

Análise da Efetividade da Execução do Programa Temático “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável” no Plano Plurianual 2020-2023 do Estado do Pará

Analysis of the Effectiveness of the Execution in the Thematic Program “Environment and Territorial Planning” in the Multiannual Plan 2020-2023 of the State of Pará

Caio Henrique de Jesus Silva Moraes¹

Bruno Soeiro Vieira²

Resumo

Este artigo objetivou analisar o planejamento orçamentário do Estado do Pará de 2020 a 2023, focando na execução do Programa Temático “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável” presente no Plano Plurianual. A relevância da temática decorre da sensibilidade da proteção ambiental no Brasil, que é vulnerável às convicções políticas dos gestores, como já destacado pelo STF na ADPF 651. Contudo, não há ampla discussão sobre a influência do Poder Executivo na efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado por meio da atividade financeira. Utilizou-se uma metodologia quali-quantitativa, com abordagem exploratória, por meio de levantamento bibliográfico e jurisprudencial sobre o dever estatal de proteção ambiental e o desenvolvimento da atividade financeira do Estado para efetivar esse direito. A pesquisa incluiu uma análise do ciclo orçamentário do Pará dentro do Programa Temático citado, examinando o Plano Plurianual 2020-2023, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais. Constatou-se que o orçamento destinado à pauta ambiental aumentou em 101,6% em relação ao previsto no PPA, mas apenas 35,7% desses valores foram efetivamente executados. Apesar disso, algumas metas físicas superaram as expectativas, com entregas acima de 400% do previsto, sugerindo um possível subdimensionamento dos resultados esperados.

Palavras-chave: Meio ambiente. Atividade Financeira do Estado. Plano Plurianual.

¹ Discente do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará – UFPA.

² Orientador: Professor Dr. Docente do Curso de Bacharelado em Direito da Faculdade de Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará – UFPA.

Abstract:

This article analyzed the budget planning of the State of Pará from 2020 to 2023, focusing on the implementation of the Thematic Program "Environment and Territorial Planning" within the Multi-Year Plan. The relevance of this topic stems from the sensitivity of environmental protection in Brazil, which is vulnerable to the political convictions of managers, as highlighted by the Supreme Federal Court (STF) in ADPF 651. However, there is little discussion about the influence of the Executive Branch on the enforcement of the right to a balanced environment through financial activity. A qualitative and quantitative methodology was employed, with an exploratory approach, through a bibliographic and jurisprudential review on the state's duty to protect the environment and how the state's financial activity develops to enforce this right. The research included an analysis of Pará's budget cycle within the Thematic Program, examining the 2020-2023 Multi-Year Plan, the Budget Guidelines Laws, and the Annual Budget Laws. It was found that the budget allocated to environmental issues increased by 101.6% compared to what was initially planned in the Multi-Year Plan, but only 35.7% of these funds were actually executed. Despite this, some physical targets exceeded expectations, with deliveries over 400% of the planned amount, suggesting a possible underestimation of the expected outcomes.

Keywords: Environment. State Financial Activity. Multi-Year Plan.

1. Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Título VIII - Da Ordem Social, no Capítulo VI - Do Meio Ambiente, a partir do art. 255, dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público, e também a coletividade, o dever de preservá-lo e defendê-lo. A partir do §1º do mesmo dispositivo, também são dispostas diversas outras obrigações ao Estado no âmbito da proteção ambiental. Portanto, nota-se que, em que pese o dever de proteção seja compartilhado com a coletividade, a Carta Maior atribuiu uma função protagonista ao Poder Público.

A Constituição Estadual do Pará, de forma mais vanguardista, em seu art. 252, no Capítulo dedicado ao Meio Ambiente, dispõe que a proteção e a melhoria do meio ambiente serão prioritariamente consideradas na definição de qualquer política pública do Estado.

Krell, na obra *Comentários à Constituição*, afirma que é incontroverso o entendimento de que o art. 225 da Constituição é um direito fundamental autêntico, em que pese esteja apartado do Título II da Carta Cidadã, uma vez que o catálogo de direitos fundamentais é materialmente aberto, nos termos do seu art. 5º, §2º (Krell, 2013). Sobre

esse direito, o autor afirma que se trata de um direito público subjetivo, pois simultaneamente exerce uma função negativa, a qual garante aos indivíduos a defesa contra agressões ilegais no seu âmbito material, e uma vertente positiva, que impõe ao Poder Público o dever de atuar em favor de sua efetividade (Krell, 2013).

Nos termos do art. 5º, §1º da CRFB, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, isso significa dizer que os direitos fundamentais previstos na Carta Cidadã, por si sós, podem ser imediatamente aplicados e dotados de plena eficácia, não necessitando de manifestação complementar do Poder Legislativo. Cabe ressaltar ainda que essa disposição não se aplica somente aos direitos previstos no Título II, mas a todos previstos no diploma maior, inclusive o do art. 225.

No entanto, nem sempre houve tutela constitucional do direito ao meio ambiente, nem reconhecimento dele como direito fundamental. A crise ambiental pela qual a humanidade começou a passar a partir do final do século XX é fruto de um modelo de desenvolvimento científico e tecnológico que não considerou em nenhum momento as suas consequências ambientais (Nunes Júnior, 2004).

Segundo Silva, somente quando esse nível de degradação passou a ameaçar o bem-estar, a qualidade de vida, e principalmente a própria sobrevivência da humanidade, a tutela jurídica do meio ambiente passou a ser pautada a nível constitucional (Silva, 2000).

Noutra perspectiva, o Estado brasileiro ter se comprometido a preservar o patrimônio ambiental nacional por meio de diversas prestações positivas gera uma consequência prática imediata, qual seja, a necessidade de organizar e destinar verbas para o adimplemento desse dever. Nessa seara, sob a perspectiva do Direito Financeiro, entende-se por *necessidade pública* o fenômeno pelo qual o Estado decide politicamente elevar uma perspectiva de direito à uma obrigação de prestação positiva por sua parte, ressalta-se o aspecto político desse conceito (Oliveira, 1993).

Portanto, pode-se concluir que após a promulgação da Constituição Cidadã o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado passou a ser considerado uma necessidade pública primária, ou seja, de interesse geral, incluindo das futuras gerações.

Segundo doutrina de Harada, essas necessidades públicas são atendidas por meio da atividade financeira do Estado, entendida como a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades estatais, que, em última análise, se resumem à realização do bem comum. Por sua vez, a atividade financeira do Estado, sob a perspectiva jurídica, é o objeto de estudo do Direito Financeiro, ramo do Direito Público (Harada, 2016).

Aprofundando na perspectiva financeira, Torres afirma que a Constituição Federal proclamou o Princípio do Planejamento ou Programação, pelo qual dispôs acerca da sistemática orçamentária brasileira, na qual o planejamento prévio por meio de lei é requisito para toda atividade financeira do Estado. Nessa toada, dispõe que o planejamento orçamentário brasileiro é dividido em três planos distintos: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, todos instrumentalizados por meio de leis em sentido estrito (Torres, 2006).

Utilizando-se como recorte de pesquisa o Estado do Pará, haja vista sua importância regional, como um dos entes federados amazônicos de maior relevância nacional, além de seu extenso território de mata nativa preservada, bem como sua biodiversidade, o presente trabalho analisou o Planejamento Orçamentário do Estado do Pará durante o período de 2021 a 2023, com seus respectivos instrumentos legais, a fim de constatar como se desenvolveu a execução do Programa Temático “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial” contido no Plano Plurianual desse período.

A discussão sobre a temática da atividade financeira do Estado no âmbito da proteção ambiental é de suma importância, considerando a histórica (e catastrófica) gestão federal no quadriênio 2019-2022. Nesse período foi notório o sucateamento dos órgãos como o Ibama, ICMBio, e de outros membros do Sistema Nacional de Meio Ambiente, bem como o esvaziamento normativo, o qual chegou a ser levado à discussão no STF.

No que tange ao esvaziamento normativo, o princípio de vedação ao retrocesso, ou *non cliquet*, chegou a ser usado pelo Supremo Tribunal Federal para fundamentar a inconstitucionalidade de normas esvaziadoras do sistema normativo de proteção ambiental, vide a ADPF 651. No entanto, não há discussão sobre o esvaziamento operacional causado pelo corte orçamentário nessa área.

A partir desses pressupostos, focando no dever do Poder Público, mas sem desconsiderar a importante atuação da sociedade civil, surge o questionamento dentro de um recorte regional: de que maneira se implementou a execução das leis de planejamento orçamentário e financeiro especificamente no que tange a efetivação da proteção ambiental no Estado do Pará?

Para isso, o presente artigo comparou o conteúdo do Plano Plurianual de 2021-2023 com o que consta nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais relativamente ao Programa Temática “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável” a fim de aferir a efetividade do seu planejamento. Para tanto, inicialmente foi realizado um levantamento doutrinário e jurisprudencial acerca da importância da proteção

ambiental dentro do Estado brasileiro, bem como sua caracterização como necessidade pública, partindo em seguida para análise dos instrumentos orçamentários, suas naturezas, funções e finalidades, bem como seu desenvolvimento. Posteriormente foram apresentados e esquematizados o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais do Estado do Pará, relativamente a exclusivamente o programa temático “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável” durante o período de 2020-2023, aferindo sua efetividade. Por fim, a partir dos dados, apresentou-se um quadro-geral da efetividade do planejamento para o programa temático “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável”.

A pesquisa foi preponderantemente de natureza quali-quantitativa, desenvolvida inicialmente por meio de uma abordagem exploratória sobre a temática, por meio da realização do levantamento do referencial bibliográfico no Google Scholar e no Acervo das Bibliotecas da Universidade Federal do Pará, selecionando, livros, artigos, teses, dissertações publicadas entre 2000 e 2023 a fim de identificar doutrinas consolidadas acerca da relação entre as prestações positivas estatais e a efetiva tutela do meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado, e também acerca do sistema orçamentário brasileiro.

A pesquisa foi realizada utilizando-se de palavras-chave, e análise de sumários de livros relacionados ao Direito Ambiental e ao Direito Financeiro, em língua portuguesa, como “direito ao meio ambiente”, “prestações positivas”, “necessidades públicas”, “orçamento”, “ciclo orçamentário”, recorrendo ao operador lógico “and” para combinação das palavras-chave e estreitamento da busca.

Posteriormente foi realizado um levantamento documental no site da Secretaria de Planejamento e Administração do Estado Pará a fim de obter cópia do Plano Plurianual do Estado do Pará do exercício de 2020 a 2023, e das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais dos respectivos anos.

Após da realização da revisão bibliográfica e o levantamento documental indicados, buscou-se comparar o planejamento orçamentário proposto para o Programa Temático “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável” com o que efetivamente foi executado, a fim de verificar qual o nível de prioridade orçamentária tem sido dado à efetivação do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado no âmbito do Estado do Pará.

As fontes de pesquisa utilizadas foram fontes primárias como levantamento da literatura sobre o tema, como dissertações, artigos e legislação; e as fontes secundárias, oriundas das análises desses materiais coletados.

O artigo foi composto por 3 seções, além da introdução e da conclusão. A seção 2

discorreu sobre a caracterização da proteção ambiental como necessidade pública e consequentemente a necessidade de investimento de orçamento público na área. A seção 3, por sua vez, se debruçou sobre como o sistema de planejamento orçamentário está previsto na Constituição Federal e na legislação competente; bem como faz os adendos e comentários doutrinários e jurisprudenciais necessários para o melhor entendimento da temática. Por fim, na seção 4, analisou como o Programa Temático “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável” foi efetivado nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais durante o período de 2020 a 2023.

2. Breves considerações acerca do enquadramento da proteção ambiental como necessidade pública

Conforme já exposto, não há dúvida que a Constituição Federal brasileira de 1988 enquadrou o direito ao meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado como um direito fundamental, tendo aplicabilidade imediata, conforme o art. 255 c.c. art. 5º, §2º da CF, bem como atribuiu ao Estado uma função protagonista na proteção desse direito.

No entanto, para o enquadramento dessa atividade estatal como uma necessidade pública, é necessário antes a análise de alguns pressupostos básicos inatos ao Direito Financeiro.

2.1. Necessidades Públicas e Atividade Financeira do Estado

Segundo Oliveira, as necessidades públicas são, antes de qualquer desenvolvimento de conceito mais complexo, decisões políticas. Isto porque é o Estado quem as determina por meio do texto constitucional e de outras normas legais. Ressalta-se ainda que essas decisões são tomadas dentro uma conjuntura política, social, econômica extremamente complexa, com diversas variáveis (Oliveira, 1993).

A proteção ambiental é um exemplo de como as necessidades públicas podem variar de acordo com o contexto da época, uma vez que, até 1988, o Estado brasileiro nunca tinha dado patamar constitucional a essa temática (Amado, 2017). Nessa senda, além de constitucionalizar a proteção ambiental, tal obrigação estatal foi compartilhada com todos os entes federativos, quais sejam, a União, os Estados e DF, e Municípios, nos termos do art. 23 da CF.

Em suma, pode-se sintetizar o conceito de necessidade pública da seguinte forma,, nas palavras de Oliveira: “*Amplamente, pois, pode-se falar que tudo aquilo que incumbe ao Estado prestar, em decorrência de uma decisão política, inserida em norma jurídica, é necessidade pública.*” (Oliveira, 1993, p. 11).

Segundo Harada, o Estado moderno se desenvolveu para que a realização dessas necessidades ocorra por meio do sistema de despesas públicas, o qual consiste no pagamento em dinheiro dos bens e serviços necessários para a consecução desses fins (Harada, 2016). Nesse sentido, a fim de adquirir, organizar e despender recursos financeiros para essas ações, o Estado realiza a Atividade Financeira.

Harrison Leite, conceitua a atividade financeira do Estado como:

A atividade financeira consiste, em síntese, na criação, obtenção, gestão e dispêndio do dinheiro público para a execução de serviços afetos ao Estado. É considerada por alguns como o exercício de uma função meramente instrumental, ou de natureza adjetiva (atividade-meio), distinta das atividades substantivas do Estado, que visam diretamente a satisfação de certas necessidades sociais, tais como educação, saúde, construção de obras públicas, estradas, etc (atividades-fim) (LEITE, 2020, p. 43).

2.2. Enquadramento da atividade estatal de proteção ambiental como necessidade pública

Segundo Sarlet, ao Estado incumbe o dever geral de efetivação dos direitos fundamentais, inclusive preventivamente. Essa incumbência o obriga a adotar medidas positivas de diversas naturezas visando à efetivação, como proibições, autorizações, medidas legislativas de natureza penal etc (Sarlet, 2018).

Como já mencionado, as necessidades públicas advêm precipuamente de uma decisão política, materializada por meio de norma legal. No caso brasileiro, a proteção ambiental, a partir 1988, alcançou o patamar constitucional, portanto deve ser amplamente garantida, sob pena, inclusive, de efetivação direta por meio de judicialização.

Nessa senda, nos termos do art. 23, inciso VI da CF, a competência administrativa para proteção ambiental é dividida igualmente entre a União, os Estados e DF, e os Municípios, entendida aqui como a competência para prestação de serviços (Silva, 2005).

Portanto, não resta dúvida que o Estado brasileiro, por meio do seu ordenamento jurídico, deu relevância à proteção ambiental, responsabilizando-se pela sua efetivação.

3. A Sistemática do Planejamento Orçamentário previsto pela Constituição Federal e legislação competente.

3.1. Conceito de Orçamento

Segundo Oliveira, o orçamento, classicamente, era visto como uma peça onde estão contidas as previsões de receitas e autorizações para despesas, sem visar planos governamentais ou interesses coletivos - uma peça meramente contábil, de natureza financeira (Oliveira, 1993). Afirma, ainda, o autor que tal instrumento advém da necessidade de

autorização das despesas e das receitas do Estado pelo Parlamento, ou seja, o orçamento era entendido como uma ferramenta demonstrativa das receitas previstas e das despesas pretendidas visando a anuência do Parlamento.

No entanto, com a mudança da concepção da função do Estado - mais especificamente com o surgimento dos direitos de segunda geração e o desenvolvimento da ideia de Estado de Bem-estar social - o orçamento também deixou de ser um mero documento de caráter administrativo e contábil, para assumir a significação de elemento ativo com gravitação primordial sobre as atividades gerais da comunidade (Oliveira, 1993). Em síntese, o orçamento passou a ser um instrumento pelo qual o Estado atua sobre a economia, deixou de ser um documento estático com previsão de receitas e autorização de despesas para ser um documento dinâmico por meio do qual o Estado dirige os rumos da sociedade.

Em suma, pode-se sintetizar, modernamente, segundo Oliveira: *"orçamento é a lei que contém previsão de receitas e despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, por um certo período."* (Oliveira, 1993, pág. 68)

3.2. Plano Plurianual - art. 165, I, da CF/88

Doutrinariamente, o Plano Plurianual é conceituado como uma lei que estabelece o planejamento estratégico do governo a longo prazo - 4 anos - de forma a influenciar diretamente na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Desse modo, o PPA tem por objetivo estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a administração pública, para as despesas de capital e outras dela decorrentes (Leite, 2020).

Oliveira afirma que a ciência da economia demonstrou que o orçamento meramente anual não atende mais às necessidades públicas, haja vista o caráter instável de todos os aspectos extrínsecos a norma orçamentária - crises financeiras, desastres naturais, pandemias, mudanças de comportamento de consumo etc. Nesse contexto, o Plano Plurianual atua como instrumento de programação econômica, de programação da ação governamental, em consonância com a economia global da comunidade a que se refere (Oliveira 1993). Ressalta-se, portanto, que nenhum investimento de capital que ultrapasse mais de um exercício financeiro poderá ser realizado sem estar devidamente registrado no Plano Plurianual, conforme dispõe o art. 167, §1º da CF.

O Plano Plurianual, no Brasil, visa à integração de políticas, gestão estratégica, programas finalísticos, integrando-o somente aquelas que contribuem para a manutenção, expansão e aperfeiçoamento das ações de governo, das quais resultam um produto ou contraprestação direta por meio de bens ou serviços (Leite, 2020), vide o art. 165, §1º da CF:

art. 165 - § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Nos termos do 165, §9º, inciso I da CF/88, lei complementar deverá estabelecer exercício financeiro, vigência, prazos e elaboração do Plano Plurianual, no entanto tal normativo ainda não foi criado, motivo pelo qual o prazo para elaboração do PPA é regido pelo art. 35, §2º, I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Desse modo, o projeto de PPA deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Além disso, o art. 35, §2º do ADCT dispõe que a vigência do Plano Plurianual é de 4 (quatro) anos, até o final do primeiro exercício do mandato subsequente e o novo plano plurianual deverá ser encaminhado até 4 (quatro) meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro.

3.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias - art. 165, II da CF

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, conforme dispõe o §2º do art. 165 da CF/88, deve traçar regras gerais para a aplicação do plano plurianual e, simultaneamente, ao orçamento anuais, orientando a elaboração deste e traçando metas e prioridades daquele (Oliveira, 1993), *vide* o texto constitucional, sob a nova perspectiva desse instrumento dada pela EC nº 109/2021:

art. 165 - § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

É notório que a mudança trazida por essa emenda à Constituição objetivou a determinação expressa de que a LDO deve ser um instrumento de planejamento tático do orçamento do governo federal, trazendo metas objetivas sempre de acordo com o princípio do equilíbrio orçamentário.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias sempre deve preceder a proposição do orçamento anual subsequente, uma vez que suas funções abrangem a previsão de alterações na legislação tributária - isenções e incentivos fiscais - e como isso poderá refletir na diminuição ou aumento das receitas, bem como dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, limitando o empenho sempre que houver perigo de não alcance das metas fiscais (Harada, 2016).

Pode-se afirmar, portanto, que a LDO é um recorte do PPA que, a partir do domínio do contexto - alcance de metas de arrecadação, política, e outras variáveis - prioriza as pautas

mais importantes para o momento e dá mais foco no que o Estado considera necessário (LEITE, 2020).

Nos termos do art. 35, §2º, II do ADCT, o projeto de LDO deverá ser encaminhado até o dia 15 de abril (8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Ressalta-se aqui que, conforme dispõe o art. 57, §2º da CF/88, a sessão legislativa não será interrompida - lê-se "férias dos parlamentares" - sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Desse modo, a LDO entra em vigor imediatamente após a sua promulgação e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

3.4. Lei Orçamentária Anual - art. 165, III, CF/88

Conforme disposição constitucional, o orçamento anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o de seguridade social - de forma a consagrar o princípio da universalidade - uma peça única conterà todos os orçamentos. A lei orçamentária anual traz no seu corpo a disposição dos recursos propriamente ditos, abrangendo receitas e despesas, de forma a estarem presentes a execução dos previstos nas diretrizes, objetivos e metas do PPA, e as metas e prioridades da LDO (Oliveira, 1993).

O orçamento anual é compreendido dentro do exercício financeiro que, desde o Brasil-Império, tem coincidido com o ano calendário, isto é, abarca o período que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro (Harada, 2016).

Nos termos do art. 22 da Lei nº 4.320/64, as propostas de Lei Orçamentária Anual devem ser encaminhadas ao Poder Legislativo sempre acompanhadas de mensagem contendo a exposição das circunstâncias da situação econômico-financeira e da política econômica, bem como com as justificativas de receitas e fixação de despesas.

Segundo Harada, por fixação de despesas deve-se entender:

Direcionamento as receitas públicas para cumprimento das diversas finalidades estatais, atribuindo verbas a cada uma das diversas dotações orçamentárias, desdobrando-se cada uma delas em vários elementos de despesas, atendendo ao princípio da transparência orçamentária e possibilitando a fiscalização e controle eficiente dos gastos públicos pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas (Harada, 2005, pág. 130).

Segundo Leite, a LOA é a lei mais concreta dentre as leis orçamentárias, e por isso é a de maior importância no processo orçamentário, uma vez que é o desdobramento direto e natural das despesas realizadas no PPA e priorizadas na LDO. Afirma ainda o autor que o PPA "em alguns rincões" não passa de mera formalidade legal necessária para que se possa aprovar as demais leis orçamentárias, mas com pouca aplicabilidade prática e de pequena influência sobre a realidade (Leite, 2020).

Por fim, segundo o art. 35, §2º, III do ADCT, o projeto de lei orçamentária anual deverá ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

3.5. O Planejamento Orçamentário do Estado do Pará: considerações e especificidades

No âmbito estadual, o Plano Plurianual, de forma simétrica, está previsto na Constituição do Estado do Pará em seu art. 204, §9º e estabelece os planos e programas estaduais, regionais e setoriais, devendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual ser compatíveis com o PPA, vide a transcrição do dispositivo:

Art. 204. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais,

§ 1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma setorializada e regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital, inclusive para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º. O plano plurianual, cuja elaboração contará com a participação de entidades representativas da sociedade civil e dos Municípios, será aprovado no primeiro ano de cada período de governo, submetido à apreciação da Assembléia Legislativa até o dia trinta e um de agosto e terá vigência de quatro anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos estabelecidos no PPA.

A LOA, por sua vez, é o mecanismo de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública Estadual, cuja finalidade principal é concretizar as prioridades estabelecidas na LDO, sempre visando o equilíbrio entre receitas e despesas.

Nota-se, portanto, que o sistema orçamentário estadual é idêntico ao sistema orçamentário federal.

3.6. Problemáticas e inconsistências gerais sistema orçamentário brasileiro

Inicialmente, pode-se citar como uma das problemáticas mais evidente do sistema orçamentário brasileiro a falta de regulação por meio de lei complementar da matéria, nos termos do art. 165, §9º da CF/88, uma vez que até atualmente essa matéria é regulada pela Lei nº 4.320/64 e pelas disposições do ADCT, especificamente em seu art. 35, conforme já explanado em tópico anterior.

Ocorre que, como consequência dessa ausência de legislação específica, o sistema orçamentário ainda possui algumas inconsistências.

No que tange aos prazos, nota-se a inviabilidade para a elaboração de metas e prioridades para a Lei de Diretrizes Orçamentárias no primeiro ano de mandato, uma vez que o PPA do novo ciclo deve ser enviado até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato e a LDO do ano seguinte deve ser encaminhada até o dia 15 de abril de cada ano, e aprovada pelo Legislativo até 17 de Julho (Rezende e Cunha, 2005), vide a transcrição do art. 35, §2º do ADCT:

art. 35 - § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Outra consequência da mora legislativa em tela é a inexistência de previsão legal para os instrumentos de priorização das metas físicas definidas no Plano Plurianual, ou seja, existem metas previstas no PPA que acabam não sendo incluídas na LDO, bem como metas físicas incluídas na LDO que não são efetivadas no orçamento anual. Sendo que todo esse processo descrito não tem previsão normativa de regra de priorização, o que acaba fazendo com que algumas prestações do Estado sejam oportunizadas em detrimento a outras, de forma totalmente discricionária, e com muita probabilidade de influência política, principalmente na temática do meio ambiente, normalmente mitigada em favor de pautas desenvolvimentistas (Greggianin, 2005).

Paralelamente, durante a vigência da Constituição Federal de 1988, constata-se um demasiado número de alterações no PPA, de forma a ajustar os objetivos e as metas às restrições orçamentárias. Ocorre que esse tipo de mudança pode acarretar a perda da natureza intrínseca ao Plano Plurianual, qual seja, o planejamento estratégico a médio prazo, uma vez que por diversas vezes esse instrumento fica subordinado a contextos inerentes ao curto prazo das ações (Da Silva, 2007).

Por fim, considerando que os objetivos díspares do PPA e da LOA, por diversas vezes a falta do foco no planejamento das atividades pode acarretar a existências de diversas ações no Plano Plurianual que não são concretizadas ao longo de sua vigência por motivos injustificados. Nota-se aqui o uso de metas "*pro forma*" somente visando a continuidade para as outras etapas do ciclo orçamentário (Greggianin, 2005).

4. Efetividade do PPA 2020-2023 no que tange ao Programa Temático “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável”

4.1. Contextualização do Plano Plurianual do Pará para o período 2020-2023

O Plano Plurianual do Estado do Pará para o quadriênio 2020-2023 foi instituído pela Lei nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019.

O instrumento, considerando seu objetivo inato, é estruturado hierarquicamente, de forma que na dimensão estratégica constam as diretrizes estratégicas e as áreas de atuação, nesse nível foi definida a visão de futuro e orientações para o planejamento do governo.

A partir dessas orientações, à nível tático, foram definidos os programas temáticos e seus atributos. Para o período em análise foram definidos 26 programas, estruturados em 421 compromissos regionais, 79 objetivos, 471 ações, 27 indicadores de resultado e 76 processos.

À nível operacional, a gestão e a execução direta dos programas do PPA 2020-2023 ficaram sob responsabilidade de 112 órgãos e instituições governamentais integrantes do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, mais Órgãos constitucionais independentes, do Estado do Pará.

Os Programas foram divididos em quatro diretrizes estratégicas, desdobradas em 12 áreas que orientaram a implementação das ações do governo: a) Sociedade de Direitos; b) Trabalho com Responsabilidade; c) Gestão Pública Eficiente e Presente; d) Crescimento Inteligente.

Nesta última diretriz estratégica se encontra o Programa Temático "Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável", objeto de estudo do presente trabalho. Essa diretriz se destinou ao delineamento de ações que visam à alteração do modelo de crescimento do Estado baseada na exportação de produtos primários. Para a melhoria de infraestrutura e logística, programas visando a implementação de melhorias da malha viária do Estado foram utilizados. Para a gestão territorial foi escolhida como um dos meios para efetivar essa mudança por meio de políticas públicas baseadas no ordenamento territorial, zoneamento econômico ecológico e melhoria dos serviços ambientais.

Ressalta-se ainda que os programas temáticos do PPA do Estado do Pará para o exercício de 2020-2023 foram todos adequados para indicarem relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, objetivos mundiais adotados durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015 composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030.

O Programa Temático "Meio Ambiente e Ordenamento Territorial" está vinculado a ODS 1 - Erradicação da Pobreza, ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico, ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis, ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima, ODS 14 - Vida na Água e ODS 15 - Vida Terrestre.

Dentro do PPA 2020-2023, foi alocado, inicialmente, o valor correspondente a R\$84.586.429,00 (oitenta e quatro milhões, quinhentos e oitenta e seis mil, quatrocentos e vinte e nove reais) para o Programa Temático "Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável", o que corresponde a 0,126% do Orçamento total previsto para o Estado durante o período.

Foram definidos dois Objetivos Gerais do Programa Temático "Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável": (i) Fomentar e Promover o Uso Sustentável dos Recursos Ambientais; (ii) Realizar o Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Ambiental. Para alcançar esses objetivos, foram definidas 10 (dez) ações, divididas entre 5 (órgãos), coincidentes em quase todas as Regiões de Integração do Estado do Pará:

Quadro 1 - Objetivos e Ações do Programa Temático Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável do PPA 2020-2023 do Estado do Pará

Objetivo	Cód.	Ação	Produto/Un. Med.	Executor
1. Fomentar e Promover o Uso Sustentável dos Recursos Ambientais	1.1.	Apoio ao Manejo Florestal Comunitário Familiar e de Produtos da Sociobiodiversidade	Família Beneficiada (Unid.)	IDEFLOR -Bio
	1.2.	Apoio e Fortalecimento da Municipalização da Gestão Ambiental e da Educação Ambiental	Apoio Realizado (Unid)	NEPMV, SEMAS
	1.3.	Gestão dos Recursos Hídricos, Clima e Serviços Ambientais	Atendimento Realizado (Unid)	SEMAS
	1.4.	Licenciamento, Monitoramento e Fiscalização Ambiental	Processo Analisado (Unid)	SEMAS
	1.5.	Outorga e Monitoramento de Florestas Públicas para Produtos e Serviços Florestais	Área Outorgada (Ha)	IDEFLOR -Bio
	1.6.	Produção e Recomposição Florestal	Área Plantada (Ha)	IDEFLOR -Bio

	1.7.	Fomento à Bioeconomia	Projeto Executado (Un)	SEMAS
	1.8.	Implantação do Parque de Bioeconomia	Projeto Implantado (Prc)	SEMAS
2. Realizar o Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Ambiental	2.1.	Elaboração de Estudo e Instrumento Legal para a Conservação e Monitoramento da Biodiversidade	Estudo Elaborado (Unid)	FCA, IDEFLOR -Bio
	2.2.	Gestão de Unidades de Conservação	Área Protegida (Haa)	FCA, IDEFLOR -Bio
	2.3.	Regularização e Ordenamento Ambiental de Imóveis Rurais	CAR Analisado (Und)	SEMAS
	2.4.	Regularização Fundiária	Doc. Expedido (Unid)	ITERPA

Fonte: Pará, 2019.

Além disso, durante o período de elaboração do PPA 2020-2023, foram realizadas oficinas em todas as regiões de integração a fim de definir os compromissos postos como estratégicos para o desenvolvimento das comunidades, dentre os 421 compromissos regionais, 18 são referentes ao Programa Temático Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável", correspondendo a 4,2% do total.

4.2. Análise da Execução Física e Orçamentária do Programa Temático "Meio Ambiente e Ordenamento Territorial" no PPA 2020-2023 do Estado do Pará

A fim de verificar o desenvolvimento da execução orçamentária do PPA 2020-2023, exclusivamente no programa temático "Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável", foram analisadas as metas propostas inicialmente no PPA e comparadas com o que realmente fora disponibilizado nas leis orçamentárias anuais.

Ressalta-se ainda que relevante característica no ciclo orçamentário do Estado do Pará, dentro do período analisado, é a que não há estipulação de ações prioritárias dentro dos Programas Temáticos, mas sim só se faz referência aos compromissos regionais, conforme pode se verificar na Lei Estadual nº 8.891/2019, Lei Estadual nº 9.105/2020, Lei Estadual nº 9.292/2021 e na Lei Estadual nº 9.649/2022, as quais aprovaram as Lei de Diretrizes Orçamentárias, respectivamente, dos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023.

Por fim, destaca-se que uma das problemáticas já citadas do ciclo orçamentário brasileiro, qual seja, a inexistência de Plano Plurianual para a Lei de Diretrizes Orçamentárias fazer a priorização no 1º ano de exercício pode também ser verificada no sistema

orçamentário paraense, o qual, por meio da Lei Estadual nº 8.891/2019 aprovou as diretrizes orçamentárias para a LOA de 2020 e, em seu art. 2º, vinculou as prioridades ao PPA que ainda estava sendo elaborado:

art. 2º As metas e prioridades da Administração Pública Estadual, para o exercício 2020, estarão definidas no Plano Plurianual 2020-2023 a ser definida em lei, observando as seguintes diretrizes:

Os quadros que se seguem, visando facilitar a análise, foram construídos a partir da seguinte metodologia:

- **Objetivos e Ações:** são as referenciadas no Quadro 1 do presente trabalho.
- **PPA - Meta Física e Dotação Inicial:** são as metas estipuladas e os valores inicialmente orçados dentro do Plano Plurianual 2020-2023.
- **LDO - Meta Física:** deveria constituir quais ações foram priorizadas dentro do exercício, mas, conforme já exposto, o Pará usa a LDO somente para a priorização de compromissos regionais. Decidiu-se inserir a coluna em branco em todos os exercícios para explicitar esse fenômeno dentro do Ciclo Orçamentário do Estado do Pará.
- **LOA - Dotação autorizada, Liquidado, Meta Executada:** consiste, respectivamente, no valor realmente disponibilizado para as ações, no valor que foi despendido para a execução das ações e na quantidade unitária de ações que foram desenvolvidas.
- **% Exec. Orçamentária:** (dotação autorizada)/(dotação liquidada).
- **% Exec. Metas:** (PPA - meta física)/(LOA - meta executada)

Os dados utilizados para fazer a presente análise foram disponibilizados pela Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará por meio dos Relatórios de Avaliação dos Programas do PPA 2020-2023 dos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023.

Tabela 1 - Análise Comparativa do Exercício 2020 o Programa Temático Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável do PPA 2020-2023 do Estado do Pará

PPA 2020				LDO 2020	LOA 2020			Análise	
OBJETIVO	AÇÕES	Meta Física	Dotação Inicial	Meta Física	Dotação autorizada	Liquidado	Meta Executada	% Exec. Orçamentária	% Exec. Metas
1.	1.1.	1280	991	-	2.166	57	489	2,63%	38,20%
	1.2.	329	1388	-	17.299	1955	376	11,30%	114,29%
	1.3.	2601	1607	-	6.609	1025	3052	15,51%	117,34%
	1.4.	1693	16819	-	17.565	3764	1608	21,43%	94,98%

	1.5.	10.414.682	1210	-	3752	2415	48.343.749,00	64,37%	464,19%
	1.6.	609	1290	-	5262	2419	711	45,97%	116,75%
2.	2.1.	12	664	-	981	68	6	6,93%	50,00%
	2.2.	80.933.979	2.412	-	12.179	4.566	92.042.163	37,49%	113,72%
	2.3.	4.106	1.309	-	3.064	1.912	18.556	62,40%	451,92%
	2.4.	1.023	3.090	-	31.205	5.282	843	16,93%	82,40%

Fonte: SEPLAD, 2020. 2 v

A partir dos dados apresentados, podem ser feitas as seguintes conclusões:

- O programa "Meio Ambiente e Ordenamento Territorial" iniciou o exercício de 2020 com a dotação inicial de R\$30,78 milhões, no entanto, a dotação real disponibilizada foi de R\$100,01 milhões, um aumento de 333,3% do inicialmente proposto no PPA. Porém, ao final do exercício, o valor executado foi de R\$23,46 milhões, o que equivale a 76,2% do valor inicialmente proposto e 23,5% do valor real disponibilizado. Conclui-se, portanto, que houve um aumento significativo dos investimentos na pauta ambiental no ano de 2020, mas execução fora abaixo do esperado mesmo para o cenário inicial.
- No entanto, sob a perspectiva qualitativa, nota-se que a maioria das metas passou dos 100% de execução, ou seja, foram além dos resultados esperados para o exercício. Por um lado, isso significa que o Estado atingiu seus objetivos, mas também significa que as metas e resultados esperados foram subdimensionados para o exercício.

Tabela 2 - Análise Comparativa do Exercício 2021 o Programa Temático Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável do PPA 2020-2023 do Estado do Pará

PPA 2021				LDO 2021	LOA 2021			Análise	
OBJETIVO	AÇÕES	Meta Física	Dotação Inicial	Meta Física	Dotação autorizada	Liquidado	Meta Executada	% Exec. Orçamentária	% Exec. Metas
1.	1.1.	1.550	195	-	1.348	59	1.685	4,38%	108,71%
	1.2.	1.598	8.015	-	7.086	3.694	383	52,13%	23,97%
	1.3.	2.679	2.265	-	7.211	4.479	2.359	62,11%	88,06%
	1.4.	1.735	28.075	-	7.536	6.210	1.797	82,40%	103,57%
	1.5.	1.270.220	2.246	-	6.380	3.273	483.435	51,30%	38,06%
	1.6.	875	499	-	6.307	3.407	1.460	54,02%	166,86%

2.	2.1.	17	241	-	938	86	11	9,17%	64,71%
	2.2.	41.969.224	311	-	6.006	3.982	20.984.612	66,30%	50,00%
	2.3.	4.025	1.081	-	581	238	38.918	40,96%	966,91%
	2.4.	1.967	9.681	-	51.253	11.006	2.430	21,47%	123,54%

Fonte: SEPLAD, 2021. 2 v

Acerca dos dados referentes à 2021, podem ser feitos os seguintes apontamentos:

- O orçamento inicial previsto no PPA para o Programa foi o de R\$30,7 milhões, no entanto, o valor disponibilizado pela LOA foi de R\$52,6 milhões, verificando o aumento inicial de 171% do orçamento previsto. Além desse aumento, o Programa Temático também recebeu crédito suplementar a partir da doação pelo Programa Amazônia Agora - Fundo Petrobrás do valor de R\$42,04 milhões, resultando no orçamento real de R\$94,7 milhões, um aumento percentual real de aproximadamente 308%. Apesar desses gigantescos aportes, o orçamento executado foi somente R\$36,4 milhões, o que corresponde a 69% do valor inicial disponibilizado no orçamento inicial de 2021 e 38,7% do valor real após a suplementação.
- Do ponto de vista qualitativo, a maioria dos objetivos, mais uma vez, tiveram um percentual alto de execução, tendo um deles, a ação de Regularização e Ordenamento Ambiental de Imóveis Rurais, o qual é entregue por meio de Cadastros Ambientais Rurais analisados, chegando ao patamar de 966% acima do planejado. Mais uma vez ressalta-se o caráter dúbio desse dado e possibilidade de subavaliação das entregas previstas.

Tabela 3 - Análise Comparativa do Exercício 2022 o Programa Temático Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável do PPA 2020-2023 do Estado do Pará

PPA 2022				LDO 2022	LOA 2022			Análise	
OBJETIVO	AÇÕES	Meta Física	Dotação Inicial	Meta Física	Dotação autorizada	Liquidado	Meta Executada	% Exec. Orçamentária	% Exec. Metas
1.	1.1.	690	460	-	828	34	1.605	4,11%	232,61%
	1.2.	424	8.014	-	10.508	5.621	633	53,49%	149,29%
	1.3.	2.949	1.575	-	3.753	2.524	2.977	67,25%	100,95%
	1.4.	1.717	3.421	-	6.116	5.662	1.463	92,58%	85,21%
	1.5.	635.110	4.792	-	12.882	5.827	635.110	45,23%	100,00%
	1.6.	955	1.976	-	4.013	2.451	2.086	61,08%	218,43%
2.	2.1.	20	527	-	963	124	8	12,88%	40,00%

	2.2.	41.969.224	2.428	-	8.695	3.122	21.014.644	35,91%	50,07%
	2.3.	15.520	1.346	-	1.346	307	62.299	22,81%	401,41%
	2.4.	5.509	7.828	-	19.427	6.582	4.404	33,88%	79,94%

Fonte: SEPLAD, 2022. 2 v

Dando continuidade à análise, a partir dos dados apresentados pode-se observar o seguinte

- No ano de 2022, o Programa "Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável" iniciou o exercício com o valor disponível de R\$32,3 milhões, sendo que foi previsto no PPA fora R\$30,7 milhões. Além disso, mais uma vez, devido ao Programa Amazônia Agora - Fundo Petrobrás, o programa recebeu suplementação e chegou ao valor real disponibilizado de R\$68,5 milhões. Apesar disso, os órgãos ambientais do Estado só conseguiram executar o valor total de R\$32,2 milhões, o que corresponde a 99,6% do valor inicial previsto para o exercício, mas a 47,7% do valor total disponível para execução no ano de 2022.
- Acerca do alcance das metas físicas previstas no PPA, mais uma vez é notório o ótimo desempenho estadual, com a maioria das metas atingindo e ultrapassando os 100% de execução.

Tabela 4 - Análise Comparativa do Exercício 2023 o Programa Temático Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável do PPA 2020-2023 do Estado do Pará

PPA 2023				LDO 2023	LOA 2023			Análise	
OBJETIVO	AÇÕES	Meta Física	Financeiro/Dotação Inicial	Meta Física	Dotação autorizada	Liquidado	Meta Executada	% Exec. Orçamentária	% Exec. Metas
1.	1.1.	1.490	354	-	603	268	1.450	44,44%	97,32%
	1.2.	296	18.075	-	6.512	567	239	8,71%	80,74%
	1.3.	3.138	10.165	-	4.644	2.610	2.433	56,20%	77,53%
	1.4.	1.721	22.844	-	14.452	6.635	879	45,91%	51,07%
	1.5.	1.270.220	7.713	-	15.323	7.573	966.870	49,42%	76,12%
	1.6.	580	3.001	-	4.516	465	1.986	10,30%	342,41%
	1.7.	10	9.600	-	1.400	67	19	4,79%	190,00%
	1.8.	30	600	-	600	1	7	0,17%	23,33%
2.	2.1.	18	571	-	1.433	398	9	27,77%	50,00%
	2.2.	42.031.038	3.474	-	11.267	4.767	21.142.050	42,31%	50,30%

	2.3.	15.520	9.285	-	8.413	308	54.925	3,66%	353,90%
	2.4.	3.492	6.129	-	19.647	9.988	5.823	50,84%	166,75%

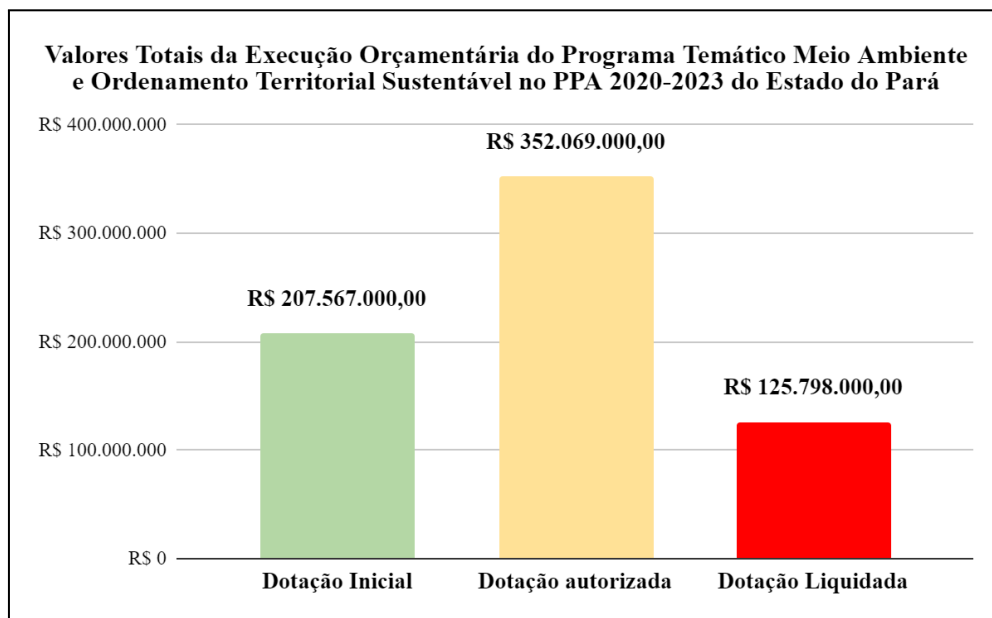
Fonte: SEPLAD, 2023. 2 v

Por fim, a partir dos dados do exercício de 2023, pode-se fazer as seguintes conclusões:

- O PPA havia estipulado o valor programado de R\$30,7 milhões para o exercício de 2023, no entanto, o valor disponibilizado pela LOA foi o de R\$87,9 milhões e, após alguns ajustes, chegou-se ao valor real da dotação disponibilizada na faixa de R\$87,1 milhões aos órgãos da administração ambiental do Estado do Pará. Contudo, mais uma vez, a execução orçamentária ficou aquém do previsto, no valor final executado de R\$37 milhões de reais, o que corresponde ao percentual de 45% de execução em 2023.
- No aspecto qualitativo, é importante mencionar a inclusão, por meio da Lei nº 8.966/2019 que alterou o Plano Plurianual de 2020-2023, de duas novas ações no objetivo 1 “Fomentar e Promover o Uso Sustentável dos Recursos Ambientais” do Programa Temático Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável, quais sejam: a) Fomento à Bioeconomia, com o produto “Projeto Executado”; e b) Implantação do Parque de Bioeconomia, com o produto “Parque Implantado”. De maneira geral, nota-se que a maioria das ações teve boa percentagem de execução, como demonstrou-se durante o ciclo 2020-2023. No entanto, existe uma observação importante a ser feita sobre a ação 1.8 (Implantação do Parque de Bioeconomia), é notório que se pretende construir somente 1 Parque de Bioeconomia, contudo, verifica-se que foram entregues 7 Parques de Bioeconomia, sendo que até o momento do desenvolvimento do presente trabalho nem o primeiro havia sido entregue, o que demonstra um descompasso das ações apresentadas e as efetivamente entregues.

De maneira geral, a execução orçamentária do Programa Temático “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável” foi muito abaixo do esperado, resultando em uma porcentagem de 60,6% em comparativo ao previsto no PPA e 35,7% do valor real autorizado nos somativos da Leis Orçamentárias Anuais. Nota-se também que houve aumento relevante, na faixa de 101,6%, ou seja, foi disponibilizado o dobro dos recursos previstos para a área ambiental, mas a execução, mesmo no cenário sem esse superávit, está abaixo do esperado, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Análise Comparativa dos Valores Totais disponibilizados para Programa Temático Meio Ambiente e Ordenamento Territorial Sustentável do PPA 2020-2023 do Estado do Pará



Fonte: SEPLAD, 2020, 2021, 2022 e 2023. 2 v

A entrega dos compromissos regionais, os quais, dentro do ciclo orçamentário do Estado do Pará, são objetos das priorizações das Leis de Diretrizes Orçamentárias, também teve uma execução abaixo do esperado, correspondendo a 61,1%, ou seja, somente 11, dos 18 compromissos regionais assumidos foram entregues.

De modo geral, a representação da pauta ambiental dentro dos compromissos regionais já era baixa, a não execução de porcentagem relevante deles demonstra que essa área não foi priorizada dentro das LDOs do período.

5. Considerações finais

A partir dos dados analisados, verificou-se que o direito ao meio ambiente equilibrado, promovido por meio de investimentos públicos, teve um crescimento significativo no orçamento alocado entre 2020 e 2023, com o valor dobrando em comparação ao planejado no início do período. Entretanto, observou-se que a execução orçamentária foi inferior ao esperado. Os órgãos ambientais não conseguiram utilizar plenamente os valores previstos, ficando aquém do inicialmente estabelecido no Plano Plurianual (PPA).

As metas físicas, por outro lado, tiveram um desempenho positivo, com muitas delas superando os resultados previstos. Contudo, metas que ultrapassaram 400% ou até 900% do

esperado indicam um subdimensionamento no planejamento, apontando para a necessidade de melhor ajuste nas previsões.

Em suma, pode-se constatar que o aumento das catástrofes ligadas à emergência climática que a humanidade vive no século XXI, bem como a importância mundial que a pauta ambiental vem tendo pelas entidades internacionais e nações acarretaram um aumento relevante das verbas destinadas aos órgãos de proteção e execução da política ambiental no Estado do Pará.

Por fim, conclui-se que há uma necessidade urgente de reestruturação dos órgãos ambientais no Pará, incluindo novos concursos públicos, expansão das sedes e maior interiorização, visando otimizar o uso dos recursos disponíveis e efetivar a proteção ambiental conforme os preceitos constitucionais.

6. Referências

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 5ª ed. rev e atual. Salvador: Juspodivum, 2017.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças**. 16. ed .rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. Constituição (1988), **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11/10/2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <[L6938 \(planalto.gov.br\)](#)> Acesso em: 11/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.925**, Relator(a): Min. Ellen Gracie, julgado em 19 de dezembro de 2003. Disponível em: [Pesquisa de jurisprudência - STF](#). Acesso em: 22 março 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 651**, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, julgada em 28 de abril de 2022. Disponível em: [Pesquisa de jurisprudência - STF](#). Acesso em: 22 março 2024

DA SILVA, Luís Carlos – **Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)** - Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF - 2007.

GREGGIANIN, Eugênio. **Reforma orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual)**. Cadernos ASLEGIS, Brasília, n. 25, p. 21, jan/abr. 2005.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário**. 25. ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2016. p. 45.

KRELL, Andreas Joachim. **Capítulo VI - Do Meio Ambiente**. In: J. J. Gomes Canotilho et al (coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9ª ed. rev. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 100.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 230

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. **O estado ambiental de direito**. Revista de informação legislativa, v. 41, n. 163, p. 295-307, jul./set. 2004. Acesso em 03 de novembro de 2023. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/996>

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Manual de Direito Financeiro**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1989. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243099>. Acesso em: 11/10/2023.

PARÁ. **Lei nº 5.887, de 9 de maio de 1995. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, PA, 12 maio 1995.

PARÁ. **Lei nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual do Estado do Pará, para o período 2020-2023**. Disponível em: [[Scanned Document \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro 2024.

PARÁ. **Lei nº 8.891, de 23 de julho de 2019. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2020**. Disponível em: [[ldo_2020.pdf \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. **Lei nº 9.105, 21 de julho de 2020. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2021**. Disponível em: [[ldo_2020.pdf \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. **Lei nº 9.292, 19 de julho de 2021. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2022**. Disponível em: [[Lei-LDO-2022-com-LEI-PERÍODO-ELEITORAL.pdf \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. **Lei nº 9.649, 29 de junho de 2022.. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023**. Disponível em: [[Lei-LDO-2022-com-LEI-PERÍODO-ELEITORAL.pdf \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. Lei nº 8.969, de 30 de dezembro de 2019. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: [[Scanned Document \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. Lei nº 8.969, de 30 de dezembro de 2019. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2020. Disponível em: [[Scanned Document \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. Lei nº 9.160, de 6 de janeiro de 2021. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: [[Lei-9160-loa-2021-ASSINADA-1.pdf \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. Lei nº 9.496, de 11 de janeiro de 2022. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: [[lei-9496-loa-2022assinada-1.pdf \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. Lei nº 9.851, de 12 de janeiro de 2023. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2023. Disponível em: [[Lei-9.851-12-01-2023-LOA-2023.pdf \(seplad.pa.gov.br\)](#)]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Diretoria de Planejamento Estratégico. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2020-2023. Exercício 2020.** Belém: SEPLAD, 2020. 2 v.: il. Disponível em: [<https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Volume-1-completo-paginado.pdf>]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Diretoria de Planejamento Estratégico. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2020-2023. Exercício 2021.** Belém: SEPLAD, 2021. 2 v.: il. Disponível em: [<https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Avaliacao-2021-Volume-I.pdf>]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Diretoria de Planejamento Estratégico. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2020-2023. Exercício 2022.** Belém: SEPLAD, 2022. 2 v.: il. Disponível em: [<https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/VOLUME-I-Paginado-FINAL.pdf>]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

PARÁ. Secretaria de Planejamento e Administração. Diretoria de Planejamento Estratégico. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2020-2023: exercício 2023.** Belém: SEPLAD, 2024. Disponível em: [<https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/VOLUME-I-Paginado-FINAL.pdf>]. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Disciplina Fiscal e qualidade e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 13ª ed. rev e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário - Vol. V: o orçamento na Constituição**. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 78.