

TC/006882/2023

Objeto: Balanço referente ao exercício de 2022

Interessados: Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (Amlurb)

Relator: Conselheiro Roberto Braguim

Competência: Pleno

PARECER

SENHOR SECRETÁRIO-GERAL

Tratam os autos da prestação de contas da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – Amlurb/Fundo Municipal de Limpeza Urbana - FMLU, relativa ao exercício de 2022.

Ressalte-se que foram necessárias diversas tratativas com as secretarias municipais para que as demonstrações contábeis da Autarquia fossem protocoladas nesta Corte, o que só ocorreu em 11.12.2023 (peças 45/47).

A equipe da Secretaria de Controle Externo (SCE) consolidou o resultado dos exames no Relatório Anual de Fiscalização (RAF) à peça 78, em que foram consignadas propostas de encaminhamentos relativas ao exercício, assim como a situação das determinações de exercícios anteriores.

Por determinação do Relator, foi oficiada a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana (Siurb) e intimado o Sr. Antônio Fernando Toledo Melara, na condição de Presidente Inventariante (peças 80/84).

A Siurb apresentou sua manifestação à peça 87 e o Sr. Antônio Fernando Toledo Melara (após dilação de prazo - peças 89/93) à peça 95.

Após análise do acrescido, a Coordenadoria I ratificou as conclusões do RAF (peça 99).

De ordem do Relator à peça 100, a manifestação da Auditoria foi encaminhada à Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras e ao Presidente Inventariante (peças 101/104).

Após pedido de dilação de prazo pela Siurb (peças 106 e 113), sua resposta foi protocolada à peça 119, assim como a do Sr. Antônio Fernando Toledo Melara à peça 107.

A Coordenadoria I manteve todas as propostas de determinação e de ciência, restando prejudicadas as Determinações de Exercícios Anteriores remanescentes do relatório inicial (peça 124).

A PFM, à peça 128, consignou que a Origem vem empreendendo esforços para solucionar as inconsistências apontadas pela Auditoria e que as questões pendentes não têm o condão de comprometer a higidez das contas. Opinou pela aprovação das contas e acolhimento do Balanço, sem prejuízo das recomendações que esta E. Corte entender cabíveis.

A seguir, destaco pontos relevantes do Relatório Anual de Fiscalização, associados com os esclarecimentos prestados pela Origem e respectiva manifestação da equipe da Auditoria:

Entidade auditada

Trata-se de entidade submetida ao regime autárquico, responsável pela regulação do sistema de limpeza urbana, criada pela Lei Municipal nº 13.478/02¹, que também instituiu o Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU), destinado ao custeio das atividades da entidade e dos serviços de limpeza urbana municipal.

Registre-se que, nos termos da Lei nº 17.433/20², houve a extinção da Amlurb e transferência de gestão do FMLU para a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município – SP Regula. Em 30/06/21 foi editado o Decreto Municipal nº 60.353/21³, dispondo sobre a operacionalização da referida extinção. Em 23/12/21 foi editado o Decreto Municipal nº 60.941/21⁴ que dispôs sobre a inventariança da Amlurb, inclusive sobre o processo de transferência de bens, direitos e obrigações realizado no curso do exercício de 2022.

Prestação de Contas

¹ Regulamento aprovado pelo D.M nº 45.294/04 e funcionamento estabelecido na forma do DM nº 53.700/13

² Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, na forma que especifica, incluindo a criação e extinção de entidades e a criação, transferência, alteração e extinção de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções admitidas, bem como a criação de empregos públicos.

[...]

Art. 32. Fica extinta, no prazo previsto no art. 108 desta Lei, a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB, criada pela Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002.

§ 1º O prazo mencionado no caput deste artigo permitirá a operacionalização da referida extinção, sendo que, a depender do interesse público e da necessidade da Administração, o Executivo poderá, mediante decreto, declará-la definitivamente extinta antes de findo o prazo estabelecido.

³ Dispõe sobre a operacionalização da extinção da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana- AMLURB, nos termos do artigo 32 da Lei nº 17.433, de 29 de julho de 2020, e institui a Comissão Especial de Transição Institucional de Limpeza Urbana.

⁴ Dispõe sobre a inventariança e a transferência de direitos, obrigações e de bens da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB, especifica as competências definidas no Decreto nº 60.353, de 30 de junho de 2021, e altera disposições.

[...]

Art. 9º Terá início, em 02 de janeiro de 2022, o processo de inventariança da AMLURB, que deverá, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apurar detalhadamente o conjunto de bens, direitos e obrigações da autarquia, bem como realizar os atos necessários ao encerramento da personalidade jurídica da entidade pública.

A documentação foi apresentada fora do prazo estabelecido no art. 74 do Regimento Interno desta Corte⁵ em 11.12.2023 após diversas tratativas com a Siurb. Além disso, a Auditoria destaca que as requisições de informações encaminhadas não foram totalmente atendidas, o que pode caracterizar o descumprimento do art. 39 da LM 9.167/806⁶, sujeitando os responsáveis às penalidades previstas no Título X da referida lei.

Gestão Orçamentária

O orçamento inicial da Amlurb/FMLU foi fixado em R\$ 5,2 milhões e posteriormente atualizado para R\$ 8,9 milhões. A despesa empenhada, liquidada e paga alcançou R\$ 6 milhões. A receita foi estimada em R\$ 2 milhões e o total arrecadado alcançou R\$ 34,5 mil. O déficit foi coberto por transferências mensais efetuadas pela Prefeitura no total de R\$ 6,2 milhões.

A Auditoria, ao examinar as despesas empenhadas identificou um pagamento de multa, com atraso, por infração ambiental pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) que resultou na seguinte proposta de determinação:

5.1.1. Determinar à CGMSP e à SIURB que adotem, no prazo de 6 (seis) meses, providências com vistas a apuração dos responsáveis que deram causa a aplicação da multa, bem como dos encargos. (subitem 2.1.2.1)

Apenas o Presidente Inventariante da Amlurb se manifestou, informando que adotou as providências para pagamento assim que notificado pelo Tabelião de

⁵ Art. 74 - As entidades da Administração Indireta encaminharão suas contas anuais ao Tribunal, para julgamento, no prazo de até cinco meses contados do término do exercício financeiro correspondente.

⁶ Art. 39 - O Tribunal, por si, seus Conselheiros ou órgãos delegados, poderá requisitar os documentos ou informações necessárias à instrução do processo.

§ 1º - Para o mesmo fim deste artigo, o Tribunal poderá, a qualquer tempo, proceder a auditorias, vistorias ou exames em processos ou documentos, no próprio local onde se encontrem.

§ 2º - Na instrução do processo, admitir-se-ão todas as provas conhecidas em direito, no prazo e forma que dispuser o Regimento Interno, obedecidos os critérios da lei processual civil.

§ 3º - As requisições previstas neste artigo, bem como as provas exigidas pelo Tribunal, se não atendidas, sujeitarão os responsáveis por sua guarda à penalidade estatutária cabível, sem prejuízo daquelas previstas no Título X.

Protestos. Considerando a ausência de manifestação acerca da proposta de determinação em si, a Auditoria a ratifica, no que acompanho.

Gestão Financeira

Houve um déficit na geração líquida de caixa no montante de R\$ 134,4 milhões e conforme a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), restou um saldo em Caixa no valor de R\$ 1 milhão.

A Auditoria destacou, ainda, que a Amlurb possuía passivos ocultos no encerramento de suas atividades, o que culminou em resultado negativo quando da apuração do resultado financeiro do exercício, o que indica que o Município deverá arcar com dívidas assumidas e não quitadas pela Amlurb.

Demonstrações Financeiras

Inicialmente, a Auditoria destacou a ausência de evidências de que as demonstrações contábeis tenham sido publicadas, elaborando a seguinte proposta de determinação:

5.1.2 Determinar à SIURB que forneça, no prazo de 3 (três) meses, evidências acerca da publicação das demonstrações financeiras do exercício de 2022 no DOCSP, ou, caso a divulgação não tenha sido realizada, que seja providenciada no prazo anteriormente citado, por estar em desacordo com o item 2.8, parte I, MCASP 9ª edição, o disposto no art. 48, § 2º da LRF, bem como a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis. (item 3)

A Siurb encaminhou o processo SEI 8310.2022/0000160-0 com as demonstrações contábeis (peça 120), sem anexar evidências de que tenham sido publicadas, razão pela qual a Auditoria ratifica a proposta, no que acompanho.

Após analisar as notas explicativas, a Auditoria elaborou a proposta a seguir, que foi ratificada, tendo em vista a ausência de manifestação dos interessados:

5.2.1. Dar ciência à SIURB sobre a ausência das bases de mensuração sob as quais foram elaboradas as DCASP da AMLURB, não identificadas nas Notas Explicativas dos balanços de 2022, o que afronta o disposto no item 38 da NBC TSP 11. (subitem 3.1.1)

Acompanho o entendimento da auditoria, visto que objetivo das notas explicativas é facilitar a compreensão das demonstrações contábeis a seus diversos usuários.

Da análise das contas do Balanço Patrimonial, constatou-se inconsistências contábeis (Caixa e Equivalentes de Caixa, Bens Imóveis e Obrigações com Pessoal) e subdimensionamento do Passivo.

Restou prejudicada a análise dos saldos finais de Caixa e Equivalentes de Caixa, haja vista o não cumprimento, por parte da Siurb, da requisição que solicitou os extratos bancários e conciliações bancárias, o que resultou na seguinte proposta de determinação:

5.1.3. Determinar à CGMSP que adote, no prazo de 3 (três) meses, providências com vistas a instauração de procedimento com o objetivo de avaliar a destinação dos valores de Caixa e Equivalentes de Caixa ao final da liquidação da AMLURB, haja vista a omissão de prestação de contas pela parte responsável nos exercícios de 2021 e 2022 neste tema em específico, por estar em desacordo com art. 39 da LM 9.167/80. (subitem 3.3.1)

A Siurb, em sua manifestação à peça 87, indicou o link de acesso aos extratos bancários de 2022. Após análise, a auditoria identificou uma divergência de R\$ 172.146,47 entre os valores constantes dos extratos bancários e o saldo do Balanço

Patrimonial. Considerando a ausência de conciliação dos valores apresentados, a Auditoria manteve a proposta, no que acompanho.

Em relação ao Imobilizado, a Auditoria elaborou uma proposta de ciência, que foi ratificada em razão da ausência de manifestação da Siurb e do Presidente Inventariante:

5.2.2. Dar ciência à SIURB sobre a não adoção de uma política contábil para avaliação dos Ativos Imobilizados e a ausência de lançamento da depreciação e da realização do teste de recuperabilidade, identificadas nos demonstrativos contábeis da extinta AMLURB referentes ao exercício de 2022, o que afronta o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes. (subitens 3.3.2.1 e 3.3.2.2)

Acompanho o entendimento da Auditoria quanto à ratificação da proposta.

Foram identificadas distorções na conta Obrigações com Pessoal (saldo indevido relacionado à apropriação por competência, superavaliação de contas de benefícios com pessoal e ausência de suporte documental) que resultaram em duas propostas de ciência:

5.2.3. Dar ciência à SIURB sobre as distorções identificadas junto ao ciclo contábil de “Obrigações com Pessoal (Passivo e VPD’s)”, o que afronta os itens 3.10 e 3.26 da NBC TSP EC e item 9 da NBC TSP 15. (subitens 3.3.3.1 e 3.3.3.2)

5.2.4. Dar ciência à SIURB sobre a falta de instrução processual quanto a documentação de suporte para pagamento da bonificação por resultados e

atraso no pagamento, o que afronta o item 3.26 da NBC TSP EC e o art. 9º, inciso I, DM 60.946/21. (subitem 3.3.3.3)

Em razão da ausência de manifestação por parte dos interessados, a Auditoria ratificou as propostas, no que acompanho.

No tocante ao Passivo, a Auditoria retomou apontamento já tratado em RAFs anteriores relacionado a despesas realizadas sem cobertura orçamentária e que não tiveram a efetiva quitação, propondo a seguinte determinação:

5.1.4. Determinar à SIURB que adote, no prazo de 6 (seis) meses, providências com vistas ao registro contábil (no balanço da PMSP) bem como à quitação dos passivos ocultos que ficaram pendentes de pagamento por parte da AMLURB, por estar em desacordo com o item 6.2.2, parte II, MCASP 9ª edição. (subitem 3.3.4.1)

Em razão da ausência de manifestação por parte dos interessados, a Auditoria ratificou a proposta, no que acompanho.

Da análise das contas do Patrimônio Líquido, a Auditoria identificou distorções que impactaram na situação patrimonial líquida da Entidade:

5.2.5. Dar ciência à SIURB sobre a distorção junto à conta de Ajustes de Exercícios Anteriores bem como a utilização de empenhos de 2021 para cobertura de despesas de 2022, identificadas no Patrimônio Líquido da AMLURB, o que afronta o disposto no item 1.2, parte V, MCASP 9ª edição e o Princípio da Anualidade Orçamentária. (subitens 3.3.5.1 e 3.3.5.2)

A Auditoria ratificou a proposta, no que acompanho, tendo vista a ausência de manifestação por parte dos interessados.

Quanto à Demonstração das Variações Patrimoniais, a Auditoria identificou evidências de que lançamentos contábeis referentes à 2021 ou anos anteriores foram reconhecidos em 2022, distorcendo o demonstrativo:

5.2.6. Dar ciência à SIURB sobre a não adoção do regime de competência, identificada na contabilização das variações patrimoniais, o que afronta o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP). (subitem 3.4.1)

A Auditoria ratificou a proposta, no que acompanho, tendo vista que novamente não houve manifestação por parte dos interessados.

Aspectos de Conformidade

Neste tópico, a Especializada analisou o cancelamento de restos a pagar processados e não processados, sintetizando os achados na proposta a seguir:

5.2.7. Dar ciência à SIURB sobre as distorções identificadas no PL da AMLURB e VPA, bem como das deficiências significativas de controles internos em razão da falta de instrução processual das contratações, o que afronta o item 3.10 da NBC TSP EC, o item 4.7.5, parte I, do MCASP 9ª edição e o art. 2º da LM 14.141/06 c/c por analogia ao art. 50 da Lei Federal 9.784/99 (Princípio da Motivação Administrativa). (subitens 4.2.1 e 4.2.2)

Da mesma forma que nas propostas de ciência anteriores, os interessados não apresentaram defesa.

Por fim, a Auditoria analisou aspectos de conformidade relacionados à operacionalização da extinção da Amlurb previstos nos Decretos Municipais nº 60.353/2021 e 60.941/2021 e não encontrou inconformidades. Destacou, ainda, o histórico de irregularidades no que se refere a pessoal e verificou que os cargos de livre provimento e exoneração foram

extintos com a Entidade, sendo os servidores efetivos transferidos para a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula) para a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB).

Propostas de Encaminhamento

Foram ratificadas todas as propostas de determinação e de ciência dos subitens **5.1** e **5.2** do RAF.

Consigno, por oportuno, que as propostas de determinação dos subitens **5.1.1** e **5.1.3** foram direcionadas à Controladoria Geral do Município (CGM), que não foi oficiada a se manifestar nos autos.

Determinações de Exercícios Anteriores

Na elaboração do RAF, a Auditoria levantou todas as determinações desde o exercício de 2013 até o último acórdão relativo ao ano de 2019, identificando 6 não atendidas (fls. 52/56 da peça 78).

No entanto, em sua manifestação à peça 124, a Especializada entendeu que as Determinações de Exercícios Anteriores remanescentes restam prejudicadas, uma vez que os serviços executados pela Autarquia foram distribuídos a outros órgãos.

É a síntese.

De acordo com as análises da SCE foram identificadas inconformidades significativas que permitiram concluir que as Demonstrações Financeiras da Amlurb/FMLU de 2022 não representam fidedignamente os saldos, as transações e outros fenômenos econômicos, uma vez que as informações presentes são incompletas e apresentam distorções significativas.

Cabe destacar que, apesar do contexto de extinção da Entidade, ainda restam providências a serem implementadas pelos órgãos que a sucederam e pela CGM.

No mais, compartilho do entendimento da Auditoria em ratificar as propostas de encaminhamento, tendo em vista o descumprimento de normativos e a constatação de falhas que comprometeram a transparência do processo de extinção da Autarquia.

Conclusão

Diante do exposto, entendo, s.m.j, que a prestação de contas da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – Amlurb e do Fundo Municipal de Limpeza Urbana - FMLU, referentes ao exercício de 2022, não se reveste de condições favoráveis para aprovação, notadamente em razão de apontamentos relacionados a inconsistências verificadas nos demonstrativos contábeis.

É o que submeto à elevada apreciação de Vossa Senhoria.

São Paulo, 17 de março de 2025.

Karen Peterle Freire

Auditora de Controle Externo