CONSELHEIRA SUBSTITUTA SILVIA MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA DE 21/03/23 ITEM Nº25

CONTAS ANUAIS - JULGAMENTO

25 TC-002536.989.21-3
Órgão: Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo – FLORESP.
Assunto: Balanço Geral do exercício de 2021.
Responsável(is): Gerd Sparovek (Presidente).
Advogado(s): Antonio Simeão Ramos (OAB/SP nº 137.845).

EMENTA: BALANÇO GERAL DE EXERCÍCIO. FUNDAÇÃO TÍPICA ESTADUAL. ATIVIDADES ALINHADAS AOS OBJETIVOS ESTATUÍDOS. CUMPRIMENTO DAS METAS FIXADAS NA LOA. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EQUILIBRADA. ATENDIMENTO À ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS. AUSÊNCIA DE DÍVIDAS. USO INADEQUADO DE CHEQUES NO REGIME DE ADIANTAMENTOS. CARÊNCIA DE AVANÇOS NOS TEMAS AFETOS A PESSOAL. RECOMENDAÇÕES. QUITAÇÃO DO DIRIGENTE. LIBERAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS POR ADIANTAMENTOS E ALMOXARIFADOS. REGULARIDADE.

RELATÓRIO

Versam os autos o Balanço Geral da FUNDAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – FLORESP, relativo ao exercício de 2021. Trata-se de entidade jurídica de direito privado vinculada à Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente, dotada de autonomia administrativa e financeira e cuja criação foi autorizada pela Lei Estadual nº 5.208/86.

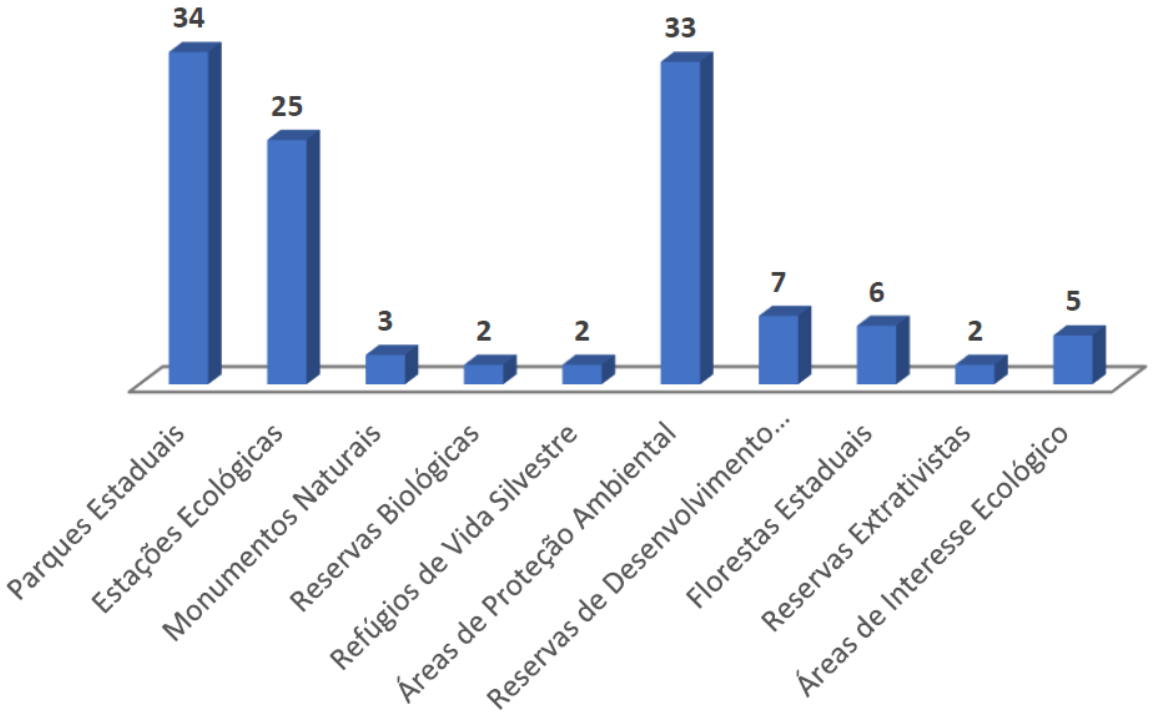
Seu Estatuto Social foi devidamente atualizado e aprovado (Decretos Estaduais nºs 25.952/86 e 60.312/14).

Relevante mencionar, também, os Decretos Estaduais nºs 51.150/06 e 51.453/06, que instituíram, respectivamente, o Programa Estadual de Apoio às Reservas Particulares ao Patrimônio Natural, e o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR.

Extrai-se, do relatório de atividades, que em 2021 a Entidade foi responsável pela gestão de 151 Unidades de Conservação[1] (UCs), 66 delas de Proteção Integral e 53 de Uso Sustentável (4,45 milhões de hectares). Oportuno registrar, neste ponto, que o Decreto nº 65.274/20 transferiu à FLORESP, a partir de abril/2021, a gestão de Unidades de Conservação até então administradas pelo Instituto Florestal e pelo Instituto de Botânica.

---

1) Assim distribuídas:



A Fiscalização, levada a efeito pela **DF-9.4 (9ª DF/DSF-II)**, trouxe em suas conclusões as seguintes impropriedades: *(fls. 34/36, evento 19.55)*

Item B.2.5 – DESPESAS EM REGIME DE ADIANTAMENTOS: despesas pagas através de cheque, em inobservância à recomendação realizada por esta Corte pela utilização preferencial de cartão eletrônico, baseada no artigo 9º do Decreto Estadual nº 53.980/09.

Item B.4 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:

. falta de regularização dos processos de obtenção de AVCB;

. morosidade na regularização dos apontamentos referentes ao Termo de Verificação, que versa sobre irregularidades existentes na gestão dos bens patrimoniais da entidade, notadamente pelo fato de o referido termo ter sido elaborado em 20 de outubro de 2017;

. dos 08 itens não regularizados no exercício de 2018, 01 permanece sem regularização em 2021, e 02 foram apenas parcialmente regularizados.

Item D.1.2.1 – PROVIMENTO E OCUPAÇÃO DOS CARGOS, CONCURSADOS E COMISSIONADOS:

. dos 407 cargos efetivos, apenas 263 estavam providos. Por sua vez, dos 105 cargos em comissão existentes, 100 estavam providos. Em termos percentuais, temos que 64,62% dos cargos efetivos estavam providos, ao passo que 95,24% dos cargos comissionados estavam preenchidos (falha recorrente já registrada nos relatórios de 2013 a 2020);

. os percentuais apresentados tendem a se agravar ao longo dos anos já que não há reposições dos servidores concursados.

Item D.1.2.2 FUNCIONÁRIOS CEDIDOS A OUTROS ÓRGÃOS:

. mesmo com o visível déficit de pessoal no quadro permanente a Fundação Florestal possuía 25 funcionários cedidos a outros órgãos ao fim do exercício de 2021, permanecendo, contudo, responsável pela sua remuneração;

. o excesso de servidores cedidos em comparação aos servidores lotados na própria FF já foi reportado nos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

Item D.1.2.4 – PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS:

. nos relatórios dos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020, consta a informação de que o Plano não havia sido implantado por falta de recursos próprios. No exercício de 2021, a situação se manteve;

. falta do Plano de Cargos, Carreira e Salário gera significativa disparidade salarial em relação ao mercado.

Item D.8 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS: descumprimento de recomendações proferidas nos TC-001670.989.17 (Contras de 2017) e TC-002533.989.19 (Contas de 2019).

Concluídos os trabalhos, propôs-se a *liberação dos responsáveis por adiantamentos*. *(fls. 36, evento 19.55)*

Instada (evento 24), vem aos autos a **FLORESP**, munida de esclarecimentos e justificativas que são adiante resumidos.

Com respeito à forma de processamento dos aditamentos (item B.2.5 – uso demasiado de cheques), defende que o

quadro de pessoal – de tamanho reduzido –, combinado à própria sistemática[2] de operacionalização dos cartões de despesa, impõem barreiras à sua implementação.

Afiança que o cartão já foi adotado para *Despesas Miúdas e de Pronto Pagamento* (item de maior representatividade) e que, a despeito das dificuldades existentes, demais itens também serão cobertos (com destaque para a aquisição de *gás de cozinha*, de *gêneros alimentícios* e de *materiais para manutenção dos imóveis*, nesta ordem), o que restringirá o uso dos cheques aos casos absolutamente imprescindíveis, até sua completa cessação. *(fls. 02, evento 40.1)*

No que toca ao controle de pendências do Termo de Verificação (subitem de B.4), do qual remanescem, em aberto, 03 tópicos, a Origem informa a abertura de 03 procedimentos[3] e reporta que 02 deles aguardam tratativas internas (finalização de sindicância e desdobramentos em relação à abertura de boletim de ocorrência) e que o outro ainda depende de envio ao órgão responsável pela gestão dos bens (SIMA). *(fls. 03, evento 40.1)*

Explica, com referência ao preenchimento de cargos efetivos e comissionados (item D.1.2.1), que a elevação de demandas e responsabilidades nos últimos 04 anos fez com a Entidade fizesse uso de quase a totalidade dos postos em comissão, ao contrário dos efetivos, uma vez que depende da realização de concursos (não verificado nos últimos anos). Quanto às vagas efetivas, realça que não

---

[2]) Há um limite de 02 cartões por funcionário, e a emissão de novos cartões (para despesas de natureza distinta) leva ao cancelamento do anterior, com tempo de emissão de 10 a 15 dias.

[3]) Nominados FF nº 581/2017, FF nº 573/2017 e FF nº 572/2017.

só se preocupa com seu preenchimento (para o qual prepara uma proposta) como também está inclinada a solicitar um aumento do respectivo quadro. Pondera, contudo, que a autorização dos concursos públicos é da competência do Chefe do Executivo e, portanto, não possui governança sobre a matéria. *(fls. 04, evento 40.1)*

Concernente à disponibilização de pessoal (e correspondente custeio) a outros órgãos, num total de 25 funcionários ao final de 2021 (item D.1.2.2 do laudo), ressalta, assim como em anos anteriores, que os colaboradores estão alocados em órgãos da própria Secretaria, de modo que contribuem com a gestão ambiental paulista. Lembra, de outro lado, que a Fundação também recebe pessoal de outros órgãos[4], tudo *dentro dos parâmetros legais estabelecidos pelo Governo do Estado de São Paulo*. *(fls. 05, evento 40.1)*

Também reprisa, em consonância com manifestações pretéritas, intenção e empenho contínuos para atualização do Plano de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS (item D.1.2.4). Aduz, no entanto, não possuir autonomia para implementá-lo, havendo a necessidade de prévia autorização do Governo para fazê-lo. *(fls. 05/06, evento 40.1)*

Explica, com referência ao descumprimento a recomendações lançadas nas Contas de 2017 e 2019[5], que a devolução (de R$ 22,8 milhões de reais a título de *despesa orçamentária*) ocorrida em 2017 foi extemporânea e seguiu orientações do Governo do Estado, não havendo como refazê-la. A fim de se evitar a reincidência,

[4]) Cita os seguintes: SIMA, Cetesb, Fundação Itesp, Procuradoria Geral do Estado.

[5]) Respectivamente TC's nº 001670.989.17 e nº 002533.989.19.

deliberou-se[6] que as transferências em favor da Fundação só ocorrerão após efetiva contratação do bem/serviço e mediante apresentação da Nota de Empenho. Acrescenta que os casos excepcionais (como a devolução dos rendimentos de aplicações financeiras) não configuram afronta a legislação[7], a teor do quanto consignado em reunião[8] realizada no exercício. *(fls. 06/07, evento 40.1)*

Por fim, ao consignar que as anotações de inspeção são de natureza essencialmente formal, sanáveis e/ou justificáveis, e que não houve qualquer traço de má-fé ou prejuízo ao erário, pugna seja reconhecida a regularidade do Balanço Geral em exame, afeto a 2021. *(fls. 07/08, evento 40.1)*

À **PFE**, os argumentos foram aptos a afastar as falhas apontadas. Interpreta que, embora algumas dessas ocorrências possam ser objeto de recomendação, possuem caráter eminentemente formal e são incapazes de macular as peças examinadas. Manifesta-se, pois, pela regularidade das Contas da Fundação FLORESP, relativas ao exercício de 2021. *(evento 48)*

Em igual direção, o ***Parquet de Contas***, que pede vênia para apropriar-se de colocações da PFE, destacando que *as falhas são eminentemente formais incapazes de solapar a higidez dos atos praticados na gestão, com adequado planejamento orçamentário na administração de recursos públicos e reconhecido atingimento de*

---

[6]) Na 89ª reunião da Câmara de Compensação Ambiental (CCA), realizada em 21 de dezembro de 2017.

[7]) Pois em consonância com o Decreto nº 65.486/21 (regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o art. 36 da LF nº 9.985/00).

[8]) Na 104ª reunião da CCA, ocorrida em 23 de novembro de 2021.

padrões de desempenho apresentado em diversos programas e metas propostas, cabendo ainda destacar que houve melhora em relação às contas dos exercícios anteriores (*sic*).

Propugna, assim, a aprovação do Balanço Geral de 2021 da Entidade, sem embargo do endereçamento de recomendações à Origem. *(evento 51)*

Este o relatório.

GCECR
FTN

VOTO

Demonstrativos em exame apresentam panorama bastante símil ao de anos recentes. A Entidade tem atuado em consonância com os objetivos legais e, em 2021, cumpriu a totalidade das metas estabelecidas[9].

A execução orçamentária foi balanceada e encerrou o exercício com leve superávit – cerca de 2,9% (R$ 2.593.197,49) –, já computadas as transferências governamentais (R$ 51.599.427,98). O acumulado financeiro, positivo, alcançou R$ 60.628.726,72 ao final do interregno. A Fundação não possui dívidas.

Do ponto de vista dos desembolsos, observa-se que tanto as despesas de capital/investimentos quanto as de natureza corrente/operacional estão perfiladas às atividades desenvolvidas. Os gastos com pessoal estão alinhados à legislação pertinente e as obrigações trabalhistas, em dia. Houve plena atenção à cronologia de pagamentos.

Ocorrências relativas à forma de processamento dos adiantamentos podem ser relevadas ante a assunção, pela FLORESP, de que os grupos mais significativos[10] de despesa terão prioridade na

---

[9]) No relatório são indicadas 03 metas definidas em LOA, relacionadas (i) ao Programa de recuperação socioambiental da Serra do Mar e mosaicos da Mata Atlântica (Ação 18.543.2621.2315), (ii) à Gestão de unidades de conservação (Ação 18.543.2621.5063) e (iii) à Compensação ambiental (Ação: 18.543.2621.6180).

[10]) Relacionados, na ordem, à aquisição de gás, de gêneros alimentícios e de materiais de consumo para manutenção dos imóveis.

adoção do cartão eletrônico. Necessário, porém, que a Entidade firme um cronograma objetivo de implantação da nova sistemática, com o fito de eliminar o mais breve possível a utilização dos cheques.

Ponto de debilidade das contas em exame – e que advém de longa data (2016) – diz respeito aos *assuntos de pessoal*.

À margem da discussão em torno da incompetência da FLORESP para decidir cabalmente o tema – pois, de fato, todas as demandas parecem resvalar na alçada do Chefe do Executivo –, é patente a inação do Órgão ante os temas monitorados[11].

Busca-se, a todo tempo, lançar à conta de *terceiros*[12] a causa pela estagnação dessas demandas, inexistindo, nos autos, qualquer prova concreta[13] de mobilização da Fundação com vistas ao reparo desses desajustes, como a expedição de ofícios, preparação de minutas ou propostas, elaboração de estudos, realização de reuniões etc. A FLORESP parece ter a *gestão de pessoal* à mercê do acaso.

---

[11]) Entre eles: (a) desproporção entre o nível de provimento dos cargos efetivos (64,6%) e a ocupação de cargos de livre nomeação (95,2%) – ausência de concursos públicos; (b) cessão de pessoal efetivo (25 servidores) sob custeio da Entidade e em contraposição à elevada ocupação de postos comissionados; e (c) obsolescência do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) implantado em 1998.

[12]) Contexto macroeconômico, atendimento à Pasta a que se vincula etc.

[13]) Com respeito à liberação de novos concursos, por exemplo, limita-se a dizer que *estuda proposta* para ocupação dos cargos existentes e que está *inclinada a solicitar* o aumento das vagas do quadro, não demonstrando, porém, qualquer iniciativa concreta a respeito.

Trata-se de posição deveras controversa, pois ao mesmo tempo em que reclama operar com quadro diminuto (alegando dificuldades para operacionalização dos adiantamentos ou para liquidação de pendências de natureza patrimonial[14]), cede parte relevante de seu quadro (quase 10%) a outros órgãos da Pasta. E veja-se: ao custear os salários dos servidores cedidos, drena recursos que poderiam ser direcionados internamente[15], sem falar que gera distorções do ponto de vista de eficiência (elevação dos custos).

Importa reconhecer, em favor da Entidade, que as decisões relativas aos Balanços de 2015 em diante tiveram o trânsito em julgado em 2021 ou 2022, ou seja, no transcorrer do exercício ora examinado. Recomenda-se, pois, que a Fundação passe a demonstrar efetiva movimentação junto à Secretaria a que se vincula, com vistas à regularização dos desacertos apontados, sob pena de ter suas Contas agravadas em futuros exames.

Aqui, panorama de apreciação dos últimos exercícios:

---

[14]) A FLORESP demonstra ineficiência em relação à regularização das pendências constantes do *Termo de Verificação* elaborado pela Corte (02 casos parecem ter condução morosa, eis que abertos em 2017 e ainda não solvidos, e o 3º sequer foi enviado ao órgão tido como responsável pelos bens envolvidos). Demais disso, a Fundação sequer se pronunciou sobre os AVCB's ainda pendentes.

[15]) Seja para suportar a realização de novos concursos ou para custear a melhoria de seu vetusto PCCS.

Exercício	Julgamento	Publicação DOE	Trâns. julgado	Processo
2021	**Em exame**			eTC-002536.989.21
2020	Em instrução			eTC-004047.989.20
2019	Regular c/ ressalvas	12/08/2022	04/09/2022	eTC-002533.989.19
2018	Regular c/ ressalvas	02/08/2022	30/09/2022	eTC-002157.989.18
2017	Regular c/ ressalvas	26/06/2021	20/07/2021	eTC-001670.989.17
2016	Regular c/ ressalvas	14/05/2021	08/06/2021	eTC-000921.989.16
2015	Regular c/ recomend.	15/04/2021	07/05/2021	eTC-004766.989.15
2014	Regular c/ ressalvas	26/06/2018	23/07/2018	TC-000829/026/14
2013	Regular c/ ressalvas	21/04/2017	17/05/2017	TC-001505/026/13
2012	Regular c/ ressalvas	09/08/2018	16/08/2018	TC-003603/026/12

Nessas condições, o VOTO que encaminho a esta C. Câmara propõe a **regularidade** do Balanço Geral da FUNDAÇÃO FLORESTAL relativo a 2021, consoante disposto no art. 33, II, da LC nº 709/93, com decorrente **quitação** do dirigente e sem prejuízo das **recomendações** traçadas, nos moldes do sequente artigo 35. No mais, **liberem-se** os responsáveis por aditamentos e almoxarifados, em conformidade com o art. 50 do referido diploma legal.

No mais, expeça-se **cópia** da presente decisão ao Exmo. Sr. Secretário de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente, para conhecimento e providências que entender pertinentes.

GCECR
FTN