GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Secretaria de Estado do Ambiente
Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano
CONSELHO SUPERIOR
ATA DA 153ª REUNIÃO

Às quatorze horas do dia 04 de julho de dois mil e dezesseis, na sala de Reuniões da Secretaria de Estado do Ambiente, sito à Av. Venezuela nº 110 – 5º andar, na Capital do Estado, sob a Presidência do Sr. **André Corrêa**, Secretário de Estado do Ambiente e Presidente do Conselho, reuniu-se, em caráter ordinário, o Conselho Superior do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM. Estavam presentes os Conselheiros: **Haidine Barros Duarte**, representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG; **Elvecio Vital da Silva**, representante da Secretaria de Estado de fazenda – SEFAZ, e **Paulo Pizão**, representante da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN. O Conselheiro **Jorge Antônio da Silva**, representante da Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente – APEDEMA teve problemas no seu deslocamento até a SEA chegando quando a reunião já havia sido concluída, não tendo participado das decisões. **I – ABERTURA**: O Sr. Presidente abriu a reunião saudando os presentes e colocando para aprovação a Ata da reunião anterior, que foi aprovada pelos Conselheiros. **II – PAUTA**: O Sr. Presidente explicou que havia convocado esta reunião para expor aos Srs. Conselheiros suas preocupações sobre o cumprimento pelo Estado no ano de 2016 do *Índice FECAM*. Lembrou que em 2015 do total de 322 milhões aplicados no FECAM, 224,3 milhões foram inscritos em restos a pagar de 2015, que até o momento não foram pagos. Com isso a maioria das obras e projetos que estavam sendo executados ou estão em ritmo muito lento ou paralisadas. Dessa forma não há o que medir e, portanto, não é possível liquidar e cumprir o índice constitucional. Informou que havia conversado sobre esta situação com Exmo Governador e com o Secretário de Fazenda e se manifestado por escrito. Entregou aos Srs. Conselheiros cópias dos ofícios que enviou ao Exmo Governador e ao Secretário de Fazenda. Solicitou que o inteiro teor desses ofícios fosse juntado a esta ata. Preocupado com atendimento do índice constitucional, pois mesmo que os RPP 2015 venham a ser quitado não haverá tempo hábil para medições que possibilitem cumprir o índice, o Sr. Presidente expos aos Sr. Conselheiros um pedido de complementação de financeira feito pela Companhia Estadual de Transportes sobre Trilhos – RIOTRILHOS para o projeto já aprovado pelo Conselho para as obras da Linha 4 Ipanema-Barra, do metrô. No atual momento a RIOTRILHOS é única das executoras de projetos do FECAM com capacidade de absorver os recursos e liquidá-los. Os Srs. Conselheiros manifestaram sua preocupação com a concentração de recursos em só projeto, mas compreenderam que, tendo em vista os problemas financeiros que o Estado e o país estão passando, esta era uma solução alternativa para o atingimento do índice constitucional em 2016. Assim ficou aprovado uma complementação financeira de R$ 220.000.000,00 para o projeto "Implantação da Linha 4 do Metrô – Jardim Oceânico (Barra) – General Osório (Ipanema), processo E-07/000.480/12, aprovado pelo Conselho Superior em reunião de 28/09/2012. O Conselheiro Paulo Pizão solicitou que em uma próxima reunião a RIOTRILHOS apresente relatório sobre a utilização dos recursos do FECAM. **III OFICÍOS SEA/SE Nº 174/2016 E SEA/SE Nº 176/2016**. Conforme solicitação do Sr. Presidente do Conselho anexei a presente ata, fazendo parte integrante dela, cópia de inteiro teor do Ofícios SEA/SE nº 174 e 176, enviados ao Secretário de Estado de Fazendo a ao Exmo. Sr. Governador do Estado. - **IV - ENCERRAMENTO**: Nada mais havendo a tratar, o Sr. Presidente agradeceu a presença de todos e deu por encerrada a reunião. Eu, Saint Clair Zugno Giacobbo, Secretário Executivo do FECAM, lavrei a presente ata que vai assinada por mim e por todos os Conselheiros presentes. Rio de Janeiro, quatro de julho de mil novecentos e dezesseis. ----------

ANDRÉ CORRÊA
Secretário de Estado do Ambiente
Presidente do Conselho

HAIDINE BARROS DUARTE
Representante da SEPLAG

ELVECIO VITAL DA SILVA
Representante da SEFAZ

PAULO DIAS PIZÃO
Representante da FIRJAN

SAINT CLAIR ZUGNO GIACOBBO
Secretário Executivo do FECAM

OF. SEA/SE nº 174/2016 Rio de Janeiro, 28 de abril 2016

Exmo. Sr. JÚLIO BUENO
M.D. Secretário de Estado de Fazenda
Av. Presidente Vargas, nº 670 – 19º andar
20.071-001 – Centro, Rio de Janeiro, RJ
Senhor Secretário

Com os cumprimentos de estilo, dirijo-me a V.Exa.com objetivo de externar a preocupação desta Pasta Ambiental com ***thema*** de extrema relevância para a Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro e, em especial, para o signatário da presente, na qualidade de autoridade legalmente investida para autorizar despesas, movimentar as cotas e transferências financeiras, ***ex vi*** do disposto nos artigos 81 e 82 da Lei estadual nº 287, de 04/12/79[1].

Em apertada síntese, Sr.Secretário, tem a presente notificação intento precípuo de prevenir responsabilidades, perante os órgãos de controle de contas e execução orçamentária, com relação às notórias dificuldades, que procuraremos a seguir dissertar, quanto ao cumprimento dos limites mínimos, constitucionalmente estabelecidos, para aplicação dos recursos do **Fundo Estadual de Conservação Ambiental — FECAM**, destinado à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano.

Em conformidade com o art. 263 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro e devidamente por este recepcionada, a Lei Estadual n.º 1.060, de 10 de novembro de 1986, (alterada pelas Leis Estaduais n.º2.575, de 19 de junho de 1996, n.º 3.520, de 27 de dezembro de 2000 e n.º 4.143, de 28 de agosto de 2003) autorizou a criação do Fundo Estadual de Conservação Ambiental — FECAM, destinado à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano, vedada sua utilização para pagamento de pessoal da administração pública direta ou indireta ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade. A sua criação foi por meio do Decreto Estadual n.º 10.973, de 09 de fevereiro de 1988.

A alínea "a" do art. 3º, da Lei n.º 1.060/86 (alterada pela Lei nº 4.143/2003) determina que 5% (cinco por cento) da compensação financeira a que se refere o art. 20, § 1º, da Constituição Federal, constituem recursos do FECAM, ***verbis***:

> *"Art. 20 – (...)*
> *§ 1º - assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração."*

Cumpre, primeiramente, proceder breve incursão teórica com vistas à melhor compreensão do funcionamento dos fundos especiais, sua natureza jurídica, e sua inserção nas regras de execução orçamentária.

A Lei Federal nº 4.320, de 17/03/64, recepcionada pela Carta Maior com ***status*** de lei complementar, funcionando como norma regulamentadora do art. 165, § 9º, I e II[2], conceitua, no art. 71, os fundos especiais como "produtos de receitas especificadas, que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação."

Na esteira de melhor doutrina, os fundos constituem uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, previsto no art. 56, da Lei nº 4.320/64, segundo o qual todas as receitas devem ingressar nas esferas públicas por uma única via: a Fazenda Pública.

Portanto os fundos especiais têm, por expressa determinação legal, receitas específicas que, ao invés de permanecerem em tesouraria única, são por eles administradas com vistas ao atendimento de objetivos predeterminados, não podendo ser utilizados para outra destinação.

Infirme-se que são receitas específicas, instituídas em lei, com destinação certa e gestor também definido por lei.

Nesse diapasão podemos entender os fundos como uma reserva financeira colocada pelo legislador à disposição de determinadas políticas públicas, não possuindo personalidade jurídica, devendo, a própria lei instituidora, estabelecer sua vinculação na estrutura da Administração.

Confira-se, também, o Decreto Federal nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que conceitua e disciplina os fundos especiais, como pode ser observado nos artigos 71 a 75 a seguir transcritos:

> *"Art. 71- Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.*
> *§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.*
> *§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.*
> *Art . 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional.*
> *Art . 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional.*
> *Art. 74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.*
> *Art. 75. Somente poderá ser contemplado na programação financeira setorial o fundo especial devidamente cadastrado pela Secretaria do Tesouro Nacional."*

É exatamente dentro desta modelagem legal e normativa que se insere o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, impondo-se, pois, para melhor compreensão da matéria que se coloca a exame, perfunctória análise desse fundo estadual.

Nesse passo, é a própria Carta Estadual, em seu art. 263, que traz a previsão para sua constituição:

> *"art. 263 – Fica autorizada a criação, na forma da lei do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, destinado à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano, vedada sua utilização para pagamento de pessoal da administração pública direta e indireta ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade.*
> *.....*
> *§ 3º - Os programas e projetos ambientais a que se refere o "caput" deste artigo incluem, entre outros, os seguintes:*
> *I – implantação de sistema de coleta e tratamento de esgotos domésticos;*

II – implantação de sistemas de coleta de lixo, com ênfase na coleta seletiva e destinação final adequadas de resíduos sólidos urbanos e sua reciclagem.
..... . "

Por seu turno, a Lei n° 1060, de 10 de novembro de 1986, com as alterações introduzidas pela legislação posterior, autoriza o Poder Executivo a criar um fundo de natureza contábil, a ser denominado Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM, cujos recursos poderão ser utilizados em programas e projetos ambientais de órgãos públicos estaduais, prefeituras, universidades públicas e organizações não governamentais, sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com o objeto do FECAM (art. 2° e parágrafo único).

O Decreto estadual n° 10.573, de 9/12/88, cria o Fundo Especial de Controle Ambiental – FECAM, a ser gerido por um Conselho, **cabendo ao Secretário de Estado do Ambiente, na qualidade de Presidente do Conselho do FECAM, reconhecer dívidas, autorizar despesas, efetuar pagamentos, movimentar contas e transferências financeiras (art. 8°).**

Vale lembrar que, nos termos de Deliberação Normativa n° 9, de 6 de novembro de 2003, que consolida o Regulamento do FECAM *,"a gestão e respectivos registros contábeis do Fundo obedecerão às Normas Gerais da Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado."*

Ocorre que, com a grave crise que assombra o País, e especificamente nosso estado, com acentuada desaceleração da atividade econômica e consequente perda de arrecadação por parte do erário estadual, já se pode antever, hoje, ao findar do primeiro quadrimestre do exercício de 2016, a total impossibilidade de cumprimento da execução orçamentária do chamado "**Índice FECAM**".

Vale lembrar que em 2015, já no decorrer do limiar da crise que ainda continuamos vivendo, foi difícil o cumprimento do referido índice, porquanto a maioria das obras em curso foram "desaceleradas" pelos atrasos nos recebimentos, consequentemente, não havendo, ao final do ano, o que "**medir**" que permitisse a liquidação dos empenhos e, assim, atingir o valor necessário para cumprir o índice.

Nesse diapasão, o índice só foi alcançado por conta de convênios de transferência voluntária que possibilitaram liquidação orçamentária sem a necessidade da apresentação de um produto/medição.

Registre-se que o total executado pelo FECAM em 2015, em números redondos, foi de R$ 322 milhões (valor que corresponde ao índice que tinha que ser cumprido) sendo que deste montante R$ 224,3 milhões foram inscritos em restos a pagar processados (RPP's).

A questão que se apresenta é que com este saldo a receber o ano de 2016 se nos apresenta muito mais delicado.,

Sem receber os pagamentos devidos em 2015, os contratados estão praticamente paralisando suas atividades quando não suscitando a rescisão contratual.

Pelo que se visualiza deste primeiro trimestre, Exmo. Sr. Secretário de Fazenda, evidencia-se que, se não for possível quitar a dívida de 2015, ou pelo menos parte dela, não avançaremos em 2016.

Portanto, independentemente do valor final que o Estado destine ao FECAM para atendendimento ao disposto no art. 163 da Constituição Estadual, não haverá o que medir (liquidar) e consequentemente não se cumprirá o índice constitucional.

Anotamos que o cenário ideal, nas circunstâncias dadas, seria que nos nove meses restante de 2016 (abril incluído) fosse possível um amortecimento dos RPP's da ordem de R$ 25 milhões.

Por conta do tudo aqui relatado reiteramos os termos da presente NOTIFICAÇÂO, cujo escopo é prevenir direitos e responsabilidades, quanto ao cumprimento dos limites mínimos, constitucionalmente estabelecidos, para aplicação dos recursos do **Fundo Estadual de Conservação Ambiental — FECAM**, destinado à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano, e assim cientificando V.Exa., ante o quadro que se delineia, da total impossibilidade de cumprimento da execução orçamentária do chamado "**Índice FECAM**".

Ante os esclarecimentos trazidos na presente NOTIFICAÇÂO, Exmo. Senhor Secretário de Estado de Fazenda, cujo objetivo, insistimos, é prevenir e resguardar direitos, e na certeza de que *as* justificativas ora dissertadas, têm agasalho, ***in totum***, não apenas no ordenamento constitucional e legal regente à espécie, mas nos mais lídimos princípios que devem nortear o agir do Administrador Público, especialmente a moralidade e transparência, conforme exposto e demonstrado à saciedade, com amplo suporte na mais recente jurisprudência da Colenda Corte de Contas do Estado do Rio de janeiro, colocamo-nos desde já ao inteiro dispor para dirimir todo e qualquer outro ponto que porventura venha a ser suscitado, aproveitando o ensejo para renovar os protestos de elevada estima e consideração. Atenciosamente, **ANDRÉ CORREA**, Secretário de Estado do Ambiente – Id. Funcional 2011713-2.

[1] ***Art. 81*** *– A despesa do Estado obedecerá à Lei de Orçamento e às leis especiais, constituindo crime de responsabilidade os atos dos ordenadores que contra elas atentarem.*
Art. 82 *– São competentes para autorizar despesas, movimentar as cotas e transferências financeiras:*
I *– o Governador;*
II *– o Vice-Governador;*
III *– as autoridades do Poder Judiciário, indicadas por lei ou respectivo regimentos;*
IV *– as autoridades do Poder Legislativo, indicadas no respectivo regimento;*
V *– o Presidente do Tribunal de Contas;*
VI *– o Presidente do Conselho de Contas dos Municípios;*
VII *– os Secretários de Estado;*
VIII *– o Chefe do Gabinete Militar;*
IX *– os titulares de autarquias, de empresas públicas, de sociedades de economia mista e de fundações, de acordo com o estabelecido em lei, decreto ou estatuto.*
X *– os Procuradores Gerais do Estado e da Justiça e o Procurador Chefe do Ministério Público Especial.*
§ 1º *- A competência prevista neste artigo poderá ser objeto de delegação a ordenadores de despesas, mediante ato normativo expresso, a ser comunicado ao Tribunal de Contas e à Secretaria de Estado de Fazenda.*
§ 2º *- Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsáveis todos os ordenadores de despesas, os quais só poderão ser exonerados de responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas do Estado.*
§ 3º *- Para fins do disposto neste artigo, entende-se como ordenador de despesas toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem reconhecimento de dívida, emissão de empenho, autorização de pagamento, concessão de adiantamento, suprimento de fundos ou dispêndio de recursos do Estado ou pelos quais este responda.*

[2] *"**CONSTITUIÇÃO FEDERAL***
art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
§ 9º - Cabe à lei complementar:
I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos."

OF. SEA/SE nº 176/2016 Rio de Janeiro, 04 de maio 2016

Excelentíssimo Senhor Governador FRANCISCO DORNELLES

Conforme nossa reunião de segunda-feira, dia 02/05, encaminho a síntese do grave problema que vivemos, conforme sua solicitação.

Em conformidade com o art. 263 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, a Lei Estadual n.º 1.060, de 10 de novembro de 1986, (alterada pelas Leis Estaduais n.º2.575, de 19 de junho de 1996, n.º 3.520, de 27 de dezembro de 2000 e n.º 4.143, de 28 de agosto de 2003) autorizou a criação do Fundo Estadual de Conservação Ambiental — FECAM, destinado à implementação de programas ambientais, **vedada sua utilização para pagamento de pessoal ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade.**

O Decreto estadual n° 10.573, de 9/12/88, cria o Fundo Especial de Controle Ambiental – FECAM, a ser gerido por um Conselho, **cabendo ao Secretário de Estado do Ambiente, na qualidade de Presidente do Conselho do FECAM, reconhecer dívidas, autorizar despesas, efetuar pagamentos, movimentar contas e transferências financeiras (art. 8°).**

Ocorre que, com a grave crise econômica, já se pode antever, hoje, ao findar do primeiro quadrimestre do exercício de 2016, a quase impossibilidade de cumprimento da execução orçamentária do chamado "**Índice FECAM**" (5% dos royalties a participação especial).

Vale lembrar que em 2015, foi difícil o cumprimento do referido índice, porquanto a maioria das obras em curso foram "desaceleradas" pelos atrasos nos recebimentos, consequentemente, não havendo, ao final do ano, o que "**medir**" que permitisse a liquidação dos empenhos e, assim, atingir o valor necessário para cumprir o índice.

Nesse diapasão, o índice só foi alcançado por conta de convênios de transferência voluntária que possibilitaram liquidação orçamentária sem a necessidade da apresentação de um produto/medição.

Registre-se que o total executado pelo FECAM em 2015, em números redondos, foi de R$ 322 milhões (valor que corresponde ao índice que tinha que ser cumprido) sendo que deste montante R$ 224,3 milhões foram inscritos em restos a pagar processados (RPP's).

A questão que se apresenta é que com este saldo a receber o ano de 2016 se inviabilizará.

Portanto, independentemente do valor final que o Estado destine ao FECAM para atendendimento ao disposto no art. 263 da Constituição Estadual, não haverá o que medir (liquidar) e consequentemente não se cumprirá o índice constitucional.

Anotamos, nas circunstâncias dadas, que seria necessário nos nove meses restantes de 2016 (abril incluído) um amortecimento dos RPP's da ordem de R$ 25 MILHÕES.

Por conta do tudo aqui relatado reiteramos que, na ausência destas providências, será impossível o cumprimento da execução orçamentário do chamado **"Índice FECAM**" (5% dos royalties a participação especial). Atenciosamente, **ANDRÉ CORREA,** Secretário de Estado do Ambiente- Id. Funcional 2011713-2