III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-440/2023

Processo	-	TC/006388/2017
Auditada	-	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente/Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Fema
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Termo de Compromisso Ambiental – Analisar se os recursos provenientes de conversão de compensação ambiental em depósitos do Fundo Especial, estão sendo aplicados em conformidade com o novo Plano Diretor Estratégico

3.290ª Sessão Ordinária

AUDITORIA EXTRAPLANO. SVMA. FEMA. Analisar se os recursos provenientes de conversão de compensação ambiental em depósitos do Fundo Especial estão sendo aplicados em conformidade com o novo Plano Diretor Estratégico. 1. É possível a utilização dos recursos do FEMA para o pagamento de despesas correntes, conforme TC 793/2014. Art. 57, LM 14.887/2009. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Aprimore a fiscalização, por meio do uso de fotos georreferenciadas e datadas dos exemplares que serviriam como parte da evidência do cumprimento dos TCAs. RECOMENDAÇÃO. 1. Mantenha esforços para compleição das determinações exaradas pelo Acórdão proferido na 2.885ª Sessão Ordinária (processo TC/001762/2010), em que pesem as dificuldades de ordem técnica e funcional, visando ao perfeito desempenho de suas funções, e que finalize os trabalhos com relação à determinação de levantamento dos processos de TCAs arquivados para verificação do integral cumprimento das condições pactuadas. Votação unânime.

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, em conhecer da Auditoria Extraplano realizada para fins de registro, tendo em vista que o processado cumpriu os objetivos colimados.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, nos termos da declaração de voto apresentada pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, em exarar o que se segue:

– Determinação à Pasta: aprimore a fiscalização, por meio do uso de fotos georreferenciadas e datadas dos exemplares que serviriam como parte da evidência do cumprimento dos TCAs – Termos de Compensação Ambiental;

– Recomendação à Pasta: mantenha esforços para compleição das determinações exaradas pelo Acórdão proferido na 2.885ª Sessão Ordinária (processo TC/001762/2010), em que pesem as dificuldades de ordem técnica e funcional, visando ao perfeito desempenho de suas funções, e que finalize os trabalhos com relação à determinação de levantamento dos processos de TCAs arquivados para verificação do integral cumprimento das condições pactuadas.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de agosto de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator
ROBERTO BRAGUIM – com declaração de voto

/hc

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR

Processo: TC/006388/2017
Interessada: Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA
Objeto: Auditoria Extraplano, com o objetivo de verificar o cumprimento pela SVMA das determinações constantes do Acórdão prolatado no Processo TC/001762/2010 e analisar se os recursos provenientes de conversão de compensação ambiental em depósitos ao Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA estão sendo aplicados em conformidade com o novo Plano Diretor Estratégico

AUDITORIA. SVMA. Fiscalização dos Termos de Compromisso Ambiental – TCAs. Regularidade na aplicação de recursos do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em despesas de custeio. Receitas de Compensação Ambiental. CONHECIDA.

RELATÓRIO

Trata o TC/006388/2017 de Auditoria Extraplano autuada para, em cumprimento à decisão contida no Acórdão do TC/001762/2010, analisar se os recursos provenientes de conversão de compensação ambiental em depósitos ao Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) estão sendo aplicados, prioritariamente, na implementação de áreas verdes.

Por registrar as principais ocorrências no andamento deste processo até o momento, resumindo de maneira competente a instrução do feito, adoto como relatório, com os ajustes necessários, o quanto relatado pela Secretaria-Geral (peça 7), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 8).

> *"Trata o presente processo sobre a Auditoria Extraplano, autuada em decorrência da Ordem de Serviço 2017.10937.1, em atendimento à determinação contida no v. Acórdão, fls. 03/04, para que a SFC – Subsecretaria de Fiscalização e Controle, verifique o cumprimento pela SVMA das determinações contidas no mencionado Acórdão às fls. 03/04, TC/001762/2010, e analisar se os recursos provenientes de conversão de compensação ambiental em depósitos ao Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) estão sendo aplicados, prioritariamente, na implementação de áreas verdes.*
> *A Coordenadoria VI procedeu a análise, em atendimento às determinações contidas no v. Acórdão, no período compreendido entre 07/07/2017 a 28/07/2017, relatório acostado às fls. 16/24, com as conclusões no item 4.*
> *Diante do relatório apresentado, o Nobre Conselheiro Relator, à fl. 25, determinou a expedição de ofício à Origem para conhecimento e manifestação no prazo de 15 dias.*

Assim, a Origem apresentou informações prestadas pela Câmara Técnica de Compensação Ambiental, Departamentos de Parques e Áreas Verdes, Departamento de Administração e Finanças e Departamento de Políticas Públicas, às fls. 27 e seguintes que analisadas pela Equipe Técnica, às fls. 33/34v, entendeu que as informações juntadas não foram capazes de sanar os apontamentos, razão pela qual, reiterou as conclusões do relatório anterior da Auditoria Extraplano.

A AJCE – Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 35/39, acompanhou a Auditoria, tecendo considerações aos itens 4.1 e 4.4 da conclusão alcançada por AUD.

A PFM – Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação acostada às fls. 40/41, considerando prescindir o presente de análise axiológica ou de mérito, ante sua natureza documental, opinou pelo conhecimento, para registro da auditoria realizada, bem como de todos os esclarecimentos e esforços descritos pela Origem.

É o relatório necessário.

Infere-se do substancioso relatório, resultante da auditoria realizada pelos Técnicos desta Casa, em atendimento à determinação contida no v. Acórdão, proferido nos autos do TC/001762/2010, acostado nestes autos, fls. 03/04, a existência de apontamento de natureza eminentemente técnica e fática, que a meu ver, dispensam outras análises jurídicas, conforme se verifica na conclusão do relatório da Coordenadoria VI a seguir transcrita:

"4.1 - Alteração da classificação da receita de compensação ambiental (Item 3.2).

A alteração da Categoria Econômica da receita originária de compensação ambiental realizada em 2016, passando de Receita de Capital para Receita Corrente – Receita Patrimonial, não atende às características do seu fato gerador: conversão de compensação ambiental. Com a nova classificação a SVMA objetivou legitimar orçamentariamente sua utilização para a realização de despesas de custeio, prática comum verificada notadamente no período de 2013 a 2016.

4.2 - Aplicação dos recursos advindos de compensação ambiental (Item 3.3).

As primeiras Resoluções do CONFEMA (101/10, 14/11 e 53/12) autorizavam a utilização dos recursos oriundos de compensação ambiental para a aquisição de terras e implantação de áreas verdes.

Constatou-se nas execuções orçamentárias de 2011 a 2014 que as despesas com aquisição de imóveis para implantação de parques urbanos, naturais e lineares e unidades de conservação atingiram R$ 143.405.676,59. No mesmo período, as Receitas de Compensação Ambiental atingiram R$ 121.093.358,25.

A Resolução vigente (94/14), editada após o advento do novo PDE, ampliou as possibilidades de utilização dos recursos provenientes de compensação ambiental. As execuções orçamentárias consolidadas de 2015 a 2017 (até junho) evidenciam que os empenhos na rubrica 6678 – Operação, Manutenção e Conservação de Parques, que tem natureza continuada, representaram 77,26% da despesa total empenhada no período.

Na rubrica 7127 - Implantação de Projetos Ambientais – Aquisição de Imóveis foram empenhados R$ 547.885,73, que representam 0,21% da despesa total, em

contrapartida, a Receita de Compensação Ambiental atingiu R$ 21.353.623,14, no período consolidado.

4.3 - Utilização dos recursos do FEMA com despesas de custeio (Item 3.4).

A Equipe de Auditoria que realizou a inspeção tratada no TC/000793/2014 concluiu que a utilização dos recursos do FEMA para realizar despesas de custeio é motivada pela necessidade do executivo em angariar recursos vinculados para a manutenção de atividades de sua responsabilidade, com o objetivo de viabilizar a execução de outras finalidades de seu interesse.

Concluiu, também, que o fator que influenciou o desvirtuamento das finalidades do FEMA foi a recorrente ineficiência na aplicação de seus recursos, situação reiteradamente constatada nas auditorias realizadas.

Em relação às aplicações dos recursos no FEMA em 2017, valores empenhados de R$ 286.641,80, em três projetos selecionados pelo Edital nº 10/2014 do FEMA, com objetivo de apoio ao desenvolvimento da agricultura de bases sustentáveis nas zonas sul e leste, através do incentivo a práticas de agroecologia e permacultura. Estes projetos estão de acordo com o inciso IV do art. 158 no novo PDE.

4.4 - Determinações contidas no acórdão da 2.885ª Sessão Plenária Ordinária – TC/001762/2010 (Itens 3.5 e 3.6).

Com relação à Determinação de levantamento dos processos de TCAs arquivados para verificação do integral cumprimento das condições pactuadas, verificou-se que o trabalho não está finalizado, tendo sido solicitado a dilação do prazo para o atendimento da determinação. Portando, permanece pendente.

Relativamente à determinação de estruturação do setor responsável pelo acompanhamento do integral cumprimento das obrigações contidas nos Termos de Compromisso Ambiental firmados, conforme informações do encarregado pelo DEPAVE-4, atualmente há carência de técnicos e de veículos para efetuar as vistorias. Portanto, permanece pendente.

Cabe observar que, complementarmente ao acompanhamento por meio de fiscalizações in loco, há outros modos de aprimorar a fiscalização, como por meio do uso de fotos georreferenciadas e datadas dos exemplares que serviriam como parte da evidência do cumprimento dos TCAs."

Sobre os apontamentos constatados pela Equipe Auditora, acima destacados, oportuno registrar que a Origem foi regularmente cientificada e apresentou informações prestadas pelos seguintes órgãos: Câmara Técnica de Compensação Ambiental – CTCA, Departamento de Parques e Áreas Verdes – DEPAVE, Departamento de Administração e Finanças – DAF e Departamento de Políticas Públicas – DPP, todos relacionados à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, que analisadas pela Auditoria, fls. 33/34v, estes não se mostraram capazes de sanar os apontamentos da sua conclusão inicial.

Importante consignar que, referente à manifestação apresentada pela Origem, salvo melhor análise, me parece que as informações da Câmara Técnica de Compensação Ambiental e do Departamento de Parques e Áreas Verdes, somente retrataram as dificuldades destes Departamentos em atender às determinações contidas no v. Acórdão. Enquanto que as informações do Departamento de Administração e Finanças e do Departamento de Políticas Públicas, conforme já demonstrado pelo Órgão Técnico, a meu ver, além de não

trazerem elementos capazes de sanar o que restou apontado, também não demonstram quais as ações, que de futuro, serão adotadas no sentido de corrigir as falhas apontadas.
Conclusão.
Face ao exposto, considerando o caráter instrumental do feito, acompanho as conclusões do relatório apresentado pela Especializada ladeada pela AJCE e entendo que a presente auditoria atendeu a determinação do v. Acórdão, mediante a auditoria realizada e seu resultado, encontrando-se, portanto, em condições de ser conhecida para deliberação, sem prejuízo das determinações e recomendações pertinentes."

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento Auditoria Extraplano, autuada com o objetivo de verificar o cumprimento pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente das determinações constantes do Venerando Acórdão prolatado nos autos do TC/001762/2010 e analisar se os recursos provenientes de conversão de compensação ambiental em depósitos ao Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA estão sendo aplicados em conformidade com o novo Plano Diretor Estratégico.

No Acórdão supramencionado, ficou consignada a determinação para que a Secretaria do Verde e Meio Ambiente promovesse o **levantamento dos processos já arquivados** relativos a Termos de Compromisso Ambiental anteriormente autorizados, buscando averiguar eventuais arquivamentos sem a respectiva emissão do **Termo de Recebimento Definitivo**, constando, ainda, a determinação para que a Secretaria promovesse a **estruturação do setor competente** de modo a permitir a adequada fiscalização dos Termos de Compromisso pactuados.

Inicialmente, vale registrar que os trabalhos levados a efeito no TC/001762/2010, relatado pelo Eminente Conselheiro Roberto Braguim, demonstraram fragilidades relacionadas ao gerenciamento dos Termos de Compromissos Ambientais por parte da Secretaria do Verde e Meio Ambiente e, por este motivo, ensejaram a determinação constante do acórdão para a análise quanto ao cumprimento das contraprestações avençadas no âmbito dos TCAs já arquivados.

Durante o decurso da instrução processual, a Auditoria deste Tribunal constatou não ter sido concluída a revisão dos TCAs já arquivados, tendo a Origem requerido prazo maior para o atendimento da determinação.

No que concerne à determinação de estruturação do setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das obrigações firmadas nos TCAs, constatou a Auditoria que também não fora cumprida esta determinação.

Em sua defesa a Origem trouxe aos autos informações sobre a falta de recursos humanos e materiais para a fiscalização dos TCAs firmados, sendo este o motivo alegado para não ter logrado realizar tanto a revisão dos TCAs arquivados, como a estruturação do setor responsável pelo acompanhamento do cumprimento dos TCAs firmados.

Ilustra esta carência de servidores a informação oferecida pela Origem de que, à época, eram apenas 4 (quatro) os servidores incumbidos de realizar a análise dos Termos de Compromisso Ambiental e, no momento da inspeção, existiam 1983 processos sendo analisados, o que levou a Origem a afirmar que, conquanto fosse pertinente atender à determinação deste TCM para revisar os TCAs arquivados, o cumprimento da determinação culminaria em um possível colapso das atividades do órgão.

Durante o curso da instrução processual, a Auditoria ateve-se também à pertinência da utilização dos recursos oriundos do FEMA em relação às disposições legais relacionadas ao Fundo constantes do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Friso, contudo, que esta Corte já se manifestou sobre a possibilidade de utilização dos recursos do FEMA para o pagamento de despesas correntes, por ocasião do julgamento do TC/000793/2014, de minha relatoria, cujo acórdão foi prolatado em maio de 2019.

No que se refere ao reenquadramento das receitas do fundo originárias de conversão de compensação ambiental, observo que essa verba era apropriada em rubricas relativas a receitas de capital e, posteriormente, passou para rubricas relacionadas a receitas correntes.

Me parece, contudo, que existe uma controvérsia doutrinária acerca da natureza jurídica e respectivo enquadramento das receitas decorrentes de compensação ambiental.

Compulsando a bibliografia atinente ao tema, tomei contato com uma brilhante Dissertação de Mestrado intitulada "O Financiamento do Meio Ambiente no Brasil: Uma Análise Crítica do Sistema de Custeio em Prol da Efetivação Desse Direito Difuso."

O autor da dissertação é o Eminente Conselheiro Ricardo Ezequiel Torres, com quem tenho o privilégio de compor este corpo colegiado.

Sua excelência, descreveu de forma muito eloquente a dificuldade na caracterização do ingresso de receitas oriundas de compensação ambiental na Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, *in verbis*:

> *"A posição hermética da Corte Suprema no sentido de que a 'compensação ambiental' é um sui generis, entendimento partilhado pelo autor do presente trabalho, gera implicações no plano do sistema de direito vigente, especialmente no que se refere à dificuldade de enquadramento e legitimação da exação em tela.*
> *Em virtude dessa posição, por exemplo, a classificação das receitas em originárias e derivadas proposta pela doutrina de Regis de Oliveira revela-se insuficiente a abarcar o modelo da compensação ambiental.*
> *A inviabilidade de classificação do instituto em comento, por sua vez, dificulta a superação do problema quanto à disciplina que lhe deva ser conferida concernente à sua arrecadação e fiscalização"*

Entendo que a controvérsia descrita acima sobre a natureza jurídica e respectivo enquadramento da compensação ambiental previsto na Lei Federal n° 9.985/2000, *mutatis mutandis*, afeta também o debate acerca do enquadramento das referidas receitas em relação ao

Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA.

Assim, quanto à utilização de recursos do FEMA em despesas de custeio, bem como quanto ao enquadramento das receitas decorrentes de compensação ambiental, entendo que, inobstante existam divergências doutrinárias sobre a matéria, não incorreu a Origem em ilegalidades com as práticas adotadas.

Ante o exposto, **CONHEÇO** da Auditoria Extraplano realizada para fins de registro, tendo em vista que o processado cumpriu os objetivos colimados.

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

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM

Conheço para fins de Registro a Auditoria Programada, acompanhando o voto do Cons. Relator.

Determino à Pasta que aprimore a fiscalização, por meio do uso de fotos georreferenciadas e datadas dos exemplares que serviriam como parte da evidência do cumprimento dos TCAs – Termos de Compensação Ambiental.

Recomendo à Pasta, por sua vez, que mantenha esforços para compleição das determinações exaradas pelo Acórdão proferido na 2.885ª Sessão Ordinária – TC 1.762/10-41, em que pese as dificuldades de ordem técnica e funcional, visando o perfeito desempenho de suas funções e que finalize os trabalhos com relação à Determinação de levantamento dos processos de TCAs. arquivados para verificação do integral cumprimento das condições pactuadas.

TCM, 30 de agosto de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

ATHSC/RB