TC 1.751/2018

AUDITORIA PROGRAMADA. FEMA. Verificação dos recursos recebidos, aplicados no objeto de sua vinculação e se os controles são adequados. 1. Ausência de preenchimento dos cargos para a composição do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento. Lei Mun. 14.887/09. 2. Falha na apresentação de documentos comprobatórios da publicação sobre o montante dos recursos previstos para apoio de planos, programas e projetos. Art. 41, IV, Lei Mun. 14.887/09. 3. Falta de publicação dos balancetes orçamentários e financeiros. Instr. Normativa 11/15 - SF/SUTEM. Art. 4º, da Portaria SF 266/16. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

20ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria realizada, para fins de registro, pois cumpriu a finalidade para a qual foi instaurada.

ACORDAM, à unanimidade, diante das falhas constatadas, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator à Origem, bem como deste Acórdão, para subsidiar a adoção das melhorias nos procedimentos operacionais, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos, após as comunicações de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

São Paulo, 18 de novembro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o TC 1.751/2018 de Auditoria Programada, realizada com o objetivo de avaliar a adequação e conformidade dos procedimentos relativos à operacionalização do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA, relativo ao exercício de 2017.

A Coordenadoria VI elaborou o relatório de fls. 108 a 119, apresentando as seguintes conclusões:

4.1. CADES (item 3.3.1 do relatório)

A composição do CADES em 2017 encontrava-se em desconformidade com a LM nº 14.887/09 e os representantes da SMUL atuaram sem previsão legal.

Pela Resolução nº 184/CADES/2017 de 26.04.17, o Colegiado do CADES estabeleceu as diretrizes para utilização dos recursos do FEMA no exercício de 2017.

4.2. CONFEMA (item 3.3.2 do relatório)

As realizações do CONFEMA em 2017 estão contidas no Relatório de Atividades, dentre as quais destacam-se: a) Treinamento da Equipe do FEMA em face da entrada em vigor da Lei 13.019/14, que trata do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC para a equipe; b) Criação do Roteiro de Projetos FEMA; c) –Resoluções aprovadas pelo CONFEMA em 2017 e seus respectivos objetos.

4.3. Departamento de Participação e Fomento a Políticas Públicas – DPP (item 3.3.3 do relatório)

Conforme destacado em auditorias anteriores, a Comissão de Avaliação Técnica, responsável pela aprovação dos projetos para recebimento de recursos do FEMA (art. 35, III, do DM 52.153/11), deve ser composta integralmente por funcionários de carreira técnica do quadro da SVMA. O preenchimento dos cargos em comissão é de livre nomeação e exoneração, assim, há margem para ingerência política na avaliação dos projetos a serem financiados pelo FEMA.

Em 2017, a Comissão de Avaliação Técnica contou com 3 membros do quadro de carreira técnica da SVMA e 1 membro comissionado. Portanto, a recomendação consignada em auditorias anteriores foi parcialmente

atendida.

4.4. Planejamento para utilização dos recursos do FEMA (item 3.4 do relatório)

O Relatório Anual de Atividades 2016 previu de aplicação de recursos do FEMA para 2017 no valor total de R$ 24.700.000,00, com destaque para os itens Apoio a ações ambientais (R$ 8.198.000,00), Implantação de Projetos Ambientais (R$ 6.538.768,00) e Implantação de Parques e Unidades de Conservação (R$ 5.456.232,00), juntos representam 82% do total dos recursos previsto.

Dentre os quatro programas FEMA, somente o programa "3020 - Proteção dos Recursos Naturais da Cidade" é de responsabilidade da SVMA, sendo os demais de outras Secretarias (AMLURB, SIURB e SMT).

Não há evidências da publicação no DOC do montante dos recursos previstos para apoio de planos, programas e projetos, conforme determina o Artigo 41, Inciso IV, da Lei Municipal nº 14.887/09.

4.5. Execução Orçamentária e Financeira dos Recursos do FEMA (item 3.5 do relatório).

Verifica-se o não cumprimento integral das disposições do DM 56.313/15, da Instrução Normativa nº 11/2015 – SF/SUTEM, da Portaria SF nº 266/16, vez que não foram publicados os balancetes orçamentário e financeiro mensais e anuais conforme preconizado nos artigos 1º e 2º da IN e no artigo 4º da Portaria SF nº 266/16.

Não ficou evidenciada a apresentação dos relatórios periódicos de controle das receitas e despesas do FEMA à coordenação do CONFEMA, conforme dispõe o Artigo nº 41 do DM 52.153/11.

Os Balancetes Orçamentários e Financeiros relativos ao mês de fevereiro, os Demonstrativos de novembro/2017 e os Balanços Anuais foram publicados em 08.04.17, 09.01.18 e 02.02.18, respectivamente, portanto, fora do prazo estabelecido na Portaria SF nº 266/16 (até o dia 30 do mês subsequente àquele a que se referem).

a) Execução Orçamentária

A previsão da arrecadação para o exercício de 2017 foi R$ 24.700.000,00, a receita arrecadada atingiu R$ 27.140.523,90 - 109,88% do valor previsto. A arrecadação total apresentou um decréscimo de R$ 6.360.278,88 (cerca de 19%) em relação ao arrecadado em 2016 (R$ 33.500.802,78)

A maior arrecadação do período foi verificada na rubrica

199099080000 – Outras Receitas, composta pelos pagamentos dos preços públicos relativos aos serviços de avaliação e controle de impactos ambientais (Termos de Referência e Requerimentos de Licença Ambiental). Esta rubrica, que teve previsão de R$ 10.000.000,00, atingiu a arrecadação de R$ 6.992.805,81, 69,93%, superando em 8,32% o valor arrecadado em 2016 (R$ 6.455.551,79).

A Lei Orçamentária Anual – LOA / 2017 (LM 16.608/16) fixou a despesa total para as dotações do FEMA em R$ 24.700.000,00. O orçamento atualizado atingiu R$ 27.112.638,92, ou seja, houve um acréscimo de R$ 2.412.638,92 (10%) em relação ao inicial. A despesa empenhada (R$ 1.125.292,60) representou apenas 4,15% do orçamento atualizado.

b) Avaliação do atendimento do Plano de Aplicação de Recursos do FEMA.

A execução do Plano de Aplicação de Recursos do FEMA/2017 ficou bem abaixo da previsão inicial. Apenas duas ações tiveram valores empenhados - Apoio a Ações Ambientais e Implantação de Projetos Ambientais, que somadas atingiram apenas 4,56% (R$ 1.125.292,60) do valor total incialmente previsto (R$ 24.700.000,00).

Não houve realização para as seguintes Ações: Reforma e adequação de Parques e Unidades de Conservação, Educação Ambiental, Implantação de Ecopontos Implantação de Vias Cicláveis, Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas, Operação, Manutenção e Conservação de Parques Obras de Combate a Enchentes e Alagamentos, Implantação de Parques e Unidades de Conservação e Implantação de Viveiros.

Assim, conclui-se que a realização das despesas do FEMA não respeitou as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Aplicação de Recursos/2017.

c) Controles Financeiros das Receitas e das Despesas

O exame das receitas/2017 reforçou o entendimento de que os controles do FEMA ainda carecem de melhorias, para que se possa apurar a integralidade da receita mensal a ser apropriada nas rubricas do Fundo, inclusive do montante a ser inscrito na Dívida Ativa.

A Conciliação Bancária é composta apenas pelos dados dos extratos bancários sem interferência orçamentária, visto que os relatórios apresentados pelo sistema SOF são contabilizados pela Secretaria de Finanças.

A Divisão Técnica de Contabilidade e Finanças - DAF-1 não tem acesso ao Sistema Informatizado de Controle de Multas Ambientais, também não dispõe de informações acerca dos valores inscritos em Dívida Ativa do FEMA, ou de levantamentos dos créditos não pagos no vencimento a serem

inscritos em tal rubrica, informações indispensáveis para a correta elaboração da conciliação bancária.

4.6. Créditos de Carbono (item 3.6 do relatório)

Foram realizados três leilões de Créditos de Carbono, em 2008, 2009 e 2012, tendo sido arrecadados recursos no montante de R$ 79.222.995,23.

Não houve previsão/arrecadação de receitas provenientes de créditos de carbono em 2017, lançadas até 2016 na rubrica 259051670000 – Receita de Capital.

O saldo informado do movimento das receitas e despesas exclusivamente dos créditos de carbono, ao final de 2017, atingiu R$ 7.655.135,47.

4.7. Projetos financiados por recursos do FEMA (item 3.7 do relatório)

A despesa fixada incialmente para a Ação - Apoio a ações ambientais foi R$ 8.198.000,00, atualizada para R$ 6.226.148,80, tendo sido empenhados R$ 286.641,80, apenas 4,60% da despesa atualizada.

Para Ação 7127 - Implantação de Projetos Ambientais a despesa fixada incialmente foi R$ 6.538.768,00, atualizada para R$ 10.923.258,12, tendo sido empenhados R$ 838.650,80.

Foram encaminhados os Ofícios SSG-GAB nº 7142/2019, SSG-GAB nº 7143/2019, SSG-GAB nº 8102/2019, SSG-GAB nº 7140/2019 e SSG-GAB nº 7141/2019 aos Srs. Nilson Geraldo da Silva, Eduardo Castro, Ivan Aparecido Cáceres e José Manuguerra, respectivamente (fls. 124/125/126 e 130) com cópia do Relatório da Fiscalização para ciência e manifestação em face do apontado. Foram apresentadas as argumentações anexadas às fls. 127 a 129, 131 a 134 e 135 a 139.

Diante da documentação acrescida, a Coordenadoria VI considerou superado o apontamento contido no subitem 4.3 da Conclusão do Relatório de Auditoria (fl. 118). Com relação aos demais apontamentos, manteve as conclusões iniciais.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando a natureza adjetiva e instrumental do procedimento, requereu que a presente Auditoria Programada fosse conhecida e registrada, com o posterior encaminhamento à Origem das recomendações que se fizeram cabíveis na espécie.

A Secretaria Geral entendeu que a Auditoria Programada

cumpriu sua finalidade e estava em condições de ser submetida ao conhecimento e deliberação superior, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem julgadas pertinentes, observando-se que foram indicados pontos passiveis de melhorias.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Auditoria Programada, realizada com o objetivo de avaliar a adequação e conformidade dos procedimentos relativos à operacionalização do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA, relativo ao exercício de 2017.

A instrução processual revelou apontamentos que passo a examinar, mantendo-se a numeração apresentada no relatório da Auditoria.

4.1: "A composição do CADES em 2017 encontrava-se em desconformidade com a LM nº 14.887/09 e os representantes da SMUL atuaram sem previsão legal".

Sobre esse apontamento, o Sr. José Manuguerra, na qualidade de Diretor de Departamento e coordenador responsável pelas reuniões do CADES, informou que algumas eleições para composição do Conselho encontravam-se em andamento, processo que é contínuo dado o elevado número de representações.

O Sr. Ivan Aparecido Cáceres alegou que por reiteradas vezes se buscou a realização de eleições, visando o enquadramento ao dispositivo legal. Entretanto, não se logrou êxito, por conta da falta do mínimo legal para realização do pleito eleitoral, notadamente em razão das várias representações da Sociedade Civil, corroborada pela falta de interesse em participar do Colegiado.

Para a Auditoria, os Defendentes apresentaram as dificuldades para realização de eleições, cum cumprimento às disposições legais, ratificando, assim, o apontamento.

Sobre essa desconformidade legal, entendo que o problema todo é decorrente da ausência de preenchimento dos cargos para composição do Conselho, que depende do sucesso das eleições, que não vem ocorrendo, segundo constatado. Entretanto, cabe à Origem insistir no procedimento até que a composição do CADES atenda a previsão contida na Lei Municipal nº 14.887/09.

4.3: "Em 2017, a Comissão de Avaliação Técnica contou com 3 membros do quadro de carreira técnica da SVMA e 1 membro

comissionado. Portanto, a recomendação consignada em auditorias anteriores foi parcialmente atendida".

Sobre esse apontamento, a Origem informa que, de acordo com o art. 40, I, do Decreto Municipal nº 52.153/2011, a CAT deveria ser composta por, no mínimo, dois servidores do quadro da SVMA, portanto, a composição foi fielmente cumprida nos termos da legislação que trata o objeto da matéria.

Para a Auditoria, o apontamento foi superado, nada tendo a acrescentar a respeito do assunto.

4.4: "Não há evidências da publicação no DOC do montante dos recursos previstos para apoio de planos, programas e projetos, conforme determina o Artigo 41, Inciso IV, da Lei Municipal nº 14.887/09".

Sobre esse apontamento, o Sr. José Manuguerra informa que a publicação do montante dos recursos previstos para os projetos do FEMA é de atribuição do Departamento de Administração e Finanças - DAF.

Para a Auditoria, não foram apresentados documentos comprobatórios da publicação sobre o montante dos recursos previstos para apoio de planos, programas e projetos, conforme determina o artigo 41, Inciso IV, da Lei Municipal nº 14.887/09, de modo que o apontamento deve ser mantido ante a ausência de qualquer esclarecimento.

4.5: Verifica-se o não cumprimento integral das disposições do DM 56.313/15, da Instrução Normativa nº 11/2015 – SF/SUTEM, da Portaria SF nº 266/16, vez que não foram publicados os balancetes orçamentário e financeiro mensais e anuais conforme preconizado nos artigos 1º e 2º da IN e no artigo 4º da Portaria SF nº 266/16.

"Não ficou evidenciada a apresentação dos relatórios periódicos de controle das receitas e despesas do FEMA à coordenação do CONFEMA, conforme dispõe o Artigo nº 41 do DM 52.153/11".

"Os Balancetes Orçamentários e Financeiros relativos ao mês de fevereiro, os Demonstrativos de novembro/2017 e os Balanços Anuais foram publicados em 08.04.17, 09.01.18 e 02.02.18, respectivamente, portanto, fora do prazo estabelecido na Portaria SF nº 266/16 (até o dia 30 do mês subsequente àquele a que se referem)".

4.5.a.: A previsão da arrecadação para o exercício de 2017 foi R$ 24.700.000,00, a receita arrecadada atingiu R$ 27.140.523,90 - 109,88% do valor previsto. A arrecadação total apresentou um decréscimo de R$ 6.360.278,88 (cerca de 19%) em relação ao arrecadado em 2016 (R$ 33.500.802,78).

4.5.c.: O exame das receitas/2017 reforçou o entendimento de que os controles do FEMA ainda carecem de melhorias, para que se possa apurar a integralidade da receita mensal a ser apropriada nas rubricas do Fundo, inclusive do montante a ser inscrito na Dívida Ativa.

Sobre esse apontamento, o Sr. Nilson Geraldo da Silva alega que o atraso dos balancetes iniciais de 2017 se deu pela troca na administração da pasta no início do exercício em questão e que esse problema já teria sido resolvido.

Informa que o Balancete de Novembro/17 foi encaminhado para à área competente para publicação em 28/12/2017, com tempo hábil para a publicação ser realizada dentro do prazo.

Sobre o acompanhamento do orçamento, esclarece que a previsão de receita é feita, no geral, através da média de arrecadação do exercício corrente até o mês do planejamento e que não seria possível estimar com nível de confiança elevado, pois existem arrecadações que dependem de iniciativa do próprio contribuinte.

Acrescentou, por fim, dificuldades enfrentadas como o baixo número de servidores para realizar todas as tarefas e demandas da Unidade.

Para a Auditoria, não foram apresentadas evidências capazes de alterar as conclusões consignadas no Relatório de Auditoria, ficando mantidos os apontamentos.

Considerando as questões pontuais que envolvem este apontamento, faço determinação ao final de meu voto.

4.7: A despesa fixada incialmente para a Ação - Apoio a ações ambientais foi R$ 8.198.000,00, atualizada para R$ 6.226.148,80, tendo sido empenhados R$ 286.641,80, apenas 4,60% da despesa atualizada.

Sobre esse apontamento, o Sr. José Manuguerra informa que a execução dos projetos que utilizam recursos do FEMA é de responsabilidade dos departamentos executores de cada projeto (DEPAVE, DGD, DECONT etc.) e que os projetos sob responsabilidade do DPP estavam, à época, em fase de confecção de seus respectivos Editais.

Segundo a Auditoria, não foram apresentadas evidências capazes de alterar a conclusão consignada no Relatório de Auditoria, ressaltando que não foram apontadas irregularidades ou infringências nesse item.

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da Auditoria realizada para fins de registro, pois cumpriu a finalidade para a qual foi instaurada.

Diante das falhas constatadas, determino e encaminhamento do presente relatório e voto à Origem, bem como da decisão a ser alcançada pelo Plenário, para subsidiar a adoção das melhorias nos procedimentos operacionais com vistas ao aperfeiçoamento da gestão do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.