



ISSN 1980-5756 | DOI: 10.21171/ges.v19i53.3810
v.19, n.53, p. 5995-6012 | Janeiro/Abril – 2025

Sistema Double Blind Review

**OS FUNDOS MUNICIPAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: A
ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO MU-
NICIPAL DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DE
PELOTAS DENTRE OS ANOS DE 2020 E 2023**

**MUNICIPAL ENVIRONMENTAL PROTECTION FUNDS: ANALYSIS OF
THE ALLOCATION OF RESOURCES FROM THE MUNICIPAL ENVI-
RONMENTAL PROTECTION AND RECOVERY FUND OF PELOTAS
BETWEEN THE YEARS 2020 AND 2023**

FELIPE FRANZ WIENKE

Universidade Federal do Rio Grande
Email: felipewienke@furg.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9900-1270>

KARIZA FARIAZ DO AMARAL

Universidade Federal do Rio Grande
E-mail: karizaamaral@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9741-5808>

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a destinação dos recursos do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental do município de Pelotas/RS, instituído pela Lei municipal 4.292/1998, a fim de averiguar se estes recursos vêm sendo aplicados em projetos pertinentes à política ambiental municipal. Destaca-se a relevância do estudo realizado frente à necessária atuação local na proteção do meio ambiente por meio da implementação de políticas públicas, bem como a devida distribuição dos recursos entre atores da sociedade civil. Para realização do presente estudo, serão analisadas as atas do Conselho Municipal de Proteção Ambiental, órgão competente para administração do Fundo, entre 2020 e 2023 a fim de verificar qual a destinação dos recursos, bem como os Relatórios Anuais de Qualidade Ambiental. O método adotado no presente estudo foi o hipotético-dedutivo.

Palavras-Chave: política ambiental municipal; fundos ambientais municipais; sociedade civil; municipalização da política ambiental.

ABSTRACT

This article aims to analyze the allocation of resources from the Municipal Environmental Protection and Recovery Fund of the municipality of Pelotas/RS, established by Municipal Law 4,292/1998, in order to determine whether these resources have been applied to projects relevant to the municipal environmental policy. The relevance of the study carried out is highlighted in view of the necessary local action in protecting the environment through the implementation of participatory public policies. To carry out this study, documents from the Municipal Environmental Protection Council, responsible for administering the Fund, will be analyzed between 2020 and 2023 in order to verify the allocation of resources, as well as the Annual Environmental Quality Reports. The method adopted in the present study was hypothetical-deductive.

Keywords: municipal environmental policy; municipal environmental funds; civil society; municipalization of environmental policy.

1 Introdução

A atual conjuntura de mudanças climáticas e efeitos da degradação ambiental torna imprescindível a análise da postura dos municípios frente a proteção ambiental, principalmente o que diz respeito a implementação de políticas públicas ambientais.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a destinação dos recursos do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental no município de Pelotas – RS, instituído pela Lei municipal 4.292/1998, objetivando averiguar se estes recursos vem sendo aplicados em projetos pertinentes à política ambiental.

O questionamento a ser respondido, portanto, é qual foi a destinação dos recursos financeiros do fundo de proteção e recuperação ambiental no município de Pelotas entre 2020 e 2023? E ainda, caso exista a efetiva aplicação dos recursos, ela está em conformidade com a política ambiental municipal? A fim de responder os problemas definidos, realiza-se uma análise das atas de reunião do Conselho Municipal de Proteção Ambiental -COMPAM- órgão com competência legal para gerir o fundo, dentre os anos de 2020 e 2023, objetivando compreender como este colegiado delibera, operacionaliza e distribui os recursos.

O método adotado para realização do estudo é o hipotético-dedutivo, partindo-se da hipótese que o fundo de proteção e recuperação ambiental do município de Pelotas – RS, apesar de ativo e captando recursos, não tem destinado devidamente os mesmos para aplicação em políticas públicas ambientais municipais. Para tanto, o estudo é organizado em quatro seções: a primeira analisando a descentralização da gestão ambiental no Brasil a partir dos anos 90 (seção 2); a emergência dos conselhos e fundos gestores de políticas (seção 3); a consolidação do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental de Pelotas (seção 4) e, finalmente, e as atas do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas dentre os anos de 2020 e 2023 (seção 5).

2 A Descentralização da Gestão Ambiental no Brasil: a consolidação da competência administrativa municipal

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu uma nova forma de divisão de competência legislativa e administrativa, garantindo uma maior autonomia aos municípios, estados e distrito federal. Até então, os municípios sequer

possuíam o *status constitucional* atual e o que havia era uma vasta predominância da União em todos os aspectos (Antunes, 2015).

De acordo com o Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 19) a essência da autonomia municipal é baseada em dois fatores preponderantes: "(i) autodeterminação, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica" e "(ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do poder executivo e dos representantes do legislativo". A autodeterminação, referida pelo autor, estende-se as questões de proteção ambiental por estar relacionada diretamente ao interesse local. A competência municipal para gerir e legislar sobre meio ambiente a nível local advém da repartição de competências definida pelo legislador, particularmente no artigo 23 e 24 da carta constitucional.

O artigo 23 (Brasil, 1988), ao tratar da competência administrativa, estabeleceu diversos temas que são de competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre eles: "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" e "preservar as florestas, a fauna e a flora". Ademais, a Lei Complementar 140 de 2011 (Brasil, 2011) fixou normas para cooperação entre os entes nas ações administrativas decorrentes do exercício de competência comum.

Fica evidente, a partir da análise dos dispositivos constitucionais, a vontade do legislador em estabelecer a competência municipal para gerir o meio ambiente a nível local. Trata-se agora de chegar a uma aproximação do conceito de gestão ambiental, tendo em vista que não há consenso a respeito do termo. O autor Édis Milaré (2009, p. 298) conceitua gestão ambiental da seguinte forma:

A condução do processo de manutenção e garantia de qualidade ambiental em face da utilização dos recursos naturais (renováveis e não renováveis) e na produção de quaisquer resíduos, fatores estes capazes de alterar o equilíbrio e as características essenciais do meio natural e dos assentamentos humanos. A gestão ambiental trabalha com elementos de ciências e técnicas variadas, supondo a interdisciplinaridade. Atualmente é consensual que não se pode fazer uma gestão ambiental eficaz sem implementação de políticas públicas com participação comunitária.

Reforçando a relação entre sustentabilidade, implementação de políticas públicas e a variedade de procedimentos da gestão ambiental, para Carlo (2006, p. 48) conceitua-se da seguinte forma:

A noção de gestão ambiental abrange um conjunto de atividades e procedimentos com o objetivo de garantir que um determinado território ou recurso natural seja utilizado de forma sustentável. Estas considerações constituem o pano de fundo para situar a importância da gestão ambiental como articulação de diferentes sistemas e políticas públicas.

Os municípios, especificamente, exercem papel fundamental na gestão do meio ambiente e na elaboração de políticas públicas ambientais por serem a esfera do poder público mais próxima e com maior conhecimento acerca dos efeitos da degradação ambiental e das mudanças climáticas naquela localidade. De acordo com Bruschi et al (2002, p. 9) “O município é local privilegiado para o tratamento dos problemas ambientais que afetam diretamente a qualidade de vida e que se manifestam no território municipal, tornando efetivamente possíveis a participação popular e a democratização ambiental”.

Cabe aos municípios, portanto, exercerem sua competência administrativa para gerir e efetivar as normas relativas ao meio ambiente, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal:

Em outras palavras, cabe aos entes federativos, por meio de sua atividade administrativa, transpor a legislação ambiental para o ‘mundo da vida’, assegurando a sua aplicação e efetividade. É disso que se trata a competência executiva em matéria ambiental: estabelecer a ‘mediação’ entre o marco legislativo ambiental e a efetivação da proteção ambiental por intermédio das práticas administrativas levadas a efeito pelos diversos entes federativos e instâncias estatais (Sarlet, Fensterseifer, 2017, p. 193).

Por outro lado, é possível apontar algumas das limitações e dificuldades impostas pela descentralização da gestão ambiental. São elas, de acordo com Leme (2010, p. 31): “captura do poder local por grupos que se beneficiam de práticas predatórias; corrupção de políticos e funcionários públicos; e exercício do poder oligárquico pelas elites locais, com prejuízo da qualidade dos serviços prestados.”

Assim, pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova fase, atribuindo aos municípios o poder de gerir assuntos relacionados ao meio ambiente na esfera local. A gestão ambiental municipal pode, simultaneamente,

implementar políticas públicas trazendo para o plano material o que prevê a legislação ambiental, como também pode esbarrar nas limitações já destacadas.

Os municípios só obtiveram autonomia administrativa para tratar sobre questões ambientais a partir da Constituição de 1988, conforme exposto anteriormente. A partir deste marco, teve início o processo de municipalização da política ambiental “apontada como um passo evolutivo importante na gestão ambiental descentralizada e na institucionalização da participação popular, aspectos consagrados em 1988 pela Constituição Federal” (Ávila; Malheiros, 2012, p. 34).

Ressalta-se, no contexto do processo de municipalização, a importância da Lei Complementar 140 de 2011 (Brasil, 2011) que regulamenta o artigo 23 e prevê formas de cooperação entre os entes da federação. A partir dessa norma, tornou-se possível uma maior cooperação entre os órgãos ambientais (Farias, 2014), entre outros instrumentos pertinentes a gestão ambiental:

Nesse aspecto, a Lei Complementar no 140/2011 estabelece, em seu art. 4º, que os entes federativos podem estabelecer cooperação institucional por diferentes instrumentos, tais como: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; por meio de comissões tripartites nacional, estaduais e municipais, formadas, paritariamente, por representantes de todos os entes federativos; por meio de fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; e, por fim, por meio da delegação de atribuições e de ações administrativas de um ente federativo a outro (Farias, 2014, p. 47).

De acordo com Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 206), o principal escopo do legislador na edição da norma é a “racionalização do sistema de competências administrativas em matéria ambiental”, tornando o comando normativo claro e coerente acerca da repartição de competência administrativa entre os entes da federação.

A atuação administrativa dos municípios em conjunto com os demais entes federativos em prol da proteção ao meio ambiente é fundamental na implementação do federalismo cooperativo ecológico, sendo o artigo 23 da Constituição Federal e posteriormente a Lei Complementar 140/2011 marcos normativos e alguns dos principais instrumentos jurídicos para esse modelo de cooperação (Antunes, 2015).

Depreende-se, dessa forma, que a ideia de federalismo cooperativo perpassa a Lei Complementar 140 de 2011 e a Constituição Federal (Guerra, 2015) ensejando a atuação do poder executivo tanto dos Municípios como da União, Estados e Distrito Federal na proteção do meio ambiente.

3 A Descentralização Orçamentária da Gestão Ambiental: a instituição dos fundos públicos ambientais municipais

A Constituição Federal de 1988 e a consequente democratização do Estado Brasileiro observada nas décadas seguintes possibilitaram o estabelecimento de espaços participativos na gestão do orçamento público. Alguns marcos normativos são notórios nesse sentido. O texto original da Constituição Federal de 1988 já estabelecia dentre os preceitos da organização municipal, a cooperação das associações representativas na gestão municipal (art. 29, XII). A lei complementar 101 de 2000, impôs aos entes federados a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração das leis orçamentárias (art. 48, parágrafo 1º, I).

No entanto, em linhas gerais, o poder público manteve a centralidade na gestão das decisões orçamentárias, seja porque as audiências públicas possuem papel meramente consultivo, seja porque a decisão final acerca das leis orçamentárias cabe às respectivas arenas legislativas (no âmbito municipal, às Câmaras de Vereadores).

A instituição de fundos municipais participativos rompe parcialmente com a lógica coadjuvante reservada à sociedade civil na organização orçamentária. A possibilidade de que uma parte dos orçamentos seja gestada por órgãos colegiados, os quais possuem a decisão final acerca da destinação de recursos, reduziu a centralidade dos gestores constituídos na tomada de decisão orçamentária.

Em linhas gerais, a produção acadêmica saudou com entusiasmo a instituição de conselhos gestores e de seus respectivos fundos:

Essa década assistiu a consolidação paulatina desses espaços participativos que, aliados à representação política e às formas corporativas de negociação, assumiram papéis importantes no cenário nacional, ampliando as chances de vocalização de uma gama diversificada de atores. Assentadas no novo arcabouço legal inaugurada com a Carta de 1988, as novas formas institucionais de participação, nos diversos níveis da federação, começaram a ser recorrentemente utilizadas, estabelecendo dinâmicas diferentes entre Estado e sociedade civil. (Faria, 2008, p. 76).

Nesse contexto, estão inseridos os conselhos municipais de meio ambiente e os respectivos fundos públicos ambientais, concebidos como “importantes ferramentas de captação de recursos de diversas fontes para permitir o desenvolvimento de políticas públicas que visem a preservação e a melhoria do meio ambiente” (IBGE, 2020, p. 63). Destaca-se que os fundos devem ser criados por lei que deverá conter: o órgão gestor do fundo; formas de captação de recursos e a aplicação no município.

Os fundos ambientais são importante ferramenta da política ambiental, por captarem os recursos necessários para materialização da proteção ambiental através de políticas públicas:

Como um dos instrumentos da Política Ambiental, podem-se destacar os Fundos Ambientais, que consistem em mecanismos legais e objetivam captar recursos e financiar políticas públicas ambientais, gerenciar e apoiar projetos na área de proteção ambiental por meio de repasses de recursos financeiros. Ou seja, é um dos instrumentos financiadores da política ambiental brasileira. (Soneghet; Siman, 2014, p. 137)

A pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística permite afirmar que há uma maior adesão dos municípios brasileiros a criação de fundos municipais para financiamento de políticas públicas ambientais:

A Munic 2020 investigou a existência dos Fundos Municipais de Meio Ambiente e algumas de suas características. Os resultados evidenciam que 59,9% afirmaram possuir este instrumento de gestão na área de meio ambiente. No ano de 2002, quando houve a primeira edição da pesquisa que tratava do tema, este percentual não chegava a 2% do total de Municípios. Neste quesito, permanece a tendência observada nos demais indicadores de estrutura organizacional: Municípios de maior porte populacional dispunham de uma melhor estrutura e, consequentemente, tinham à disposição determinados instrumentos de gestão que permitiam uma melhor execução da política pública. (IBGE, 2020, 63).

A lógica dos fundos municipais de meio ambiente visa efetivar a responsabilidade compartilhada, entre coletividade e poder público, de manutenção da qualidade ambiental, estabelecida pelo artigo 225 da Constituição Federal. Sendo o meio ambiente bem de uso comum do povo, os fundos de meio ambiente propõem a gestão do de uma parte do orçamento municipal de forma compartilhada. Neste ponto, a deliberação acerca da aplicação de recursos se dá tanto pelos atores estatais legitimados, como por representantes da sociedade civil.

No entanto, a academia também passou a questionar a sistemática de participação destas estratégias deliberativas, trazendo uma análise crítica sobre a sinergia Estado/sociedade civil proposta pelos conselhos:

O potencial deliberativo dos novos formatos participativos, sua representatividade, a capacidade e a autonomia de ação dos atores no interior destes formatos, a existência das assimetrias organizacionais, informacionais e/ou econômicas entre seus atores, seis diferentes padrões de ação, bem como os diferentes padrões de ação dos representantes do Estado são questões que ainda persistem, mostrando que se o potencial participativo da década anterior se traduziu em ganhos institucionais, isso não pressupõe, naturalmente, uma sinergia positiva entre estado e sociedade civil (Faria, 2008, p. 77).

No presente artigo, pretende-se analisar como se deu o processo deliberativo sobre os recursos existentes num fundo municipal de meio ambiente: Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental. É o que se propõe nos capítulos vindouros.

4 O Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental no município de Pelotas – RS

O município de Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul, localiza-se no bioma pampa¹ e pertence ao sistema costeiro marinho, possuindo uma população aproximada de 325.689 habitantes, entre os quais se estima que existam 53.470 pessoas vivendo em áreas de risco a inundações, enxurradas e deslizamentos (IBGE, 2023). A partir das características identificadas pelo Instituto e considerando as

¹ https://geoftp.ibge.gov.br/informacoes_ambientais/estudos_ambientais/biomass/mapas/biomass_5000mil.pdf. Acesso em 07 de novembro de 2023.

peculiaridades geográficas do município², pode-se afirmar que a implementação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente é vital para mitigação dos danos causados pelas mudanças climáticas bem como para cumprir a devida prestação estatal na proteção do ambiente (Sarlet; Fensterseifer, 2017).

Assim, a Lei Orgânica de Pelotas – RS de 1990 prevê em seu artigo 258 (Pelotas, 1990), alterado pela Emenda nº 84/2013, que “os recursos oriundos de multas administrativas e condenações jurídicas por atos lesivos ao meio ambiente serão destinados a um fundo gerido pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente, na forma de lei”. A regulamentação do dispositivo mencionado se deu pela Lei 4.292/1998 (Pelotas, 1998) que instituiu o Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental - FMAM.

Os recursos do Fundo são, de acordo com a previsão normativa, as dotações orçamentárias do município; o proveniente de doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas; os valores oriundos de multas administrativas; rendimentos de qualquer natureza e outras fontes destinadas por lei (Pelotas, 1998).

No primeiro artigo da Lei 4.292/1998 (Pelotas, 1998) o legislador elenca os objetivos do Fundo: desenvolvimento de projetos que visem o uso sustentável do ambiente, a melhoria, manutenção ou recuperação ambiental, bem como deixa claro o compromisso com o cumprimento dos ditames constitucionais em “manter uma sadia qualidade de vida para a coletividade, conforme estabelece a Constituição Federal” (Pelotas, 1998).

Em relação à aplicação dos recursos, o legislador elenca em quais áreas serão obrigatória e prioritariamente aplicados, sendo elas: unidades de conservação; educação ambiental; controle e fiscalização ambiental; pesquisa e desenvolvimento tecnológico, visando o uso sustentável do ambiente e desenvolvimento institucional (Pelotas, 1998). A Lei determina, também, que os programas ambientais devem estar de acordo com os princípios e diretrizes da política ambiental municipal, devendo ser revistos anualmente pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental – COMPAM.

² “Além das fisionomias campestres, Pelotas é reconhecida pela predominância de extensas áreas úmidas de várzeas e banhados relacionadas com o sistema flúvio-lacustre Arroio Pelotas – Laguna dos Patos – Canal São Gonçalo.” (PELOTAS, 2021, p. 21)

Nesse sentido, é necessário destacar a importância do Conselho de Proteção Ambiental na gestão do Fundo previsto pela legislação municipal. Espera-se que o Conselho exerça um papel de “espaço de controle social” (Leme, 2016, p. 161), propiciando maior transparência na aplicação dos recursos, por se tratar de órgão colegiado e deliberativo composto por diferentes atores da sociedade civil:

Quanto aos fundos de meio ambiente, tratam-se de instrumentos de gestão que podem propiciar melhoria no desempenho e na transparência na aplicação dos recursos, devido à presença de mecanismos de controle social, além dos tradicionais controles na aplicação de recursos públicos. Uma forma de propiciar maior accountability na gestão dos recursos é garantir que os conselhos municipais de meio ambiente deliberem sobre a aplicação destes e, ainda, que estes conselhos funcionem como espaços de controle social. (Leme, 2016, p. 161).

Ao analisar a Lei 4.292/1998, percebe-se que o legislador atribuiu ao COMPAM algumas funções, sendo elas: (I) rever anualmente os programas ambientais de acordo com princípios e diretrizes da política ambiental municipal; (II) formular resolução específica estabelecendo diretrizes para administração dos recursos do Fundo pelo executivo municipal; (III) analisar e aprovar todos os projetos e/ou atividades a serem executados com recursos do Fundo; (IV) receber informações trimestralmente do executivo municipal acerca das multas com os respectivos valores.

Portanto, pode-se dizer que o Conselho Municipal de Proteção Ambiental exerce papel central na gestão e alocação de recursos provenientes do Fundo Municipal. Ao passo que a deliberação pelo COMPAM é positiva, “tendo em vista que se exerce assim uma forma de controle social”, ao mesmo tempo “também torna a atividade mais suscetível a cooptação pelos interesses privados” (Leme, 2016, p. 161).

De acordo com levantamento realizado pelo IBGE em 2020, 59,9% dos municípios brasileiros possuem Fundo Municipal de Meio Ambiente como instrumento de gestão ambiental. Observa-se que Pelotas-RS acompanha a tendência identificada pelo Instituto de que quanto maior a população do município, melhor a estrutura organizacional e por conta disso mais acesso a instrumentos de gestão que permitem uma execução exitosa das políticas públicas (IBGE, 2020). Ainda de acordo com o levantamento realizado em 2020, destaca-se que 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes contam com Fundo Municipal Ambiental como instrumento de gestão, enquanto os municípios entre 100 e 500 mil chegam a 96%.

O Conselho de Proteção Ambiental instituiu também, através da Resolução nº 01/2021³ (Pelotas, 2021) a Câmara Gestora do Fundo Municipal de Meio Ambiente composta por entidades representantes de diversos setores produtivos da economia, como a Associação Comercial de Pelotas e o Sindicato da Indústria da Construção e do Mobiliário, integrantes do Conselho, com a presença minoritária de organizações não governamentais ligadas a proteção ambiental.

Tabela 1. Representantes do COMPAM na Câmara Gestora do Fundo Municipal de Meio Ambiente

Representantes do Poder Público	Representantes da Sociedade Civil
Secretaria de Qualidade Ambiental	SOS Animais
Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana	Associação Comercial de Pelotas
EMATER	Centro de Indústrias de Pelotas - CIPEL
Ordem dos Advogados do Brasil - OAB	Sindicato da Indústria da Construção e do Mobiliário - SINDUSCON

A Câmara, apesar de representar um espaço válido e democrático para discussão acerca da gestão ambiental no município, não disponibiliza no site da prefeitura as atas das reuniões realizadas, tornando difícil a consulta do teor das deliberações a respeito da gestão do fundo, bem como não publiciza o relatório bimensal de prestação de contas, conforme dispõe o regimento do COMPAM⁴:

Art. 25º. A Câmara deverá se reunir, periodicamente, a cada 60 dias para elaborar o relatório bimensal da prestação de contas a ser apresentado no plenário, ou eventualmente, quando convocada pelo seu coordenador

Este déficit informativo impede um conhecimento pleno, de parte da comunidade, acerca do debate em torno da utilização dos recursos existentes no Fundo. No entanto, as atas da Câmara disponibilizadas no site possibilitam uma série de conclusões acerca da destinação dos recursos do fundo. No capítulo vindouro, propõe-se uma análise acerca dos projetos apreciados e aprovados pelo Fundo Gestor nos anos de 2020 a 2023.

³ Disponível em: <https://sai4.pelotas.com.br/arquivos/222003eaf2f75d51f4e20ad484f8f486.pdf>. Acesso em: 21 de novembro de 2023.

⁴ Integra do Regimento do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas-RS: <https://sai4.pelotas.com.br/arquivos/64d0b2e4499742aea1ceb2dad859dbd8.pdf>. Acesso em: 21 de novembro de 2023.

5 Uma análise sobre a destinação dos recursos do Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental em Pelotas/RS no período entre 2020 e 2024

A análise da destinação dos recursos do Fundo se deu através da leitura das atas do Conselho Municipal de Proteção Ambiental, órgão legalmente competente para deliberar sobre o tema, disponibilizadas no site da prefeitura de Pelotas (Pelotas, 2023), entre os anos de 2020 e 2023. Destaca-se que os recursos do fundo no ano de 2020 foram destinados ao combate da pandemia de corona vírus através de lei.

O site da prefeitura do município de Pelotas possui abas específicas para as atas de reuniões do COMPAM, porém não é possível localizar as atas de reunião da Câmara Gestora do Fundo Municipal, bem como não estão disponíveis os Relatórios Anuais de Qualidade Ambiental de 2020 e 2022. Tal dificuldade no acesso as informações de interesse público e relativas a direito difuso prejudicam uma análise mais detalhada acerca das deliberações em torno da disponibilização dos recursos do Fundo. Propõe-se, doravante, uma análise documental, ano a ano, acerca das deliberações ocorridas na plenária do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de Pelotas/COMPAM.

5.1 Destinações dos recursos do Fundo Municipal Ambiental de Pelotas – RS em 2020

A pandemia de COVID-19, decretada pela OMS em janeiro de 2020, causou diversas repercussões na administração pública de forma geral, obrigando os administradores e gestores públicos a voltarem seus esforços integralmente para o combate a disseminação do vírus. Os cofres públicos sofreram diretamente os efeitos da pandemia, visto que os recursos foram direcionados a emergência de saúde. Nesse contexto, foi promulgada a Lei 6.797/2020 (PELOTAS, 2020) que autorizou o uso dos recursos do Fundo de Proteção e Recuperação Ambiental pela Administração Pública no combate ao vírus da COVID-19. Na norma ficou autorizado também o uso do Fundo para Sustentabilidade do Espaço Municipal -FUSEM- para o mesmo fim.

O parágrafo único do artigo 1º da Lei em análise dispõe que as contas relativas à utilização dos valores existentes nos fundos serão prestadas pela Administração Pública aos respectivos Conselhos Gestores, em até 06 meses, podendo o prazo ser

prorrogado por mais 03 (três) meses (Pelotas, 2020). Apesar da previsão legal de prestação de contas no prazo estipulado, o tema foi abordado pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental somente em julho de 2021, conforme constou em ata na fala da representante da UFPEL (Pelotas, 2021):

Reitera seu pedido de prestação de contas aprovada no ano passado e o saque do Fundo que não foi justificado, não tendo prestação de contas, sendo tal fato já registrado na ata de dezembro de 2020, em março quando retornou o assunto foi solicitado que além da declaração, deve ficar claro o processo de aprovação de contas do Conselho, e isto não foi respeitado.⁵

A análise das demais atas, de agosto a dezembro de 2021, não permite a verificação da destinação dos recursos do Fundo de Proteção e Recuperação Ambiental, havendo apenas menções breves sobre o assunto. Os relatórios de qualidade ambiental de 2020 e 2021 também não apresentam qualquer detalhamento acerca da utilização dos recursos.

5.2 Destinações dos recursos do Fundo Municipal Ambiental de Pelotas – RS em 2021

Foram analisadas as atas de reunião do Conselho Municipal de Proteção Ambiental de março a dezembro de 2021, bem como o Relatório Anual de Qualidade Ambiental do mesmo ano. É possível identificar que o tema foi abordado nas reuniões de julho, agosto, setembro e dezembro.

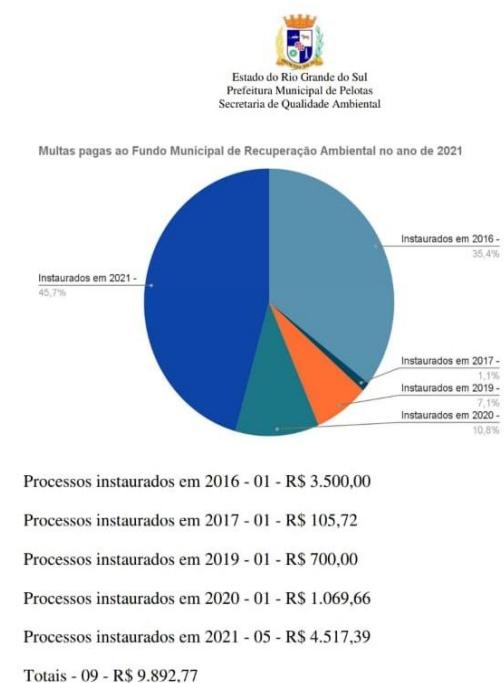
Em suma, o assunto pautado foi a constituição da Câmara Gestora do Fundo Municipal de Meio Ambiente, o que resultou na elaboração e aprovação da Resolução nº 01/2021 (Pelotas, 2021). Destaca-se na ata de agosto de 2021 a seguinte explanação acerca do papel da CGFAM:

[...] acerca da Câmara Gestora, que há previsão legal das mesmas nos arts. 25 e 26 do Regimento Interno, e que ela faz o gerenciamento das questões financeiras e que são inerentes ao Fundo Municipal Ambiental, ou seja, de toda aquela verba que é destinada através de legislação própria; exemplo: **todos os projetos que são encaminhados até uns dois anos atrás, são oriundos de verbas destinadas à Secretaria de Qualidade Ambiental e que se reverte em projetos ambientais inscritos e relacionados por esta Câmara.** [grifamos]

⁵ Fala atribuída a conselheira da Universidade Federal de Pelotas. Disponível em: <https://sai4.pelotas.com.br/arquivos/b009fd6a928d4690f51f48d0367ae9d5.pdf>. Acesso em 21 de novembro de 2023.

O relatório anual de qualidade ambiental de 2021, ao contrário do apresentado em 2020, trouxe especificações quanto aos valores de multas administrativas pagas ao Fundo de Proteção e Recuperação ambiental do município. De acordo com o relatório, dos processos instaurados entre 2016 e 2021, foram arrecadados R\$ 9.892,77, encaminhados ao fundo:

Figura 1: Gráfico dos valores pagos ao Fundo Municipal de Proteção e Recuperação ambiental de Pelotas – RS em 2021.



Fonte: Secretaria de Qualidade Ambiental de Pelotas – RS, 2021.

Ainda assim, não há indicação da destinação dos fundos ou possíveis projetos a serem realizados com os recursos. Ou seja, embora existam informações acerca das receitas do Fundo, carece apontamentos sobre a efetiva destinação dos recursos.

5.3 Destinações dos recursos do Fundo Municipal Ambiental de Pelotas – RS em 2022

Na análise das atas de fevereiro a dezembro de 2022, foi possível identificar a menção ao Fundo de Proteção e Recuperação Ambiental em duas oportunidades: na ata de junho e na ata de agosto.

Na reunião ocorrida em 06 de junho de 2022, apesar de não constar na pauta, foi dito que a câmara gestora do fundo havia se reunido no dia 10 de maio de 2022 e que naquela data o fundo contava com R\$ 62.489,00 reais. Na mesma oportunidade, como consta na ata, o representante da secretaria de qualidade ambiental de Pelotas – RS informou que estariam sendo providenciados editais de projetos ambientais para destinação dos recursos do fundo.

Já em relação a ata de agosto, foi informado que a Câmara de Gestão do Fundo Municipal se reuniria para definir quais os projetos seriam financiados com os recursos do fundo. Ressalta-se que até o presente momento não foi deliberado pelo Conselho qualquer destinação, ou lançado qualquer edital para implementação de projetos ambientais.

Ademais, o relatório anual de qualidade ambiental relativo ao ano de 2022 não foi disponibilizado pelo órgão competente, sendo irrealizável a investigação acerca dos valores arrecadados encaminhadas ao fundo. Percebe-se, com isso, que entre os anos de 2020 e 2022 não foram destinados recursos do fundo para os fins elencados na Lei 4.292/1998 (PELOTAS, 1998), bem como não foram abertos editais para distribuição dos recursos em projetos de interesse ambiental.

5.4 Destinações dos recursos do Fundo Municipal Ambiental de Pelotas – RS entre janeiro e setembro de 2023

Nas reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Proteção Ambiental entre janeiro e setembro de 2023 foi possível verificar que o fundo foi abordado em duas oportunidades: na ata de maio e na ata de setembro de 2023.

Destaca-se o seguinte trecho da ata do mês de maio, em que o representante da secretaria de qualidade ambiental afirma que não houve qualquer saída de recursos do fundo e que a câmara gestora do fundo debate internamente sobre realizar chamamento público para apresentação de projetos, apesar de não haver reuniões a cada 60 dias como prevê o regimento interno:

Informou que a Câmara é formada por oito membros, sendo eles: SQA, SGCMU, EMATER, OAB, SOS Animais, ACP, CIPEL e SINDUSCON, onde tinha como coordenadora a SOS animais, que solicitou afastamento do Conselho; Devido esta solicitação de afastamento da coordenadora, o grupo deixou de fazer reuniões a cada 60 dias conforme consta no regimento, havendo três encontros durante a gestão mas mantendo sempre contato entre eles; Ressaltou que não teve nenhuma saída de recurso e que há uma discussão interna para um chamamento público para apresentação de projetos; por fim, o conselheiro solicitou aos demais membros uma última reunião para encerramento da gestão.

Em relação a ata do mês de setembro, faz-se breve menção ao fundo, mais especificamente à câmara gestora. Destaca-se a aprovação da Resolução 01/2023, que altera a composição da CGFAM, sem abordar a quantidade de recursos ou uma possível destinação para eles.

Conclui-se, a partir das informações extraídas dos documentos oficiais disponibilizados pela Administração, que os recursos do Fundo de Proteção e Recuperação Ambiental do Município de Pelotas não foram destinados a projetos de proteção do meio ambiente e as áreas elencadas no artigo 2º da Lei 4.292/1998.

5 Considerações Finais

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova fase de descentralização da gestão ambiental, atribuindo aos municípios o poder de gerir assuntos relacionados ao meio ambiente na esfera local. A gestão ambiental municipal pode, simultaneamente, implementar políticas públicas trazendo para o plano material o que prevê a legislação ambiental, como também pode esbarrar em uma série de limitações.

A ideia de federalismo cooperativo perpassa a Constituição Federal em diversos dispositivos, bem como está presente em parte da legislação infraconstitucional, como a Lei Complementar 140 de 2011, a qual consolida a

atuação do poder executivo tanto dos Municípios como da União, Estados e Distrito Federal na proteção do meio ambiente.

A emergência dos Conselhos e dos Fundos Gestores de Políticas reflete o processo de democratização do poder público no Brasil, fenômeno que se acelera e se consolida a partir dos anos 90. Em matéria ambiental, os fundos municipais de meio ambiente se apresentaram como um instrumento visando propiciar a participação da sociedade civil na gestão participativa de políticas ambientais. Apesar do olhar otimista conferido pela academia, é possível verificar que os estudos indagam a contribuição efetiva dos fundos na efetivação de políticas ambientais.

No município de Pelotas-RS especificamente, o Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental foi instituído na Lei Orgânica municipal e regulamentado pela Lei 4.292/1998. A partir da análise das atas de reunião do órgão gestor do fundo é possível apontar uma série de conclusões

a) Entre 2020 e 2023 não foi possível identificar a partir das atas a elaboração de edital ou chamamento público para projetos de proteção ambiental para serem custeados pelo fundo. Este fato demonstra uma inoperância das estruturas instituídas. Em que pese algumas manifestações de conselheiros apontem para uma morosidade no processo de alocação de recursos, não é possível concluir, com bases nos documentos analisados, uma resistência do poder público neste aspecto.

b) Inexiste publicidade dos relatórios de qualidade ambiental anuais referente aos anos de 2020 e 2022, estando disponível apenas o relativo a 2021, o qual informa apenas o valor arrecadado com multas administrativas. Este fato dificulta a transparência inerente a atuação dos Conselhos Municipais. Partindo-se do pressuposto que os conselhos se constituem de instrumento para a democratização da política ambiental, o acesso facilitado a tais dados se constitui pressuposto básico deste objetivo.

c) As atas do COMPAM não trazem informações suficientes a respeito da gestão do fundo, ao menos não o suficiente para a fiscalização pública da aplicação dos recursos. As reuniões da Câmara Gestora do Fundo não ocorrem, segundo depreende dos documentos analisados, com a periodicidade de 60 dias conforme dispõe o regimento. Do mesmo modo, não há publicidade das atas das

reuniões realizadas e não há informação acerca do relatório bimestral de prestação de contas, previsto no Regimento.

Confirma-se, portanto, a hipótese lançada em sede de introdução, no sentido de que o Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental de Pelotas não tem mantido engrenagens operacionais que assegurem a destinação de recursos em prol de projetos relacionados à política ambiental do município.

Referências

- ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, v. 21, p. 33-47, 2012.
- BRUSCHI, Denise Marília et al. **Manual de saneamento e proteção ambiental para os municípios**. Belo Horizonte: FEAM, 2002.
- CARLO, Sandra de. **Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade**. 2006. Tese (doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília. Brasília, 2006.
- DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. Instrumentos Econômicos na Política Nacional do Meio Ambiente: por uma economia ecológica. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 10, n. 19, p. 247, 2013.
- FARIA, Cláudia Feres. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. In. **Democracia, República e Participação**. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Módulo I. Belo Horizonte, UFMG, 2008.
- FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: avanços da Lei Complementar nº 140/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 203, p. 39-51, 2014.
- GUERRA, Sidney. A competência ambiental à luz da lei complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011. **Revista Jurídica**, v. 4, n. 41, p. 155-175, 2015.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>. Acesso em: 07 de novembro de 2023.
- PELOTAS (RS). **Lei Municipal de Pelotas nº 3.835/1994 de 21 de junho de 1994**. Reestrutura o conselho municipal de proteção ambiental - COMPAM, revoga as leis municipais de nº 2.484 de 30.08.79, 2.772/83 e o dec. Nº 1551/80 e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1994/384/3835/lei-ordinaria-n-3835-1994-reestrutura-o-conselho-municipal-de-protecao-ambiental-compam-revoga-as-leis-municipais-de-n-2484-de-300879-2772-83-e-o-dec-n-1551-80-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 07 de novembro de 2023.
- PELOTAS (RS). **Lei Municipal de Pelotas 4.292 de 04 de junho de 1998**. Dispõe sobre a regulamentação do art. 258 da Lei Orgânica Municipal e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1998/4292/lei-ordinaria-n-4292-1998-dispone-sobre-a-regulamentacao-do-art-258-da-lei-orgânica-municipal-e-dá-outras-providências>.

ordinaria/1998/430/4292/lei-ordinaria-n-4292-1998-dispoe-sobre-a-regulamentacao-do-art-258-da-lei-organica-municipal-e-da-outras-providencias. Acesso em: 07 de novembro de 2023.

PELOTAS (RS). **Lei Municipal de Pelotas nº 6.797/2020 de 26 de março de 2020.** Autoriza a utilização dos valores existentes no Fundo para Sustentabilidade do Espaço Municipal (FUSEM) e no Fundo Municipal de Proteção e Recuperação Ambiental (FMAM) pela Administração Pública do Município de Pelotas, para enfrentamento da emergência em saúde pública de abrangência internacional, decorrente do novo coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2020/680/6797/lei-ordinaria-n-6797-2020-a-presente-lei-autoriza-a-utilizacao-dos-valores-existentes-no-fundo-para-sustentabilidade-do>. Acesso em: 07 de novembro de 2023.

PELOTAS. **Lei Orgânica de Pelotas nº 1, de 03 de abril de 1990.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-pelotas-rs>. Acesso em: 07 de novembro de 2023.

LEME, Taciana Neto. Governança ambiental no nível municipal. In: **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** (organizado por Adriana Maria Magalhães de Moura). Brasília: Ipea, 2016.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. In: **Planejamento e políticas públicas**. n. 35, Brasília: IPEA, jul.-dez. 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 5. ed. São Paulo: **Editora Revista dos Tribunais**, 2017.

SONEGHET, Adriana Barcellos; SIMAN, Renato Ribeiro. Fundos ambientais como ferramenta de gestão municipal. **Revista Ambiência**, v. 10, n. 1, p. 135-146, 2014.