TC nº 72-001.762.10-41

AUDITORIA PROGRAMADA. SVMA. Verificação do cumprimento dos Termos de Compromisso Ambiental. Controles insuficientes. Arquivamento de processos sem a devida emissão do Termo de Recebimento Definitivo. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

2.885ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 18/03/2017

A C Ó R D Ã O

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

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

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

1) Proceda ao levantamento dos processos já arquivados, para que se verifique o integral cumprimento dos termos pactuados, apurando-se a responsabilidade, acaso existente, quanto ao seu indevido arquivamento;

2) Adotem providências no sentido de estruturar o setor competente de mecanismos que permitam a efetiva fiscalização dos Termos de Compromisso Ambiental pactuados.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Fernando Haddad; ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, Antonio Donato Madormo e ao Vereador Gilson Barreto, Presidente da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo, para ciência do teor deste Acórdão.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia do relatório e voto do Relator ao Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente e ao Coordenador da Câmara Técnica de Compensação Ambiental para adoção das providências que permitam a correção, no prazo de 6 (seis) meses, das irregularidades constatadas.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle a inclusão no Plano Anual de Fiscalização

do exercício de 2017, de procedimento fiscalizatório destinado a verificar o cumprimento das determinações exaradas.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, nos termos da proposta formulada pelo Conselheiro DOMINGOS DISSEI, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte que, no novo Plano Diretor Estratégico, analise as conversões que devem ser em recursos financeiros depositados no Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Fema, bem assim verifique se os recursos são aplicados prioritariamente na implementação de áreas verdes.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, EDSON SIMÕES e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 17 de agosto de 2016.

MAURÍCIO FARIA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de Auditoria Programada, destinada a verificar o cumprimento dos Termos de Compromisso Ambiental firmados no âmbito da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, conforme estabelecido no artigo 251, da Lei n.º 13.430/02[1], com regulamentação dada pelo Decreto n.º 41.145/06[2].

Nesse objetivo, a Coordenadoria V, realizando o trabalho, por amostragem, selecionou 7 (sete) processos que previam solicitação de manejo arbóreo.

---

[1] Art. 251 - Fica instituído o Termo de Compromisso Ambiental - TCA, documento a ser firmado entre o Poder Público e pessoas físicas ou jurídicas, resultante da negociação de contrapartidas nos casos de autorização prévia para supressão de espécies arbóreas.

[2] Regulamenta o Termo de Compromisso Ambiental - TCA, instituído pelo artigo 251 e seguintes da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 (Plano Diretor Estratégico).

Ao final dos trabalhos apontou a ocorrência das seguintes impropriedades e infringências que necessitam atenção para o fiel cumprimento dos referidos Termos:

a) Imagens de fotos de árvores transplantadas sem identificação suficiente;

b) Conversão de compensação em obras com pendências de difícil solução;

c) Não localização de Termo de Responsabilidade de Preservação de Área Verde no Processo Administrativo e, quando presente, sem a assinatura do proprietário do imóvel;

d) Densidade arbórea final menor que a inicial;

e) Averbação do termo de responsabilidade de preservação de área verde sem que a mesma constasse do respectivo TCA[3];

f) Não emissão da Carta de Obrigação visto o não cumprimento, por parte do contratado, das obras necessárias à contenção de encostas.

Em verificação realizada junto à Divisão de Proteção e Avaliação Ambiental e à Coordenadoria da Câmara de Compensação Ambiental, verificou-se grande quantidade de processos antigos pendentes de finalização dos compromissos firmados.

Para melhor atender aos objetivos da presente Auditoria, a Coordenadoria V trouxe à colação apontamentos realizados em outros procedimentos que não foram sanados no âmbito daquela Secretaria, quais sejam:

a) Necessidade de se ampliar e capacitar o quadro de profissionais destinados à fiscalização de denúncias de danos ambientais e cumprimento dos Termos de Compromisso Ambiental e Termos de Ajustamento de Conduta, de modo a reduzir o estoque de processos pendentes e tornar mais efetivo o resultado do controle dessas atividades;

b) Aperfeiçoar os procedimentos de controle e acompanhamento dos Termos de Compromisso Ambiental, no que diz respeito ao transplante, corte, preservação de exemplares arbóreos, plantio e manutenção de mudas de compensação;

c) Apurar a possível responsabilidade de servidores nas irregularidades constatadas por este Tribunal em relação à fiscalização e cumprimento dos Termos de Compromisso Ambiental;

[3] TCA - Termo Compromisso Ambiental -

d) Providenciar a edição de Instrumento Normativo que estabeleça os procedimentos a serem observados pelos Órgãos da Prefeitura de São Paulo, visando impedir a emissão de Alvarás de Aprovação e Execução de Obras, de Certificados de Conclusão e de HABITE-SE, antes da formalização ou do efetivo cumprimento dos Termos de Compromisso Ambiental, bem como, caso necessário, do respectivo Licenciamento Ambiental;

e) Efetivar o responsável pela Divisão Técnica de Proteção e Avaliação Ambiental – DPAA – como membro efetivo da Câmara de Compensação Ambiental, uma vez que compete àquela Divisão a responsabilidade pela emissão do laudo de avaliação ambiental, bem como a fiscalização dos Termos de Compromissos Ambientais – TCA's;

f) Elaborar planejamento para a formalização e fiscalização dos TCA's, evitando acúmulo de processos em estoque, que tornam ineficaz a ação fiscalizadora da Prefeitura.

Ao final, a Coordenadoria V elaborou as seguintes propostas de recomendações:

a) Que se inclua, nos Termos de Compromisso Ambiental, cláusula específica para os casos de averbação de áreas verdes a serem preservadas, conforme laudo de avaliação ambiental e Termo de Responsabilidade de Preservação de Área Verde;

b) Que conste, nos respectivos Termos, o valor-referência total das mudas de conversão das compensações em serviços e obras;

c) Que se elabore manuais de procedimentos técnicos objetivando a padronização das atividades relativas ao processamento dos pedidos de manejo arbóreo, desde a expedição do laudo de avaliação ambiental, até a emissão do Certificado de Recebimento Definitivo do compromisso ambiental pactuado.

Registra, por fim, que, face à complexidade da compensação ambiental decorrente da readequação viária da Marginal Tietê, que sua análise seja executada por equipe multidisciplinar.

Determinei, face às conclusões apresentadas, a expedição de ofício à Secretaria para que prestasse os esclarecimentos e apontasse medidas a serem adotadas para a correção das anomalias verificadas.

Em suas razões, a Secretaria esclareceu, em apertada síntese, quanto aos processos selecionados na amostra, bem como quanto às recomendações propostas, que:

a) O projeto de contenção de encostas ainda não se encontrava finalizado, não sendo possível a emissão da Carta de Obrigação;

b) Diversas informações prestadas pela Secretaria não se referiam aos processos Administrativos objeto do exame da Auditoria;

c) Não é obrigatória a assinatura do proprietário na via do Termo de Responsabilidade de Preservação e Área Verde juntada ao Processo Administrativo

d) A Portaria n.º 05/SVMS-G/06, que deu suporte ao Laudo de Avaliação Ambiental, não exigia o atendimento da densidade arbórea, sendo posteriormente retificado o Laudo, porém na vigência da Portaria nº 026/SVMA-G/2008;

e) Com relação à elaboração de manuais de procedimentos técnicos para as áreas envolvidas no processamento dos Termos de Compromisso Ambiental, o Diretor da Divisão de Proteção e Avaliação Ambiental - DPAA/DEPAVE reconheceu a necessidade e sugeriu que fossem ouvidos outros setores como a Assessoria Jurídica sendo que a Diretora do DEPAVE.1 informou que vem desenvolvendo trabalho conjunto com os técnicos da Câmara de Compensação Ambiental - CCA e do Gabinete para a elaboração de manual, para posterior submissão ao colegiado da CCA.

Quanto às conclusões das Auditorias, assim se posicionou:

a) O estoque de processos ocorre em função de legislação que estabelecia a manutenção dos espécimes plantados e transplantados por dois anos, mas a área técnica está estudando a possibilidade de encerrar os processos com mais de 5 (cinco) anos, após análise. Esta justificativa é a mesma utilizada quanto aos meios necessários à fiscalização e à formalização dos TCA's ;

b) No que se refere à possível responsabilidade de servidores foi encaminhado Parecer da Comissão de Apuração Preliminar (fls. 179/188), designada pela Portaria nº 039/SVMA.G/2010, constituída para a apuração das irregularidades apontadas no Relatório da Auditoria realizada no período de 7 de agosto a 11 de outubro de 2007;

c) Relativamente à efetivação do responsável pela Divisão Técnica de Proteção e Avaliação Ambiental – DPAA informou que o Departamento de Parques e Áreas Verdes, que integra em sua estrutura a Divisão Técnica de Proteção Ambiental, já está representado pelo seu Diretor.

A Coordenadoria V entendeu que os argumentos apresentados não se mostraram suficientes para alterar as conclusões alcançadas, revendo, porém, aquela que sugeria a inclusão de membro responsável pela Divisão Técnica de Proteção e Avaliação Ambiental – DPAA – junto à Câmara de Compensação Ambiental.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral opinaram no sentido do conhecimento e registro da Auditoria realizada.

Antes de encerrar a instrução processual, identifiquei a existência do processo TC n.º 72-00**1.852.08-18**, que cuidou de Auditoria Programada destinada a avaliar os recursos compensatórios decorrentes da formalização dos Termos de Compromisso Ambiental, e do TC n.º 72-00**1.763.10-04**, que cuidou de verificar o cumprimento de determinações previstas naquele processo.

Determinei, então, face à conexão de conteúdo, fossem os elementos daqueles autos carreados ao presente processo para julgamento único da matéria.

A Coordenadoria V, em nova análise, desta feita quanto aos novos elementos colacionados aos autos, apontou que, das conversões de compensações ambientais, restava pendente de atendimento aquela tratada no TCA n.º 062/2002, sendo certo que o processo estava aguardando vistoria na Divisão de Proteção e Avaliação Ambiental.

Quanto aos processos arquivados, sem o encerramento definitivo dos compromissos ambientais firmados, desarquivados em 2009, a Auditoria apontou que restavam pendentes de conclusão os referentes aos Termos n.ºs 2 e 35, ambos de 1998, e 9/1999.

Oficiados para prestarem seus esclarecimentos, os responsáveis pela Câmara de Compensação Ambiental informaram, que o TAC n.º 062/2002 vem sendo tratado pelo Departamento de Controle da Qualidade Ambiental – DECONT, uma vez que restou caracterizada infração ambiental. Quanto ao Termo de Compromisso Ambiental n.º 2/1998, esclareceu que, tendo em vista a impossibilidade de se estabelecer relação entre a vegetação encontrada e aquela prevista no Termo, deliberou-se pelo arquivamento do processo. Em relação aos demais Termos restam pendências que estavam sendo equacionadas pelas áreas competentes.

A Coordenadoria V concluiu no sentido que, de fato, restam processos pendentes de solução, conforme a própria Câmara reconheceu em suas justificativas. Registrou, ainda, que a Secretaria restringiu sua ação aos processos identificados pela Tribunal, sem evidências de que tenha ocorrido uma verificação ampla em seu banco de dados.

Sugeriu, ao final, que a Secretaria elabore procedimentos que impeçam o arquivamento de processos sem que TCA chegue ao estágio de emissão de Termo de Recebimento Definitivo.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acrescentou informação no sentido de que o Processo Administrativo referente ao TCA n.º 2/1998 foi arquivado e, no mais acompanhou o relatório da Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou no sentido de que a Auditoria reúne condições para ser conhecida, acompanhando a Secretaria Geral quanto às recomendações pertinentes.

É o relatório.

VOTO

Conheço da Auditoria realizada para registro.

De outra parte, verifica-se pela instrução processual realizada, que o gerenciamento dos Termos de Compromisso Ambiental apresenta controles que não se mostram suficientes para atestar o fiel cumprimento do pactuado entre as partes.

Outro fato que causa espécie se refere ao arquivamento de processos sem a devida emissão de Termo de Recebimento Definitivo, o que implica dizer que não houve fiscalização que comprovasse a sua execução. Diante disso, determino, nesta quadra, que a Secretaria:

1) Proceda ao levantamento dos processos já arquivados, para que se verifique o integral cumprimento dos Termos pactuados, apurando-se a responsabilidade, acaso existente, quanto ao seu indevido arquivamento;

2) Adote providências no sentido de estruturar o setor competente de mecanismos que permitam a efetiva fiscalização dos TCA's pactuados.

Oficie-se ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Fernando Haddad; ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, Antônio Donato Madormo, ao Vereador Gilson Barreto, Presidente da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo, dando-lhes conta do teor desta decisão.

De igual modo, proceda-se ao encaminhamento de meu Relatório e Voto ao Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente e ao Coordenador da Câmara Técnica de Compensação Ambiental, desta feita para a adoção das providências que permitam a correção, no prazo de 6 (seis) meses, das irregularidades constatadas.

Determino, por fim, à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que inclua no Plano Anual de Fiscalização do exercício de 2017, procedimento fiscalizatório destinado a verificar o cumprimento das determinações aqui exaradas.