

CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

- CONSEMAC –

Câmara Setorial Permanente do Fundo de Conservação Ambiental (CSPFCA)

Parecer 05/2010

Agosto 2010

I – OBJETIVOS

Considerando a atribuição do CONSEMAC de monitorar a aplicação dos recursos do Fundo de Conservação Ambiental do município, os membros da Câmara Setorial Permanente do Fundo de Conservação Ambiental tiveram a iniciativa de elaborar este parecer, que tem os seguintes objetivos:

- Analisar a aplicação dos recursos do Fundo de Conservação Ambiental (FCA) no ano de 2009, comparando o executado com as diretrizes prioritárias aprovadas para aquele ano pelo CONSEMAC;
- Sistematizar o histórico e analisar a composição dos recursos que integram o FCA, em especial os royalties da exploração de óleo e gás recebidos pelo município; e
- Propor melhorias no sistema de planejamento, gestão e controle social da aplicação dos recursos do FCA.

Adicionalmente, este parecer servirá ainda para atender à demanda do Tribunal de Contas do Município, que solicitou, em ofício encaminhado ao Secretário Municipal de Meio Ambiente, um parecer do CONSEMAC sobre o FCA.

II – HISTÓRICO DO FUNDO DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

O Fundo de Conservação Ambiental do município do Rio de Janeiro foi criado pela Lei Orgânica, a qual previu no Parágrafo Único do Artigo 129, que “*o município instituirá fundo de conservação ambiental, que terá por objetivo o financiamento de projetos de recuperação e restauração ambiental, de prevenção de danos ao meio ambiente e de educação ecológica.*”

Posteriormente, em 1994, a Lei 2.138, publicada em maio, criou a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), ratificou a decisão de criação do FCA, designou a SMAC como responsável por sua gestão e definiu, no Parágrafo 2º do Artigo 11, as fontes de recursos que constituiriam o fundo, a saber: (I) multas próprias e participação em multas; (II) tributos específicos; (III) recursos captados em fontes específicas; (IV) dotações orçamentárias.

No mesmo ano de 1994, em novembro, o Decreto 13.377 regulamentou o FCA. Dentre as determinações deste decreto podemos destacar:

- A ampliação dos recursos que constituem o FCA, incluindo doações de pessoas físicas e jurídicas, subvenções, convênios, operações de crédito, resultado financeiro de suas aplicações e outros;
- O detalhamento das atividades nas quais os recursos do fundo podem ser aplicados; e
- A criação de uma Comissão Gestora e a respectiva definição dos seus membros.

Este decreto foi alterado pelos Decretos 22.222/2002, 21.561/2002 e 26.278/2006. Tais alterações trataram especificamente da modificação na composição da Comissão Gestora do FCA e do grupo responsável por examinar e acompanhar a aplicação dos recursos.

Foi o Decreto 14.983, de 19 de julho de 1996, que inclui entre os recursos que constituem o FCA aqueles oriundos da compensação financeira pela exploração do petróleo recebida pelo município do Rio de Janeiro, comumente conhecidos como “royalties”.

Em meados de 2008, os membros da Câmara do FCA iniciaram as discussões na expectativa de elaborar e indicar diretrizes prioridades para aplicação do Fundo de Conservação Ambiental mais específica. Diante disso, desde 2009, os membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade do Rio de Janeiro vêm aprovando diretrizes prioritárias mais restritas. Essa postura contribui ao norteamento da aplicação da verba do FCA pelo executivo e ao controle público da utilização dessa verba.

III - JUSTIFICATIVA

A CSPFCA vem desde 2008, tentando melhorar o controle público da aplicação da verba do FCA. Ano passado, foi produzido um relatório sobre a utilização dessa verba em 2008. A análise deste ano foi proveitosa e emblemática para que o CONSEMAC mantenha-se firme no monitoramento da execução da dotação orçamentária anual do FCA.

Conforme ocorreu ano passado, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro permanece com sua atenção voltada para o CONSEMAC. Essa atitude conjuga com os interesses dos membros da CSPFCA em tornar mais transparente e democrática a utilização desses recursos.

Diante disso, a CSPFCA produziu este documento. Nele terá a avaliação da aplicação da verba do FCA e algumas observações sobre Prestação de Contas Anual do FCA – Exercício de 2009, como também, algumas sugestões procedimentais de tramitação dos processos para utilização dos recursos desse Fundo.

IV - AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FCA EM 2009

De acordo com a Prestação de Contas Anual do FCA – Exercício de 2009, realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o Fundo de Conservação Ambiental teve como Receita

Arrecadada Total o valor de R\$ 10.190.191,85. Desse valor, R\$ 122.407,62 (1,2%) são oriundos da receita transferida de royalties de petróleo da União e do Estado do Rio de Janeiro; R\$ 1.300.477,06 (12,8%) são oriundos da receita de multas por infração à legislação ambiental; R\$ 712.110,43 (7%) provenientes de outras receitas e R\$ 8.055.196,74 (79%) provenientes de aplicações financeiras.

Segundo o mesmo material, o orçamento de 2009 a partir do Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), aprovado através do Decreto nº 30.412 de 15/01/2009, prevê um Orçamento inicial de R\$ 4.821.937,00 para o exercício de 2009, tendo sido incorporado o valor de R\$ 1.656.143,54, referente ao superávit financeiro do exercício de 2008. Na página 11 do mesmo documento, a Controladoria Geral do Município – CGM informou o superávit apurado em 2008 no valor de R\$ 19.315.940,90.

De acordo com o QDD (página 16), ano referência 2009, a despesa autorizada inicial é de R\$ 4.821.937,00. No mesmo relatório está explicitado que existe um Saldo de Dotações no valor de R\$ 2.436.265,05.

Em 2009, a comissão gestora aprovou vinte e cinco projetos/atividades (vide quadro abaixo), tendo dez iniciado sua execução no exercício (2009) e cinco no seguinte (2010). Dos dez que não iniciaram os procedimentos visando a contratação, verificamos que um refere-se à prestação de serviços de manutenção do Centro de Educação de Marapendi que ainda está aguardando liberação de recursos pela Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal – CPFGEF desde abril deste ano, oito tratam da contratação de serviços de conservação dos Parques Naturais Municipais e um(01) de serviços de vigilância dos mesmos parques. Ao final de 2009 foi publicado Decreto (31.673/10) que passou as atribuições de conservação e limpeza para a COMLURB.

As informações sobre o início da execução dos projetos em 2010 foram obtidas junto ao Gabinete da SMAC.

Diante do exposto constatamos que, devido aos tramites administrativos e processuais da Prefeitura, muitos projetos e atividades do FCA não iniciam no mesmo exercício de sua aprovação.

Projetos Aprovados FCA em 2009 (páginas 3 e 4)	Início execução		Diretriz CONSEMAC	Valor Aprovado
	2009	2010		
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do PNM Dois Irmãos Obs.: Decreto n.º 31.673/09 passou atividade para a COMLURB.	não	não	1e	129.718,93
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do PNM Bosque da Barra	sim	-	1e	120.000,00
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do PNM Cidade	sim	-	1e	176.574,49
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do PNM Darke de Mattos Obs.: Decreto n.º 31.673/09 passou atividade para a COMLURB.	não	não	1e	110.000,00
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do PNM Mendanha	sim	-	1e	113.700,00
Serviços de revegetação e conservação das áreas verdes e de uso público da Praia da Brisa	sim	-	-	425.485,92
Programa de Apoio ao Licenciamento e Fiscalização Ambiental - Análises Laboratoriais	sim	-	3	406.158,00

Campanha Limpando o Ar (Fumaça Preta)	sim	-	3	457.108,00
Programa da Patrulha Ambiental	sim	-	3	750.305,00
Locação de veículos para atender a Coordenadoria de Recuperação Ambiental - lote 1 e 2	sim	-	5	1.747.454,68
Monitoramento para as áreas de Reflorestamento Obs.: Atividade em licitação em 2010	-	sim	5	756.884,16
Programa de Monitoramento da Qualidade da Água para Consumo Humano na Cidade do RJ	sim		-	699.354,16
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do PNM da Prainha Obs.: Decreto n.º 31.673/09 passou atividade para a COMLURB	não	não	1e	146.084,88
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do P Estadual da Chacrinha Obs.: Decreto n.º 31.673/09 passou atividade para a COMLURB	não	não	1e	120.000,00
Serviços de Conservação e Limpeza de Áreas Verdes e de Uso Público do P Estadual do Grajaú Obs.: Decreto n.º 31.673/09 passou atividade para a COMLURB	não	não	1e	120.000,00
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do PNM Marapendi Obs.: Decreto n.º 31.673/09 passou atividade para a COMLURB	não	não	1e	150.058,80
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do PNM Da Catacumba Obs.: Decreto n.º 31.673/09 passou atividade para a COMLURB	não	não	1e	138.280,68
Serviços de conservação e limpeza das áreas verdes e de uso público do PNM Freguesia Obs.: Decreto n.º 31.673/09 passou atividade para a COMLURB	não	não	1e	141.722,28
Serviços de vigilância em Unidades de Conservação Obs.: Decreto n.º 31.673/09 passou atividade para a COMLURB	não	não	1e	1.697.337,36
Serviços de Mapeamento do uso das terras e da cobertura vegetal do Município para o ano de 2009		sim	4	593.000,00
Programa da Patrulha Ambiental (novo contrato)		sim	3	4.001.209,44
Programa de Apoio ao Licenciamento e Fiscalização Ambiental - Análises Laboratoriais (prorrogação)	sim		3	471.572,04
Recuperação Ambiental e Paisagística da Praça Senador Salgado Filho		sim	-	159.728,06
Recuperação Ambiental e Paisagística dos jardins do Teatro Armando Gonzaga		sim	-	79.673,44
Projeto de Educação Ambiental para o Centro de Referência em Educação Ambiental de Marapendi extensivo a Prainha e Grumari Obs.: Sem previsão de início		não	3	532.361,03

A Deliberação CONSEMAC n.º. 050, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre as diretrizes prioritárias ou emergenciais para aplicação dos recursos do Fundo de Conservação Ambiental em 2009, enumerava uma série de ações discutidas ao longo do ano de 2008 sobre o direcionamento da utilização desses recursos. As diretrizes aprovadas para o ano de 2009 foram:

Item 1- Unidades de Conservação, particularmente nos seguintes segmentos:

- a) Implementação e capacitação dos Conselhos Gestores;
- b) Elaboração e implantação dos Planos de Manejo;
- c) Regularização fundiária;
- d) Proteção física;
- e) Construção, manutenção e melhorias da infraestrutura;

Item 2- Despoluição de rios em áreas de favelização do Município e na AP-5;

Item 3 - Educação Ambiental;

Item 4 - Monitoramento da cobertura vegetal da cidade;

Item 5 - Reflorestamento de encostas; e

Item 6 – Da totalidade de recursos correspondentes aos projetos aprovados e liberados para execução em 2009, no mínimo 60% (sessenta por cento) dos recursos devem corresponder a projetos enquadrados nas prioridades estabelecidas nos itens anteriores.

Segue a execução do FCA em 2009 segundo as diretrizes prioritárias CONSEMAC:

<u>Diretriz CONSEMAC 2009 – Item</u>	<u>Valor 2009</u>	<u>%</u>
Item 1 - Unidades de Conservação		
a) Implementação e capacit. dos Conselhos Gestores		
b) Elaboração e implantação dos Planos de Manejo		
c) Regularização fundiária		
d) Proteção física		
e) Construção, manut. e melhorias da infraestrutura	857.960,59	
Item 2 – Despoluição de Rios		
Item 3 – Educação Ambiental	1.747.488,86	
Item 4 – Monitoramento Cobertura Vegetal		
Item 5 – Reflorestamento de encostas	<u>737.012,33</u>	
Total (I)	3.342.461,78	82,7
Outros – execução não incluída diretrizes prioritárias (II)	<u>699.354,17</u>	17,3
Total execução FCA 2009 (I + II)	4.041.815,95	100

Em função dos dados acima, entendemos que as diretrizes aprovadas no CONSEMAC para esse ano foram atendidas.

Apesar de observarmos que os recursos do FCA não foram aplicados substancialmente em Unidades de Conservação, obtivemos informações do Gabinete da SMAC, que estão sendo realizadas diversas intervenções nas unidades custeadas com recursos provenientes de medida compensatória por danos ambientais.

Nota-se que as diretrizes prioritárias desse ano foram mais restritas daquelas aprovadas em anos anteriores. É preciso salientar que houve uma queda abrupta dos recursos disponíveis no FCA, principalmente oriundos dos royalties do petróleo da União e do Estado do Rio de Janeiro. Esse advento aconteceu no mesmo momento em que a sociedade civil ficou mais atenta à aplicação das verbas do FCA.

Os projetos aprovados e executados ou em andamento estão enquadrados nos objetivos de financiamento dispostos na Lei nº 2.138, de 11 de maio de 1994 para utilização do FCA: Projetos

de recuperação e restauração ambiental, Prevenção de danos ao meio ambiente e Educação ambiental.

Segundo avaliação dos membros da Câmara Setorial Permanente do Fundo de Conservação Ambiental, os recursos hoje utilizados pelo FCA, deveriam ser incorporados no orçamento da Prefeitura, pois representam verbas de custeio, deixando para ações estruturantes recursos disponíveis no FCA e de acordo com as diretrizes construídas democraticamente no CONSEMAC. Todavia, verificamos que já existem iniciativas neste sentido, dada a transferência das atribuições de conservação dos parques para a COMLURB no final daquele ano.

O Item 06 estabeleceu que no mínimo de 60% (sessenta por cento) dos recursos do FCA devem corresponder a projetos aprovados em 2009 e enquadrados nas prioridades estabelecidas nos itens anteriores. Pode-se afirmar que a aplicação dos recursos ultrapassou esse percentual. Contudo, não houve aplicação em todas as prioridades estabelecidas.

Na análise da prestação de contas de 2009, constata-se a diminuição do volume de recursos decorrentes da compensação financeira pela exploração do petróleo para o FCA. Essa alteração foi regulamentada pelo Decreto Municipal 29.527 de 30 de junho de 2008.

A ação do poder executivo municipal, em 2008, confronta-se com as medidas estruturantes debatidas no Conselho. A partir desse ano, iniciou-se um processo de priorização pontual na expectativa de que fossem criados diagnósticos da Cidade do Rio de Janeiro. Enquanto isso se estabeleceu que as Unidades de Conservação receberiam atenção especial. Após a elaboração de diagnósticos, as aplicações das verbas do FCA seriam embasadas nos mesmos. Porém, a publicação do Decreto Municipal 29.527 de 30 de junho de 2008, prejudicou substancialmente essa intenção.

V - CONCLUSÃO

Diante do exposto, pode-se afirmar que as diretrizes prioritárias aprovadas para o ano de 2009 a partir da Deliberação CONSEMAC nº 050, de 27 de maio de 2008, foram atendidas, porém não conseguiram atender a todos os anseios dos conselheiros do CONSEMAC.

VI- SUGESTÕES

O Relatório Anual da Prestação de Contas do Fundo de Conservação Ambiental deveria conter alguns itens fundamentais sobre os Projetos Aprovados em 2009, como: 1) É prioritário ou não prioritário, considerando as diretrizes estabelecidas pelo CONSEMAC; 2) Nº da Diretriz; e 3) Principais Serviços. Quanto ao Demonstrativo de Aplicação de Recursos do FCA deveria constar na relação dos projetos o ano de sua aprovação pela Comissão Gestora. Da mesma forma, para permitir a democratização das informações na expectativa de manter o controle público sobre a aplicação dos recursos do FCA, o relatório deveria conter uma seção explicativa de maneira que membros da sociedade civil, que desconhecem termos técnicos contábeis, possam analisar e avaliar os mesmos. Diante disso, como o Relatório é um instrumento técnico, seria pertinente que o setor responsável pela produção desse documento, produza um ofício de encaminhamento com linguagem menos técnica à CSPFCA anexada ao Relatório.

Outra medida seria a indicação de um membro representante da CSPFCA para a Comissão Gestora do FCA através de Decreto Municipal. Também, seria oportuna a retomada da reformulação do Regimento Interno do Fundo de Conservação Ambiental. Iniciativa tomada através da Resolução SMAC “P” nº 24 de 09 de fevereiro de 2007, que não teve desfecho.

O CONSEMAC deveria criar procedimentos para que os projetos apresentados pelas secretarias municipais possam ser de conhecimento da CSPFCA após serem apresentados à SMAC e quando os projetos começarem a execução. Essa medida possibilitaria maior transparência na aplicação dos recursos do FCA.

Carlos André Osório Carneiro
Coordenador da CSPFCA

Aprovado na 18ª Reunião Extraordinária do CONSEMAC em 14/09/2010.