TC 2.150/2012

AUDITORIA EXTRAPLANO. SVMA. Verificação da regularidade dos procedimentos adotados no tocante à conversão de compensações e reparações ambientais em obras. TAC. Inobservância dos fatores atenuantes e agravantes no cálculo do valor da multa simples. Tratamento diferenciado em relação aos infratores ambientais no cálculo das penalidades. Apreciação de recursos protocolizados intempestivamente. Edição do Dec. Mun. 54.421/13, alterou o percentual do desconto de multa para 40%, em consonância, com a legislação federal. Decreto 6.514/08. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO de aperfeiçoamento e ampliação das funcionalidades do banco de dados de multas cadastradas; de observação criteriosa das disposições normativas, principalmente no tocante à necessidade da relação direta da compensação ambiental por meio de obras e serviços com a eliminação, redução ou recuperação do dano ambiental praticado e com incremento de áreas verdes; e esforços no sentido de tornar mais eficiente o processamento dos Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Compromisso Ambiental. Votação unânime.

3.037ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Processo julgado em bloco, nos termos da Resolução 6/2017 desta Corte, do qual é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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, uma vez que os objetivos do trabalho foram alcançados.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Origem que:

• aperfeiçoe e amplie as funcionalidades do banco de dados de multas cadastradas, de modo a permitir um maior controle das penalidades aplicadas;

• envide esforços no sentido de tornar mais eficiente o processamento dos termos de ajustamento de conduta e termos de compromisso ambiental;

• observe criteriosamente as disposições normativas, principalmente no tocante à necessidade da relação direta da compensação ambiental por meio de obras e serviços com a eliminação, redução ou recuperação do dano ambiental praticado e com incremento de áreas verdes.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de maio de 2019.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o TC 2.150/2012 de auditoria extraplano realizada junto à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente com o objetivo de verificar se os procedimentos de formalização e gestão dos Termos de Ajustamento de Conduta – TAC e Termo de Compromisso Ambiental – TCA são adequados.

Em atendimento à Ordem de Serviço 2012.04292.0, os Agentes de Fiscalização designados apresentaram o Relatório da Auditoria Extraplano de fls. 223/257, concluindo o que segue:

4. "- CONCLUSÃO

Os exames realizados por amostragem nos documentos relativos ao processamento de Termos de Ajustamento de Conduta e de Termos de Compromisso Ambiental para a reparação de danos ambientais e compensação de manejo arbóreo autorizado evidenciaram infringências e impropriedades que demandam correção e aprimoramento por parte da SVMA.

4.1 Infringências

4.1.1 A regra da densidade arbórea não foi observada em diversos TCAs firmados com base em Laudos de Avaliação Ambiental elaborados pelos técnicos da DPAA e ratificados pelo colegiado da Câmara de Compensação Ambiental, desatendendo ao que dispõe a Portaria 44/10-SVMA (subitem 3.1.2).

4.1.2 SVMA continua concedendo desconto de 90% no valor da multa simples, tendo como amparo legal o DM 42.833/03, que tem como base o DF 3.179/99, revogado pelo DF 6.514/08 que alterou esse percentual para 40% (subitem 3.2.2).

Não ficou evidenciado nos processos de ajustamento de conduta examinados a aplicação do disposto no artigo 11, DF 6.514/08 que determina observância dos fatores atenuantes e agravantes no cálculo do valor da multa simples (subitens 3.2.3 e 3.2.6 e 3.2.7).

Pela não observância dos fatores de reincidência na aplicação de penalidades - art. 11, DF 6.514/08 (subitem 3.2.3). Constituição Federal - CF/88, artigo 5º, caput, pelo tratamento diferenciado em relação aos infratores ambientais no cálculo das penalidades (subitem 3.2.5).

Pela apreciação de recursos protocolizados intempestivamente - artigos 113 e 115, parágrafo único DF 6.514/08 (subitem 3.3.1).

4.1.1 Na conversão das compensações ambientais em serviços e obras destacam-se a contratação de levantamentos planialtimétricos, projetos básicos e executivos que atualmente absorvem cerca de 59.000 mudas de conversão, atingindo aproximadamente o valor de R$ 22.500.000,00, contrariando o que preceitua a Portaria 44/10-SVMA que prevê a possibilidade de conversão da compensação ambiental em serviços e obras, desde que relacionados com a eliminação, redução ou recuperação do dano ambiental e com o incremento de áreas verdes (subitem 3.4.2).

4.2 Impropriedades

4.2.1 O banco de dados do cadastramento das multas aplicadas carece de funcionalidades básicas, que dificultam a consulta ao histórico de penalidades para subsidiar o cálculo correto dos fatores de reincidência (subitem 3.2.4).

4.2.2 O TAC 069/09 foi recebido em 25.09.12 sem a aplicação de desconto no valor da multa, a despeito de já estar sendo adotado na SVMA o procedimento de concessão desse desconto independentemente de ter sido solicitado o termo de ajustamento no ato de apresentação do recurso em 2ª instância, tendo como amparo o parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município – PGM (fls. 59/60), opinando pela não obrigatoriedade de solicitação de TAC antes da decisão do Secretário (subitem 3.2.5).

4.2.3 A empresa América Latina Logística S/A, embora possua diversos autos de infração e penalidades (desde 2008), até o presente momento não formalizou TAC e nem teve as multas não pagas encaminhadas para inscrição em dívida ativa, em função da morosidade no julgamento dos recursos em 1ª e 2ª instâncias (subitem 3.3.1).

4.2.4 A SVMA deferiu cancelamento de auto de infração e respectiva penalidade aplicada à empresa Instituto Educacional e Cultural Heisei sem a clara demonstração do fundamento legal (subitem 3.3.2).

4.2.5 Concessão de Termo de Recebimento Parcial para o TCA 008/2006 sem o cumprimento das principais cláusulas da compensação ambiental, sendo que até o momento não há evidências do cumprimento das obrigações firmadas no ajuste (subitem 3.4.2).

4.2.6 Em visita ao local das obras do Parque Horto do Ipê no dia 17/09/2012, foram identificadas anomalias nos serviços que já foram objeto de recebimento provisório (subitem 3.4.3).

4.2.7 Simulação efetuada por esta Auditoria objetivando a comparação entre os custos envolvidos na reparação de dano ambiental (TAC) e compensação por manejo arbóreo (TCA), indicou que pode ser economicamente vantajoso realizar o manejo sem autorização, expondo-se ao risco de ser autuado pela fiscalização e futura formalização de TAC (item 3.5).

4.3 – Recomendações

4.3.1 Encaminhar proposta de alteração do DM 42.833/03 visando sua compatibilização com a legislação federal vigente, especialmente no que se refere ao desconto concedido no valor da multa simples.

4.3.2 Ampliar as funcionalidades do banco de dados de multas cadastradas, permitindo de forma eficiente a consulta ao histórico de penalidades para subsidiar o cálculo correto das penalidades nas reincidências.

4.3.3 Justificar os motivos do acúmulo de penalidades não julgadas e não convertidas em Termos de Ajustamento de Conduta com a empresa América Latina Logística S.A.

Oficiada, a Origem encaminhou sua defesa, acostada às fls. 266/284, que foi devidamente analisada pela Equipe de Auditoria, às fls. 287/292, restando mantidos os apontamentos iniciais.

A AJCE, fls. 295/300, acompanhou a Especializada, contudo, observou não terem sido intimados os responsáveis para conhecimento das conclusões alcançadas.

Asseverou ainda, no tocante à conclusão contida no item 4.1.2 do relatório de Auditoria, fls. 233/256, que "o Decreto Municipal 42.833/03 foi revogado em 4/10/2013 pelo Decreto Municipal 54.421/13 (cópia anexa), que, entre outras medidas alterou a percentagem de desconto de multa para 40%, em consonância, nesse ponto, com determinação contida no parecer proferido no TC 923.11-24 (balanço do exercício de 2010)."

Os responsáveis pelas áreas auditadas foram oficiados, consoante determinação de fl. 301, apresentando suas respectivas defesas (Secretaria do Verde e do Meio Ambiente às fls. 311/313 e 314/356; Sr. Robson Maida Profenzano às fls. 360/370; Milton Tadeu Motta às fls. 371/384 e José Roberto Sergio às fls. 385/413).

Instada a se manifestar, a SFC procedeu à análise das defesas apresentadas, concluindo conforme segue:

Após a apreciação dos argumentos apresentados, concluímos que não foram suficientes para alterar as conclusões do relatório de auditoria de fls. 223/256.

Em relação à impropriedade indicada no item 4.2.4 – aplicação de penalidade à empresa Instituto Educacional e Cultural Heisei, ratificamos a necessidade de esclarecimento quanto à manutenção da primeira multa e a duplicação da segunda, considerando a justificativa apresentada.

A AJCE, em nova manifestação de fls.433/435, apontou que os esclarecimentos oferecidos pela Origem, não tiveram o condão de modificar a análise inicialmente feita por AUD. Entendendo que os objetivos da Auditoria foram alcançados.

A PFM, às fls. 437/439, anotou que a Origem demonstrou estar adotando, na esfera de sua competência, as providências cabíveis no sentido do aperfeiçoamento dos procedimentos intrínsecos à conversão de compensações e reparações ambientais e opinou pelo conhecimento e registro da presente auditoria.

Provocada a se manifestar, a Secretaria Geral, em seu parecer de fls. 447/452, concluiu que "a presente Auditoria extraplano deve ser conhecida para registro, podendo ser determinado o seu arquivamento, por ter alcançado seu objetivo de apurar se os procedimentos adotados na gestão dos Termos de Compromisso Ambiental e Termos de Ajustamento de Conduta são adequados."

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a auditoria extraplano realizada junto à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente com o objetivo de verificar se os procedimentos de formalização e gestão dos Termos de Ajustamento de Conduta e o Termo de Compromisso Ambiental são adequados.

As constatações sintetizadas pela Auditoria às fls. 223/257 demonstram diversas impropriedades e infringências nos procedimentos adotados pela pasta, entre as quais destacam-se (i) não observância dos fatores atenuantes e agravantes no cálculo do valor da multa simples; (ii) não observância dos fatores de reincidência na aplicação de penalidades; (iii) tratamento diferenciado em relação aos infratores ambientais no cálculo das penalidades (iv) apreciação de recursos protocolizados intempestivamente; (v) não observância a regra da densidade arbórea e (vi) desconto no valor de multas, tendo como amparo legal o DM 42.833/03, que tem como base o DF 3.179/99, revogado pelo DF 6.514/08 que alterou esse percentual para 40%.

Constatou ainda, a Área Auditora, que na conversão de compensação ambiental em serviços e obras a pasta não observou a portaria 44/10-SVMA, que prevê a "possibilidade de conversão da compensação ambiental em serviços e obras, desde que relacionados com a eliminação, redução ou recuperação do dano ambiental e com o incremento de áreas verdes."

Quanto ao apontamento referente ao desconto de 90% incidente sobre o valor da multa simples, em afronta ao Decreto Federal 6.514/08, ressalto que a origem seguia o preconizado no Decreto Municipal 42.833/03, que à época era instrumento normativo vigente.

A pasta corrigiu esta incongruência posteriormente, com a edição do Decreto Municipal 54.421/13, que, entre outras medidas alterou o percentual do desconto de multa para 40%, em consonância, nesse ponto, com a legislação federal, razão pela qual considero superado o apontamento.

Ante o exposto CONHEÇO da presente Auditoria para fins de registro por entender que os objetivos do trabalho foram alcançados.

DETERMINO à Origem que:

- Aperfeiçoe e amplie as funcionalidades do banco de dados de multas cadastradas, de modo a permitir um maior controle das penalidades aplicadas.

- Envide esforços no sentido de tornar mais eficiente o processamento dos Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Compromisso Ambiental.

- Que observe criteriosamente as disposições normativas, principalmente no tocante à necessidade da relação direta da compensação

ambiental por meio de obras e serviços com a eliminação, redução ou recuperação do dano ambiental praticado e com incremento de áreas verdes.

Após as comunicações de praxe ARQUIVEM-SE os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.