TC nº 72-002.309.09-82

AUDITORIA PROGRAMADA. SVMA. Verificação dos recursos recebidos, aplicação, vinculação e controle. Incorreções nas publicações. Inadequação dos controles financeiros das despesas. Divergência na contabilização dos rendimentos. Imprecisão no acompanhamento das diversas fontes de recursos vinculados. Equívoco na oneração de dotação. Planejamento inadequado. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

TCs citados 72.000.854.09-99, 72.000.759-10-00

Legislação citada: Lei Mun. 13.155/01, Lei Mun. 14.887/09. Dec. Mun. 50.372/09. Art. 1º, IN 9/09– SUTEM/SF.

2.893ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 28/04/2017

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos 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 programada para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Origem que:

1) providencie para que o Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável cumpra a exigência relativa à publicidade dos planos, programas e projetos desenvolvidos com recursos do Fema (Exercício 2008);

2) estabeleça um planejamento adequado à possibilidade de utilização dos recursos advindos das chamadas Reduções Certificadas de Emissão (Exercício 2007);

3) implante procedimentos que possibilitem efetivamente o controle da execução orçamentária, da arrecadação e da realização de despesas, referentes ao Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Fema (Exercício 2008);

4) submeta os planos, programas e projetos apresentados à deliberação do Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Confema, sobre a sua viabilidade técnica e econômica (Exercício 2008).

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

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 5 de outubro de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Programada, realizada para verificar se os recursos recebidos pelo Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA foram aplicados no objeto de sua vinculação e se os controles são adequados.

O FEMA, vinculado à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA foi criado pela Lei Municipal 13.155, de 29 de junho de 2001.

Segundo o art. 4º da referida lei, compete ao Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CONFEMA o gerenciamento do FEMA. A Lei Municipal 14.887, de 15 de janeiro de 2009, conferiu nova disciplina ao FEMA e ao CONFEMA.

O Relatório de Auditoria Programada de fls. 269 a 289, após análise por amostragem dos projetos financiados por recursos do FEMA e dos controles da execução orçamentária e financeira destes recursos, consignou as conclusões destacadas às fls. 287vº a 289, com as seguintes conclusões:

"- Legislação do FEMA (item 3.2 do relatório) Recomenda-se que se ultime o processo de revisão do Decreto regulamentador e demais normativos, em razão da nova disciplina conferida ao FEMA e ao CONFEMA, pela LM 14.887/09.

4.2 - Planejamento para utilização dos recursos do FEMA (item 3.3 do relatório) Foram verificadas incorreções na publicação preconizada pelo artigo 41 da LM 14.887/09, e não houve a publicação do plano de aplicação dos recursos do FEMA, conforme prevê o artigo 1º, §4º de seu Regimento Interno, nesse sentido, foi consignada determinação à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente no TC 854.09-99 (Balanço referente ao exercício de 2008).

4.2.1 - Recursos dos Créditos de Carbono (item 3.3.1 do relatório) Recomenda-se que o cronograma de desembolso contemple todos os projetos financiados por recursos do FEMA, inclusive financiados por recursos dos créditos de carbono, bem como reflita a real projeção dos desembolsos financeiros. Outrossim, reitera-se a observação de que disposições de outras secretarias da Administração Municipal, como a de Planejamento e de Finanças, que visando assegurar a programação da execução orçamentária e financeira do Município, impõem restrições amplas e indistintas, comprometem o programa de execução dos recursos do FEMA, vinculados à finalidade específica por lei.

4.3 - Execução Orçamentária e Financeira dos Recursos do FEMA (item 3.4 do relatório) Verificou-se a infringência aos artigos 34 e 35 do DM 50.372/09, assim como do art. 1º da IN 9/09 – SUTEM/SF.

Outrossim, revela-se imprescindível à melhor gestão dos recursos do FEMA, que as Secretarias do Verde e do Meio Ambiente e de Finanças envidem esforços para aprimorar os procedimentos adotados no controle das despesas e receitas do Fundo, estreitando a comunicação entre as unidades responsáveis. Destaque-se, que no TC 72-000.854.09-99, verifica-se determinação deste E. Tribunal de Contas nesse sentido.

4.4 - Dos Controles da Receita (subitem 3.4.1 do relatório) Verificou-se significativa divergência na contabilização dos rendimentos das disponibilidades do FEMA, no montante de R$ 3.730.417,85 (até o mês de julho/09). Porém, a necessidade de que se promova a conciliação entre os saldos contábeis e as contas de aplicações financeiras consta entre as determinações consignadas por esta C. Corte de Contas no parecer sobre as Contas do Executivo Municipal referentes ao Exercício de 2008 (TC 72-000.854.09-99).

Ademais, diante das constatações apontadas, que evidenciam a imprecisão no acompanhamento das diversas fontes de recursos vinculados, por lei, ao FEMA, consideram-se inadequados os controles atinentes ao acompanhamento da arrecadação do Fundo.

4.5 - Dos Controles da Despesa (subitem 3.4.2 do relatório) Evidenciou-se a inadequação dos controles financeiros das despesas do

FEMA, considerando-se principalmente a diferença entre os débitos da conta específica e os valores pagos, sem qualquer acompanhamento por demonstrativo da conciliação bancária. Desta forma, é imprescindível que a SVMA promova a imediata conciliação bancária da conta específica.

4.6 - Adequação dos Projetos às Diretrizes do FEMA (item 3.5 do relatório) Nos projetos selecionados, por amostragem, verificaram-se as seguintes irregularidades:

Projeto: "UMAPAZ – Educação Ambiental, Cultura de Paz e Educação à Distância" (PA 2009-0.092.952-5): indicação no edital de credenciamento de dotação da SVMA, porém, posteriormente, utilizada dotação do FEMA, o que compromete o planejamento orçamentário e caracteriza afronta ao princípio da publicidade;

Projetos: "Plataforma Verde – Parelheiros" e "Áreas Públicas: buscando novos espaços verdes e de lazer para a comunidade" (PAs 2008-0.328.422-1 e 2008-0.274.999-9): afronta aos princípios que regem a Administração Pública, especialmente, o da licitação, vez que os referidos projetos embora não tenham sido recomendados pela Comissão Técnica de Avaliação de Planos, Programas e Projetos – CAV foram aprovados pelo CONFEMA (Resoluções 61 e 64/CONFEMA/2008) para receberem recursos do FEMA.

Tal procedimento olvidou os critérios legais e previstos no edital de chamamento para avaliação da viabilidade técnica e financeira, por comissão técnica especialmente designada (CAV), ou seja, foi transposta a objetividade na seleção das propostas apresentadas, o que torna os referidos convênios irregulares.

Em outra amostra de projetos financiados especificamente por recursos financeiros provenientes dos leilões de Créditos de Carbono verificaram-se as seguintes irregularidades:

Os processos administrativos 2009-0.018.284-5, 2009-0.018.291-8 e 2009-0.018.298-5, referentes ao Programa "Zeladores de Praças" desenvolvido pelas Secretarias do Verde e do Meio Ambiente, do Trabalho e das Subprefeituras, inicialmente, indicavam dotação da SVMA, inclusive nos despachos que autorizaram a abertura das licitações, contudo, com a aprovação do CONFEMA (Resolução 73/CONFEMA/2009, de 14.04.09), as contratações dos referidos processos passaram a onerar a dotação do FEMA/Créditos de Carbono.

Além de infringir ao princípio da publicidade, verifica-se equívoco em onerar dotação destinada às despesas de capital/investimentos, quando as despesas em comento (ferramentas, uniformes e EPIs) enquadram-se como despesas correntes. Com relação a este projeto, conforme exposto no tópico 3.5 deste relatório, as justificativas (PA 2009-0.018.284-5, fl. 06) sugerem sobreposição dos serviços propostos.

Assim, se de fato esses serviços são prestados por empresas terceirizadas, ainda que de forma deficiente, revela-se ilegítima a presente despesa, pois, o Erário estaria sendo onerado em duplicidade.

Desta forma, é mister que eventual duplicidade reste esclarecida pela Origem. No que se refere à deliberação do CONFEMA, de forma individualizada, acerca dos projetos propostos pela própria Administração, que no entendimento desta auditoria, infringe o disposto no inciso II, do artigo 41, da LM 14.887/09 e no artigo 5º do DM 41.713/02, registre-se já constar determinação desta C. Corte de Contas no TC 72-000.854.09-99.

Ademais, foram constatadas as impropriedades a seguir: Os relatórios de acompanhamento das Comissões de Acompanhamento Técnico não foram assinados por todos os membros (PAs 2008-0.328.422-1, fls. 316/317 e 327/328; 2008-0.274.984-0, fls. 274/275; 2008-0.274.950-6, fls. 193, 272, 309, 311, 314/315 e 321); Projetos em andamento, que não constam do cronograma de desembolso de fls.74/80, conforme extratos de empenho às fls. 260 a 262 (PAs 2008-0.274.950-6 e 2009-0.129.564-3);"

Intimada, a Origem juntou aos autos manifestação de fls. 299/409 e diante dos esclarecimentos apresentados, AUD, em novo pronunciamento de fls. 414/421 v, ratificou conclusão anterior, informando, ao final, que referido trabalho foi consolidado no subitem 11.3.8 do Relatório anual de Fiscalização de 2009 da PMSP – TC 72-000.759.10-00, tendo sido reiteradas as determinações de exercícios anteriores:

A Assessoria Jurídica opinou pelo conhecimento e registro do presente instrumento, uma vez que o relatório elaborado pelo órgão técnico desta Casa atendeu o objetivo determinado.

No mesmo sentido opinou a PFM.

Da mesma forma, a Secretaria Geral, afinada com os órgãos técnicos desta Corte, bem como da PFM, opinou pelo conhecimento e registro da presente Auditoria, sem prejuízo das determinações que o Nobre Conselheiro Relator entender pertinentes.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Auditoria Programada, realizada para verificar se os recursos recebidos pelo Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA foram aplicados no objeto de sua vinculação e se os controles são adequados, compreendendo o período de 19.08.2009 a 13.10.2009.

A Divisão Auditora realizou análise minuciosa dos recursos do Fundo, apontando falhas, bem como propondo ações de melhoria, contemplando o processo de revisão do decreto regulamentador, o planejamento para utilização dos recursos, os créditos de carbono, a execução orçamentária e financeira, o controle da receita e da despesa e a adequação dos projetos às diretrizes do FEMA.

Por todo o exposto, CONHEÇO da presente Auditoria Programada para fins de registro e faço as seguintes determinações:

1. Providencie para que o Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável cumpra a exigência relativa à publicidade dos planos, programas e projetos desenvolvidos com recursos do FEMA (Exercício 2008);

2. Estabeleça um planejamento adequado à possibilidade de utilização dos recursos advindos das chamadas Reduções Certificadas de Emissão (Exercício 2007);

3. Implante procedimentos que possibilitem efetivamente o controle da execução orçamentária, da arrecadação e da realização de despesas, referentes ao Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA (Exercício 2008);

4. Submeta os planos, programas e projetos apresentados à deliberação do Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CONFEMA, sobre a sua viabilidade técnica e econômica (Exercício 2008).

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

Este é o meu voto, Senhor Presidente.