

Diagnóstico do arranjo institucional e orçamentário de Goiânia (2011/21): existe uma política pública de meio ambiente?

Diagnosis of the institutional and budgetary arrangement of goiânia (2011/21): is there a public environmental policy?

Diagnóstico de los arreglos institucionales y presupuestarios de Goiânia (2011/21): ¿existe una política pública ambiental?

DOI: 10.54033/cadpedv22n7-219

Originals received: 4/21/2025

Acceptance for publication: 5/14/2025

Cleuler Barbosa das Neves

Doutor em Ciências Ambientais
Instituição: Universidade Federal de Goiás (UFG)
Endereço: Goiânia, Goiás, Brasil
E-mail: cleuler@gmail.com

Nathália Suzana Costa Silva Tozetto

Mestre em Direito e Políticas Públicas
Instituição: Procuradoria do Município de Goiânia
Endereço: Goiânia, Goiás, Brasil
E-mail: nathaliasuzana@hotmail.com

RESUMO

O artigo retrata uma pesquisa empírica, mediante estudo de caso institucional único e descritivo, que diagnosticou o arranjo institucional e orçamentário da Agência Municipal do Meio Ambiente (AMMA) e pelo Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA) de Goiânia quanto ao tratamento do planejamento de políticas públicas ambientais, no período de 2011 a 2021. O objetivo geral é investigar a viabilidade de utilização do planejamento orçamentário como instrumento de informação sobre a execução de políticas públicas, bem como a análise do arranjo institucional do órgão, de suas competências e das possibilidades e limitações decorrentes da organização administrativa da autarquia para execução de suas atividades de competência. Os objetivos específicos são contextualizar a evolução do processo orçamentário a fim de verificar se as peças cumpriram suas funções definidas constitucionalmente. Para a análise, partimos das premissas jurídicas indicadas pela doutrina como determinantes do planejamento estratégico de políticas, que incluem a utilização de programas de ação no orçamento público, a necessidade de coordenação entre esses programas e a obrigação de prestação de contas sobre informações relacionadas a escolhas e gastos públicos. O referencial teórico utilizado nesta

pesquisa é a Abordagem Direito e Políticas Públicas, e as metodologias adotadas são a pesquisa bibliográfica e a estatística descritiva. Dos dados levantados constatou-se uma série de problemas da realidade institucional e jurídico-orçamentária, especialmente quanto a impossibilidade caracterização de uma política pública ambiental estruturada.

Palavras-chave: Arranjo Institucional. Meio Ambiente. Planejamento. Política Pública. Processo Orçamentário.

ABSTRACT

The article presents an empirical research, through a single and descriptive institutional case study, which diagnosed the institutional and budgetary arrangement of the Municipal Environment Agency (AMMA) and the Municipal Environment Fund (FMMA) of Goiânia concerning the treatment of environmental public policy planning, from 2011 to 2021. The general objective is to investigate the feasibility of using budget planning as an informational tool regarding the execution of public policies, as well as analyzing the institutional arrangement of the agency, its competencies, and the possibilities and limitations arising from the administrative organization of the agency for the execution of its activities. The specific objectives are to contextualize the evolution of the budget process to verify if the pieces fulfilled their constitutionally defined functions. For the analysis, we start from the legal premises indicated by the doctrine as determinants of strategic policy planning, which include the use of action programs in the public budget, the need for coordination between these programs, and the obligation to account for information related to public choices and expenditures. The theoretical framework used in this research is the Law and Public Policy Approach, and the methodologies adopted are bibliographic research and descriptive statistics. The data collected revealed a series of problems in the institutional and legal-budgetary reality, especially regarding the impossibility of characterizing a structured environmental public policy.

Keywords: Institutional Arrangement. Environment. Planning. Public Policy. Budgetary Process.

RESUMEN

El artículo describe un estudio empírico, a través de un único estudio de caso institucional descriptivo, que diagnosticó los arreglos institucionales y presupuestarios de la Agencia Municipal de Medio Ambiente (AMMA) y del Fondo Municipal de Medio Ambiente (FMMA) de Goiânia en lo que se refiere a la planificación de políticas públicas ambientales, de 2011 a 2021. El objetivo general es investigar la viabilidad de la utilización de la planificación presupuestaria como herramienta de información sobre la implementación de políticas públicas, así como analizar el arreglo institucional de la agencia, sus competencias y las posibilidades y limitaciones derivadas de la organización administrativa del municipio para la realización de sus actividades. Los objetivos específicos son contextualizar la evolución del proceso presupuestario para verificar si las piezas han cumplido con las funciones definidas constitucionalmente. Para el análisis, partimos de las premisas legales señaladas por la doctrina como determinantes de

la planificación estratégica de las políticas, entre las que se encuentran la utilización de programas de actuación en el presupuesto público, la necesidad de coordinación entre estos programas y la obligación de rendir cuentas de la información relativa a las opciones y gastos públicos. El marco teórico utilizado en esta investigación es el Enfoque de Derecho y Políticas Públicas, y las metodologías adoptadas son la investigación bibliográfica y la estadística descriptiva. Los datos recogidos revelaron una serie de problemas con la realidad institucional y jurídico-presupuestaria, especialmente en lo que se refiere a la imposibilidad de caracterizar una política pública ambiental estructurada.

Palabras clave: Arreglo Institucional. Medio Ambiente. Planificación. Política Pública. Proceso Presupuestario.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo diagnostica o planejamento de políticas públicas (PPs) da Agência e Fundo Municipal do Meio Ambiente de Goiânia, bem como seus produtos (bens/serviços) no período compreendido entre 2010 e 2021. O estudo de caso tem por objeto a análise dos documentos do arranjo institucional a que está submetido o ente e da documentação do processo orçamentário apresentada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO).

O problema de pesquisa a ser respondido é se existe *aderência* entre os instrumentos de planejamento orçamentário de políticas públicas e de execução. A pesquisa tem como objetivos: i) analisar as peças programáticas de planejamento definidas na Constituição Federal, a saber, Planos Plurianuais (PPAs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), a fim de verificar a aderência dos programas previstos entre si e em relação ao relatório de execução orçamentária; ii) analisar e classificar as despesas do período quanto aos produtos do seu processo (a fim de constatar se caracterizam ações governamentais isoladas ou ações coordenadas); iii) verificar a existência de uniformidade de base de dados que permita a comparação e a verificação da aderência do realizado ante o planejado; iv) verificar a existência de *indicadores* que permitam o monitoramento e a avaliação de tais ações e seus produtos (bens e serviços), e conseqüentemente, a retroalimentação dos planejamentos

futuros.

Parte-se do pressuposto teórico que o orçamento público tem característica programática e que toda política paga com recursos públicos deve necessariamente estar inserida num programa na lei orçamentária anual e em âmbito dilatado dentro plano plurianual nos objetivos, metas e ou programas de duração continuada, conforme preveem o inciso I e o § 1º, ambos do art. 167 da Constituição Federal (CF/1988).

O planejamento orçamentário é processo jurídico indispensável na construção, execução, implementação e avaliação de políticas públicas; buscou-se dar ao seu exame um olhar além daquele da mera verificação de aplicabilidade das normas como dever ser direcionado à análise do fenômeno jurídico com um enfoque zetético, utilizando evidências de relevância científica e visando identificar possíveis leis de tendência que condicionam tais estruturas jurídicas.

Para tanto, enfoca-se o *contexto* jurídico em que se acha inserida a política pública ambiental municipal, especialmente em relação ao quadro normativo que lhe serve de fundamento (federal e estadual). Em seguida, verificou-se o grau de institucionalização das políticas ambientais e os produtos disponibilizados para a sociedade. Num segundo momento, parte-se para a análise dos dados do planejamento orçamentário, a fim de responder se existe uma política pública ambiental no Município de Goiânia.

2 ANÁLISE DO ARRANJO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS

2.1 CONTEXTO JURÍDICO FEDERATIVO

Para a análise da política pública ambiental executada partimos das premissas do arranjo jurídico-normativo, iniciando pelas legislações federal e estadual, para então analisar o arranjo municipal.

A CF/1988 prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para garanti-lo estabeleceu que sua defesa é competência comum

a todos os entes (art. 23, VI e VII), exigindo uma atuação conjunta e coordenada na sua proteção, em decorrência do federalismo cooperativo e da solidariedade necessária ao financiamento da política pública (Torres, 2014, p. 47).

Também há uma divisão de responsabilidade quanto à esfera de atuação específica: trata-se da competência concorrente; a União estabelece as normas gerais definindo as diretrizes e Estados e Municípios suplementam a legislação tratando questões específicas, desde que, observando as normas dos entes que lhe estão acima no pacto federativo. Assim, todos têm competência de implementar essa legislação¹ e de tomar as medidas administrativas para a prevenção e a reparação dos danos ambientais, gerindo e adotando as políticas públicas necessárias, quando não construindo arranjos federativos².

Em análise da legislação federal, verifica-se que as normas em vigor que regulamentam a competência ambiental não respeitam uma lógica temporal.

A lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981, veio anteriormente à Constituição Federal e à lei que disciplina as normas de cooperação entre União, Estados e Municípios nas ações administrativas (Lei Complementar - nº 140/2011).

A PNMA trouxe como objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental visando à vida digna e ao asseguramento de condições de desenvolvimento socioeconômico, tem como princípios a ação governamental que visa à manutenção do equilíbrio ecológico e o meio ambiente como patrimônio público. De tal matriz decorrem os outros princípios (planejamento, racionalização e fiscalização do uso dos recursos naturais, proteção dos ecossistemas, controle e zoneamento de atividades poluidoras, incentivo de pesquisa de tecnologias orientadas para uso racional e proteção do meio ambiente, acompanhamento do estado da qualidade ambiental, recuperação e proteção contra a degradação e educação ambiental).

1 Estela Neves (2012, p. 138-139) cita cinco características da política ambiental que delineiam a necessidade de cooperação: a) o envolvimento simultâneo de várias jurisdições político-administrativas na gestão de processos ambientais; b) a transversalidade com outros setores de PPs; c) a pluralidade de atores e de organizações presentes na arena ambiental; d) as múltiplas escalas temporais e espaciais dos processos ambientais; e) a tensão entre tendências à centralização e à descentralização da ação estatal.

2 Algumas competências comuns contam com arranjos institucionais estruturados, como saúde e educação; outras, como meio ambiente, ainda não (Neves, 2012, p. 143).

A estruturação da PNMA toma corpo com a criação do Sisnama – sistema nacional composto por órgãos de defesa ambiental dos entes de todas as esferas, dentre os quais são de maior relevância o Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) – a que compete a proposição de diretrizes de políticas governamentais e a elaboração de normas e padrões – e o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), além do Instituto Chico Mendes e de órgãos estaduais aos quais cabe a execução dessa política³.

Quanto aos Municípios, a PNMA previu que lhes competia controlar e *fiscalizar* as atividades capazes de provocar degradação ambiental, bem como elaborar normas supletivas, complementares e padronizações, bem como, criar espaços territoriais protegidos, incentivar pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação ambiental, incentivar a fabricação de equipamentos antipoluidores e outras iniciativas de racionalização do uso dos recursos ambientais.

Num segundo momento, a Lei Complementar (LC) nº 140/2011, veio delimitar a competência *comum* dos entes federativos. Estabeleceu normas para a cooperação entre ações administrativas, objetivos comuns a todos, instrumentos de cooperação institucional, previsão da responsabilidade de garantia da *uniformidade* da política ambiental no País a ser gerida de forma descentralizada e em busca de harmonização de políticas e ações administrativas de modo a evitar a sobreposição de atuação entre os entes.

Especificamente em relação aos Municípios, o artigo 9º da LC nº 140/2011, elencou as ações administrativas de sua competência, em síntese: *executar* as políticas nacionais e estaduais ambientais (Leis: nº 6.803/1980 – Zoneamento industrial; nº 9.433/1997 – Recursos Hídricos; nº 12.305/2010 – Resíduos Sólidos; nº 11.445/2007 – Saneamento Básico e nº 9.966/2000 – Poluição de Águas); *gerir* recursos ambientais, formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA), promover a *integração* de programas e ações, articular a *cooperação* entre as políticas ambientais, promover

3 Nota: Na lei da PNMA (1981) não era papel dos Municípios executar a política ambiental, apenas ações secundárias relacionadas à fiscalização da degradação e à racionalização do uso de recursos.

estudos/pesquisas e divulgar seus resultados, *organizar* o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente, prestar informações aos entes federados superiores para a atualização de seus sistemas, elaborar o Plano Diretor, definir áreas protegidas, promover educação ambiental, *controlar* a produção/comercialização/emprego de técnicas/métodos/substâncias nocivas, *controlar* e fiscalizar as atividades/empreendimentos dos quais o *licenciamento ambiental* seja de sua competência; e por fim, aprovar a *supressão* e o manejo de vegetação/florestas/formações sucessoras em florestas públicas municipais/unidades de conservação municipais/empreendimentos licenciados ou autorizados por este, exceto em APAs.

Também previu a possibilidade de os Estados e os Municípios instituírem, no âmbito de suas competências, órgão consultivo e deliberativo de *descentralização* da política pública ambiental mediante a implementação de Conselhos nos moldes do Conama, com participação popular, viabilizando a elaboração de normas supletivas e complementares à expedida pelo Estado e União sobre esse assunto (arts. 6º e 8º da Lei 6.938/1981).

No âmbito da Política Estadual do Meio Ambiente no Estado de Goiás, na lei de organização do Estado, arts. 40 e 41 da Lei estadual nº 20.491/2020, foi criado o órgão competente para o exercício da política ambiental estadual – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável com competências para formulação e execução da política estadual do meio ambiente, de recursos hídricos, saneamento básico, proteção de ecossistemas, adoção de estratégias/mecanismos/instrumentos para a melhoria da qualidade ambiental, uso sustentável dos recursos, políticas de regularização rural e de licenciamento ambiental, sistematização de informações sobre meio ambiente, coordenação de zoneamento ecológico-econômico e promoção da educação ambiental, visando ao desenvolvimento sustentável.

Em Goiás, não há regulamentação do Sistema Estadual de Meio Ambiente. A legislação⁴ é esparsa, estando o complexo de ações administrativas de

4 Disponível em: <https://www.meioambiente.go.gov.br/component/content/article/156-conselhos,-comit%C3%AAAs-e-c%C3%A2mara/1156-cemam-legisla%C3%A7%C3%A3o.html?Itemid=10>. Acesso em: 6 fev. 2023.

obrigação dos municípios goianos disposto em algumas leis estaduais que nada mais fazem do que repetir obrigações fixadas nas leis federais (Lei estadual nº 16.586/2009 – Dispõe sobre a educação ambiental; Lei estadual nº 14.247/2002 – Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação no Estado de Goiás).

Em um panorama mais dilatado, temos que a Constituição alterou o papel dos Municípios atribuindo-lhes competências ambientais que os fizeram deixar de ser meros prestadores de serviços para passarem ao papel de *agentes* do desenvolvimento local, com o reconhecimento de que é no nível local que a autoridade e o poder de decisão estão próximos da população, permitindo conhecer melhor seus interesses e problemas ambientais cotidianos (Ávila; Malheiros, 2012, p. 33). Na realidade, a atuação do Município quase sempre incide sobre temáticas ambientais. Segundo a doutrina, há uma *agenda ambiental constitucional* específica a ser cumprida:

Tabela 1. Agenda ambiental constitucional específica dos Municípios

Categorias	Atividades e instrumentos
1) Provisão de <i>sistemas básicos</i> de qualidade de vida local	Abastecimento de água potável e industrial Coleta e destinação de lixo doméstico, urbano e hospitalar Coleta de esgotos domésticos, tratamento e destinação Microdrenagem urbana Combate a vetores Acessibilidade, transporte e trânsito
2) Ordenação do <i>território</i>	Disciplina do território segundo diretrizes de abrangência nacional (Código Florestal, Lei de Loteamentos) Zoneamento ambiental Padrões de qualidade ambiental para o ar, a água, solo, ruído Padrões de construção e de urbanização/capacidade-suporte
3) Controle <i>ambiental</i>	Licenciamento ambiental e condicionais em alvarás Fiscalização de atividades e de território – polícia administrativa Padrões de emissão e de qualidade ambiental Exigência de prevenção e reparação dano ambiental Instituição e aplicação de sanções
4) <i>Serviços ambientais stricto sensu</i>	Proteção a recursos ambientais, manejo de ecossistemas e de áreas sensíveis Recuperação de áreas degradadas Criação de gestão de áreas protegidas Gestão de áreas verdes e praças
5) Atividades estratégicas e <i>intersetoriais</i>	Estudos e diagnósticos, produção de indicadores Produção de normas ambientais Atividades de monitoramento ambiental Promoção de práticas sustentáveis Atividades de interface com outros setores <ul style="list-style-type: none"> • Transporte • Obras • Planejamento urbano • Saúde

	<ul style="list-style-type: none"> • Fazenda • Desenvolvimento rural • Outros <p>Plano Diretor e instrumentos de desenvolvimento urbano associados: desapropriação, direito de superfície e outros</p> <p>Outros Planos de médio-longo prazo: ZEE, Plano local de gerenciamento costeiro</p> <p>Atividades relacionadas a questões globais (ex.: mudanças climáticas, conservação de biodiversidade)</p> <p>Captação de recursos e cooperação ambiental</p> <p>Educação ambiental</p>
6) Incentivos econômicos	IPTU “verde”/progressivo

Fonte: Estela Neves (2006).

Para exercer seu papel constitucional, o governo local deve capacitar-se e instituir⁵ um Sistema Municipal de Meio Ambiente – Sismuma, a ser composto por estrutura político-administrativa (conjunto dos órgãos e entidades) responsável pela preservação, conservação, proteção, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente e pelo uso adequado dos recursos ambientais do Município. Tal sistema possibilita a inserção do componente ambiental no processo de tomada de decisão local, por meio da formulação, implementação e avaliação de políticas ambientais e da integração com outras políticas, considerando a realidade e a potencialidade da região, em conformidade com os princípios de desenvolvimento sustentável, tendo papel estratégico na governança para a sustentabilidade municipal e no processo de desenvolvimento local (Ávila; Malheiros, 2012, p. 33). É esse o contexto jurídico federativo de competências que cerca o município de Goiânia em matéria de política pública ambiental, a ser considerado para o presente trabalho.

2.2 CONTEXTO JURÍDICO LOCAL

2.2.1 Normatização das PP's

Em Goiânia, a Lei municipal 7.106/1992 instituiu o Sistema Municipal de Administração Ambiental, com objetivo de coordenar e executar a política

5 segundo Little (2003): “[...] A inexistência de um sistema de gestão ambiental municipal, deixa o Município à mercê dos órgãos ambientais das esferas federal e estadual que, a rigor, não possuem estrutura suficiente para atender às demandas locais nem para perceber as especificidades de cada Município [...]”. (Ávila; Malheiros, 2012, p. 34)

municipal e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; preservar, fiscalizar e controlar os recursos ambientais.

Quanto à Secretaria do Meio Ambiente, responsável pela execução da política, à época, previu o *dever de aplicação e fiscalização das penalidades* previstas visando à preservação do meio ambiente (inciso II do art. 4º), dando tratamento *secundário* ao trato das PPs ambientais. Previu que o quadro de funcionários seria composto por servidores públicos cedidos do Executivo e do Legislativo por tempo de um ano (art. 9º), sem composição de um quadro organizacional próprio.

Já a Política Municipal Ambiental consta da Lei municipal n. 6.840/1989, ainda em vigor, que dispõe sobre diretrizes e objetivos, direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, responsabilidade pela normatização, fiscalização e implementação da legislação, reconhecimento dos recursos naturais como patrimônio coletivo, ações de proteção, controle e conservação e desenvolvimento de consciência ambiental.

Constata-se que tanto a Lei da Política Municipal quanto o sistema criado para executá-lo possuem previsões legais abrangentes, sem estruturação de política que faça frente às competências previstas pela CF/1988 e pela LC n. 140/2011, denotando-se o papel *secundário* de mero executor de leis pretendido pelo Município de Goiânia. Recentemente foi noticiado o encaminhamento de um Código Ambiental à Câmara dos Vereadores, mas sem aprovação até o presente momento, não havendo, portanto, uma legislação ambiental conectada com a realidade e com os problemas locais.

Fato é que o Município é titular com exclusividade de responsabilidades fundamentais para a qualidade ambiental como saneamento básico, ordenamento territorial e a disciplina do solo. O protagonismo na integração das políticas com finalidade de proteção das águas é evidenciado por se compreender como de sua competência as PPs de gestão de recursos hídricos, saneamento e uso do solo. No serviço de saneamento também está a gestão de resíduos sólidos domésticos e urbanos, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, a drenagem e o manejo das águas das chuvas. Tão

importante quanto, é o poder de polícia para controlar e coibir condutas que interferiram na qualidade do meio ambiente (Neves, 2006, p. 143).

Goiânia descentralizou a política ambiental ao criar, pela Lei municipal n. 8.537/2007, a Agência Municipal do Meio Ambiente⁶, autarquia que detém até hoje a *competência* e que, na teoria, goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial com a finalidade de “formular, implementar e coordenar a execução da Política Municipal do Meio Ambiente”, com competências especificadas e alteradas por diversas vezes em reformas administrativas em alterações de gestão.

Houve uma série de alterações organizativas e quanto à autarquia ambiental, a nova lei de 2015 trouxe as competências da AMMA nos incisos I a XXIV do art. 39, com a expressiva ampliação do rol previsto anteriormente de nove para 24 matérias. Novamente em 2021, com a alteração de governo, houve a criação de nova Lei de organização administrativa, a LC n. 335/2021, revogou as disposições e novamente ampliou sua competência (art. 58) de 24 para 28 temas.

Ainda que tais alterações legislativas fossem sempre para o aumento de reconhecimento de competência, a mera previsão legal *não* é suficiente para caracterizar a existência de uma política pública; esta pressupõe o levantamento de problemas, o estudo da teoria do programa de ação a ser utilizado para sua resolução e a escolha de instrumentos e meios de ação baseados em evidências, aderentes a critérios transparentes e que façam sentido para o problema a ser combatido. Conforme a doutrina deve haver um direcionamento mais claro de políticas e programas ao público, referenciais bem fundamentados e o uso do *planejamento como processo de diálogo*, pactuação e transparência das organizações; e não como mera programação burocrática (Lassance, 2021. p. 60-61).

6 Nota: ideal é que o órgão/entidade municipal do meio ambiente “[...] se organize tecnicamente e tenha metodologias definidas para ações, sejam elas específicas, ou através de consórcios municipais ou através de convênios de assistência técnica com outras áreas da administração pública, universidades e instituições de pesquisa. A implantação de uma unidade de meio ambiente em nível municipal deve considerar vários aspectos, como a sua *área*, *população*, as *características dos principais problemas ambientais* e a vocação da municipalidade, para só assim definir os seus quadros de servidores, a sua estrutura e as suas formas de atuação.” (Ávila; Malheiros, 2012, p. 40)

Assim, da mera verificação da existência de lei declarando uma política pública a fim de identificar se há ação coordenada e em escala ampla a fim de resolver os problemas decorrentes da temática ambiental, ou seja, uma política pública em curso, de fato, analisa-se todas as informações disponibilizadas pela autarquia na internet, a fim de aferir: a participação social, a existência de direcionamento financeiro para a instituição, a estrutura administrativa e os bens e serviços disponibilizados.

2.2.2 Conselho participativo ambiental

A legislação determina que os conselhos participativos têm como função a promoção da participação direta da sociedade civil no debate, formulação e definição de políticas públicas com base técnica, bem como no controle de execução, com finalidade de aproximar sociedade e governo, favorecendo o comprometimento social na tomada da decisão e a transparência. Os conselhos podem ser bipartites, compostos pela sociedade civil e pelo poder público, ou tripartites, compostos pelo poder público, pelo setor produtivo (empresarial e sindical) e pelas entidades sociais e ambientalistas, devendo haver em qualquer caso igual número de representantes de cada segmento, de forma a manter o equilíbrio e a *ausência de dominância*.⁷

Nesse contexto o Conselho Municipal do Meio Ambiente – (COMMAM) de Goiânia foi criado, com caráter consultivo e deliberativo e competência para a criação de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, e, ainda, para a coordenação de planos e programas de expansão e desenvolvimento municipal (Lei municipal nº 7.082, de 20 de maio de 1992).

Possui caráter *tripartite* (poder público/setor produtivo/entidades sociais e ambientalistas), com **38** representações: a) **50,0%** - **19** do poder público, das quais, 16 de órgãos do poder público municipal e 3 de órgãos/entidades públicas

7 ICMBIO. **Como criar e gerir um Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema)**. Organizadores: Jessica Frias e Fabiana Cava e Carolina Neves Souza. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/destaques/Cartilha-Comdema.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

de outros entes federativos – art. 3º, I a XIX); b) **23,7%** - **9** do setor produtivo, sendo 7 entidades representantes de federações e sindicatos empresariais (XX, XXI, XXVI, XXVII, XXIX a XXXIII), c) **26,3%** - **10** ONG's e sociedade civil, sendo 1 universidade particular, 2 públicas, 1 entidade técnica, 3 ONGs ambientais e 3 entidades relacionadas a direitos da sociedade civil (XXII ao XXV, XXVIII e XXXIV ao XXXVI), resumidas na tabela abaixo:

Tabela 2. Conselho Municipal do Meio Ambiente – (COMMAM) de Goiânia
COMMAM – Município de Goiânia

Composição	n	p (%)
Poder Público	19	50,0%
Setor Produtivo	9	23,7%
ONGs e Sociedade Civil	10	26,3%
Total	38	100,0%

Fonte: os autores.

Observe-se que do total de **38** vagas apenas 10% (4) estão intrinsecamente relacionados à defesa do meio ambiente (3 ONGs e OAB), inseridas na parcela de 26% da sociedade civil, o que denota que ainda que a sociedade civil una-se em face de uma decisão contrária a seus interesses, provavelmente será voto vencido, porque o setor produtivo e o poder público, geralmente alinhados, detém 74% dos votos.

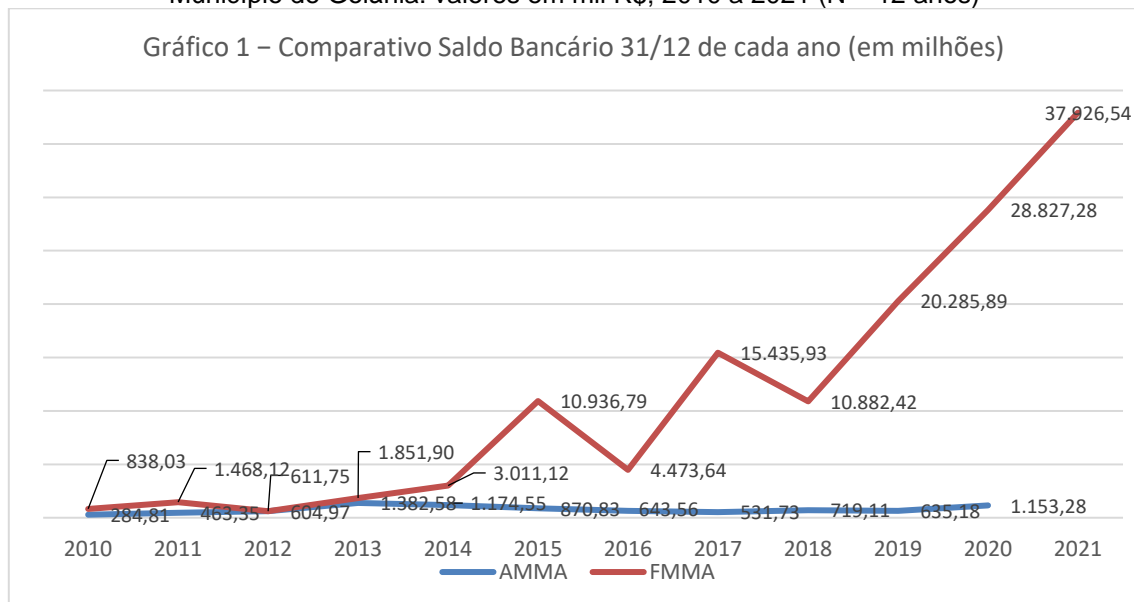
Por outro lado, é importante esclarecer que apesar de a disponibilização de documentos públicos dever ser a regra (Lei nº 12.527/2011 - LAI), não encontramos no sítio eletrônico da entidade, na aba atinente ao Conselho, as atas das reuniões realizadas. Tampouco se observou a publicação de tais atas no Diário Oficial do Município; somente foram publicadas as convocações para reuniões. Nem mesmo foram apresentadas justificativas para o sigilo/ausência de publicidade do conteúdo das suas deliberações, do que se pode afirmar que suas atividades não respeitam as diretrizes fixadas pela Lei de Acesso à Informação (art. 3º, I ao V), impossibilitando a verificação dos conteúdos deliberados e o conhecimento sobre a contribuição do Conselho na condução da política pública ambiental, prejudicando, entre outros pontos, uma análise sobre a ausência do uso das verbas do fundo ambiental (FMMA), estreitamente vinculadas às competências ambientais do Município.

2.2.3 Fundo Especial e uso de recursos

Visando angariar os recursos para a execução da PP ambiental criou-se o Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA), constituído pelas receitas de multas por infração a normas ambientais, transferências de outros entes, doações, recebimentos de indenizações por danos ambientais, entre outros recebimentos. A regulamentação do uso de tais recursos está no art. 4º da Lei municipal 7.526/1995, segundo o que devem ser aplicados em projetos e estudos para a melhoria da qualidade ambiental ou para a contratação de serviços destinados às atividades ambientais.

Nesse contexto, buscou-se a série histórica dos dados do saldo bancário da AMMA e FMMA e, conforme a documentação encaminhada ao TCM-GO, tem-se a evolução dos valores depositados ano a ano, no período de 2010 a 2021 (12 anos), com a consolidação do valor em conta em 31/12/2021:

Gráfico 1. Séries históricas dos Saldos Bancários em 31/12 de cada ano: FMMA x AMMA Município de Goiânia: valores em mil R\$; 2010 a 2021 (N = 12 anos)



Fonte: os autores a partir dos dados secundários do TCM-GO, 2022.

Nota-se que ao final de cada exercício financeiro que a AMMA apresenta saldo bancário ínfimo, utilizando quase todo o recurso orçamentário “programado”. Já no tocante ao saldo bancário do Fundo Municipal do Meio

Ambiente (FMMA), ano a ano, constata-se que os valores crescem exponencialmente. Em 2010, o valor ao final do exercício era de R\$ 838.025,88; já em 2021 o valor ao final do exercício era de R\$ 37.926.541,86. Houve um crescimento percentual de [368%???] **4.425,7%** do valor das verbas contidas na conta do FMMA nesse período de 12 anos (média = 368,8% por ano), indicando uma muito provável ausência de utilização dos valores destinados ao financiamento de PPs ambientais pela AMMA.

Por outro lado, a Lei n. 4.320/1964 determina, em seu art. 2º, § 2º, I, que acompanharão a Lei de Orçamento planos de aplicação dos fundos especiais; entretanto, o plano de aplicação do FMMA nas LOAs do período não indica as políticas ambientais que pretendia realizar. Tomam-se como exemplo os anos de 2010 e 2015. Em 2010, são indicadas previsão de gastos com pagamento de pessoal e encargos, “manutenção de atividades do fundo” e contribuição ao Pasep, em que pese o fundo não possua quadro de servidores próprio. Já em 2015, foram indicadas previsões com gastos com contribuição ao Pasep, verbas trabalhistas e gastos com serviços de pessoa jurídica, seguindo classificação orçamentária, sem indicar, entretanto, uma única política pública a ser executada.

Pelo que consta dos planos de aplicação, não é possível afirmar qual política pública ambiental teria sido beneficiada com recursos do FMMA e se houve, ou não, o respeito à *determinação legal* de que os recursos sejam aplicados em projetos/estudos/serviços *ambientais*.

Pontue-se que, nos termos do § 2º, art. 4º da Lei municipal 7.526/1995 a partir de 2014 foi autorizado o uso de **30%** dos recursos do FMMA para o pagamento de dívidas da AMMA (despesas com pessoal, inclusive encargos sociais e custeio das atividades relacionadas às *finalidades essenciais* da Agência Municipal do Meio Ambiente – AMMA). Os valores não dirigidos à *destinação legal* configuram conduta em *desvio de finalidade*, mas a verificação da ocorrência de desvio é prejudicada pela ausência de informações que permitam verificar essa *desvinculação de receitas públicas*.

No tocante à evidenciada baixa utilização desses recursos vinculados no período (2010 a 2021) e da falta de informações sobre as políticas públicas

ambientais pretendidas pelo Município, é preciso esclarecer que a capacidade do Estado para concretizar objetivos depende da *qualidade* de sua *burocracia* e das *capacidades estatais instaladas* (Lima; Lui, Ruiz; Dias; Papi; Demarco, 2020). No caso, inexistente setor próprio para a gestão dos recursos do fundo, tampouco há estrutura para a execução de compras e licitações (Regimento Interno prevê que sua realização dá-se de forma centralizada na Secretaria Municipal de Administração (art. 13, inciso V).

A entidade é legalmente autônoma, mas não possui estrutura administrativa capaz de executar suas próprias compras, colocando em evidência uma questão além do pálio jurídico orçamentário – a referente à qualidade da burocracia necessária para a criação e gestão das PPs ambientais. Isso porque a mera previsão de criação do fundo ou a existência nele de valores financeiros não tem como consequência direta a realização de política ambiental; faz-se necessária toda uma qualificação da burocracia para promover os diagnósticos necessários à análise *ex ante*, bem como a implementação da solução para a resolução dos problemas assim detectados, com o uso de uma teoria de programa fundamentada tecnicamente; em outras palavras, deve a gestão ser capaz de conduzir seus instrumentos e implementar e retroalimentar uma política pública, adequando-a à necessidade (Reck; Bitencourt, 2016, p. 138).

2.2.4 Estrutura administrativa e funcional

O planejamento de PPs antecede o implemento e pressupõe que três dimensões intrínsecas sejam consideradas: *diagnóstico*, *escolhas* e *organização dos meios*. O *diagnóstico* remete à compreensão das dinâmicas que foram e são responsáveis pela atual configuração da realidade; a partir do que são feitas *escolhas* buscando um dado resultado, sobrevivendo a incorporação no planejamento para *organizar os meios* e garantir a realização do previsto (Cardoso Jr.; Gimenez, 2011, p. 310).

No caso em análise, um *efetivo exercício* das *competências* da agência ambiental goianiense pressupõe reais condições de tutela ambiental, ou seja, a

disponibilização de recursos – estruturais, operacionais, financeiros, tecnológicos e técnicos – para o exercício do papel de executora da política ambiental municipal. Na análise dos programas de ação previstos no processo orçamentário como escolhidos para o enfrentamento dos problemas públicos, verificou-se que 50% não estão concomitantemente no PPA e LOA, bem como há fragilidade contextual identificável pela mera leitura deles, evidenciando um ambiente de análise *ex ante* incipiente que foi construído e retroalimentado ao longo do período (2010 a 2021).

Ressalte-se que é a burocracia que efetua o levantamento dos problemas e promove a indicação dos referenciais teóricos a serem utilizados para a explicação e a resolução dos problemas de políticas públicas, com a solução final ajustada no âmbito das escolhas de gestão sobre os programas e ações que serão utilizados (Lassance, 2021, p. 60-62). Não basta ter servidores não qualificados; é necessário que a burocracia seja qualificada em análise *ex ante* e desenho de políticas, guiada por racionalidade técnica e por princípios de equidade, transparência e responsividade, criando algum poder de resistência ao círculo vicioso de soluções de prateleira escolhidas pelos gestores. No Regimento Interno da AMMA (Decreto municipal nº 359/2021) identifica-se sua organização interna e a disciplina do exercício de competências (art. 5º), que compreende a criação de seis unidades de estrutura organizacional: três delas administrativas (ligadas ao presidente do órgão e sua assessoria, a defesa jurídica do órgão e a estrutura da diretoria administrativa – apoio e transporte, finanças, gestão de pessoas, planejamento, fundo municipal e contratos e convênios) e outras *três diretamente ligadas ao exercício de competências ambientais*.

No quadro funcional da AMMA 2010/2021, verifica-se uma regressão no número total de servidores ao longo do tempo: no mês de junho⁸ de cada um dos anos, vê-se no período 2010/2011 que não há informações publicadas; em 2012, somado o quantitativo de servidores estatutários, celetistas e comissionados, havia 803 pessoas trabalhando na autarquia, o que foi

8 Nota: Escolhido o mês de junho em razão de as mudanças no quadro funcional ocorrerem geralmente no início e no final dos exercícios.

decrecendo em 2013 (755) e 2014 (561); em 2015 e 2016, havia 561 servidores, mantendo-se um quantitativo similar em 2017. Em 2018 e 2019, sucessivos decréscimos chegaram ao menor número de servidores (491), subindo muito pouco em 2020 (517) e em 2021 (569).

No tocante à existência de estrutura funcional para a execução de compras e licitações, em que pese seja uma autarquia autônoma por natureza, o Regimento Interno prevê que sua realização será realizada pela Secretaria Municipal de Administração (art. 13, inciso V), o que inviabiliza que execute suas próprias contratações.

Quanto a estrutura administrativa, da análise dos documentos publicizados, não identificamos estruturação funcional ou indicação pública de instrumento/método voltado ao levantamento dos problemas ambientais, ou mesmo ao tratamento a eles concedido, impossibilitando o conhecimento da motivação das escolhas realizadas. Nenhum dado foi encontrado que denotasse a existência de uma atuação baseada em evidências por parte da burocracia, nem mesmo da existência de canais próprios destinados a essa diagnose.

2.2.5 Bens e serviços disponibilizados: resultado das PPs

Não se identificou documento a que se tenha dado publicidade que revele que a autarquia AMMA realiza levantamento periódico de necessidades públicas ambientais⁹ e que realizasse a análise *ex ante* dos programas de ação que executou no período. A análise *ex ante* é realizada a partir da identificação do problema que demanda a intervenção; visando sua racionalidade devem ser estabelecidos objetivos claros para a ação governamental, um desenho de programa que permita alcançá-los e o levantamento de custos e benefícios esperados. Essa relação custo-benefício deve ser decidida pelo gestor e ser

9 Nota: Existem problemas públicos ambientais que se arrastam ao longo dos anos, como a necessidade de Licenciamento dos Cemitérios Públicos Municipais (processo judicial n. 0421638.64.2008.8.09.0051) e a despoluição do rio Meia Ponte.

transparente para a sociedade; a qualidade dessas informações e decisões afeta o desenvolvimento do *ciclo da política pública* e a qualidade da PP executada.¹⁰

Sabemos que um planejamento de políticas públicas adequado deveria permitir a identificação dos problemas na realidade da população de determinado ente federativo e a escolha das soluções a serem utilizadas visando à resolução, ou seja, o planejamento adequado pressupõe uma análise *ex ante* e um desenho de política (Lassance, 2021, p. 61). Detectada a necessidade pública, o governo do ente deveria determinar que a burocracia realizasse a análise técnica de qual a solução a ser aplicada, escolhendo em seguida um programa de ação baseado em evidências, com a devida submissão ao escrutínio público, dando a tais programas, consignados no orçamento, transparência, capacidade de monitoramento e avaliação regular. Ou seja, o programa escolhido deveria ser um sequenciamento lógico de insumos e processos, com estimação de metas de produtos, resultados e impactos relacionados aos objetivos da política pública, fechando o ciclo que começa na determinação da agenda, passa pela estratégia escolhida e termina com os impactos de longo prazo, sem desconsiderar a análise custo-benefício a ser feita pelo gestor.

No caso da política ambiental de Goiânia, quanto à indicação dos resultados de PPs (bens e serviços), encontra-se indicação do que se pretendia nos programas de ação constantes do processo orçamentário em seu sítio eletrônico. Os programas declarados no orçamento são analisados no item 3; ocorre que a verificação de sua implementação não é possível porque nos relatórios de execução orçamentária do período *não* há identificação de bens/serviços executados, apenas dos produtos/insumos utilizados.

As informações que se tem sobre os resultados são as declarações de “ações/serviços” genéricos constantes do sítio eletrônico, que se afirma estarem à disposição do cidadão. São eles: “licença ambiental, doação de mudas, biblioteca, museu carpológico, orientação em projetos de manejo sustentável de resíduos sólidos urbanos, oferta de certificação de selo em sustentabilidade

10 *In* Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, v. 1, Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.

ambiental, projetos de educação ambiental e visitação de parques/trilhas junto à comunidade, oferta de atendimento em unidade de bem-estar animal a famílias de baixa renda, fiscalização do meio ambiente, autorização do uso de praças, proteção de manejo de flora e fauna e implantação de programa de adoção voluntária de parques para reforma.¹¹

Ou seja, não é possível verificar quais as ações administrativas cumpridas por cada unidade de estrutura organizacional e quais os bens e serviços e em quais quantidades foram entregues. A mera existência da estrutura organizacional no regimento interno não nos permite trazer maiores informações sobre os bens e serviços prestados.

Quanto às demais temáticas ambientais de competência constitucional dos Municípios, não é possível identificar que tenham sido objeto de consideração ou implemento.

3 ANÁLISE DOS DADOS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A análise dos dados da AMMA e FMMA, quanto aos *instrumentos* do *planejamento orçamentário* (PPA e LOA) e aos relatórios de execução de gastos dar-se-á pelo exame das informações apresentadas ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, recebidos em cinco planilhas que conglobam todo o banco de dados do período, utilizando-se as tabelas de codificação do próprio órgão de controle.

O método a ser utilizado é o da extração de inferências, a partir das informações obtidas pelo cumprimento aos objetivos específicos previstos, a saber: a contextualização do planejamento pela análise comparativa dos dados das peças orçamentárias com vias a obter informações sobre a compatibilidade destas entre si (aderência), destas para com os gastos realizados e a observância, ou não, de sua função prevista no texto constitucional, bem como a viabilidade do uso da LOA e PPA como fonte de informação sobre a execução de políticas públicas ambientais.

11 Goiânia. *Serviços fornecidos pela AMMA*. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/servicos/?orgao_id=2372&pg=2>. Acesso em: 25 fev. 2023.

3.1 ADERÊNCIA DOS PROGRAMAS DE AÇÃO NOS PPAS E NAS LOAS

A análise dos instrumentos orçamentários sob a ótica dos programas de ação permite à população saber o que um governo está planejando fazer e não apenas o que está comprando em termos de insumos/produtos, permitindo a visualização de seu objetivo para atuação. Nesse contexto, a doutrina de Albuquerque; Medeiros; Feijó (2013, p. 474) ensina que a estrutura dos programas de ação deve responder idealmente às seguintes questões:

Tabela 3. Informações programa x informações ação

Informações principais do Programa	Informações da Ação
Programa – qual o tema da política pública?	Ação – Como fazer?
Objetivo – o que será feito?	Descrição – O que é feito? Para quem é feito?
Iniciativa – o que será entregue?	Forma de implementação – Como é feito? Produto – Qual o resultado?
estrutura física – Quanto se pretende entregar no exercício?	Unidade de Medida – Como mensurar?
	Subtítulo – Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: Albuquerque; Medeiros; Feijó (2013).

No compilado de dados do planejamento orçamentário ambiental analisado, tem-se a classificação dos tipos de programas de ação planejados pela autarquia nos Planos Plurianuais do período (planilha 1, coluna E) em oito espécies de programas de ação: “difusão de eventos culturais e folclóricos”, “controle urbano”, “parques e jardins”, “programa de apoio administrativo”, “campanha educativa”, “macambira anicuns”, “programa de encargos especiais” e “agenda ambiental”, com metas anuais uniformes e sem informações do programa ou da ação governamental a ser executada.

Nas LOA’s do período, quanto aos programas indicados, não se identificou informações do programa ou das ações governamentais. Pega-se como exemplo nas LOA’s o programa ‘pessoal e encargos’ que é ausente de forma individualizada; entretanto, identifica-se a previsão enquanto **elementos de despesa** “pessoal e encargos”, subfunção “administração geral”, que poderia ser correspondente a “programas de apoio administrativo”, nos quais se constata a previsão de gastos em valor correspondente ao *dobro previsto* nos PPA’s. O programa de apoio administrativo, que deveria albergar os gastos com pessoal,

folha de pagamento e encargos, não o fez, com compra de material de consumo e permanente, pagamento de serviços de pessoa jurídica, obras e instalações, até outras que deveriam estar vinculadas ao “programa de apoio administrativo” estão no programa de campanha educativa.

Não há compatibilidade entre os programas de ação dos PPAs e das LOAs do período: 50% dos programas de ação previstos nos planos plurianuais *nem sequer constam nos orçamentos*, demonstrando que não há coordenação e aderência entre as peças, o que evidencia *atecnia e ineficácia* do planejamento das despesas contínuas da entidade autárquica.

As ações previstas nas LOAs e nos PPAs são abrangentes, não especificam as ações programáticas pretendidas, inviabilizando a verificação de compatibilidade das ações de longo e curto prazo; tornando *impossível a categorização* das políticas públicas que constam do orçamento, em direta inobservância com o que indicam os Manuais Técnicos do Orçamento. No tocante à identificação de meta física, constata-se em todos os casos a indicação de metas para cumprimento uniformes nos PPA's, ou seja, em percentual fixo.

A inespecificidade encontrada é incapaz de ofertar informações que permitam esmiuçar as peculiaridades do *que e como* foi feito pela autarquia, conforme os Manuais Técnicos do Orçamento determinam. Tão só é possível verificar *o que* foi planejado anualmente para ser gasto a título de despesas correntes e de capital, *sem possibilidade de constatação de resultados/produtos (bens ou serviços) disponibilizados à sociedade*; bem como não se conseguiu interligar as ações planejadas a longo e curto prazo, não podendo tais peças servir ao conhecimento e controle de execução de políticas públicas.

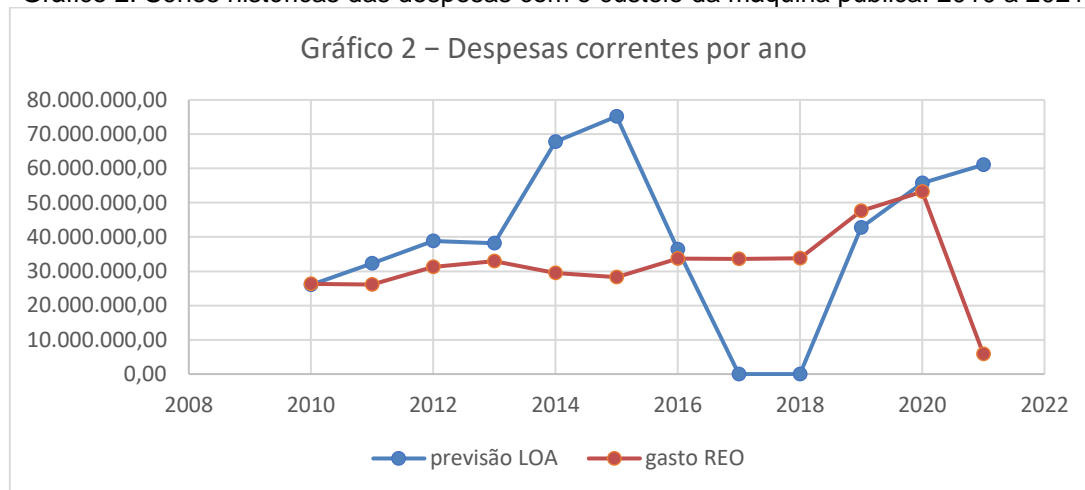
3.2 ANÁLISE DA DESPESA NAS LOAS VERSUS EXECUTADA NOS REOS

A despesa pública é dividida em duas categorias econômicas, de acordo com a sua característica de servir ao *custeio da máquina pública* (despesa corrente) ou à *geração de outros bens* (despesa de capital). Buscou-se analisar as LOAs e os REOs (Relatórios de Execução Orçamentária) quanto à

distribuição das despesas por elemento a fim de entender os gastos (Planilha 2 – coluna K¹² e Planilha 3/4 – coluna U).

Veja-se a série histórica das despesas com o custeio da máquina pública no período 2010 a 2021 (N = 12 anos) concretizadas em gráfico:

Gráfico 2. Séries históricas das despesas com o custeio da máquina pública: 2010 a 2021



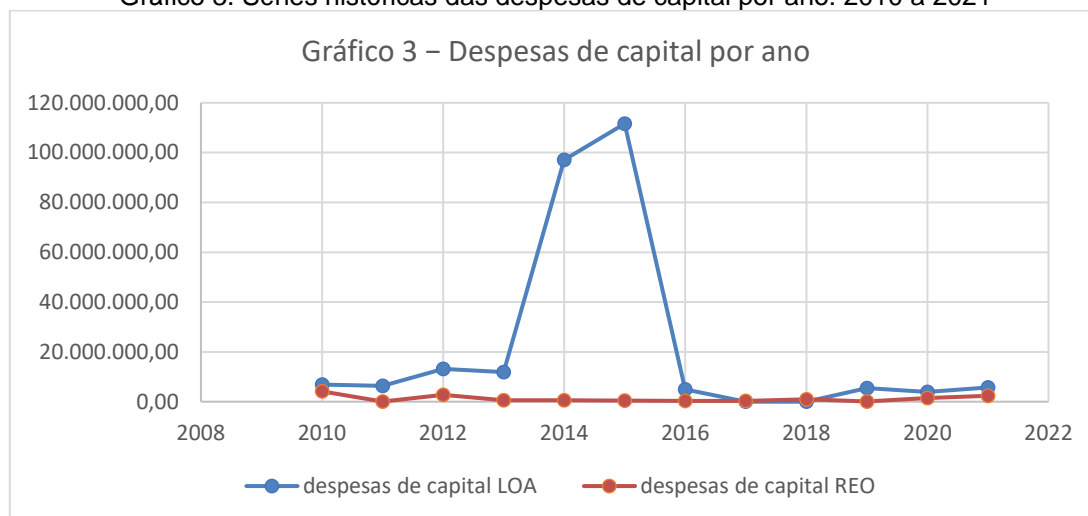
Fonte: os autores a partir dos dados secundários do TCM-GO, 2022.

Vê-se que o planejamento de despesas correntes, em valores, é divergente dos valores efetivamente gastos. Houve execução em valores próximos apenas em 2 anos (2010 e 2016); nos demais anos há variação considerável, em 2021 menos de 10% do valor previsto foi executado, nos anos de 2014 e 2015, menos da metade do previsto. No contexto geral, foi planejado o gasto com despesas correntes no valor de R\$ 474.185.000,00, sendo gastos R\$ 382.004.820,48 (R\$ 92.000.000,00 a menos que o planejado). O quadro de servidores do órgão permaneceu estável com tendência de redução durante todo o período (cf. Item 2.2.4), não podendo ser fundamento para tal discrepância.

No tocante à evolução temporal das despesas para geração de outros bens (de capital):

12 Nota: Extraída na tradução do primeiro item do elemento de despesa constante da Coluna I, seguindo a Tabela de Codificação de Despesa do TCM-GO.

Gráfico 3. Séries históricas das despesas de capital por ano: 2010 a 2021

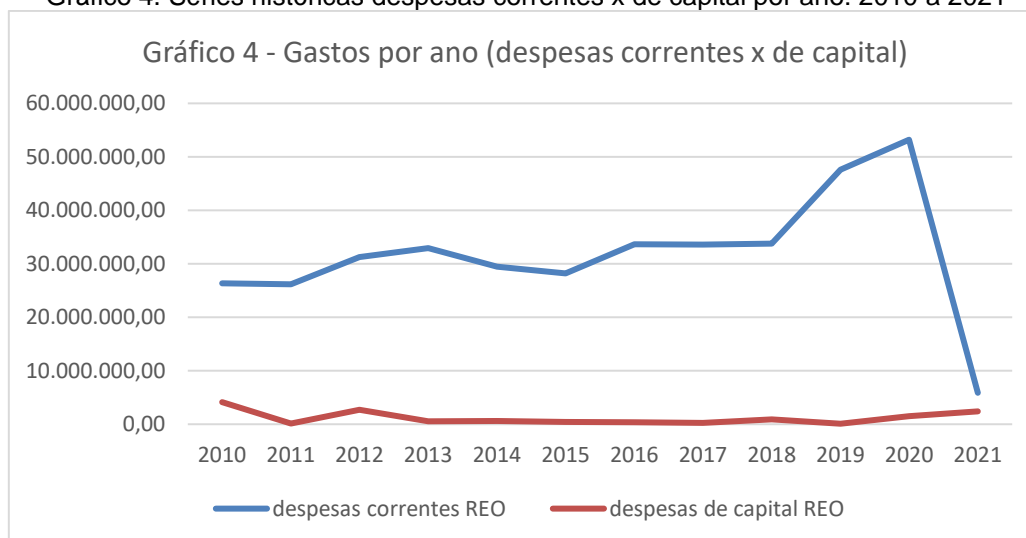


Fonte: os autores a partir dos dados secundários do TCM-GO, 2022.

Da leitura do gráfico, constata-se que o valor executado esteve muito distante do valor planejado com exceção do ano de 2010. As discrepâncias que chamam atenção são em relação ao período 2013/2015, já em relação aos anos de 2017 e 2018, não houve previsão de gastos com despesas de capital, mas houve execução. No geral, o planejamento na LOA de despesas que levam à geração de outros bens no período foi de R\$ 266.898.000,00; tendo sido executado apenas **5,29%** do previsto (R\$ 14.123.082,37) conforme REO's.

Comparando-se as séries históricas dos valores gastos em despesas correntes e de capital, tem-se:

Gráfico 4. Séries históricas despesas correntes x de capital por ano: 2010 a 2021



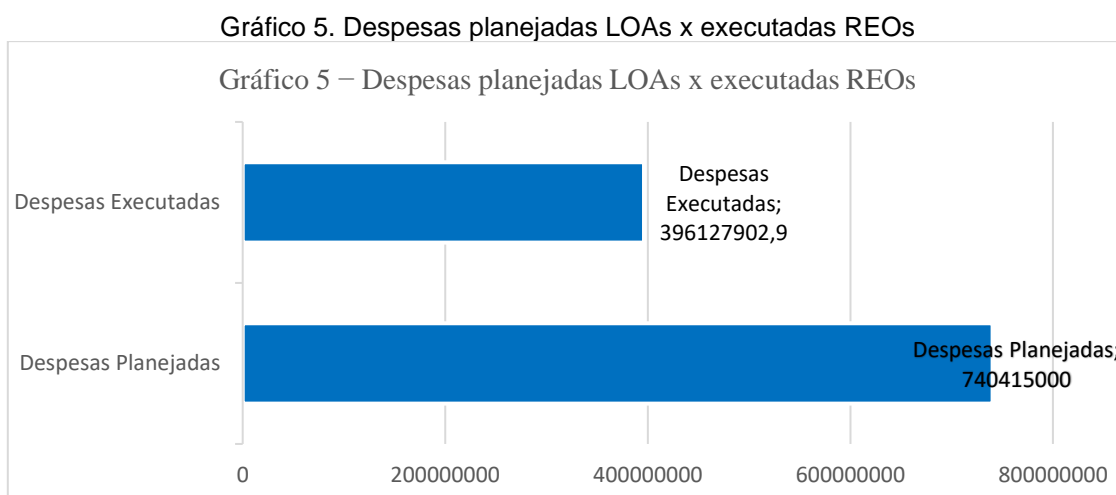
Fonte: os autores a partir dos dados secundários do TCM-GO, 2022.

Da comparação, contata-se que os gastos com a manutenção das atividades da autarquia corresponderam a **96,44%** do total e apenas 3,56% com despesas ligadas à geração de outros bens no período 2010 a 2021. O que, considerando o déficit da execução das despesas de capital planejada nas LOAs, mas executadas em pouco mais de 5% do previsto, evidencia a dificuldade da AMMA em planejar políticas públicas relacionadas à geração de bens de capital, o que, entre outros motivos, pode ter como fator relevante a ausência de órgão próprio de gerenciamento de compras e licitações.

3.3 COMPARAÇÃO DA PREVISÃO DE DESPESAS (LOA'S) VERUS GASTOS (REO'S)

Em análise dos dados das despesas previstas nas LOA's encontra-se o valor de R\$ 740.415.000,00 e dos valores efetivamente gastos no montante de R\$ 396.127.902,85 conforme relatórios de execução orçamentária, Planilhas 3 e 4; verificou-se diferença significativa, já que 53,5% do valor planejado nas Leis Orçamentárias do período foi de fato implementado.

A disparidade também se evidencia entre 2010 e 2021, quando a ausência de aderência entre o valor que se planejou gastar e o que foi gasto foi de 46%, significando que as ações e programas em que se planejavam arcar com tais recursos previstos não foram executadas. Vejamos:



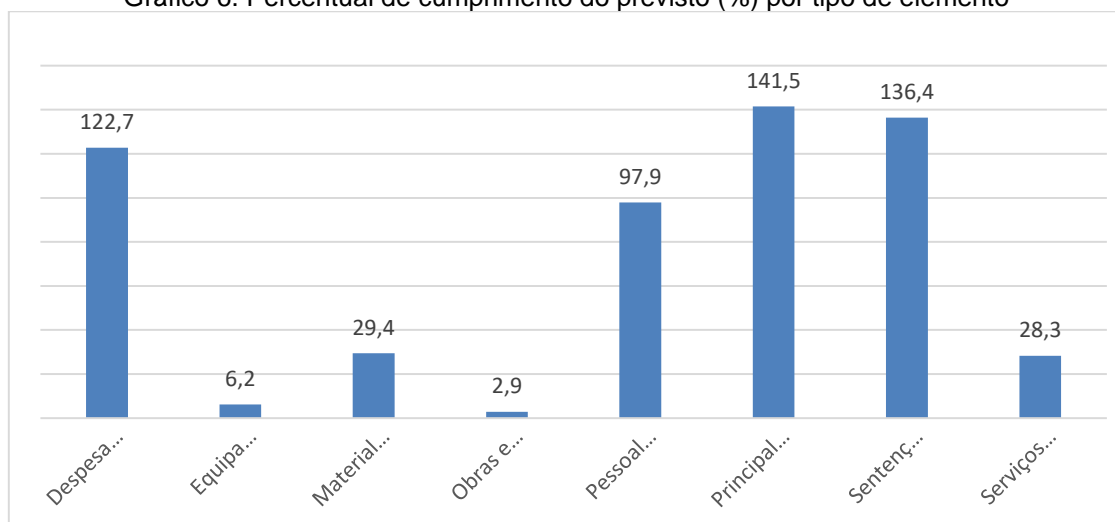
Fonte: os autores a partir dos dados secundários do TCM-GO, 2022.

Pontue-se que não se encontrou em nenhum documento da autarquia informações que esclareçam as divergências, o que dificulta o entendimento sobre o motivo da execução com valor a menor (como por exemplo, se houve contingenciamento em razão de diminuição de arrecadação ou outro motivo a fundamentar a flexibilização da execução orçamentária).

Sabe-se que a classificação da despesa, seguindo a tabela de Codificação do TCM-GO, subdivide-se até chegar ao elemento de despesa, quarto nível, que detalha e indica os gastos específicos pretendidos, sendo constantes das peças orçamentárias anuais e dos relatórios de execução orçamentária (Sanches, 2004, p. 131).

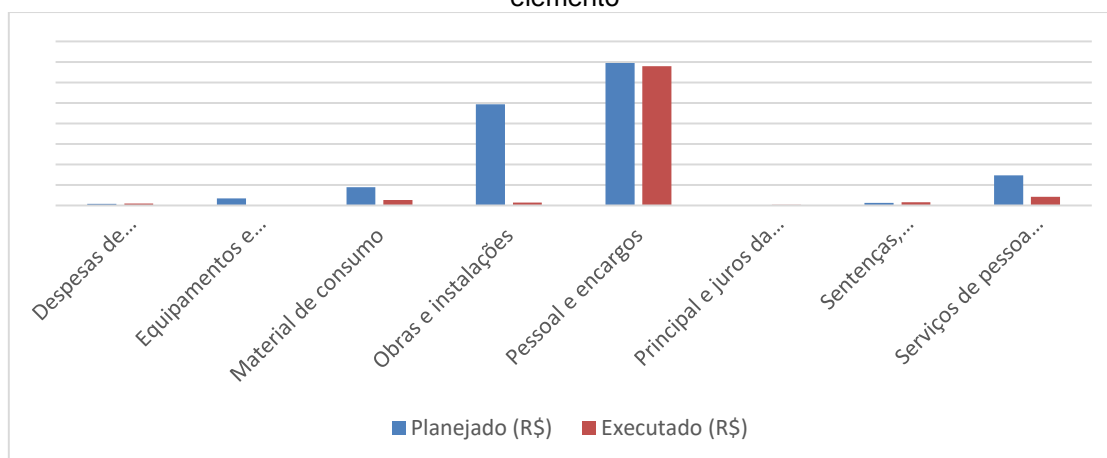
Partindo de tal informação, tendo como parâmetro a **despesa por subfunção e elementos**, agrupando os subelementos de despesa para visualizar de forma ampliada e setorizada os gastos (exemplo: todos os gastos com mão de obra foram classificados como “pessoal e encargos”, elementos 01 a 13 da tabela (vencimentos, obrigações patronais, aposentadorias, pensões, salário família etc), chegou-se às seguintes proporções percentuais de despesas por tipo de elemento:

Gráfico 6. Percentual de cumprimento do previsto (%) por tipo de elemento



Fonte: os autores a partir dos dados secundários do TCM-GO, 2022.

Gráfico 7. Comparativo do planejado LOA e executado, considerando a despesa por tipo de elemento



Fonte: os autores a partir dos dados secundários do TCM-GO, 2022.

A despesa por tipo de elemento que mais se distanciou do que se previa gastar na lei orçamentária foi a *execução de obras e instalações*, que correspondeu a apenas **2,9%** do planejado. Também houve cumprimento parcial dos gastos planejados em relação a material de consumo¹³ (29,5%), serviços terceirizados (28%) e equipamentos e material permanente (6,2%). Já com relação à *dívida* da entidade, foi gasto 41,5% a mais que o previsto, tendo ocorrido o mesmo em relação às despesas de exercícios anteriores (22,7% a mais) e em sentenças e indenizações (36,4% a mais).

No período entre 2010 e 2021, houve déficit quase total das metas de gastos previstos para obras (97,1%) e considerável para compras de material de consumo (70,5%) e material permanente (93,8%). Por outro lado, todos os pagamentos que são feitos de forma direta e fundamentada em lei (despesas de exercícios anteriores, sentenças e indenizações e pagamento da dívida e juros e pessoal e encargos) foram efetuados ou de forma integral ou superando a previsão.

Os dados evidenciam a *ineficácia* do planejamento de gastos.

13 Segundo o Manual de Normas e Procedimentos do Sistema de Controle Interno do TCM-GO, material de consumo é “aquele que, em razão de seu uso corrente, perde sua identidade física em dois anos e/ou tem sua utilização limitada a esse período”. Por sua vez, “Material permanente é aquele que, em razão de seu uso corrente, tem durabilidade e utilização superior a dois anos.” (Goiás. Tribunal de Contas dos Municípios. *Resolução Administrativa nº 76, de 16 de março de 2011*).

3.4 ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS QUANDO AO CUMPRIMENTO DE SUA FUNÇÃO

A Constituição Federal em seu art. 165, § 1º, determina que o Plano Plurianual deverá estabelecer **diretrizes, objetivos e metas** da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada.

As **diretrizes** são as linhas gerais de ação estipuladas pelo governo em consonância com as políticas públicas escolhidas, devem balizar o caminho a ser percorrido num determinado período, visando ao atingimento de macro-objetivos (Sanches, 2004, p. 119), dos dados analisados da AMMA e FMMA não se identificou o estabelecimento de diretrizes.

Os **objetivos** são os resultados concretos que se pretende obter/manter por intermédio de certo empreendimento, devem estar ligados à variável tempo, com uma duração determinada, a serem expressos por meio de *unidades de rendimento* para evidenciar os benefícios para a comunidade (Sanches, 2004, p. 228), estão indicados na Planilha 1 – Coluna F; eis alguns exemplos:

Tabela 4. Unidades de rendimento para evidenciar os benefícios para a comunidade

Programa de ação “apoio administrativo” – tem o objetivo de promover ações de apoio governamental, monitorar as atividades de apoio logístico, tecnológico, suprimentos e patrimônio com a modernização da gestão administrativa;	Programa de ação “apoio administrativo” – tem o objetivo de promover ações de apoio governamental, monitorar as atividades de apoio logístico, tecnológico, suprimentos e patrimônio com a modernização da gestão administrativa;
--	--

Fonte: Sanches (2004).

Pode-se constatar que os objetivos são abstratos, não há ligação com a variável tempo nem com unidades de rendimentos relacionadas a benefícios que serão trazidos para a comunidade; são mais propósitos com prazo determinado.

Quanto às **metas** devem ser um passo intermediário para a realização do objetivo, sua expressão quantitativa e qualitativa do que se pretende realizar deve estar tanto no PPA quanto na LOA do período, visto ser a expressão da *quantidade e qualidade* da política que se pretende executar (Sanches, 2004, p. 217). Em análise dos dados, as metas constam das colunas S, T, U e V. *Mais de 80% das metas são fixadas em 25%, de forma padrão para todos os programas,*

sem especificar o produto final, com a mera repetição de metas genéricas para objetivos, também genericamente estabelecidos.

Em que pese não haver a obrigatoriedade da previsão de **ações governamentais** nos PPAs, identifica-se sua existência nas peças: são ações genéricas e ações reduzidas (Colunas P e Q); que não permitem a *identificação* dos resultados nem possibilitam a sua *mensuração*, como, por exemplo: “recuperação de áreas degradadas fundo de vale e reestruturação da malha hídrica”, “coordenação da política ambiental fortalecendo a política de controle ambiental da cidade [...]”, “revitalização e monitoramento das nascentes e mananciais de Goiânia” etc; quanto a ações reduzidas a repetição de termos genéricos: “recuperação de áreas degradadas, fundo de vale e malha hídrica”, “agenda azul – recursos hídricos”, “agenda amarela – educação ambiental”, “agenda marrom – controle de poluição” entre outros.

Ao contrário do que determina a carta constitucional os programas de ação previstos no Plano Plurianual *não* apresentam *diretriz* (eixo), *objetivo*, *indicadores* com *unidades de medidas* capaz de evidenciar os benefícios comunitários e resultados esperados (ano a ano), impossibilitando a o monitoramento e a verificação do cumprimento das *metas* estabelecidas e do cumprimento de sua finalidade constitucional que é a de viabilizar o planejamento de políticas públicas.

3.5 ANÁLISE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS QUANDO AO CUMPRIMENTO DE SUA FUNÇÃO

As Leis Orçamentárias encaminhados ao TCM-GO quanto aos programas de ação¹⁴, permitem sua identificação apenas por tipos; *não têm especificidade* quanto à política pública que se pretende realizar, nem em relação à *ação/atividade* que será feita, quais os *produtos* (bens/serviços), quais as *metas* a serem cumpridas e os *indicadores* que podem *mensurar os resultados*, tampouco o âmbito espacial de atuação. Num plano transparente deveria ser

14 Como exemplo, a LOA/2015 (Edição n. 5993 do DOM eletrônico de 30/12/2014, página 742)

possível *identificar* as *ações* governamentais a serem cumpridas com o *programa* e os *resultados* que se pretende obter, bem como em que *local* e *quem* será beneficiado pela política pública e os respectivos indicadores capazes de evidenciar os benefícios para a comunidade.

As LOAs têm como único elemento de ligação com o relatório de execução de gastos a indicação de subfunção de governo; não há correspondência com a indicação dos programas de ação executados, portanto, não se sabe quais programas foram efetivamente cumpridos; o que há é um mero *relatório de insumos* que nada diz sobre o que foi realizado, *apenas o que foi comprado*. Sem elo que comunique diretamente as ações executadas com o que foi planejado, encontram-se milhares de indicações de pagamentos feitos no relatório de execução (coluna L da Planilha 3/4), sem que se saiba para qual programa de ação contribuíram, inviabilizando conhecer se houve a execução das programações orçamentárias.

Num plano transparente, deveria ser identificável em qual programa foi gasto determinado valor e o total de gastos por programas, o que facilitaria a leitura pelo cidadão e o conhecimento do que, para que e *para quem* está sendo gasto com as verbas públicas; bem como possibilitaria o monitoramento e a verificação de cumprimento da programação orçamentária da LOA.

Em conclusão, as LOAs analisadas (2010 a 2021) *não* permitem o *conhecimento* dos *programas de ação* planejados com nível de detalhamento mínimo, *nem* mesmo a *verificação de consonância* com o que foi executado, especialmente quanto à ausência de agrupamento dos resultados (bens ou serviços) efetivamente prestados à sociedade, inviabilizando uma *accountability* sobre o planejamento e a execução das ações da autarquia (AMMA), evidenciando a *ineficácia* do instrumento orçamentário, pois não se presta a que se destina (desvio de finalidade).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de uma *política pública* é uma *proposta institucionalizada de solução para um problema central diagnosticado, orientada por uma concepção*

teórica fundamentada numa explicação lógica capaz de ligar causas e consequências explicativas responsivas ao problema. Os programas de ação constituem-se na solução ofertada para cada um dos problemas que explicam o problema central, sendo essencial uma estratégia concebida para delimitá-lo (temporalmente, espacialmente, subjetivamente e materialmente), enfrentá-lo e superá-lo (Lassance, 2021, p. 63).

A execução de uma política pública é objeto de um processo de negociação e decisões políticas envolvendo os Poderes Legislativo e Executivo, não bastando previsões legais de respeito a este ou àquele direito; um plano teórico de valores precisa da devida *concretização*, o que tem de ser realizado nas funções de planejamento e gestão pública. Para tanto, deve-se saber qual a política que se pretende executar, quais passos devem ser seguidos para a sua execução (quais os atos administrativos necessários para tanto).

A atividade de planejamento das políticas pressupõe a estruturação de um plano quanto ao *que se pretende fazer, quando e onde, para quem*, quais os bens e serviços a serem ofertados, quais os insumos e o pessoal necessário para o exercício de tais atividades, e, após, que seja *albergado* no processo de despesas do ente público e devidamente efetivados os gastos, incidindo, num segundo momento, o dever de retroalimentação por meio de diagnósticos do *monitoramento* de indicadores capazes de evidenciar os benefícios para a comunidade e da *avaliação* dos *produtos*, que indicarão a necessidade de sua permanência ou alteração.

No caso em análise (AMMA), em termos de escolhas de PPs ambientais deveriam ser detectados os problemas e levantados os programas de ação necessários para a sua solução, com composição na agenda, no mínimo, das ações administrativas de competência municipal definidas no artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 140/2011 e na Lei Complementar Municipal nº 335/21.

Ocorre que, da *análise dos dados colhidos do processo orçamentário* e do sítio eletrônico da autarquia AMMA, *constatou-se a insuficiência de informações* sobre a política pública municipal planejada; não há documento de planejamento governamental no todo (documentação da articulação dos respectivos planos, programas e ações); apenas se encontram os atos

legislativos e regulamentares abstratos. Quanto aos programas de ação planejados em matéria ambiental, não se consegue verificar quais são as políticas públicas a que servem, nem mesmo qual a fundamentação que os sustenta. Há um elenco de quatro programas de ação dos quais não se sabe o substrato fático ou técnico que os fundamenta, o que contraria a lei e o ensinamento da doutrina: em planejamento, as soluções não devem ir em busca de problemas, mas sim os problemas orientarem a construção de soluções (Lassance, 2021, p. 60).

Existem ações administrativas em parte da ampla esfera de competência da AMMA, por certo, já que existem gastos; mas ausentes informações que permitam *verificar* se as escolhas de programas de ação foram feitas baseadas em *evidências* (diagnósticos e dados); também *não* se encontrou documento de análise *ex ante* feita pela burocracia que permitisse *correlacionar os problemas* que se pretendia resolver com os *programas de ação* escolhidos. Não se identificou plano ou política municipal do meio ambiente de longo prazo. No sítio eletrônico municipal, somente existem planos¹⁵ para as temáticas de saúde e educação.

Dito isso, sobrevém um questionamento: existe política pública?

Segundo o conceito jurídico de Maria Paula Bucci (2019), utilizado por este trabalho, existirá política pública quando houver ação governamental; e não qualquer ação governamental, mas sim aquela *coordenada* e em *escala ampla*, com *objetivo* próprio e caracterizada pela *processualidade*, visando ao *cumprimento das decisões político-jurídicas* previstas na Constituição de 1988 e na legislação correlata. Analisando PPAs e LOAs do período, verifica-se a *ausência de compatibilidade* entre elas, bem como ausência de *publicização* de elementos que permitam entender a fundamentação ou a interpretação das escolhas de soluções e de resultados, dos *objetivos* e *metas* pretendidos, com a *indicação de bens e serviços* a serem disponibilizados, denotando a *ineficiência do processo orçamentário*, por ser encarado como um mero procedimento formal burocrático. Da documentação analisada conclui-se que *não* há ação

15 Goiânia. *Planos Municipais*. Disponível em: <<https://www.goiania.go.gov.br/pagina-de-talhe-transparencia/planos-municipais/>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

governamental ambiental coordenada, em escala ampla e com objetivo próprio; o que existem são ações administrativas que têm motivação e fundamentação irrastrável para o cidadão, em direta violação ao dever de *accountability*.

Talvez a forma precária como se constatou ser tratado o processo orçamentário dê-se justamente porque no ordenamento jurídico em vigor o foco de análise da ação de governo planejada seja uma *verificação de legalidade das compras e de regularidade fiscal, ignorando-se a necessidade de verificação de cumprimento da função estratégica* que deveria ter. A função do processo orçamentário passa a ser de expediente formal burocrático sem ligação explicitada com a realidade. Desde que não se gaste mais do que se pode gastar e não se compre de quem não se pode comprar, qualquer ação pode ser adotada. Ou seja, observando-se as vedações legais, qualquer resultado pode ser entregue, ou nenhum, ainda que haja recursos financeiros para isso.

Os problemas que cercam uma realidade jurídico-orçamentária municipal (interpretação desarrazoada da discricionariedade, uso indevido das formas de flexibilização orçamentária, falta de aderência entre os instrumentos orçamentários e de padronização na elaboração) *não* são tratados com a mesma dureza pelos Tribunais de Contas.

Apesar de existirem parâmetros mínimos que permitem a verificação do exercício das competências materiais do ente que foram determinadas em lei (indicativas de quais as PPs que devem ser implementadas) ou a verificação do cumprimento do dever de fundamentação/motivação na alteração das ações indicadas no orçamento aprovado, eles não são utilizados.

Tal controle tem sido feito de forma pontual e excepcional pelo Poder Judiciário¹⁶ em casos de situações *teratológicas* envolvendo gastos públicos, nas quais há patente violação do interesse público, restando deficitário um tratamento sistemático para os problemas públicos.

16 Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/05062022-Presidente-do-STJ-suspende-decisao-que-autorizou-show-de-Gusttavo-Lima-na-Festa-da-Banana.aspx>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas**: fundamentos e práticas do Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. 3. ed. Brasília, DF: Gestão Pública, 2013. v. I.

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 33-47, 2012.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view>. Acesso em: 12 jun. 24.

BRASIL. ICMBIO. **Como criar e gerir um Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema)**. Organizadores: Jessica Frias e Fabiana Cava e Carolina Neves Souza. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/destaques/CartilhaComdema.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3. 2019.

CARDOSO JR.; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**: diálogos para o desenvolvimento. v. 4. Brasília: IPEA, 2011. p. 337 – 428. ISBN 978-85-7811-103-8.

GOIÂNIA. **Planos Municipais**. Disponível em: <<https://www.goiania.go.gov.br/pagina-detalle-transparencia/planos-municipais/>>. Acesso em: 20 jan. 2023. GOIÂNIA. GOIÂNIA. **Serviços fornecidos pela AMMA**. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/servicos/?orgao_id=2372&pg=2.>. Acesso em: 25 fev. 2023.

LASSANCE, Antonio. O que é uma Política e o que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, mar. 2021, p. 60-61. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10579>>. Acesso em: 27 fev. 2023.

LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizando; RUIZ, Karina Pietro Biasi, DIAS Gianna Vargas Reis Salgado, PAPI, Luciana Pazini DEMARCO, Diogo Joel (2020). Plano Plurianual como *proxy* para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos Municípios da região metropolitana de

Porto Alegre. Urbe - **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 12, e20190147.
<https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. **A política ambiental e os Municípios brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006. p. 133. Disponível em: < <https://tede.ufrjr.br/jspui/handle/tede/677>>. Acesso em: 08 jan. 2023.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Revista Estudos Avançados**, 2012, v. 26, n. 74.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento e áreas afins**. 2. ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.