TC 1.083/2015

INSPEÇÃO. SMSUB. Verificação do desenvolvimento do Programa de Aproveitamento de Madeira de Poda de Árvores. Lei Mun. 14.723/08. 1. Programa em implementação. CONHECIDA. Votação unânime.

3.055ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção para fins de registro.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, dada à relevância do tema da Concessão dos Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana, que tem relação com o ora tratado, em determinar que as conclusões deste processo sejam encaminhadas à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte para conhecimento e para subsidiar suas análises presentes e futuras daqueles autos.

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

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de agosto de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de Inspeção inaugurada por minha determinação, com a finalidade de verificar, no âmbito das Subprefeituras, o cenário em que se desenvolvia o Programa de Aproveitamento de Madeira de Poda de Árvores –

PAMPA, criado pela Lei 14.723/2008[1] e regulamentado pelo Decreto 51.664/2010[2], bem como a estrutura implantada para a sua execução, objetivando, ainda, contemplar demonstrativo com os benefícios gerados desde a implantação do Programa, contendo a quantidade de material reaproveitado e sua destinação final.

Referida Inspeção abrangeu, inicialmente, o período de 01 de dezembro de 2014 a 28 de fevereiro de 2015 e decorreu de notícia veiculada no jornal Folha de São Paulo, aduzindo que o então Prefeito descumpria a mencionada Lei, que determina o reaproveitamento de árvores podadas, removidas e despencadas para transformá-las em adubo e matéria-prima.

Com esse objetivo, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle primeiramente dirigiu-se à então Secretaria Municipal de Serviços e a 12 Subprefeituras selecionadas indagando o quanto segue: se havia Central de Processamento dos Resíduos de Poda e Remoção de Árvores instalada; quando fora implantada; qual a quantidade/volume de material recebido; como era utilizado; se existiam Convênios acerca do Programa e se foram efetuadas Licitações ou Contratações para a implementação das Centrais.

Em resposta a esses quesitos a Pasta prestou, por intermédio da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB, cuja função é delegada, os esclarecimentos, que foram reproduzidos, em parte, no relatório da Auditoria, na sequência relatados, aduzindo que:

1) inexiste Central de Processamento de Resíduos de Poda e Remoção de Árvores devido a obstáculos técnicos e à complexidade de sua implantação;

2) o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo (PGIRS-2014) revisado prevê a implantação de programas que garantam o reaproveitamento da madeira proveniente de resíduos de poda e remoção de árvores;

3) desde 2013 estão ocorrendo ações para desenvolver o PAMPA, dentre as quais o Projeto Piloto de Compostagem de Resíduos de Feiras-Livres e Serviços de Poda e Jardinagem;

4) a Concorrência 19/SSO/2003 resultou em dois Contratos, 027/SSO/2004, firmado com Loga S/A – Logística Ambiental de São Paulo (Agrupamento Noroeste) e 026/SSO/2004, com Ecourbis S/A – Ecourbis Ambiental (Agrupamento Sudeste) e se referem à implantação das "Usinas de Compostagem" para recolhimento de 500t/dia e que deverão ser instaladas em área indicada por Amlurb;

[1] Institui, no Município de São Paulo, o Programa de Aproveitamento de Madeira de Podas de Árvores – Pampa, e dá outras providências.

[2] Regulamenta a Lei nº 14.723, de 15 de maio de 2008, que institui, no Município de São Paulo, o Programa de Aproveitamento de Madeira de Poda de Árvores – Pampa.

5) a partir de 2011, a coleta e o transporte dos resíduos das feiras-livres até a destinação final passou a ser das empresas Inova Gestão de Serviços Urbanos S/A (Contrato 73/SES/2011 (Agrupamento Noroeste) e Consórcio SOMA Soluções em Meio Ambiente (Contrato 74/SES/2011) (Agrupamento Sudeste);

6) duas Usinas de Compostagem com capacidade de 500t/dia de processamento de resíduos precisam ser implementadas;

7) há estudos para a destinação às Centrais de Compostagem do processamento exclusivamente de resíduos orgânicos vegetais coletados em Feiras Livres e Serviços de Poda, Jardinagem e Roçagem de Mato e estão finalizados;

8) os resíduos são destinados a aterros sanitários em razão da inexistência das Centrais de Processamento/Compostagem;

9) os obstáculos para a implantação do Programa e cumprimento da Lei 14.723/2008 estão sendo superados;

10) o "Projeto Feiras e Jardins Sustentáveis" recolhe 51.190 (cinquenta e um mil, cento e noventa) toneladas anuais de resíduos de poda, remoção de árvores e roçagem de áreas verdes e 83.379 (oitenta e três mil, trezentos e setenta e nove) toneladas anuais de resíduos orgânicos de quase 900 (novecentas) feiras-livres de São Paulo.

Diante da resposta aos quesitos apresentada por Amlurb, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou minucioso Relatório em que constatou que o Programa de Aproveitamento de Madeira e Poda de Árvores – PAMPA se encontra em implantação não havendo, ainda, benefícios mensuráveis por ele gerados e observou que:

1) Nenhuma Central de Processamento foi implantada até abril de 2015 havendo, no entanto, previsão para a implementação de 08 (oito) Centrais de Processamento de pequeno porte para a produção de adubo orgânico até o final de 2016 atendendo, assim, parte dos objetivos do Pampa, a Meta 92 do Programa de Metas da Cidade de São Paulo e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;

2) Os Contratos 027-SSO-2004 firmado com Loga S.A e 026-SSO-2004, com Ecourbis S/A, de concessão de limpeza urbana, estabelecem a obrigação destas de implantarem 02 (duas) usinas de compostagem com capacidade de processamento de 500 toneladas/dia até o 180º mês da concessão, podendo tal obrigação ser convertida na implantação das 08 (oito) Centrais de Processamento de pequeno porte;

3) As concessionárias contrataram a Organização Não-Governamental Cepargo – Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo para a elaboração dos projetos, sendo que deveriam ser instaladas 02 (duas)

Centrais de Compostagem, uma no Agrupamento Noroeste e outra no Agrupamento Sudeste da concessão de limpeza urbana;

4) Estudos apontam a possibilidade de início de operação de algumas Centrais de Processamento no segundo semestre de 2015 ou início de 2016;

5) O Programa Pampa, no que se refere ao processamento e à compostagem de material orgânico, não se encontrava efetivamente implantado até o momento da elaboração do Relatório da Auditoria, sendo que a madeira resultante de poda e remoção era em sua maior parte destinada aos aterros sanitários do Município sem reaproveitamento para nenhuma finalidade;

6) Das 12 Subprefeituras consultadas, em 11 delas, excetuada a Subprefeitura Freguesia/Brasilândia, existem trituradores de galhos em funcionamento, sendo o material utilizado em compostagem para formação de adubo para uso local das Subprefeituras, não existindo controles da quantidade desse material reaproveitado;

7) Apenas 03 Subprefeituras da amostragem realizada (Ipiranga, Mooca e Santana/Tucuruvi) mencionaram a destinação de partes de árvores e troncos para uso como utensílios de madeira, enquanto nenhuma os utilizou como lenha combustível, como previsto no artigo 3º, inciso I da Lei 14.723/2008;

8) A poda de precisão, praticada de acordo com o Manual Técnico de Poda de Árvores da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (inciso I do artigo 3º do Decreto 51.664/2010), está implementada em 11 das 12 Subprefeituras consultadas.

Na sequência, determinei fossem oficiados os então Secretários de Serviços, de Coordenação das Subprefeituras, o Presidente de Amlurb e os responsáveis pelas Subprefeituras identificados na instrução.

A Secretaria Municipal juntou documentação da Assessoria Técnica de Obras e Serviços – ATOS esclarecendo que estava implementando ações para dar cumprimento à Lei 14.723/2008, que instituiu o PAMPA, havendo, para tanto, Atas de Registro de Preços para a contratação de serviços técnicos de manejo de árvores, por equipes, que são utilizadas pelas Subprefeituras desde 2010, tendo sido possível a contratação de um triturador de galhos oriundos das podas/remoção das árvores, maquinário esse que foi licitado em 2014 e preservado para futura Ata, com a função de triturar o material orgânico e utilizá-lo como composto para substrato na produção de mudas e adubação das praças.

Aduziu a então Coordenação das Subprefeituras que requisitou informações a todas as Subprefeituras sobre o uso dos trituradores e, de

outra parte, que instituiu Grupo de Trabalho de Arborização Urbana, pela Portaria Intersecretarial 341/15, para propor ações sobre a implementação total do PAMPA, acrescendo que estava agindo nessa implantação contratando equipes dotadas de maquinário para realizar a trituração e em atividades de controle e de planejamento de ações futuras.

De sua parte, a Secretaria Municipal de Serviços encaminhou pronunciamento às fls. 325/329, acrescentando, em relação à primeira manifestação de Amlurb, que a implantação do Pampa reveste-se de complexidade técnica, sendo necessária a ocorrência de etapas prévias para viabilizar, de forma permanente e sustentável, os objetivos da Lei 14.723/2008, o que vem ocorrendo consoante cronograma da Meta 92 do Programa de Metas 2013/2016 e que desde 2013 Amlurb vem desenvolvendo tarefas para operacionalizar o Pampa, que vão desde estruturações administrativas até a articulação institucional entre vários órgãos para a implantação do "Projeto Feiras e Jardins Sustentáveis" para executar a Meta 92, bem como o envolvimento de empresas prestadoras de serviços indivisíveis de Limpeza Urbana e Concessionárias de Limpeza Pública para destinação dos resíduos e, ainda, a implementação de "Projeto Piloto de Compostagem de Resíduos de Feiras Livres e Serviços de Poda e Jardinagem" na feira da Rua Ursa Menor e pátio de compostagem na Subprefeitura de São Mateus, cujo parecer final, em 2014, foi positivo quanto à separação na origem dos resíduos orgânicos e à boa operacionalidade da coleta e transporte dos resíduos segregados.

A Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – Amlurb, oficiada, apenas reiterou suas informações anteriormente prestadas.

Os intimados para se manifestar informaram, na esfera de suas competências, em síntese, que: possuem triturador em funcionamento e que os resíduos são destinados ao aterro na Subprefeitura Santo Amaro; os caminhões da Subprefeitura de Casa Verde transportam e descarregam em média 4,5 a 5 toneladas de resíduos, indo ao aterro uma vez por semana; a destinação de partes de árvores e troncos para produção de utensílios de madeira não é rotina na Subprefeitura da Penha e a otimização do Pampa depende das Centrais de Processamento, que inexistem; não há previsão contratual para mínimos de materiais gerados para o serviço de poda, enviado ao Aterro CDR – Pedreira, e encaminhado à trituração na Subprefeitura da Casa Verde; a Subprefeitura da Mooca aproveita os resíduos de poda e remoção para a utilização como utensílios de madeira e os aplica em praças e bancos, além de os destinar aos aterros e à trituração; a de Cidade Ademar realiza podas de equilíbrio, levantamento e limpeza, o que atende ao Manual Técnico da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; a poda de precisão está implementada nas Subprefeituras do Ipiranga e, em algumas situações, na Sé; as Subprefeituras da Freguesia/Brasilândia e da Lapa não têm estrutura para utilizar o triturador e, de outro lado, explicitaram a quantidade de podas e remoções realizadas em dezembro de 2014, em janeiro e em fevereiro de 2015, sendo que, na primeira, os resíduos são destinados aos aterros sanitários e a segunda, também mistura parte deles com o solo para ser transformado em adubo e utilizado no plantio de novas árvores e reformas de praças; a de Pinheiros tem poda de precisão e trituradores.

Márcia Celestino Macedo e Gúbio Anaxágoras do Prado Ferreira, de outra parte, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação.

Após análise de todas essas intervenções, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle ratificou suas conclusões anteriores, modificando apenas a referente à poda de precisão para, aceitando o pronunciamento de Walter Azevedo Trevisan, Coordenador de Projetos e Obras da Subprefeitura da Cidade Ademar, concordar que foi ela também implementada nesta Unidade, assim, as 12 (doze) Subprefeituras possuem trituradores para galhos funcionando.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo observou que o Programa PAMPA encontra-se em implantação e, considerando que a matéria é fática, concordou com as conclusões da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, opinando pelo conhecimento da Inspeção.

A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu que a matéria restou esclarecida pelos diversos pronunciamentos das Pastas e dos agentes responsáveis e que o Programa está em implantação, não obstante, dada a sua complexidade, ainda existam dificuldades a serem enfrentadas. Considerando a natureza adjetiva e instrumental, requereu que a Inspeção seja conhecida para registro.

A Secretaria Geral, por fim, também ressaltou que o PAMPA está em fase de implementação tendo atingido apenas parte de seus objetivos, e opinou pelo conhecimento da Inspeção para registro, sem prejuízo de determinações julgadas cabíveis.

Encaminhados os autos ao Revisor, nessa qualidade, o Ilustre Conselheiro João Antonio propôs, e eu acolhi, a reabertura da instrução processual para se verificar se as medidas constantes do Relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, quais sejam, implantação prevista para ocorrer até o final de 2016 de 08 (oito) Centrais de Processamento de Pequeno Porte para a produção de adubo orgânico e de duas Usinas de Compostagem, estas por parte das Concessionárias de Limpeza Urbana, cuja obrigação poderia ser convertida na implantação daquelas 08 (oito) Centrais de Processamento de Pequeno Porte para fins de atendimento do Pampa, da Meta 92 e do PGIRS-2014 de fato ocorreram, bem como se houve a fixação de cronograma para a execução de tais Centrais.

A partir da requisição de fl. 370, a Amlurb informou ter inaugurado em 2015 a Central de Processamento de Pequeno Porte "Piloto", localizada na Lapa de Baixo, que atende 52 (cinquenta e duas) feiras e recebe 60 (sessenta) toneladas por semana de resíduos provenientes de poda e remoção de árvores, enquanto outras 4 (quatro), com a mesma capacidade de recebimento, localizadas na Sé, Mooca, Ermelino Matarazzo e São Mateus, se encontravam em obras ou em fase de regularização. Informou, outrossim, que devido à dificuldade para encontrar área compatível com as especificações técnicas do projeto, não

houve tempo para atingir a meta de 08 (oito) Centrais até o final de 2016, mas que outras três Centrais estavam previstas para 2018.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, após reproduzir a manifestação de Amlurb, concluiu que o Programa de Aproveitamento de Madeira de Poda de Árvores – PAMPA continuava em implementação, situação que deveria permanecer até o exercício de 2018. Acrescentou que, das 08 (oito) Centrais de Processamento de Pequeno Porte previstas para implantação até 2016, 01 (uma) "Central Piloto" encontra-se em operação, 04 (quatro) em obras ou regularização documental/ambiental e 03 (três) estão programadas para implantação até 2018. No que concerne à capacidade de operação, aduziu que, das 500 toneladas/dia de material processado previstas nos Contratos de Concessão de Limpeza Urbana com Loga S.A e com Ecourbis S.A., a "Central Piloto" processava, em 2017, segundo Amlurb, 60 (sessenta) toneladas mensais.

Em seguida, por cautela, encaminhei o processo novamente ao Ilustre Revisor, para avaliar se o acrescido atendia à proposta por ele formulada, tendo sua Excelência se manifestado pela afirmativa.

Ato contínuo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria-Geral reiteraram seus pronunciamentos anteriores opinando pelo conhecimento para registro da presente Inspeção.

É o relatório.

VOTO

O Programa de Aproveitamento de Madeira de Poda de Árvores – PAMPA, instituído pela Lei 14.723/2008, regulamentada pelo Decreto 51.664/2010, é inovador e confere importante tratamento aos resíduos de poda de árvores que, em 2013, na Cidade de São Paulo, atingiu a monta de 51.190 toneladas.

Apesar dos obstáculos de ordem técnica para sua total implementação, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle constatou que, das 08 (oito) Centrais de Processamento de Pequeno Porte para a produção de adubo orgânico, previstas para implantação até 2016, 01 (uma) Central de Processamento de Pequeno Porte "Piloto" se encontra em operação no bairro da Lapa de Baixo, atendendo 52 (cinquenta e duas) feiras e recebendo 60 (sessenta) toneladas por semana de resíduos; 04 (quatro), com a mesma capacidade de recebimento, situadas na Sé, Mooca, Ermelino Matarazzo e São Mateus, se apresentavam em obras ou regularização documental/ambiental e mais 03 (três) estavam programadas para implantação até 2018.

Já em relação à capacidade de operação, das 500 (quinhentas) toneladas/dia de material processado previsto nos Contratos de

Concessão[3] de Limpeza Urbana 027/SSO/2004 e 026/SSO/2004, a "Central Piloto" processava 60 (sessenta) toneladas semanais.

De outra parte, as Subprefeituras também estão implementando ações direcionadas ao Pampa sendo que todas possuem triturador de galhos para podar as árvores; algumas aproveitam os troncos para a produção de utensílios de madeira e de bancos, porém, nenhuma os utiliza como lenha combustível. Além disso, a maior parte das Subprefeituras encaminha o material para os aterros sanitários enquanto a da Lapa, por exemplo, mistura parte do material com o solo para ser transformado em adubo e utilizado no plantio de novas árvores e reformas de praças.

Apesar destas dificuldades, a Auditoria observou que o Programa se encontra em implementação e que esta situação deveria permanecer até o exercício de 2018.

Diante dessas constatações, conheço da Inspeção para fins de registro.

De outra parte, dada à relevância do tema da Concessão dos Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana, que tem relação com o ora tratado, determino que as conclusões deste processo sejam encaminhadas a Subsecretaria de Fiscalização e Controle para conhecimento e para subsidiar suas análises presentes e futuras daqueles autos.

[3] Contratos nº 027-SSO-2004 lavrado com Loga S.A para o Agrupamento Noroeste e Contrato nº 026-SSO-2004 com Ecourbis Ambiental S.A para o Agrupamento Sudeste.