pelo órgão.

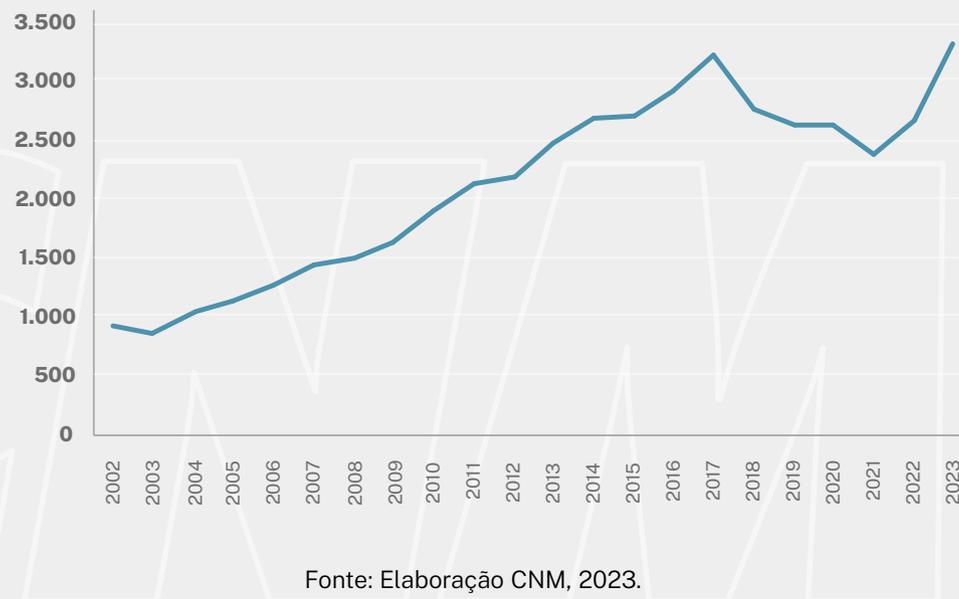
Nesse contexto, há vários fatores a serem considerados com relação à alocação de verbas por parte do MMA. A Confederação evidencia que deve ser considerada a Lei Complementar nº 140/2011, a qual fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas seguintes ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à:

- proteção das paisagens naturais notáveis;
- proteção do meio ambiente;
- combate à poluição em qualquer de suas formas; e
- preservação das florestas, da fauna e da flora.

Portanto, essa lei normatiza a competência comum dos Entes federados em matéria ambiental, porém pressiona financeiramente Estados e Municípios.

O total do orçamento do MMA no período de 2002 a 2023 foi de mais de R\$ 46 bilhões, sendo que o valor máximo anual pago foi de R\$ 3,3 bilhões em 2023, conforme Figura 1, valor insuficiente para atender às atribuições fixadas em lei, uma vez que boa parte dos recursos é para pagamento de servidores ativos e inativos.

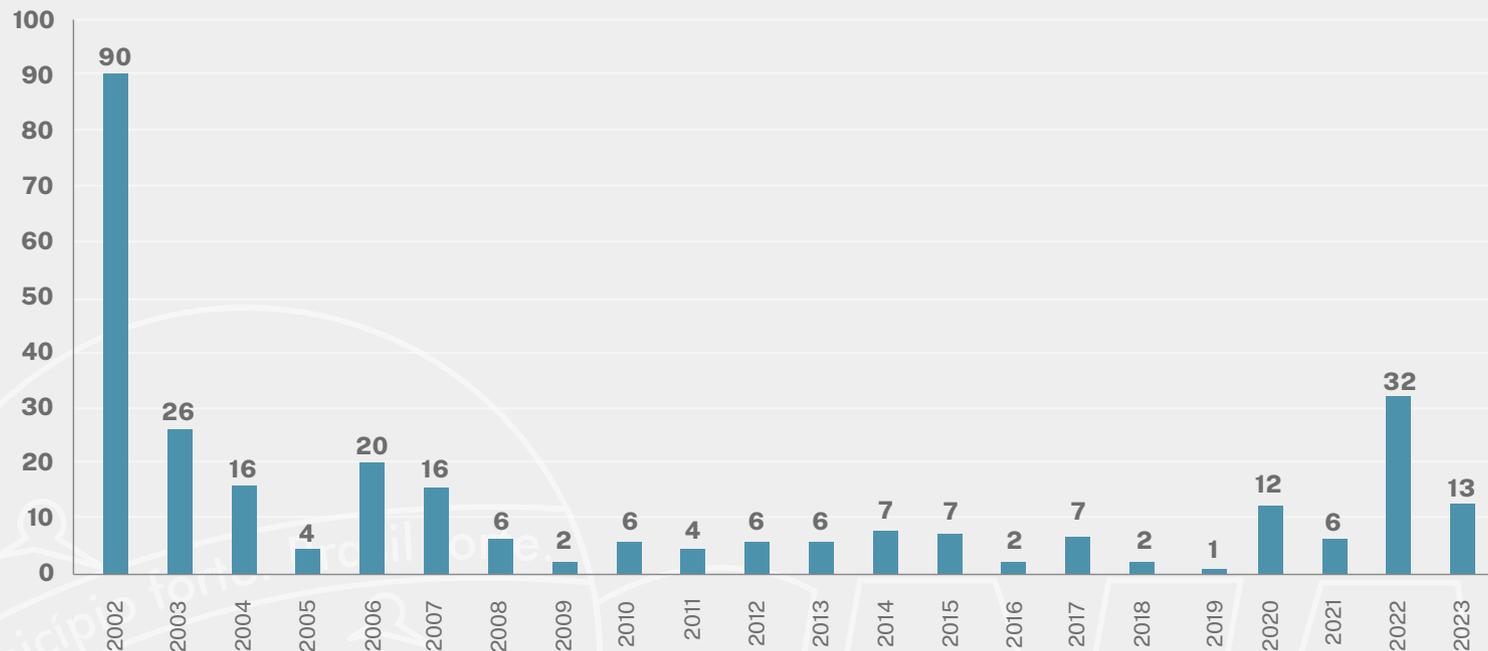
Figura 1 – Execução orçamentária do MMA



Avançando mais um pouco na escala temporal, em 2023 o valor máximo anual pago foi de R\$ 3,3 bilhões e o repasse para Municípios e consórcios públicos foi de 13

milhões. Este valor foi inferior ao pago em 2022, e segue insuficiente para apoiar a gestão ambiental municipal brasileira.

Figura 2 – Repasse para Municípios e Consórcios Públicos entre 2002 e 2023 (em R\$ milhões)



Fonte: Elaboração CNM, 2024.

Em contraponto, o menor repasse para Municípios e consórcios públicos foi em 2017 de apenas R\$ 7 milhões. Considerando o valor do orçamento total entre os anos de 2002 a 2023 de R\$ 46 bilhões, o valor total do orçamento repassado para os municípios foi de 0,0063% (em valores R\$ 291,5 milhões). Claramente, esse valor não é suficiente

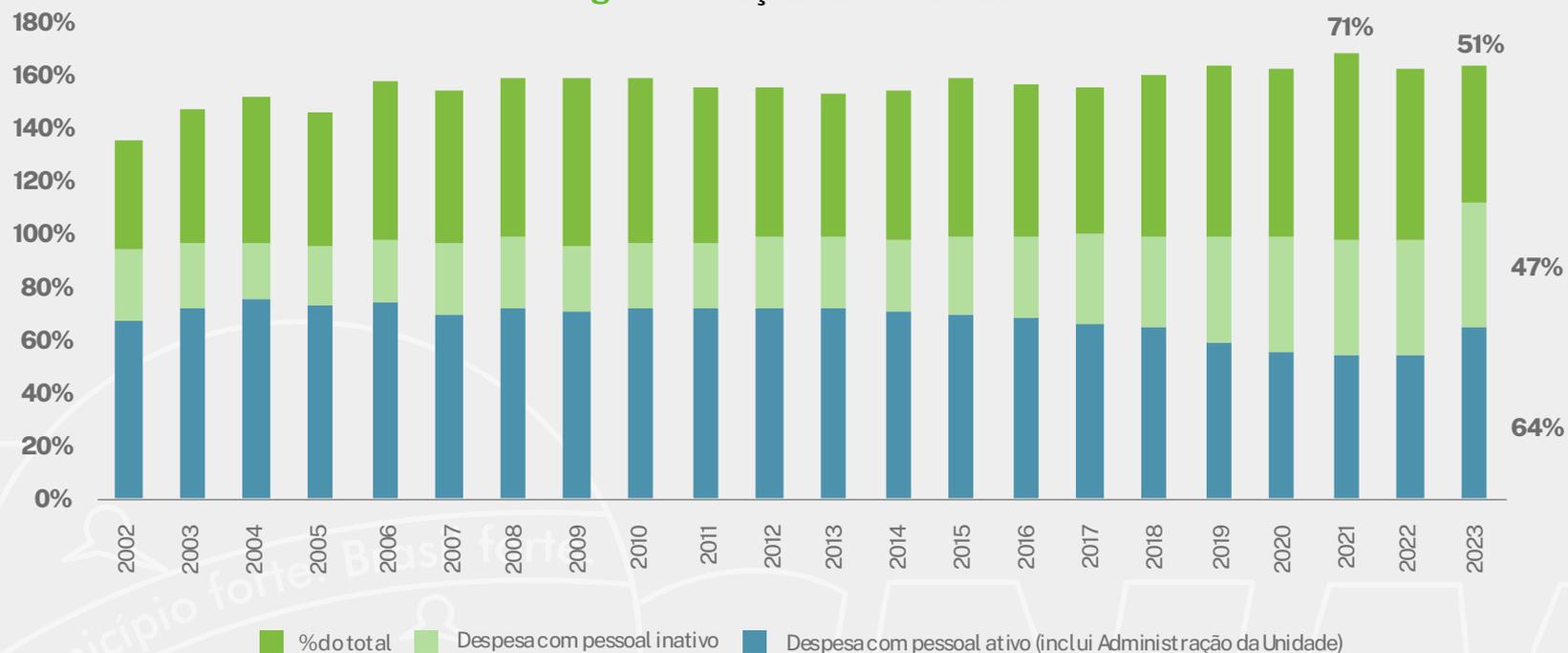
para apoiar as demandas de gestão ambiental de 5.568 Municípios brasileiros.

Sobre o volume de despesas com o custeio dos servidores federais do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), apresentou um aumento

crescente desde 2002, alcançando o seu ápice em 2021 com o percentual de 71%. Em 2023, o percentual total do volume de despesas de pessoal reduziu para 51%, no

entanto seu maior gasto ao longo dos 22 anos foi com servidores inativos (47%) (Figura 3).

Figura 3 – Orçamento do MMA

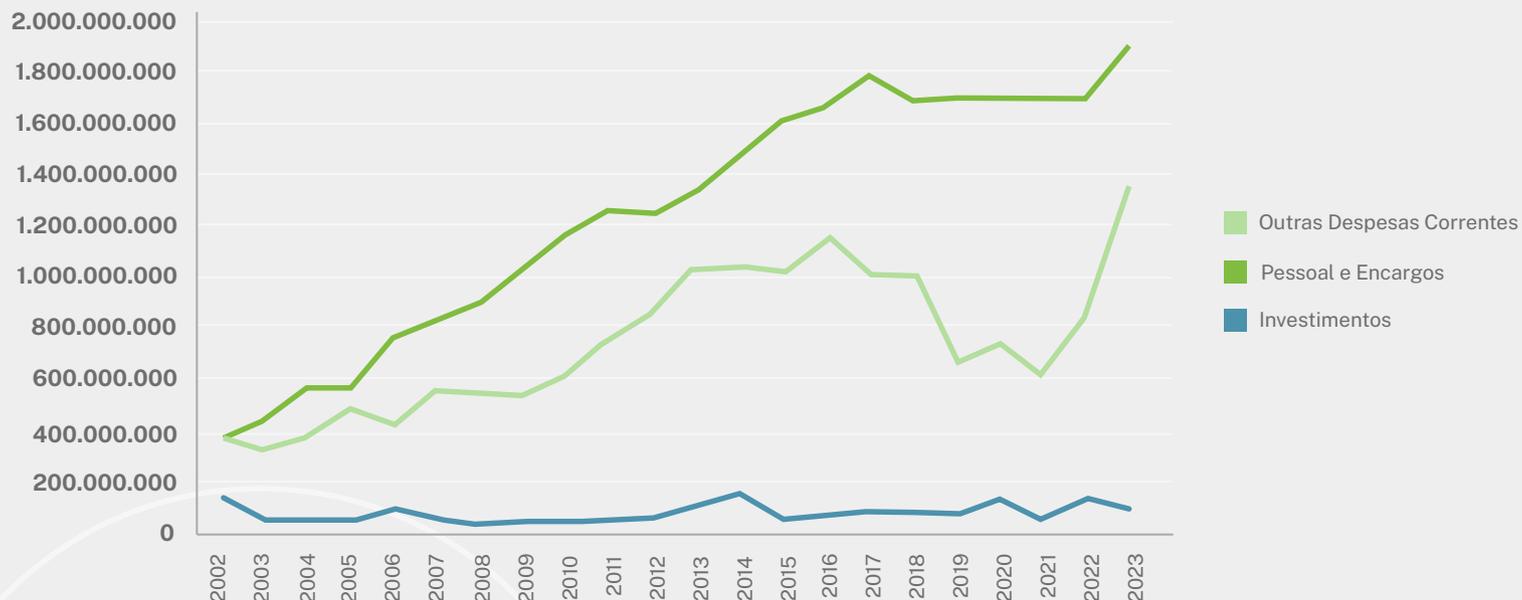


Fonte: Siga Brasil/Senado. Elaboração: Área Técnica/CNM, 2024.

Resumidamente, cerca de 59% dos recursos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) ao longo de 22 anos (2002 - 2023) foram destinados a pagamento de despesas com pessoal, sendo 66% desse valor destinado ao pessoal ativo e 33% ao pessoal inativo.

Quanto à natureza das despesas, os recursos repassados a Municípios e consórcios públicos estão concentrados em “Outras despesas correntes” e em “Investimentos”, as quais não aumentaram na mesma proporção aos pagamentos de servidores (Figura 4).

Figura 4 – Comparativo de despesas totais do MMA de 2002 a 2023



Fonte: Elaboração CNM, 2024.

A Figura 4 ressalta a urgente necessidade de aporte de recursos para que o MMA possa cumprir com suas ações e competências, considerando que os recursos para “Investimentos” não apresentaram aumento significativo desde 2002, quando era de R\$128 milhões. O menor valor verificado foi de apenas R\$ 34 milhões em 2008 e o maior valor foi de R\$140 milhões em 2014.

3.1. TEMAS E AÇÕES PROGRAMÁTICAS DO MMA PARA MUNICÍPIOS E CONSÓRCIOS DE 2002 A 2023

Sobre as ações programáticas, assim como ocorre em outros ministérios e estruturas do governo federal, há centenas de ações com nomes similares, com grafia incorreta, com nomenclatura genérica e até nomenclaturas incompletas, além de ações que envolvem mais de um tema na área ambiental. Dessa forma, uma análise mais aprofundada sobre o investimento do MMA por tema nas ações programáticas se mostrou inviável diante do tempo disponível.

O levantamento de dados identificou que das 118 ações programáticas que receberam R\$ 291,5 milhões para serem destinadas a Municípios e consórcios públicos, a grande maioria delas podem ser agrupadas em poucos temas, principalmente devido às mudanças de governo que em 22 anos tiveram como consequência a criação de novas ações, ainda que possuíssem o mesmo tema de ações antigas. Isso denota a ausência de organização no direcionamento de recursos do MMA nas ações programáticas.

Ao fazer um recorte mais detalhado em relação ao número de ações que receberam repasses e o percentual

de distribuição destes valores, das 118 (cento e dezoito) ações programáticas, **20 (vinte) ações receberam cerca de 74%** dos repasses, ao passo que **40 (quarenta) ações receberam cerca de 90% dos repasses**. Nesse sentido, esses dados demonstram a evidente disparidade na distribuição desses valores, quando se faz a relação entre o número de ações programáticas do MMA e o percentual recebido por cada uma.

Citamos como exemplo as cinco ações que mais receberam recursos no período analisado, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Cinco ações que mais receberam repasses financeiros por parte do MMA

Cod.	Ação	Valor
2957	Fomento a projetos de manejo e conservação de recursos hídricos	24.341.194,17
7989	Projetos demonstrativos de gestão integrada de resíduos sólidos e saneamento ambiental	23.278.893,72
2960	Fomento a projetos de ordenamento da coleta seletiva de lixo	22.725.716,21
2E87	Apoio a formulação e implementação de políticas e programas	15.558.964,73
21A9	Implementação de programas, planos e ações para melhoria da qualidade ambiental urbana	15.470.993,84

Fonte: CNM, 2024.

Conforme se pode observar, os recursos para as ações acima envolvem majoritariamente dois temas: recursos hídricos e saneamento. Para saneamento, tem-se os serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos. Assim, observa-se que se faz necessário uma melhor organização na forma de descrição das ações que recebem recursos do governo federal, o que contribuirá diretamente para o controle social e transparência na execução dos gastos públicos.

Entender o direcionamento dos gastos públicos federais e a fonte dos recursos permitirá aos gestores municipais planejar suas políticas públicas ambientais em nível local, mas isso somente será possível se a União se estruturar melhor, deixando claro quais ações possuem recursos e a forma de acesso aos recursos.

Dessa forma, verifica-se um maior direcionamento para poucos temas da política ambiental, conforme visto anteriormente.

3.2. VALORES REPASSADOS A MUNICÍPIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS PELO MMA DE 2002 A 2023

Ainda que o marco legal de consórcios públicos seja de 2005, consórcios já existiam antes da lei, e, observando

a Tabela 1 vemos que apesar da importância dos consórcios como um meio de ganhar escala e reduzir custos na implementação de políticas públicas, não houve prioridade na atuação do MMA em repassar recursos para os consórcios.

Tabela 1 – Valores transferidos pelo MMA de 2002 a 2023 para Municípios e consórcios

Mod.Apl.(Desc)	Total	Total(%)
Municípios	267.935.342	92%
Consórcios Públicos	10.687.277	4%
Execução delegada a consórcios públicos	12.881.958	4%
Total	291.504.577	100%

Fonte: Elaboração CNM, 2024.

A Tabela 2 demonstra que repasses aos Municípios e consórcios públicos não foram equivalentes e, considerando a execução orçamentária em seu todo (Tabela 3), Municípios e consórcios públicos representam 1% e 0% do total de aplicação de recursos, respectivamente.

Tabela 2 – Execução Orçamentária do MMA por modalidade de 2002 a 2023.

Mod. Apl. (Desc)	Total (BRL)	Total (%)
Estados e DF	934,110,065	2%
Municípios	267,935,342	1%
Instituições privadas sem fins lucrativos	1,034,739,493	2%
Entidades multigovernamentais	5,895,036	0%
Consórcios Públicos	10,687,277	0%
Execução delegada a órgãos públicos	12,881,958	0%
Exterior	712,934,171	2%
Aplicação Direta	40,472,930,658	87%
Intraorçamentária	2,980,432,181	6%
Total	46,432,546,181	100%

Fonte: Elaboração CNM, 2024.

3.3. AVALIAÇÃO DE REPASSES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA PARA OS MUNICÍPIOS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS ENTRE OS ANOS DE 2002 E 2023

A Figura 5 apresenta os dez Municípios que mais receberam recursos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

Figura 5 – Municípios que mais receberam recursos do MMA

Fonte: Elaboração CNM, 2023.

Dentre os 10 Municípios que mais receberam recursos, seis são considerados de grande porte, três de médio porte e apenas um de pequeno porte. Percebe-se que as maiores cidades foram as que mais receberam recursos. É possível que isso se dê pela maior capacidade e estrutura técnica para a elaboração e acompanhamento de projetos e convênios.

Nesse contexto, a CNM evidencia a necessidade de direcionamento de ações focadas nos Municípios pequenos, de até 50 mil habitantes, os quais necessitam de apoio

técnico para acessar recursos e implementar projetos ambientais. Caso contrário, a atuação do MMA continuará a ocorrer de forma desequilibrada do ponto de vista da federação, privilegiando cidades maiores em detrimento de 90% dos Municípios brasileiros.

Outro dado importante é apresentado na Tabela 3, em que é observado que o valor do repasse de recursos para Municípios e consórcios públicos representa apenas 1% do valor do orçamento do MMA.

Tabela 3 – Comparação de valores de repasse do MMA

2002 - 2023	Valor	% Orçamento MMA
Total do orçamento	R\$ 46.433.000,00	100%
Total para Municípios e consórcios públicos	R\$ 291.504.576,92	1%
Total para os 10 Municípios brasileiros que mais receberam	R\$ 73.963.080,19	0%

Fonte: Elaboração CNM, 2024.

3.3. AVALIAÇÃO DE REPASSES DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA ATRAVÉS DE EMENDAS PARLAMENTARES ENTRE OS ANOS DE 2002 E 2023

Como forma de detalhamento para este ponto, emendas parlamentares constituem-se como instrumentos que têm a atribuição de permitir que o Poder Legislativo faça alterações no orçamento anual, possibilitando desta forma, que parlamentares possam destinar recursos com a finalidade de fomentar a execução de políticas públicas.

Conforme o Senado Federal, há quatro tipos de emendas:

- individuais (autoria de um senador ou deputado);

- de bancada (emendas coletivas de autoria das bancadas parlamentares, podendo ser estaduais ou regionais);
- de comissão (apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado, ou ainda pelas mesas diretoras); e
- da relatoria (feitas pelo deputado ou senador que é responsável pelo parecer final sobre o orçamento (relatório geral), sendo que os autores das emendas indicam o Ente federado que receberá os recursos).

A Tabela 4 evidencia duas informações extremamente importantes sobre repasses através de emendas parlamentares realizadas pelo MMA entre os anos de 2015 e 2023:

1. A maioria foi feita na modalidade emendas individuais;

2. Em 2020 e 2021 o repasse foi realizado majoritariamente através da relatoria, o que dificulta o controle social sobre o orçamento federal. O ano de 2022 apresenta mais uma vez o retorno do cenário em que

a maior parte dos repasses foram realizados através de emendas individuais e em 2023, os repasses foram exclusivamente via emendas individuais.

Tabela 4 – Repasses por emendas parlamentares para o MMA entre 2015 e 2023¹

Emendas	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Individual	100%	100%	100%	100%	100%	1%	27%	82%	100%	32%
Bancada Estadual	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Comissão	0%	0%	0%	0%	5%	9%	8%	0%	0%	5%
Relator	0%	0%	0%	94%	64%	9%	0%	0%	0%	63%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: CNM, 2024.

É importante destacar que as políticas de gestão ambiental não podem depender somente de recursos provenientes de emendas parlamentares, principalmente através de emendas individuais como observado na análise para esse recorte temporal.

3.4. AVALIAÇÃO DOS VALORES INVESTIDOS EM AÇÕES PROGRAMÁTICA DO MMA ENTRE OS ANOS DE 2002 E 2023

Ações programáticas refere-se as ações com recursos disponibilizados pelo governo federal. É uma estratégia para viabilizar o repasse do recurso.

Conforme dito anteriormente no item 3.1, em relação ao número de ações que receberam repasses e o percentual de distribuição destes valores, das 118 (cento e dezoito) ações programáticas, 20 (vinte) ações receberam cerca de 74% dos repasses, ao passo que 40 (quarenta) ações

¹ Este recorte temporal foi utilizado pelo fato de não haver dados disponíveis no Siga Brasil (sistema de informações sobre orçamento público federal gerido pelo Senado Federal) para períodos anteriores.

receberam cerca de 90% dos repasses, o que demonstra a disparidade na distribuição desses valores quando se faz a relação entre o número de ações programáticas do MMA e o percentual recebido por cada uma.

Dentro dessa linha de análise, verificou-se (figura 5) que 10 ações programáticas receberam 56% dos repasses.

Figura 5 – Ações Programáticas do MMA para Municípios de 2002 a 2023 (%)



Fonte: CNM, 2024.

Dentre os temas das ações programáticas destaca-se recursos hídricos com 22% dos recursos e resíduos sólidos

e saneamento com 24% do valor total dos recursos disponibilizados para Municípios e consórcios. Ainda observando

as ações, verifica-se que três ações programáticas concentraram maior volume de transferências: Recursos Hídricos - Fomento a Projetos de Manejo e Conservação de Recursos Hídricos; Resíduos Sólidos - Projetos Demonstrativos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Saneamento Ambiental, e Fomento a Projetos de Ordenamento da Coleta Seletiva de Lixo, as quais somadas representam 24% dos repasses, quando comparadas ao restante das ações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos dados apresentados pode-se aferir algumas considerações:

I. O orçamento do MMA no período de 2002 a 2023 apresentou valor insuficiente para atender às atribuições fixadas em lei, sendo seu maior fluxo despesas relacionado à natureza “Pessoal e Encargos”, o que envolve pagamento a servidores ativos e inativos;

II. Há evidente disparidade na distribuição desses valores quando se faz a relação entre o número de ações programáticas do MMA e o percentual recebido por cada uma, além de falta de padrão na descrição das ações, o que torna inviável uma análise mais detalhada;

As 10 ações programáticas destacadas somaram juntas 56% dos repasses destinados exclusivamente a Municípios e consórcios públicos, ou seja, R\$164.121.938,58, de um valor total de R\$ 291.504.576,92, foram investidos através do MMA no período de 2002 a 2023, conforme levantamento realizado através do portal eletrônico Siga Brasil.

III. O valor do repasse de recursos para Municípios e consórcios públicos representa apenas 1% do valor do orçamento do MMA, indicando que o Ministério precisa com urgência priorizar recursos para a gestão local no intuito de cumprir seu papel de implementar políticas públicas ambientais nacionais de forma articulada e pactuada com os atores públicos.

IV. A maioria das Políticas de Gestão Ambiental para Municípios depende de recursos provenientes de emendas parlamentares, principalmente emendas individuais oriundas de um único deputado ou senador;

V. Os recursos repassados por ações programáticas precisam ser mais bem distribuídos nas diversas áreas que são abarcadas pelo MMA;

VI. Desde sua criação o MMA não é contemplado com os recursos de que necessita. Considerando que prioridades em políticas públicas são definidas por dotação orçamentária, pode-se dizer que as

ações e atividades da área ambiental não são prioritárias para os diferentes governos; e

VII. O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima precisaria ter um aporte maior de recursos do Orçamento da União, de modo a conseguir executar as suas múltiplas atribuições e sinalizar, politicamente, a valorização de suas atividades.



www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel: (51) 3232-3330