TC 3.266/2007

AUDITORIA PROGRAMADA. SVMA. FEMA. Avaliação da aplicação dos recursos relacionados ao Projeto Crédito de Carbono. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Aprimore os procedimentos de fiscalização dos Aterros Sanitários. 2. Promova estudos relativos à atividade de exploração do biogás. 3. Aprimore os procedimentos de fiscalização relativos às vendas das RCEs. Votação unânime.

3.161ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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, para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, que:

1. aprimore os procedimentos de fiscalização dos Aterros Sanitários;
2. promova estudos relativos à atividade de exploração do biogás, estabelecendo critérios técnicos para a definição dos percentuais de repartição das RCEs;
3. aprimore os procedimentos de fiscalização relativos às vendas das RCEs, de forma a proteger o interesse público.

ACORDAM, à unanimidade, em sugerir ao atual Relator da matéria, Conselheiro DOMINGOS DISSEI, que, conforme ocorreu em anos anteriores, determine a realização de **nova Auditoria** no Fundo Especial do Meio Ambiente para verificar a aplicação dos recursos das RCEs, tendo o Conselheiro acatado a sugestão.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que se encaminhe cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 14 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de Auditoria Programada para examinar a origem e avaliar a aplicação dos recursos relacionados ao Projeto Crédito de Carbono e se estas atendem a finalidade proposta e a sua legislação específica.

Antes de iniciar o Relatório, cabe uma breve explanação sobre as ações que culminaram com os Leilões dos “Créditos de Carbono”.

Em 1997, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA lançou a Concorrência nº 05/SVMA/1997, tendo por objeto a concessão das áreas dos Aterros Sanitários Bandeirantes e São João, para exploração do gás bioquímico neles produzidos, tendo como vencedores a Biogás Energia Ambiental (Contrato nº 18/SVMA/2000) e Enterpa Ambiental S.A. (Contrato nº 20/SVMA/2000) respectivamente, tendo esta última passado a se chamar Qualix Serviços Ambientais e, posteriormente, foi constituído o Consórcio São João Energia Ambiental, cujo controle acionário foi adquirido pela Biogás, que se tornou a única concessionária das áreas.

Cabe ressaltar que, através de Termo Aditivo foi pactuado entre as partes – concedente e concessionária – o estabelecimento de partilha – em 50% – do potencial de comercialização das Reduções Certificadas de Emissão – RCEs.

Os Contratos antes mencionados foram analisados nos TCs nºs 6761/2000 (o da Biogás) e 194/2001 (o lavrado com a então Enterpa) e, em Sessão Ordinária de 11/12/2013, ambos os Ajustes foram julgados irregulares, por

unanimidade, em razão dos graves vícios que portavam, Decisão confirmada, por maioria, em sede recursal.

Em razão de minha determinação para análise das execuções contratuais, foram autuados os TCs nºs 2560/2015 e 2561/2015, levados a julgamento ainda não concluído.

De outra parte, foi autuado o TC nº 3000/2007, que examinou o Edital de Leilão nº 01/2007, que objetivava a venda dos Créditos de Carbono, o qual foi julgado regular por maioria de votos.

Passo, a seguir, à análise da Auditoria sobre o objeto destes autos, já declinado anteriormente.

A Lei nº 13.155/2001, que aprovou a criação do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA, vinculado à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, dispõe que os recursos do Fundo destinam-se a apoiar planos, programas e projetos que objetivem o uso racional e sustentável de recursos naturais, bem assim ao controle, fiscalização, defesa e recuperação do meio ambiente.

Há previsão legal de destinação ao FEMA dos recursos oriundos das denominadas Reduções de Certificados de Emissão – RCEs, que representam os títulos correspondentes aos valores popularmente conhecidos como Créditos de Carbono.

Importa mencionar, a este passo, que, com o advento do Protocolo de Kyoto, instrumento legal, com metas quantitativas de redução dos GEEs (gases de efeito estufa), que deveriam ser atendidas entre 2008 e 2012, foi substituído o sistema internacional punitivo pelos danos causados ao meio ambiente por um sistema de benefícios e incentivos, de tal sorte que os países que atingissem as metas relativas à emissão desses gases pudessem leiloar as chamadas RCEs, gerando recursos e contabilização desses créditos pela redução dos GEEs, constituindo um mercado importante para comercialização de seus resultados, expressos através de RCEs.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle informou que, relativamente à partilha das RCEs, a Assessoria Jurídica de SVMA emitira parecer favorável à divisão, não prevista no Edital de Licitação para concessão das áreas dos Aterros Sanitários, para exploração do gás bioquímico – GBQ, posicionamento esse endossado pela então Secretaria de Negócios Jurídicos.

A SFC, após detalhar minuciosamente como se processa a exploração do gás bioquímico gerado nos Aterros, ressaltou que a efetivação de projetos candidatos a participar do mercado de créditos de carbono através do MDL

– Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, regulado pela ONU – devem cumprir os requisitos exigidos em etapas pré-estabelecidas, que culminam com a emissão das RCEs.

Consignou, ainda, que as concessionárias devem emitir relatórios e informações para a SVMA, relativos à operação dos Aterros – captação do gás, transferência por tubulações, tratamento, utilização como gás combustível – e sofrem certificação da ONU, que constitui a confirmação dos quantitativos que levarão à emissão futura das RCEs.

Anotou que, apesar de competir ao Poder Público Concedente a fiscalização permanente das operações, a Comissão Especial constituída por SVMA, para acompanhamento da exploração dos Aterros, realiza somente visitas periódicas aos locais, o que impede a detecção antecipada de problemas e sua correção em tempo hábil.

Por outro lado, pontuou que as informações relativas ao Projeto de Recuperação de Gás do Aterro Bandeirantes, para geração de energia elétrica e obtenção de RCEs – projeto 0164 – apontaram que os quantitativos medidos e certificados pela ONU totalizaram, até 28/02/2006, 1.670.306 RCEs, o que implicaria 853.153 RCEs para a Municipalidade que, entretanto, só ofertou 804.450 RCEs no Leilão 01/2007, gerando diferença entre o total das RCEs e o ofertado.

Consignou que, nesse primeiro Leilão, a taxa de retorno revelou-se bem expressiva, atingindo o montante de 13.096.890 de Euros para cada parte, que, convertidos em moeda nacional alcançaram a importância de R$ 33.509.702,75 (conversão em 19/11/2007, cotação de venda R$ 2,5586).

De outra banda, apesar de a Resolução nº 38/CONFEMA/2007 ter aprovado o plano de aplicação dos recursos advindos desse 1º Leilão, relativos ao Aterro Bandeirantes, até a data da Auditoria inicial não haviam sido aplicados.

Ademais, a SFC, para efeitos didáticos, denominou a concessão para exploração do gás de “Ativo Gás”, em contraposição ao “Ativo Aterro” (sobre o qual o primeiro se instala), sendo que o primeiro está sob a responsabilidade de SVMA e o segundo da então Secretaria Municipal de Serviços, constatando ainda que, na prática, existe uma permanente situação de potenciais conflitos de interesses entre os concessionários de ambos, sendo que a paralisação de extração do gás impacta diretamente a arrecadação do Município no tocante à geração de créditos de carbono.

Concluindo, o Órgão Técnico apontou as seguintes impropriedades, no que tange ao objeto da Auditoria:

1. os controles físicos pelos concessionários situam-se dentro de tecnologia moderna e avançada, porém a fiscalização dos Aterros carece de aprimoramento, posto que efetuada aleatoriamente;

2. ocorreu uma diferença entre os valores medidos e certificados pela ONU relativos às RCEs que, até 28/06/2006, totalizaram 1.670.306, o que resultaria em 835.153 RCEs para a Municipalidade, porém esta só ofertou, no Leilão nº 001/2007, a quantidade de 808.450;

3. há necessidade de que a Municipalidade comprove a titularidade dos créditos ofertados e se há créditos não colocados no Leilão;

4. não há explicação técnica que justifique o critério utilizado para repartição das RCEs entre concedente e concessionário, em partes iguais (50%);

5. até a data da realização da Auditoria os recursos provenientes do Leilão de Créditos de Carbono não haviam sido aplicados nos projetos aprovados pela Resolução nº 38/CONFEMA/2007;

6. as Secretarias Municipais envolvidas na Administração dos Ativos (Gás e Aterro) – Secretaria Municipal de Serviços à época e Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – não desenvolveram ações para evitar conflitos entre os concessionários;

7. nos novos projetos de Aterros Sanitários a participação de SVMA deverá aproveitar a experiência adquirida para a futura obtenção de créditos de carbono.

A Subsecretaria propôs, ainda, a expedição de duas recomendações a SVMA:

a) aprimorar os procedimentos de fiscalização dos Aterros Sanitários;

b) promover estudos relativos à atividade de exploração do biogás, a fim de estabelecer critérios técnicos para definição dos percentuais.

Determinei, então, expedição de ofício a SVMA, para conhecimento das conclusões de SFC, para informações e esclarecimentos do apontado nos itens 1 a 7 e para adoção das recomendações formuladas.

A Pasta acolheu as recomendações, propondo-se a adotar acompanhamento contratual periódico e a realizar treinamento dos membros

da Comissão Especial para aprofundar os conhecimentos tecnológicos dos mesmos, facilitando, assim, a detecção antecipada de problemas operacionais.

Justificou, ainda, que: a quantidade de RCEs ofertada no Leilão foi baseada na discricionariedade da Administração; o Município e a concessionária Biogás são os únicos titulares do Projeto Bandeirantes de Gás de Aterro e Geração de Energia, registrado no MDL sob nº 164 e em nenhum momento foi questionada a titularidade de ambos, quer pela ONU, quer pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (Autoridade Nacional Designada); a legalidade da divisão das RCEs foi atestada no P.A. 2000-0.261.619-6, no qual foi obtido a aval da Secretaria dos Negócios Jurídicos; os recursos obtidos no Leilão (até a data da manifestação da Pasta, neste TC), não tinham ingressado nos cofres públicos, impedindo sua aplicação nos projetos aprovados, em razão do complexo procedimento para a transferência das RCEs ao vencedor do Leilão; estavam sendo realizados contatos com a Secretaria de Serviços para edição de um regulamento do qual constassem as responsabilidades e competências de cada concessionário; a implantação de novos aterros encontra-se sob competência da Secretaria de Serviços; e, finalmente, acatou as recomendações formuladas.

A Secretaria anexou ao seu pronunciamento uma série de documentos, entre os quais um ofício do então Secretário de Finanças, encartado ao TC nº 3000/2007, que tratou do acompanhamento do Edital de Pregão nº 001/2007, cujo objeto foi a venda de RCEs, nos quais restaram explicados e justificados itens ora abordados pela SFC. Juntou, ainda, parecer da Procuradoria Geral do Município, acolhido pelo Secretário de Negócios Jurídicos à época, que opina pela legalidade do 4º TA ao Contrato nº 018/SVMA/2000, acerca da proposta de partilha das RCEs.

A SFC, chamada a manifestar-se sobre as ponderações de SVMA, incluindo as já esclarecidas por SF, entendeu que os apontamentos pretéritos, à exceção do pertinente às quantidades de RCEs colocadas em Leilão, inferiores ao número de certificadas – item 2 do Relatório – não restaram afastados, sendo, por isso, ratificados.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo entendeu que a Auditoria realizou uma análise aprofundada do projeto “Créditos de Carbono”, apontando falhas e propondo ações de melhoria, considerando, pois, alcançados os resultados visados, apontando, ainda, que a questão relativa à partilha das RCEs estava sendo tratada no TC nº 3000/2007 que examina o Edital de Leilão de venda dessas RCEs.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, de sua vez, ponderou prescindir o presente de análise axiológica ou de mérito, em razão de sua natureza documental, opinando pelo seu conhecimento, para fins de registro.

A SFC, em sequência, requisitou documentos e informações relativos aos recursos dos créditos de carbono, encaminhados por via do ofício 637/SVMA.G.AJ/2016.

Novamente convocada a manifestar-se, a SFC acentuou que a Lei 14.887/2009 estabeleceu, em seu artigo 57, a destinação dos recursos ao FEMA, em conformidade com a Política Municipal do Meio Ambiente, recursos esses a serem aplicados direta ou indiretamente por SVMA ou transferidos mediante convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos legalmente previstos. Entretanto, os recursos advindos dos Leilões de Créditos de Carbono tem sido aplicados em conjunto com os demais recursos destinados ao FEMA.

A SFC constatou, ainda, que, até 2015, haviam sido realizados três Leilões, em 2007, 2008 e 2012, totalizando o valor de R$ 79.222.995,23. Por seu turno, a esses recursos, as Resoluções do CONFEMA nºs 38/2007, 48/2007 e 54/2008, atribuem destinação específica, tais como, implementação de parques, ciclovias, coleta seletiva, educação ambiental, dentre outras. Todas essas especificidades constam das análises produzidas nos TCs nºs 2748/2008 e 2309/2009. Com relação à evolução das receitas do FEMA, particularmente derivadas dos Créditos de Carbono, foi autuado o TC nº 793/2014.

A Subsecretaria apontou, ainda, agora quanto aos recursos do FEMA, deficiência nos seus controles e imperfeições que não alcançam só os oriundos dos Créditos de Carbono (TCs nºs 1208/2014 e 1057/2014).

Foram, ainda, registradas constatações específicas em relação aos recursos de que trata este TC, na seguinte conformidade:

a) houve um grande lapso entre as datas dos Leilões e o efetivo ingresso dos recursos do FEMA, já constatados em outros TCs, motivo pelo qual me abstenho de detalhá-las;

b) a análise, por amostragem, dos projetos financiados por recursos dos Créditos de Carbono constatou que – diferentemente dos demais projetos financiados pelo FEMA – estes não eram precedidos de exame quanto à sua viabilidade técnica e financeira e nem submetidos à deliberação do CONFEMA individualizadamente;

c) o projeto de “Execução de Plano de Bairro do Distrito de Perus” não se coadunava ao disposto no artigo 57 da Lei nº 14.887/2009, posto que seu escopo era eminentemente urbanístico e não ambiental, extrapolando as finalidades do FEMA (TC nº 2748/2008);

d) o cronograma de desembolso dos projetos financiados pelo FEMA não contemplava os financiados pelos recursos provenientes dos leilões de Créditos de Carbono (TC nº 2.309/2009);

e) ocorreram impropriedades no financiamento do "Programa Zeladores de Praças" (TC nº 2309/2009);

f) no TC 252/2012, referente ao exercício de 2011, a previsão de arrecadação relativa aos Créditos de Carbono não foi concretizada;

g) não foi realizada a ação "Implementação da Política Municipal de Mudanças Climáticas – FEMA – Créditos de Carbono – Código 7104", apesar da previsão de receitas;

h) no exercício de 2013 – TC nº 1057/2013, embora prevista arrecadação com a venda de Créditos de Carbono, nenhum recurso foi arrecadado, em razão de não ter ocorrido Leilão, repetindo-se a informação para o exercício de 2014 – TC nº 115/2015.

Concluindo, SFC reafirmou que a aplicação dos recursos oriundos dos Créditos de Carbono tem ocorrido em conjunto com os demais recursos do FEMA, sendo que o numerário obtido com os leilões totalizou, até 2015, R$ 79.222.995,23.

A AJCE, em nova intervenção, acompanhou as conclusões de SFC, ao passo que a Procuradoria da Fazenda Municipal pugnou pelo conhecimento e registro da Auditoria.

A Secretaria Geral, de sua vez, destacando a fragilidade e a inadequação dos controles realizados pela Secretaria e a ausência de critérios por ela utilizados (pela SVMA) na aplicação dos recursos, opinou, também, pelo conhecimento e registro da Auditoria.

É o relatório.

VOTO

Trata o presente de Auditoria Programada para examinar a origem e avaliar a aplicação dos recursos relacionados ao Projeto Créditos de Carbono, e se estas atendem a finalidade proposta e a sua legislação específica.

Consoante detalhado no Relatório, após a explanação sobre a origem desses créditos a Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou minucioso Relatório, apontando algumas impropriedades nos procedimentos

adotados pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, consubstanciadas nos itens 1 a 7 da peça relatorial, propondo ainda, duas recomendações a serem expedidas para a Pasta.

Após manifestações da Secretaria, que anexou vários documentos, inclusive esclarecimentos da então Secretaria das Finanças e parecer da, à época, Secretaria de Negócios Jurídicos, este sobre a divisão igualitária entre concedente – Poder Público e concessionaria – Biogás Energia Ambiental S.A., restaram esclarecidos vários questionamentos formulados pela SFC, nestes autos, e outros foram superados no bojo do e-TCM nº 3000/2007, que analisou o Edital do primeiro Leilão das RCEs – Reduções Certificadas de Emissão – resultantes dos Créditos de Carbono – dispensando, assim, nesta Auditoria, a repetição dos referidos apontamentos, posto que, no mencionado TC, o Edital foi acolhido pelo Pleno, por maioria.

Em relação especificamente aos recursos obtidos no Certame, SFC teceu as considerações nomeadas como itens “a” a “h”, também constantes do Relatório, sendo que muitas delas constituem reiteração de apontamentos de Auditorias anteriores.

Assim sendo, conheço da Auditoria, para fins de registro, determinando à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, que:

1. aprimore os procedimentos de fiscalização dos Aterros Sanitários;
2. promova estudos relativos à atividade de exploração do biogás, estabelecendo critérios técnicos para a definição dos percentuais de repartição das RCEs;
3. aprimore os procedimentos de fiscalização relativos às vendas das RCEs, de forma a proteger o interesse público.

Sugiro ao atual Relator da matéria, Conselheiro Domingos Dissei, que conforme ocorreu em anos anteriores, determine a realização de nova Auditoria no Fundo Especial do Meio Ambiente para verificar a aplicação dos recursos das RCEs.

Encaminhe-se cópia do Relatório, Voto e Acórdão à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.