RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O PROGRAMA 2604 – GESTÃO E CONTROLE DA QUALIDADE AMBIENTAL

TCA nº 12.821/026/11(TC 143/026/11)

Conselheiro Relator: Edgard Camargo Rodrigues

Modalidade: Desempenho operacional

Objetivo: Realizar fiscalização de natureza operacional sobre o programa 2604 – Gestão e Controle da Qualidade Ambiental, em sua ação 1359 – Financiamento de Projetos Ambientais pelo FECOP

Período abrangido pela fiscalização: janeiro de 2008 a junho de 2011

Período de realização da fiscalização: planejamento de 15 de agosto a 11 de novembro de 2011; execução de 14 de novembro de 2011 a 29 de fevereiro de 2012; e relatório de 1º a 16 de março de 2012.

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Servidores	**Matrícula**	**Cargo**	**Lotação**
Mário H. Farbelow	4126	Ass. Téc. de Gabinete II	DCG-4
Lílian Cristina M. Robles	3063	Agente da Fisc. Financeira Chefe - Respondendo	DCG-4

Unidade: Secretaria de Estado do Meio Ambiente

Vinculação no TCE/SP: 1ª DF (até 2011) e 6ª DF (a partir de 2012)

Resumo

O presente trabalho de fiscalização de natureza operacional teve como objetivo a verificação do funcionamento do FECOP – Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição, que é vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA) e tem a CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo como Agente Técnico e o Banco do Brasil S/A como Agente Financeiro.

Para tanto, foram examinados os tipos de objetos financiados pelo Fundo, a sujeição do emprego destes instrumentos às finalidades que motivaram sua aquisição, a análise da pertinência das solicitações de financiamento efetuada pelo Agente Técnico e, finalmente, o fluxo dos recursos atribuídos ao FECOP.

A metodologia utilizada baseou-se na análise de documentos e informações requisitados à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), na consulta a sítios da internet e a bancos de dados oficiais, além da aplicação de questionário não estruturado às Prefeituras Municipais, e inspeções *in loco* para verificação da existência do bem adquirido, suas condições e seu uso para realização dos serviços que justificaram o financiamento.

A tentativa de apurar o tempo em que os equipamentos são empregados em aterros sanitários foi frustrada em razão da ausência de controle de utilização nas Prefeituras Municipais, que normalmente registram apenas as quantidades de combustível consumidas, sem indicar em quais tarefas os serviços das máquinas foram necessários.

Os trabalhos realizados demonstraram que os registros das movimentações nos sistemas SIAFEM e SIGEO não permitem conhecer as entidades beneficiadas pelos recursos do FECOP, já que a própria Secretaria de Meio Ambiente figura como credora das transações. Tais registros omitem, outrossim, os objetos financiados, comprometendo as possibilidades de acompanhamento da aplicação dos valores em questão pelo controle externo.

As inspeções *in loco* revelaram que apenas 18% dos equipamentos observados encontravam-se em operação nos aterros sanitários municipais. A maioria deles permanecia inoperante (aproximadamente 34%), enquanto 23% participavam de obras de recuperação de estradas rurais.

Além disso, em quatro municípios, as máquinas financiadas pelo FECOP foram localizadas em propriedades particulares, efetuando trabalhos de natureza não pública. Na Prefeitura de Alfredo Marcondes, embora o servidor entrevistado tenha afirmado utilizá-la preferencialmente no aterro municipal, a fiscalização identificou diversas guias de recolhimento de taxas cobradas em razão da utilização da pá carregadeira por particulares, revelando que este tipo de atividade responde por grande parte do tempo de operação do equipamento.

A utilização desses bens em desconformidade com as finalidades que justificaram a celebração dos financiamentos poderia ser prevista em, pelo menos, cinco dos casos considerados, já que os municípios de Monte Alto, Igarapava, Bastos, São José da Bela Vista e Espírito Santo do Pinhal não possuíam aterros sanitários em operação no momento da concessão dos equipamentos. A despeito disso, as análises da CETESB, a respeito da viabilidade das solicitações das Prefeituras, não impediram a celebração dos respectivos contratos de financiamento.

A fiscalização sugeriu, por fim, que o Conselho de Orientações do FECOP, através de seu Agente Técnico, promova estratégias de incentivo à adoção de soluções consorciadas para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, de modo a permitir um melhor aproveitamento dos recursos destinados à operacionalização dos aterros sanitários, além de ensejar a possibilidade de exploração econômica desses resíduos.

Além disso, tendo em vista que os financiamentos dispensaram a análise da capacidade financeira dos tomadores, já que todos os repasses realizados adotaram a modalidade não reembolsável, a participação do Agente Financeiro representou um encargo que consumiu somas significativas de recursos sem que seus préstimos agregassem valor significativo ao processo. Por esse motivo, é mister que a CETESB adote estratégias voltadas à difusão da modalidade reembolsável de empréstimo, sobretudo junto às empresas que atuam na área ambiental.

Lista de Siglas

AF. Agente Financeiro

AT. Agente Técnico

CETESB. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

FECOP. Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LOA. Lei Orçamentária Anual

NE. Nota de Empenho

PPA. Plano Plurianual

PROCOP. Programa de Controle da Poluição

SIAFEM. Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios

SIGEO. Sistema de Informações Gerenciais de Execução Orçamentária

SMA. Secretaria de Estado do Meio Ambiente

TCESP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

UR. Unidade Regional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Listas de Quadros

Quadro 01 – Projetos Financiados pelo FECOP.....459

Quadro 02: Valores Estimados para o quadriênio: Ação 1359 – Financiamento de Projetos Ambientais pelo FECOP, Programa 2611 – Gestão dos Recursos Hídricos para o exercício de 2011....463

Quadro 03: Despesa por Elemento Econômico.....464

Quadro 04 – Amostra das Visitas *in loco*.....465

Quadro 05: Composição da Receita de 2008 a 2011.....468

Quadro 06 – Remuneração do Agente Financeiro.....480

Listas de Gráficos

Gráfico 01 – Local onde se localizavam os equipamentos financiados pelo FECOP.....471

Gráfico 02 – Atividades em que São Empregados os Equipamentos Financiados pelo FECOP.....474

Sumário

1 – Introdução.....456

2 – Visão Geral.....456

2.1 – Aspectos Orçamentários.....460

2.1.1 - Plano Plurianual.....460

2.1.2 - Lei Orçamentária Anual.....461

2.1.2.1 – Receita.....461

2.1.2.2 – Despesa.....463

3 – Metodologia.....464

3.1 - Seleção dos Municípios.....465

4 – Achados da Fiscalização.....468

4.1 – Transparência das Movimentações Financeiras dos Recursos do FECOP.....468

4.2 – Utilização dos Equipamentos Financiados pelo FECOP.....469

4.3 – Participação do Agente Financeiro nos Processos de Financiamento do FECOP.....478

5 – Conclusão.....481

6 – Proposta de Encaminhamento.....483

7 – Referências.....484

Apêndice.....486

1 - Introdução

Trata o presente trabalho de fiscalização de natureza operacional, realizada consoante plano anual aprovado pelo Conselheiro Relator das Contas do Governador do Exercício de 2011, com objetivo de avaliar a Ação Governamental 1359 – Financiamento de Projetos Ambientais pelo FECOP, pertencente ao Programa 2604 – Gestão e Controle da Qualidade Ambiental, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA).

O FECOP é um fundo destinado a financiar, apoiar e incentivar a prevenção e o controle da poluição do Estado de São Paulo, criado pela Lei Estadual nº 11.160, de 18 de junho de 2002, e regulamentado pelo Decreto nº 46.842, de 19 de junho de 2002 – posteriormente alterado pelo Decreto nº 48.767, de 30 de junho de 2004, pelo Decreto nº 54.653, de 6 de agosto de 2009 e Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010.

O repasse dos recursos do Fundo é realizado mediante a celebração de contratos de financiamento, os quais podem adotar as modalidades reembolsável e não reembolsável (fundo perdido) – esta última franqueada exclusivamente a órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta e consórcios intermunicipais.

A responsabilidade pela operacionalização do FECOP é atribuída à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, que acumula as funções de Agente Técnico e de Secretaria Executiva do Fundo, e ao Banco do Brasil, o qual, na qualidade de Agente Financeiro, responsabiliza-se pelo acompanhamento das movimentações financeiras do FECOP, realizando, inclusive, a liberação das parcelas dos financiamentos concedidos aos tomadores de recursos.

2 – Visão Geral

O Programa 2604 – Gestão e Controle da Qualidade Ambiental tem como objetivo assegurar a manutenção do atendimento, em todas as regiões do Estado de São Paulo, dos padrões de qualidade do meio ambiente. Para tanto, o FECOP foi instituído como instrumento de suporte financeiro para a execução de empreendimentos que contribuam para a consecução desta finalidade.

Além dos Agentes Técnico e Financeiro, a organização do Fundo conta, ainda, com um Conselho de Orientação, ao qual compete:

a) Orientar e aprovar a captação e aplicação dos recursos do Fundo;

b) Aprovar normas, critérios, prioridades e programas para aplicação dos recursos do Fundo, fixando seus respectivos limites;

c) Aprovar os critérios para verificação da viabilidade técnica, econômica e financeira dos projetos;

d) Aprovar o orçamento de aplicação dos recursos do Fundo;

e) Elaborar o seu regimento interno; e

f) Exercer outras atribuições que lhe forem conferidas por regulamento.

O colegiado é constituído pelos seguintes membros:

a) Secretário do Meio Ambiente, que será o seu Presidente;

b) Secretário da Fazenda ou seu representante designado;

c) Secretário de Economia e Planejamento ou seu representante designado;

d) Secretário de Saneamento e Recursos Hídricos ou seu representante designado[1];

e) Diretor-Presidente da CETESB (Companhia Ambiental de São Paulo) ou seu representante designado;

f) Presidente da Nossa Caixa Desenvolvimento – Agência de Fomento do Estado de São Paulo S/A ou seu representante designado[2]; e

---

[1] Alterada a denominação para Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, por força do disposto no Decreto nº 56.635/11 que dispõe sobre a organização básica da Administração Direta e suas entidades vinculadas

[2] Alteração da indicação por força da Lei nº 10.853/01 que autoriza o Poder Executivo a alienar ações de propriedade da Fazenda do Estado no capital social do Banco Nossa Caixa S/A e a proceder à sua reorganização societária, bem como a criar a Agência de Fomento do Estado de São Paulo. Com redação alterada pela Lei nº 13.286/08, que autoriza o Poder Executivo a alienar, ao Banco do Brasil S/A, ações de propriedade do Estado, representativas do capital social do Banco Nossa Caixa S/A

g) 1 (um) representante do Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo (CRUESP).

Como já mencionado anteriormente, os recursos do FECOP são concedido necessariamente por meio de empréstimos que, a princípio, podem ser reembolsáveis ou não. Na prática, entretanto, todos os contratos assinados ao longo dos últimos quatro anos – período abrangido por esta fiscalização – concederam empréstimos na modalidade *fundo perdido*, ou seja, dispensaram seus tomadores de restituírem ao fundo as importâncias que lhes foram atribuídas.

O Decreto Estadual nº 46.842/02 limitou as possibilidades de aplicação do Fundo, nos casos de empréstimos não reembolsáveis, ao cumprimento das seguintes finalidades:

I – implantação de projetos de aterros sanitários;

II – implantação de projetos de reciclagem de resíduos sólidos domiciliares e de limpeza pública urbana;

III – aquisição de máquinas, equipamentos e veículos para a coleta, tratamento e disposição adequada de resíduos domiciliares e de limpeza pública urbana;

IV – adequação das condições de tratamento e disposição final de esgotos sanitários;

V – adequação das condições de drenagem urbana, visando o controle de inundações.

Posteriormente, os Decretos nº 54.653/09 e nº 55.947/10 acrescentaram à relação indicada acima outros quatro objetivos, quais sejam:

VI - aplicação em projetos de recuperação da biodiversidade;

VII - implantação em projetos de revegetação de nascentes ou áreas de preservação permanente;

VIII - implantação de projetos ligados à recuperação de córregos urbanos.

IX - implantação do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais no âmbito do Programa de Remanescentes Florestais de que trata a Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)[3].

[3] Incluído pelo art. 67 do Decreto nº 55.947 de 24 de junho de 2010

A respeito desta última, o Relatório de Realizações do FECOP de 2010, elaborado pela CETESB, afirma que "embora não tenha sido assinado nenhum contrato de financiamento para este fim neste ano de 2010, o Conselho de Orientação do FECOP, por meio da Deliberação FECOP nº 009/2010, aprovou a liberação de recursos no montante de R$ 3.231.000,00 (três milhões, duzentos e trinta e hum mil reais) destinados aos municípios beneficiários do 'Projeto Mina d'Água' – Projeto de Pagamento por Serviços Ambientais voltados à proteção de nascentes. Os contratos deverão ser firmados em 2011" (p. 02) – fls. 1002 do Anexo.

Até o momento, porém, o Fundo tem sido utilizado primordialmente para a aquisição de veículos de coleta seletiva e de equipamentos necessários à operacionalização dos aterros sanitários municipais (tratores de esteira, retroescavadeira e pás carregadeiras), conforme podemos observar na tabela abaixo:

Quadro 01 – Projetos Financiados pelo FECOP

Objeto financiado	2008		2009		2010		2011*	
	Qtd.	Valor total	Qtd.	Valor total	Qtd.	Valor total	Qtd.	Valor total
Pá Carregadeira	26	5.464.000,00	28	6.950.000,00	71	17.530.000,00	2	430.000,00
Caminhão Coletor e Compactador de Lixo	22	3.202.800,00	20	4.000.000,00	53	10.556.000,00	3	600.000,00
Retroescavadeira	13	2.077.000,00	7	1.260.000,00	37	6.660.000,00	1	146.000,00
Caminhão para Coleta Seletiva	4	696.000,00	24	2.640.000,00	57	6.326.000,00	4	440.000,00
Resíduos de Serviços de Saúde	1	940.000,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Centro de Triagem de Resíduos Sólidos	7	1.191.400,00	6	992.000,00	24	3.289.000,00	2	380.000,00
Reciclagem de Resíduos da Construção Civil	0	0,00	2	600.000,00	2	1.400.000,00	0	0,00
Triturador de Galhos	7	418.400,00	9	810.000,00	18	1.000.000,00	0	0,00
Trator de Esteira	2	480.000,00	2	600.000,00	2	900.000,00	0	0,00
Obra - Rede de Esgotos		0,00	0	0,00	1	371.000,00	0	0,00
Implantação Portal Licenciamento Ambiental Unificado	1	2.000.000,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Implantação de Ecopontos	0	0,00	0	0,00	1	250.000,00	0	0,00
Desc.Licenciamento – Capacit. para Dirigentes Municipais	0	0,00	1	300.000,00	0	0,00	0	0,00
Plano Diretor Ambiental Estratégico	1	118.720,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	**84**	**16.588.320,00**	**99**	**18.152.000,00**	**266**	**48.282.000,00**	**12**	**1.996.000,00**

Fonte: Relatórios de Realizações do FECOP 2008, 2009 e 2010
* Fonte: Resposta à Requisição de Documentos nº 01/11 (item 02)

2.1 – Aspectos Orçamentários

2.1.1 - Plano Plurianual

O PPA do Estado de São Paulo - 2008-2011 (Lei Estadual n.º 13.123 de 08.07.08), define os seguintes valores, ações e metas para o Programa 2604 – Gestão e Controle da Qualidade Ambiental a ser executado pela Secretaria do Meio Ambiente:

26000 - SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE - SMA

Programa

2604 GESTÃO E CONTROLE DA QUALIDADE AMBIENTAL

Valor do Programa no Período		R$	1.261.250.390
	Correntes		Capital
Recursos Orçamentários	1.140.154.366		121.096.024
Demais Recursos			
Total	1.140.154.366		121.096.024

Objetivo

ASSEGURAR A MANUTENÇÃO DO ATENDIMENTO, EM TODAS AS REGIÕES DO ESTADO DE SÃO PAULO, DOS PADRÕES DE QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE, CONFORME LEGISLAÇÃO VIGENTE.

Justificativa

A POLUIÇÃO DAS ÁGUAS, DO AR E DO SOLO AFETA A SAÚDE, A SEGURANÇA E O BEM ESTAR DA POPULAÇÃO, PORTANTO HÁ A NECESSIDADE DE SE ESTABELECER A UTILIZAÇÃO ADEQUADA DOS RECURSOS NATURAIS. DIANTE DISSO, IMPÕE-SE O DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO, CONTROLE E PROTEÇÃO DESSA POLUIÇÃO, VISANDO COMBATER O EFEITO NEGATIVO DESSES FATORES NA QUALIDADE DO MEIO AMBIENT.

Público Alvo

POPULAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Abrangência Espacial

ESTADO

Indicadores	Mais recente	Ao final do Plano
INDICADOR DE DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMÉSTICOS	80	85
MELHORIA DA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO AR NO ESTADO DE SÃO PAULO MEDIANTE O INCREMENTO DO NÚMERO DE ESTAÇÕES DE MONITORAMENTO AUTOMÁTICO DE POLUIÇÃO DO AR	33	43
MELHORIA DA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DAS ÁGUAS NO ESTADO DE SÃO PAULO MEDIANTE O INCREMENTO DO NÚMERO DE ESTAÇÕES DE MONITORAMENTO AUTOMÁTICO DE POLUIÇÃO DAS ÁGUAS	13	23

Ações	Meta do Período	Produto
ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS PÚBLICAS RELATIVAS À QUALIDADE AMBIENTAL	100 %	DEMANDA ATENDIDA
AVALIAÇÃO DA QUALIDADE AMBIENTAL	40	RELATÓRIOS
FINANCIAMENTO DE PROJETOS AMBIENTAIS PELO FECOP	44	PROJETOS FINANCIADOS
INSPEÇÃO DE FONTES POLUIDORAS E DE ATIVIDADES DEGRADADORAS DO MEIO AMBIENTE	180.000	FONTES INSPECIONADAS
INVESTIMENTOS PARA A GESTÃO E CONTROLE DA QUALIDADE AMBIENTAL	100 %	NECESSIDADES ATENDIDAS
LICENCIAMENTO AMBIENTAL	166.375	LICENÇAS CONCEDIDAS
SUPORTE TÉCNICO E ADMINISTRATIVO ÀS ATIVIDADES DA CETESB	100 %	NECESSIDADES ATENDIDAS

O Programa em questão, conforme se observa, não contém informações relevantes a respeito de sua execução como, por exemplo, valor total estimado a ser despendido nas ações ao final do quadriênio em apreço, bem como, não é demonstrado o total de recursos que deve ser empregado em cada um dos exercícios compreendidos pelo PPA, além de inexistir o estabelecimento de metas a serem alcançadas em cada um deles.

É importante ressaltar que essas informações concorrem para o incremento das possibilidades de acompanhamento e avaliação das ações executadas pelos entes públicos, além de oferecer novos subsídios à análise dos resultados econômicos e sociais da ação governamental. Neste sentido, a inclusão de tais elementos nas demonstrações inerentes aos planos plurianuais reveste maior transparência à atuação do Poder Executivo responsável, permitindo-lhe dar maior publicidade ao conjunto de suas realizações.

Salientamos que tal apontamento foi objeto de recomendação nas contas do exercício de 2009 (TC: 2.685/026/09), a seguir reproduzida:

> "**QUE O PLANO PLURIANUAL SEJA APRIMORADO, COM INFORMAÇÕES MAIS DETALHADAS, A EXEMPLO DO QUE CONTÉM O PPA DO GOVERNO FEDERAL.** Trata-se de elemento de transparência e de facilitação à ação da fiscalização"

Podemos verificar, também, no quadro acima, que um dos indicadores adotados para a ação – Financiamento de Projetos Ambientais pelo FECOP - Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição - selecionada para análise limita-se à apuração de indicador de disposição de resíduos sólidos domésticos, que, para o quadriênio em análise, é passar de 80 para 85. Já a meta para a mesma ação se limita ao nº de projetos financiados, 44 no mesmo período, o que, entendemos, estar muito aquém do realizado, denotando falta de planejamento e conhecimento da realidade que se pretende modificar, pois nesse período foram financiados 188 projetos, segundo os dados informados pelo Sistema de Monitoramento de Programas e Ações – SIMPA da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

2.1.2 - Lei Orçamentária Anual

2.1.2.1 - Receita

Constituirão recursos do Fundo (artigo 2º da Lei Estadual nº 11.160 de 18/06/2002):

I - dotações ou créditos específicos, consignados no orçamento do Estado;

II - transferências dos saldos e aplicações de outros fundos estaduais ou de suas subcontas, cujos recursos se destinem à execução de projetos, planos, programas, atividades e ações relacionados à prevenção e ao controle da poluição, de interesse comum;

III - transferências da União, dos Estados e dos Municípios para a execução de planos, programas, atividades e ações de interesse do controle, preservação e melhoria das condições do meio ambiente no Estado;

IV - recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;

V - o retorno de operações de crédito contratadas com órgãos ou entidades da administração direta ou indireta, consórcios intermunicipais, concessionários de serviços públicos e empresas privadas;

VI - o produto de operações de crédito e as rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

VII - doações de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais;

VIII - outros recursos que lhe forem atribuídos

Foram acrescidos os incisos IX, X e XI ao artigo 2° da mencionada lei alterada pela Lei nº 14.350 de 22/02/2011:

IX - multas impostas a infratores da legislação ambiental que forem convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, nos termos previstos no § 4° do artigo 72 da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e executados mediante custeio de ações e projetos de preservação, melhoria e recuperação ambiental, na forma a ser definida em regulamento;

X - doações de pagadores de serviços ambientais, efetuadas com a finalidade específica de remunerar serviços ambientais no âmbito de projetos desenvolvidos pelo Poder Público;

XI - remunerações pela fixação e sequestro de carbono em projetos desenvolvidos pelo Poder Público no âmbito do Programa Estadual de Remanescentes Florestais, instituído pela Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009.

Durante o período de 2008 a 2011 a receita arrecadada basicamente se concentrou nos aportes transferidos pelo Tesouro, rendas de aplicações financeiras, saldo residual transferido pelo tomador conforme Relatório Anual Consolidado fornecido pelo Banco do Brasil, a ser analisado no item 4.1.

2.1.2.2 - Despesa

Para o exercício de 2011, a Lei Estadual nº 14.309 de 27/12/2010 (LOA de São Paulo) previu, no Programa 2604 – Gestão e Controle da Qualidade Ambiental, a aplicação de R$ 330.223.911, sendo uma de suas ações a 1359 – Financiamento de Projetos Ambientais pelo FECOP tendo os seguintes valores e metas estimados para os exercícios que compuseram o PPA (2008 a 2011):

Quadro 02: Valores estimados para o quadriênio: Ação 1359 – Financiamento de Projetos Ambientais pelo FECOP, Programa 2611 – Gestão dos Recursos Hídricos

Exercício	Valor estimado	Metas Estimadas	Metas Atingidas
2008	5.000.000	Não definida	01
2009	20.000.000	15	15
2010	20.000.000	10	123
2011	5.000.000	03	49
Total estimado para o quadriênio	**50.000.000**	**28**	**188**

Fonte: Lei Estadual nº 12.788 de 27/12/07, 13.289 de 22/12/08, 13.916 de 22/12/09 e 14.309 de 27/12/10

A partir de 2008 (início da vigência do PPA) até 2011, segundo os dados informados pelo Sistema de Monitoramento de Programas e Ações – SIMPA da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento foram financiados 188 projetos, cerca de 327% acima do previsto no PPA.

Nota-se que houve uma concentração de projetos financiados no exercício de 2010 (123) e 2011 (49), muito acima do previsto para aquele ano. Indagamos à Secretaria Executiva do Fundo e foi nos esclarecido que "a oscilação no número de projetos financiados entre os anos de 2008 a 2011 se deve à Resolução SMA nº 21, de 16 de maio de 2007, que dispôs sobre a instituição dos Projetos Ambientais Estratégicos da Secretaria do Meio Ambiente", "cujo objetivo era definido como

"estímulo aos municípios para participar da política ambiental, com adesão a um protocolo de conduta ambiental; certificação dos municípios ambientalmente corretos, **dando prioridade no acesso aos recursos públicos**" (grifo nosso)."[4]

"Com a publicação da Resolução no início de 2008, os resultados, em termos de credenciamento, foram ocorrendo paulatinamente. Considerando que, entre o credenciamento do município e a assinatura do contrato, também decorre um espaço de tempo para apresentação de documentação e análise de projeto, a consequência lógica foi o crescimento de número de financiamentos em 2009, e o crescimento ainda maior em 2010."[5]

A tabela seguinte demonstra a execução orçamentária da ação 1359 – Financiamento de Projetos Ambientais pelo FECOP em apreço, desde 2008 – ano em que se inicia a vigência do presente Plano Plurianual – por elemento econômico:

Quadro 03: Despesa por Elemento Econômico

Exercício	Elemento Econômico	Dotação Atualizada	% Liquidado	Pago	Pago de Restos a Pagar
2008	449042	5.000.000,00	100%	5.000.000,00	700.000,00
2009	449042	20.080.000,00	100%	20.080.000,00	0,00
2010	449042	14.909.440,00	100%	14.909.440,00	0,00
2011	449042	4.260.000,00	100%	4.260.000,00	0,00

Fonte: SIGEO\SIAFEM em 24/01/2012

3 – Metodologia

A estratégia metodológica selecionada para a realização do presente trabalho foi baseada em quatro tipos de análises, quais sejam:

- análise de documentos e informações obtidos mediante requisições dirigidas à CETESB, que acumula as funções de Agente Técnico e Secretaria Executiva do FECOP;
- aplicação de questionários não estruturados aos tomadores de recursos do Fundo;
- Análise dos procedimentos licitatórios realizados pelas Prefeituras municipais;
- e, finalmente, realização de inspeções *in loco* aos equipamentos adquiridos pelos municípios selecionados, com auxílio das URs.

[4] Resposta à requisição nº 01/12
[5] idem

Através da pesquisa documental procuramos apurar os seguintes elementos:

1) As principais características dos contratos de financiamento celebrados ao longo do último quadriênio (período abrangido pelo PPA 2008-2011, do Governo do Estado);
2) O fluxo dos recursos disponibilizados pelo FECOP, desde a transferência das dotações que são atribuídas ao Fundo, até a concessão aos tomadores das importâncias consignadas nos contratos de financiamento;

A aplicação dos questionários às Prefeituras buscou identificar as tarefas nas quais as máquinas financiadas são rotineiramente utilizadas, bem como outras informações pertinentes a respeito das condições gerais de disposição de resíduos sólidos nos municípios. Já a análise dos procedimentos licitatórios procurou apurar informações relevantes acerca dos equipamentos adquiridos, como a marca, modelo, ano de fabricação, empresa fornecedora, etc.

Por fim, as inspeções *in loco* buscaram, por um lado, verificar se as características técnicas dos equipamentos correspondiam às especificações expressas nos respectivos editais de licitações e, por outro, registrar a tarefa em que eram empregados no momento da visita ao município.

3.1 - Seleção dos Municípios

As visitas *in loco*, com observação direta dos equipamentos adquiridos com recursos do Fundo, foram realizadas, com a participação das URs, em 56 (cinquenta e seis) municípios, todos situados no interior do Estado, conforme relação a seguir:

Quadro 04 – Amostra das Visitas *in loco*

Ano da contratação	Município	Objeto	Valor (R$)	Data da liberação	UR - TCESP
2010	Adamantina	Pá Carregadeira	250.000,00	14/01/2011	5
2010	Adolfo	Retroescavadeira	180.000,00	24/06/2010	8
2010	Alfredo Marcondes	Pá Carregadeira	250.000,00	29/06/2010	5
2010	Anhumas	Pá Carregadeira	250.000,00	29/06/2010	5
2010	Assis	Retroescavadeira	180.000,00	29/04/2011	4
2010	Bastos	Pá Carregadeira	250.000,00	01/07/2010	18
2009	Caiuá	Pá Carregadeira	250.000,00	31/05/2010	5
2010	Castilho	Pá Carregadeira	250.000,00	16/12/2010	15

2010	Cerqueira César	Pá Carregadeira	250.000,00	01/07/2010	2
2009	Coronel Macedo	Pá Carregadeira	200.000,00	02/03/2010	16
2010	Dracena	Pá Carregadeira	250.000,00	20/04/2011	18
2010	Duartina	Pá Carregadeira	250.000,00	01/07/2010	2
2009	Espírito Santo do Pinhal	Trator de Esteira	300.000,00	22/06/2010	10
2010	Espírito Santo do Turvo	Pá Carregadeira	250.000,00	28/06/2010	2
2010	Fartura	Retroescavadeira	180.000,00	29/06/2010	16
2010	Fernando Prestes	Pá Carregadeira	250.000,00	18/11/2010	13
2010	Gália	Pá Carregadeira	250.000,00	01/07/2010	4
2010	Guaimbê	Retroescavadeira	180.000,00	10/12/2010	4
2010	Guararapes	Pá Carregadeira	250.000,00	10/12/2010	1
2009	Guariba	Trator de Esteira	300.000,00	10/05/2010	13
2009	Iacanga	Pá Carregadeira	250.000,00	10/02/2010	2
2010	Igaraçu do Tietê	Retroescavadeira	180.000,00	25/03/2011	2
2010	Igarapava	Retroescavadeira	180.000,00	01/07/2010	17
2010	Indiaporã	Pá Carregadeira	250.000,00	01/07/2010	11
2010	Irapuã	Pá Carregadeira	250.000,00	28/04/2010	8
2010	Jeriquara	Pá Carregadeira	250.000,00	30/06/2010	17
2010	Júlio Mesquita	Retroescavadeira	180.000,00	01/07/2010	4
2010	Lavínia	Pá Carregadeira	250.000,00	02/12/2010	15
2010	Lourdes	Pá Carregadeira	250.000,00	10/11/2010	1
2010	Magda	Retroescavadeira	180.000,00	01/07/2010	1
2010	Marapoama	Pá Carregadeira	250.000,00	01/07/2010	8
2010	Mesópolis	Pá Carregadeira	250.000,00	26/11/2010	11
2010	Monte Alto	Pá Carregadeira	250.000,00	15/02/2011	13
2010	Monte Castelo	Retroescavadeira	180.000,00	10/03/2011	15
2010	Pacaembu	Retroescavadeira	180.000,00	15/04/2011	18
2009	Parapuã	Pá Carregadeira	300.000,00	17/05/2010	18
2010	Parisi	Pá Carregadeira	250.000,00	18/11/2010	11
2010	Paulo de Faria	Pá Carregadeira	250.000,00	02/12/2010	8
2010	Pompéia	Pá Carregadeira	250.000,00	26/11/2010	4
2010	Pracinha	Pá Carregadeira	250.000,00	01/07/2010	18
2010	Restinga	Retroescavadeira	180.000,00	01/07/2010	17
2010	Riversul	Retroescavadeira	180.000,00	07/06/2011	16
2010	Rubiácea	Retroescavadeira	180.000,00	14/01/2011	1

2010	Sales Oliveira	Pá Carregadeira	250.000,00	22/12/2010	17
2010	Santa Lúcia	Retroescavadeira	180.000,00	10/03/2011	13
2010	Santa Salete	Retroescavadeira	180.000,00	28/06/2010	11
2009	Santópolis do Aguapeí	Pá Carregadeira	250.000,00	26/03/2010	1
2010	São José da Bela Vista	Retroescavadeira	180.000,00	01/07/2010	17
2010	Sarutaiá	Retroescavadeira	180.000,00	28/06/2010	16
2009	Sud Mennucci	Pá Carregadeira	250.000,00	29/06/2010	15
2009	Suzanápolis	Pá Carregadeira	250.000,00	27/01/2010	15
2010	Taciba	Retroescavadeira	180.000,00	01/07/2010	5
2009	Timburi	Retroescavadeira	180.000,00	03/05/2010	16
2010	Três Fronteiras	Pá Carregadeira	250.000,00	29/11/2010	11
2010	Urupês	Pá Carregadeira	200.000,00	24/06/2010	8
2010	Vista Alegre do Alto	Retroescavadeira	180.000,00	01/06/2010	13

Fonte: Resposta à nossa Requisição de Documentos nº 01/11 – (item 02)

Tendo em vista que um dos principais objetivos da presente fiscalização foi observar a sujeição da utilização dos equipamentos à finalidade que motivou a celebração dos respectivos contratos de financiamento, a seleção centrou-se apenas nos municípios que adquiriram retroescavadeiras, pás carregadeiras e tratores de esteiras, os quais podem ser mobilizados para a realização de diversos tipos de tarefas, não necessariamente relacionadas à disposição adequada dos resíduos sólidos produzidos nos municípios. Nos casos, por exemplo, dos caminhões compactadores de lixo e dos trituradores de galhos, os desvios de finalidade são menos prováveis, tendo em vista a especificidade das características de tais equipamentos.

Após esta seleção inicial, a definição dos municípios abrangidos na amostragem ocorreu de maneira aleatória, respeitando apenas a disponibilidade operacional das URs para realização das inspeções *in loco,* e o tempo disponível para a conclusão do presente relatório.

4 – Achados da Fiscalização

4.1 – Transparência das Movimentações Financeiras dos Recursos do FECOP

Analisando a movimentação financeira do Fundo no período de 2008 a 2011, verifica-se que o Agente Financeiro responsável pela administração dos recursos foi a Nossa Caixa, substituída pelo Banco do Brasil a partir de 2009. A receita basicamente se concentrou nos aportes da Secretaria, conforme extraído do resumo da movimentação consolidado anual fornecido pelo Banco do Brasil, a seguir demonstrado:

Quadro 05: Composição da Receita de 2008 a 2011

Receita	2008	2009	2010	2011
Aportes da Secretaria	5.700.000,00	70.080.000,00	11.563.966,66	7.038.000,00
Rendas de Aplicações Financeiras	2.173.605,86	2.042.089,27	4.894.263,74	4.132.116,67
Saldo Residual transferido pelo tomador	51.884,22	21.765,32	42.453,13	102.050,54
Cancelamento de Provisão	805.552,00	339.750,00	100.768,00	0,00
Recebimento de Taxa de Licença Ambiental	0,00	0,00	0,00	157.050,00
Transferência de Projetos em Andamento	0,00	0,00	0,00	1.906.103,80
Total	**8.731.042,08**	**72.483.604,59**	**16.601.451,53**	**13.335.321,01**

Fonte: resumo da movimentação consolidado anual fornecido pelo Banco do Brasil

A receita – Aportes da Secretaria – representa as transferências de recursos advindos do Tesouro mediante dotações ou créditos específicos, consignados no orçamento do Estado.

Anualmente é emitida uma Nota de Empenho de acordo com o montante estimado no orçamento e a medida que os financiamentos são aprovados são emitidas as Notas de Liquidação e consequente Ordem Bancária em nome do FECOP, entretanto, a partir da transferência dos recursos para o Fundo não se conhecem no SIAFEM os tomadores dos financiamentos.

Entendemos, s.m.j., que pelo fato de não se conhecer os credores (tomadores) quando da liberação dos recursos a partir da transferência dos recursos da conta Tesouro para o FECOP propicia falta de transparência das ações

governamentais, uma vez que a NE emitida não revela o serviço nem o credor a que se vincula, consulta possível, via SIAFEM ou SIGEO, quando em consulta da despesa em procedimentos normais de pesquisa.

Além do quê, tal procedimento fere o disposto no artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64[6], tendo em vista que no momento da liquidação da despesa não há nenhuma indicação do objeto, da importância exata e a quem se deve pagar.

Entendemos, também, que há a necessidade de um controle contábil próprio e sistematizado do FECOP no SIAFEM, como ocorre com os Fundos Especiais de Despesa, pois a partir do momento que o recurso é transferido do Tesouro para o Fundo, o controle contábil e financeiro é realizado apenas pelo Banco do Brasil.

Resumidamente, a movimentação financeira apresenta as seguintes peculiaridades:

- ✓ Após a transferência dos recursos para a conta do Fundo, toda movimentação, incluindo a conciliação é realizada pelo Banco do Brasil;
- ✓ Todos os demonstrativos contábeis são elaborados pelo Banco do Brasil;
- ✓ No sistema SIAFEM, sistema contábil e financeiro do Estado, não é possível verificar individualmente para que tomador o recurso foi repassado (prefeituras municipais).

4.2 – Utilização dos Equipamentos Financiados pelo FECOP

A presente questão de fiscalização objetivou verificar se os equipamentos adquiridos com recursos do FECOP são empregados nos trabalhos que justificaram a concessão dos

---

[6] Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:
I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
II - a importância exata a pagar;
III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
§ 2° A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
II - a nota de empenho;
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

financiamentos, quer seja: a operação e a disposição final de resíduos urbanos nos aterros sanitários municipais. Além disso, buscamos apurar se a CETESB, na qualidade de Agente Técnico do FECOP, realiza diligências que permitem-na constatar a sujeição dos tomadores à finalidade mencionada.

Conquanto os contratos de financiamento não especifiquem as atividades às quais os equipamentos adquiridos se destinam – e alguns ofícios de solicitação de financiamento apresentados pelos municípios tampouco o façam (como o que deu origem ao contrato celebrado com a Prefeitura de Lourdes, em 2010), – o Decreto Estadual nº 46.842/02, que regulamentou o funcionamento do Fundo, determina que:

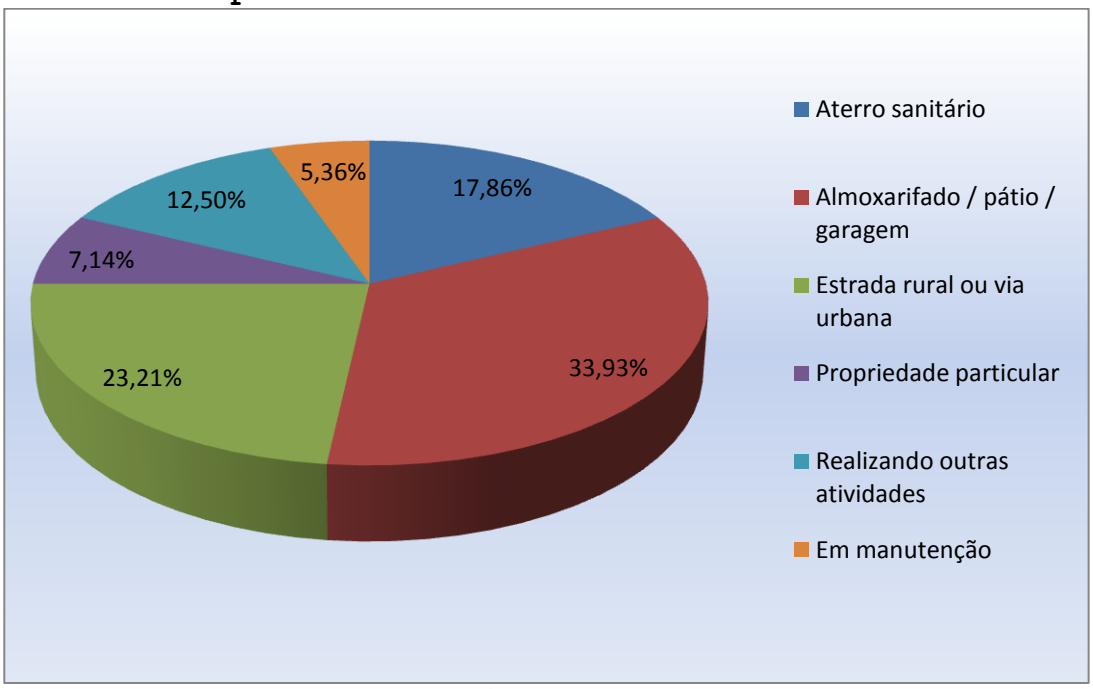
> *"**Artigo 10** – As aplicações do FECOP a fundo perdido deverão atender, em especial, às seguintes finalidades:*
>
> *(...)*
>
> *III – aquisição de máquinas, equipamentos e veículos para a coleta, tratamento e disposição adequada de resíduos domiciliares e de limpeza pública urbana;"*

Além disso, o Relatório de Realizações 2010 do FECOP, elaborado pelo Agente Técnico, observa que aquele exercício caracterizou-se pelo aumento da demanda de *"equipamentos convencionais para a operação de aterros (pá carregadeira, retroescavadeira e trator de esteira)"* (p. 02). Da mesma forma, os Relatórios dos dois anos anteriores (2009 e 2008) trazem indicações que reforçam este mesmo objetivo. Destarte, tais elementos afastam peremptoriamente a possibilidade de que os financiamentos concedidos tenham sido motivados por finalidades diversas à da mencionada nos textos citados anteriormente, ainda que outras aplicações se relacionem com a melhoria e o controle das condições ambientais das localidades onde incidem.

Os apontamentos seguintes baseiam-se nas análises realizadas pelas Unidades Regionais desta Corte de Contas, que, além da inspeção *in loco* dos objetos financiados, realizaram a apreciação dos procedimentos licitatórios correspondentes e a aplicação de um breve questionário não estruturado a servidores dos departamentos responsáveis pelos equipamentos.

O gráfico abaixo indica os locais onde se encontravam os equipamentos na ocasião da visitas dos agentes do TCESP, realizadas durante o horário comercial:

Gráfico 01 – Local onde se localizavam os equipamentos financiados pelo FECOP



Fonte: Inspeções *in loco* realizadas pelas URs

Como se vê, apenas 18% dos equipamentos observados encontravam-se executando trabalhos nos aterros sanitários municipais. Excetuadas as que permaneciam inoperantes no momento da visita dos agentes do TCESP, a maioria das pás carregadeiras e das retroescavadeiras foram surpreendidas em atividades relacionadas à manutenção de estradas rurais (23,21%). Além disso, em quatro municípios (Guaimbê, Mesópolis, Castilho e Espírito Santo do Pinhal) – aproximadamente 7% da amostragem selecionada – os equipamentos financiados encontravam-se em propriedades particulares, realizando atividades de natureza não pública, conforme ilustram as fotos abaixo[7]:

[7] No município de Espírito Santo do Pinhal, como nenhum dos moradores da propriedade onde se encontrava o trator de esteira estava presente na ocasião da visita, não foi possível acrescentar fotos do equipamento neste relatório.

Foto 01: Município de Castilho

Foto 02: Município de Castilho

Foto 03: Município de Mesópolis

Foto 04: Município de Mesópolis

Foto 05: Município de Guaimbê

Foto 06: Município de Guaimbê

Foto 07: Município de E. S. do Pinhal

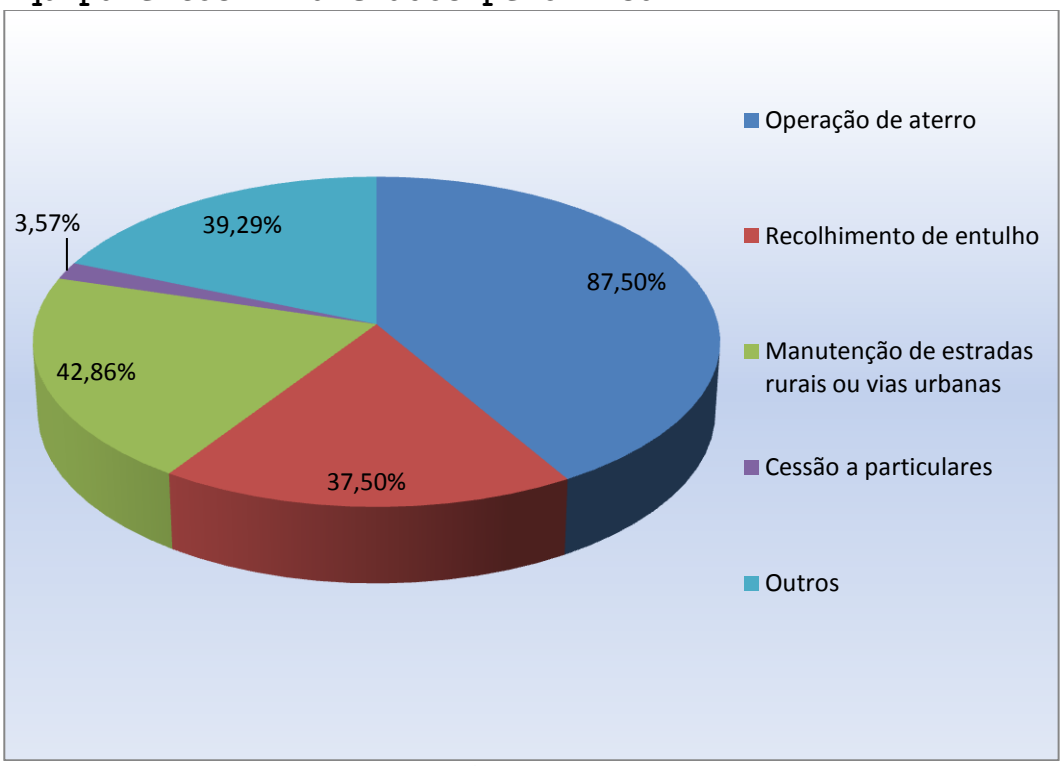
Foto 08: Município de E. S. do Pinhal

Neste sentido chama a atenção o emprego dado pela Prefeitura municipal de Alfredo Marcondes à pá carregadeira financiada pelo Fundo: embora tenha alegado utilizá-lo preferencialmente no aterro sanitário do município, o controle de utilização do equipamento demonstra que este tem sido reiteradamente cedido a particulares, que o empregam em suas propriedades particulares mediante o pagamento de uma taxa de R$ 55,00/h (a partir de 2011, tal valor foi majorado em R$ 5,00/h). Até janeiro do presente exercício, ou seja, nos dezoito meses decorridos desde a aquisição da pá carregadeira, foram emitidas 138 guias de recolhimento das mencionadas taxas (fls. 1015/52 do Anexo), o que demonstra, inclusive, que este tipo de utilização não pode ser considerado eventual ou marginal, respondendo, antes, por boa parte do tempo de operação do equipamento.

O mesmo fato foi observado, ainda, na Prefeitura municipal de Taciba, embora de maneira muito menos frequente: há registros de apenas sete cessões da retroescavadeira a particulares residentes no município (fls. 1153/59 do Anexo).

No entanto, de modo geral, não foi possível determinar a proporção do tempo de utilização dos equipamentos que é absorvida pela operacionalização dos aterros sanitários municipais, já que nenhuma outra Prefeitura visitada efetua o controle das ordens de serviço que exigem o emprego das retroescavadeiras, pás carregadeiras e tratores de esteira, mesmo quando tais atividades não figuram entre as aplicações que motivaram a celebração dos financiamentos. Por esse motivo, o gráfico seguinte, que apresenta as operações em que os objetos financiados são regularmente empregados, é baseado exclusivamente nas informações prestadas por servidores das Prefeituras municipais beneficiadas:

Gráfico 02 – Atividades em que são Empregados os Equipamentos Financiados pelo FECOP[8]



Fonte: Inspeções *in loco* realizadas pelas URs

Como podemos observar, os equipamentos são mobilizados para a execução de diversas tarefas. Em sete dos municípios selecionados – Monte Alto, Igarapava, São José da Bela Vista, Castilho, Fartura, Bastos[9] e Espírito Santo do Pinhal (12,5%) – os entrevistados declararam que a disposição adequada de resíduos sólidos não faz parte das atividades que requerem o emprego das máquinas financiadas. Em apenas 11

[8] A categoria "Outros" abrange, basicamente, os municípios que declararam utilizar as pás carregadeiras e/ou as retroescavadeiras em quaisquer trabalhos que as exijam, mesmo quando não relacionados à coleta de resíduos sólidos e ao combate à poluição.

[9] É importante mencionar que a fiscalização detectou que a pá carregadeira do município teve seu motor substituído, seis meses após o recebimento do equipamento, devido a problemas técnicos. A Prefeitura de Bastos informou que a troca deu-se por um motor da marca Cummins, 6bt 5.9 de 130 hp. No entanto, este não apresentava qualquer identificação da empresa que o produziu, constando apenas que sua fabricação ocorreu em 04 de junho de 2008 (relatório fotográfico às fls. 488/89 do Apêndice). Ressalta-se que o edital do respectivo procedimento licitatório determinou que o ano/modelo da pá carregadeira deveria ser 2010 ou superior. Além disso, na proposta da empresa contratada constou, expressamente, que o motor da pá carregadeira seria da marca MWM. Destarte, faz-se necessária a adoção de providências, pela Prefeitura de Bastos, voltadas à realização de uma nova substituição do motor, segundo as exigências insculpidas nas cláusulas contratuais que sedimentaram a operação de venda do equipamento.

Prefeituras (aproximadamente 20% da amostragem) as respostas obtidas indicaram inexistir desvios na finalidade que motivou a celebração dos contratos com o FECOP. Entretanto, mesmo na Prefeitura de Pompeia, que asseverou utilizar o equipamento exclusivamente em aterro sanitário, a inspeção *in loco* flagrou-o executando trabalhos de alargamento de uma estrada de terra (PMP 040), tal como o demonstram as fotos abaixo:

Foto 09: Município de Pompeia
Máquina utilizada em propriedade privada

Foto 10: Município de Pompeia
Máquina utilizada em propriedade privada

Foto 11: Município de Pompeia
Máquina utilizada em propriedade privada

Foto 12: Município de Pompeia
Máquina utilizada em propriedade privada

Além disso, em visita ao aterro sanitário desse mesmo município, a fiscalização constatou que o serviço de abertura de valas para a disposição dos resíduos sólidos coletados no município era realizado por uma pá carregadeira alugada pela Prefeitura. A mesma situação foi observada, outrossim, no município de Castilho, que a despeito do financiamento obtido junto ao Fundo, utiliza outra máquina para a operação de seu aterro:

Foto 13: Município de Pompeia
Equipamento alugado pela Prefeitura

Foto 14: Município de Pompeia
Equipamento alugado pela Prefeitura

Foto 15: Município de Pompeia
Equipamento alugado pela Prefeitura

Foto 16: Município de Pompeia
Equipamento alugado pela Prefeitura

Foto 17: Município de Castilho
Equipamento alugado pela Prefeitura

Foto 18: Município de Castilho
Equipamento alugado pela Prefeitura

Como ressaltaram alguns entrevistados, o volume de trabalho necessário nos aterros de diversos municípios, dada a reduzida quantidade de lixo produzida diariamente, não consome muitas horas de trabalho das máquinas, as quais ou permanecem ociosas durante a maior parte do tempo, ou são empregadas em outras atividades. Se, por um lado, este uso

alternativo pode ser considerado plenamente justificável – ao menos quando se destina a executar outras operações de interesse público, e não a beneficiar propriedades privadas –, por outro, ele concorre para redução precoce da vida útil dos equipamentos, cuja substituição possivelmente onerará novamente o próprio FECOP. Parece-nos que esta realidade aponta para a pertinência de soluções consorciadas de tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos, que se preordenam a otimizar os recursos mobilizados na consecução de suas finalidades.

O financiamento contraído pela Prefeitura de Parapuã, por exemplo, objetivou adquirir uma pá carregadeira para beneficiar as operações da COTRALIX – Consórcio Intermunicipal e Disposição Final do Lixo, decorrente da parceria entre os municípios de Rinópolis, Iacri, Bastos e, evidentemente, Parapuã. Cada um desses municípios produz diariamente, segundo dados coligidos pela própria CETESB, 3,5; 2,0; 7,0 e 3,6 toneladas de lixo, respectivamente. Ora, se essas quantidades de resíduos não exigem, isoladamente, o emprego intensivo dos recursos implicados em sua disposição ambientalmente adequada, o volume resultante de sua reunião passa a justificar o emprego permanente (ou quase) das máquinas e da mão de obra envolvidas, proporcionando não apenas o melhor aproveitamento dos investimentos realizados, mas também a obtenção de uma escala que torna economicamente viável a exploração econômica dos resíduos sólidos coletados.

Por esses motivos, entendemos, s. m. j., que o Conselho de Orientação do FECOP, por meio de seu Agente Técnico, deve adotar estratégias destinadas a incentivar e a apoiar – técnica e financeiramente – a promoção de arranjos dessa natureza, em detrimento de soluções de caráter localizado, sobretudo nos casos dos municípios extremamente pequenos – como os abrangidos por esta fiscalização –, que produzem quantidades de lixo pouco significativas.

É importante ressaltar, por outro lado, que em pelo menos quatro dos casos considerados, o desrespeito à exigência insculpida no art. 10, III, Decreto Estadual nº 46.842/02 era praticamente incontornável, o que, entretanto, não impediu que as solicitações de financiamento desses municípios fossem acolhidas pelo Agente Técnico do FECOP. Isto porque Monte Alto, Igarapava, Bastos e São José da Bela Vista não possuem aterros sanitários próprios. Os resíduos urbanos produzidos nesses locais são depositados em aterros particulares nos municípios de Guatapará, Guará, Parapuã (como já indicado acima) e Jardinópolis, respectivamente, conforme o Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares de 2010, elaborado pela própria CETESB.

Já no caso de Espírito Santo do Pinhal, no dia 11/06/10 – apenas dez dias após a aquisição do trator de esteira financiado pelo FECOP –, a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo decretou a "penalidade de interdição definitiva" do Sistema de Destinação de Resíduos Sólidos Urbanos do município, "por infração aos artigos 2º, 3º inciso V e 51 do Regulamento da Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, aprovado pelo Decreto nº 8.468, de 08 de setembro de 1976 e suas alterações, que deverá materializar-se por meio da fixação de placas indicativas no local a fim de dar publicidade ao ato" (fls. 1160/61 do Anexo).

Os casos mencionados demonstram que a aprovação das solicitações de financiamento não é precedida, necessariamente, pela avaliação das condições e das necessidades efetivas de utilização dos equipamentos requeridos nos aterros sanitários municipais. A este respeito, a CETESB, em atendimento ao item 15 da Requisição de Documentos nº 01/11, declarou que a apreciação da viabilidade das demandas dirigidas ao FECOP observa – além da capacidade legal dos solicitantes para celebrar ajustes dessa natureza – a situação dos municípios no já mencionado Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares, publicado anualmente pela própria Companhia. Entretanto, parece-nos, s. m. j., que na aprovação dos financiamentos de Monte Alto, Igarapava, São José da Bela Vista, Bastos e Espírito Santo do Pinhal, esta avaliação – fundamental para que os recursos do FECOP não sejam aplicados na execução de finalidades estranhas às que a legislação que o criou determina – foi omitida ou realizada de maneira negligente.

4.3 – Participação do Agente Financeiro nos Processos de Financiamento do FECOP

O que singulariza o FECOP entre os fundos públicos estaduais é o fato de seus recursos serem concedidos através de empréstimos, conforme determina o art. 3º, da Lei Estadual nº 11.160, de 18 de junho de 2002, enquanto as concessões dos valores de praticamente todos os demais são efetivadas por meio de convênios. Esta alternativa permite, por um lado, reforçar a sustentabilidade do fundo, permanentemente realimentado pelo retorno dos valores concedidos, e, por outro, estender as possibilidades de financiamento a empresas privadas que realizam empreendimentos de combate à poluição no Estado.

A modalidade reembolsável justifica, inclusive, a participação do Agente Financeiro no processo de concessão dos recursos do FECOP, já que este tipo de operação exige a

análise da capacidade financeira dos solicitantes, de modo a afastar os riscos dos montantes cedidos não serem integralmente restituídos à conta do Fundo. Avaliações dessa natureza são afetas às competências de instituições financeiras, e dificilmente poderiam ser realizadas adequadamente por servidores do próprio Agente Técnico, cuja habilitação cinge-se à apreciação dos aspectos técnicos e legais envolvidos na execução dos empreendimentos beneficiados.

Entretanto, durante o período abrangido por esta fiscalização (2008 a 2011), não houve registro de nenhum financiamento reembolsável celebrado no âmbito do FECOP. Em resposta ao item 10 da Requisição de Documentos 01/11, a CETESB declarou que "o FECOP vem operando apenas com repasse de recursos, a fundo perdido, voltado a pessoas jurídicas de direito público".

Por outro lado, o artigo 9º do Decreto Estadual nº 46.842/02 determina que "O valor total das operações do FECOP a fundo perdido será fixado pelo Conselho de Orientação, em cada exercício fiscal, considerando o saldo disponível no Fundo no final do exercício imediatamente anterior". Esta definição, entretanto, não foi estabelecida para nenhum dos exercícios considerados na presente fiscalização. Apenas em 2002, na primeira reunião do Conselho de Orientação do Fundo, estabeleceu-se que até 80% do saldo oriundo do PROCOP, transferido à conta do FECOP por força do artigo 16 do referido Decreto, poderia ser despendido em contratos de financiamento não reembolsáveis (fls. 1162/63 do Anexo).

Afora a inobservância do texto legal, esta realidade torna-se particularmente problemática em razão dos valores desembolsados pelo Fundo a título de remuneração dos serviços prestados pelo Agente Financeiro. Ora, inexistindo a necessidade de avaliação da capacidade financeira dos tomadores, sua participação no sistema FECOP representa um encargo que consome somas significativas de recursos sem que seus préstimos agreguem valor significativo ao processo. A simples transferência das parcelas dos ajustes às contas bancárias abertas pelos tomadores de recursos pode ser realizada por servidores do próprio Agente Técnico, já que, neste caso, tal operação prescinde da avaliação da capacidade financeira dos beneficiários.

O contrato celebrado entre a Nossa Caixa (atualmente Banco do Brasil, como já indicado anteriormente) e a CETESB, em 2002 – que estabeleceu as condições necessárias à administração e gestão dos recursos do FECOP (cláusula primeira, fls. 1165 do Anexo) – definiu como remuneração do

primeiro o valor correspondente à taxa de 2% sobre o patrimônio do Fundo, calculada e apropriada diariamente. A essa quantia, acresce-se ainda a taxa de 0,5% sobre os repasses efetuados aos tomadores que obtiveram empréstimos para a aquisição de máquinas e equipamentos, e 1% no caso dos demais objetos financiados (cláusula sexta). O montante absorvido pelo Agente Financeiro nos anos de 2008 a 2011 encontra-se indicado no quadro abaixo:

Quadro 06 – Remuneração do Agente Financeiro

Ano	Taxa de Administração do Fundo (2%)	Taxa de liberação dos recursos (0,5 ou 1%)	TOTAL
2008	355.958,91	59.532,25	415.491,16
2009	448.366,59	83.331,76	531.698,35
2010	1.110.141,06	225.439,34	1.335.580,40
2011	1.032.697,48	225.439,34	1.258.136,82
TOTAL	**2.947.164,04**	**593.742,69**	**3.540.906,73**

Fonte: Resposta à Requisição de Documentos nº 01/11 (item 08)

Dessa forma, é possível concluir que a adoção do convênio como forma de repasse do fundo permitiria a disponibilização de um volume maior de recursos aos tomadores, viabilizando a aquisição de, por exemplo, outros 32 caminhões de coleta seletiva, ou de 19 pás carregadeiras – tendo em vista que o valor dos repasses para estes equipamentos em 2011 foi de R$ 110.000,00 e 180.000,00, respectivamente. Entretanto, essa possibilidade é vedada pela própria lei que o criou o FECOP.

Destarte, é necessário que a CETESB promova campanhas de divulgação do Fundo junto às empresas privadas que atuam na área ambiental, fazendo com que ao menos parte de seu patrimônio seja concedido mediante a celebração de contratos de financiamento reembolsáveis. Além disso, é fundamental que o Conselho de Orientação do FECOP estabeleça anualmente um percentual máximo para os ajustes a fundo perdido, em conformidade com o disposto no artigo 9º do Decreto Estadual nº 46.842/02.

5 – Conclusão

O presente trabalho de fiscalização de natureza operacional teve como objetivo a verificação do funcionamento do FECOP – Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição, que é vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA) e tem a CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo como agente técnico e o Banco do Brasil S/A como agente financeiro.

As consultas realizadas revelaram que os registros das movimentações nos sistemas SIAFEM e SIGEO não especificam as entidades beneficiadas pelos recursos do FECOP, porquanto a própria Secretaria de Meio Ambiente figura como credora das transações. Não permitem, ainda, conhecer quais os objetos dos financiamentos concedidos, comprometendo as possibilidades de acompanhamento da aplicação dos valores do Fundo pelo controle externo.

As inspeções *in loco*, associadas às respostas obtidas nos questionários dirigidos às Prefeituras municipais, revelaram que as pás carregadeiras, retroescavadeiras e tratores de esteira adquiridos com recursos do FECOP são frequentemente utilizados em diversas atividades, além da operação de aterros sanitários – função que justificou a concessão dos financiamentos. Tais equipamentos, na maioria dos municípios visitados, são empregados na manutenção de estradas rurais, no recolhimento de entulhos em vias públicas, na remoção de terra para outros empreendimentos, etc.

Além disso, algumas Prefeituras os têm cedido a particulares para que estes beneficiem suas propriedades, em detrimento do caráter público que deve revestir a utilização destes bens. Em Alfredo Marcondes, inclusive, o uso da pá carregadeira é permitido a qualquer munícipe mediante o pagamento de uma taxa. Nos dezoito primeiros meses de utilização da máquina, foram emitidas 138 guias de recolhimento do tributo, revelando que este tipo de emprego absorve grande parte do tempo de operação do equipamento.

Em outros cinco municípios – Monte Alto, Igarapava, Bastos, São José da Bela Vista e Espírito Santo do Pinhal – a utilização dos objetos financiados em desacordo com a exigência insculpida no artigo 10, III, do Decreto Estadual nº 46.842/02, poderia ter sido prevista no momento da concessão dos recursos, já que nenhum deles possuía aterros sanitários em funcionamento. A despeito disso, as análises da CETESB, a respeito da viabilidade das solicitações de financiamento das Prefeituras, não impediram a celebração dos respectivos contratos.

Por fim, tendo em vista que os financiamentos dispensaram a análise da capacidade financeira dos tomadores, já que todos os repasses realizados adotaram a modalidade não reembolsável, a participação do Agente Financeiro representou um encargo que consumiu somas significativas de recursos sem que seus préstimos agregassem valor significativo ao processo. Por esse motivo, sugerimos à CETESB a adoção de estratégias voltadas à difusão da modalidade reembolsável de empréstimo, sobretudo junto às empresas que atuam na área ambiental.

Sugerimos, ainda, que o Conselho de Orientações do FECOP, através de seu Agente Técnico, mobilize os recursos do Fundo para o apoio de soluções consorciadas de disposição e tratamento dos resíduos sólidos urbanos, garantindo um melhor aproveitamento dos recursos destinados à operacionalização dos aterros sanitários.

6 – Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, para, s.m.j, recomendar à Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos, bem como ao Conselho de Orientações do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - COFEHIDRO:

a) Tomar as medidas cabíveis para que os sistemas de acompanhamento da execução orçamentária registrem os beneficiários finais das transferências de recursos do Fundo, além de indicarem os objetos dos financiamentos;

b) Realize diligências que comprovem a necessidade de utilização dos equipamentos solicitados pelas Prefeituras em seus aterros municipais, de sorte a garantir a observância do disposto no artigo 10, III, do Decreto Estadual nº 46.842/02;

c) Mobilize os recursos do Fundo para o apoio de soluções consorciadas de disposição e tratamento dos resíduos sólidos urbanos, garantindo um melhor aproveitamento dos recursos destinados à operacionalização dos aterros sanitários

d) Promova campanhas de divulgação do Fundo junto às empresas que atuam na área ambiental, de sorte a celebrar contratos de financiamento na modalidade reembolsável.

DCG-4, em 16 de março de 2012.

Mário Henrique Farbelow
Assistente Técnico de Gabinete II

7 – Referências

CETESB. *Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares 2010*. Disponível em http://www.cetesb.sp.gov.br/solo/publicacoes-e-relatorios/1-publicacoes-/-relatorios. Acesso em março de 2010.

SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 46.842*, de 19 de junho de 2002. Regulamenta a Lei n.º 11.160, de 18 de junho de 2002, que dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição – FECOP. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2002/decreto%20n.46.842,%20de%2019.06.2002.html. Acesso em março de 2012.

SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 48.767*, de 30 de junho de 2004. Altera o Decreto nº 46.842, de 19 de junho de 2002. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto%20n.48.767,%20de%2028.06.2004.htm. Acesso em março de 2012.

SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 54.653*, de 06 de agosto de 2009. Reorganiza a Secretaria do Meio Ambiente - SMA e dá providências correlatas. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto%20n.54.653,%20de%2006.08.2009.htm. Acesso em março de 2012.

SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 55.947*, de 24 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto%20n.55.947,%20de%2024.06.2010.htm. Acesso em março de 2012.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 11.160*, de 18 de junho de 2002. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição - FECOP, e dá providências correlatas. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei%20n.11.160,%20de%2018.06.2002.html. Acesso em março de 2012.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 12.788*, de 27 de dezembro de 2007. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2008. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2008/Lei_Orcamentaria_2008.pdf Acesso em março de 2012.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 13.123*, de 08 de julho de 2008. Institui o Plano Plurianual do Estado de São Paulo para o quadriênio 2008/2011. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/ppa/PPA20082011/PPA.pdf Acesso em janeiro de 2012.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 13.289*, de 22 de dezembro de 2008. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2009. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2009/Lei_2009.pdf Acesso em março de 2012.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 13.916*, de 22 de dezembro de 2009. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2010. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2010/lei_orcam_2010.pdf Acesso em janeiro de 2012.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 14.309*, de 27 de dezembro de 2010. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2011. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/planejamento_orcamento/orcamentos/2011/lei_orcam_2011.pdf Acesso em janeiro de 2012.