EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-002.380.08-66

REPRESENTAÇÃO. SUBPREFEITURA. Obstrução em ruas. Áreas de preservação ambiental. Matéria não competente ao Tribunal. NÃO CONHECIDA. Votação por maioria.

Legislação citada: Art. 71, caput, CF. Arts. 47 a 53, LOMSP. Art. 18, Lei 9.167/80. Dec. Mun. 34.049/94. Art. 1º, Dec. Mun. 30.443/89.

2.760ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI, em não conhecer do pedido, porque a matéria não se insere nas competências constitucionais deste Tribunal.

Vencido o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator, nos termos do relatório e voto apresentados, que conheceu da representação e, no mérito, julgou-a improcedente.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda “ad hoc” JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 20 de agosto de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte

RELATÓRIO

Cuida-se, nestes autos, da Representação formulada contra a atuação da Subprefeitura de Campo Limpo, interposta pelos Senhores Reno Rodriguez Luz, Astir Bezerra e Pedro Carlos da Silva, solicitando providências deste Tribunal, referentes às várias solicitações não atendidas por aquela Subprefeitura em relação à obstrução do trecho que compreende a Rua Clipperton e a Rua Ambrizette, constituindo áreas do Jardim Paraíso e áreas reservadas do Jardim Fonte do Morumbi.

Os Representantes afirmam, em síntese, que:

• Possuem propriedades localizadas na Rua Clipperton – Jardim Fonte do Morumbi, e que mesmo após inúmeras reclamações junto à Subprefeitura do Campo Limpo, até o momento da entrada da Representação nesta Corte, não lograram êxito em ter o acesso às suas propriedades, através desta rua. Asseveraram que dependem da demarcação e limpeza do trecho da citada rua, a qual encontra-se tomada por vegetação nativa, já declarada em laudo pericial como não sendo objeto de preservação ambiental, conforme laudo de folha 13.

• Que tal situação foi agravada pela colocação de blocos de pedra no início do trecho em questão. Blocos estes colocados pela Associação Cultural e de Cidadania Panamby, com a finalidade de obstruir o acesso ao leito da rua e, consequentemente, às propriedades dos Representantes.

• Que a Associação Cultural e de Cidadania Panamby assinou um Termo de Cooperação com a Prefeitura de São Paulo, comprometendo-se a preservar a área pública e a respeitar a largura de 10 metros para a rua Clipperton e definindo o seu traçado de forma a evitar que nele fiquem contidas árvores de grande porte e seja, na medida do possível, respeitada a distância mínima de 15 metros do leito do córrego.

• Que a Rua Cliperton se situa entre duas áreas públicas, as quais a Associação supracitada afirma existirem espécimes arbóreos preservados. Por outro lado, afirmam os Representantes que a Subprefeitura de Campo Limpo vem protelando a solução para essa questão, a qual já se prolonga desde 2003.

Diante da situação relatada, os Representantes requereram providências desta E. Corte de Contas para encerrar de vez tal questão, com o reconhecimento do direito ao acesso às suas propriedades, determinando prazo para desimpedimento da rua e a responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

O então Conselheiro Relator encaminhou Ofício ao Subprefeito de Campo Limpo, assinalando o prazo de 15 dias para que a Subprefeitura apresentasse manifestação acerca do alegado pelos requerentes.

Em resposta, o Subprefeito de Campo Limpo informou que a rua Clipperton é via pública oficial, com largura projetada de 14 metros, conforme Decreto nº 34.049/94, no setor 301, quadras 31 e 66 de loteamento aprovado na Vila Andrade.

Informou, também, haver como óbices à abertura do leito carroçável dessa via, a necessidade de supressão de espécimes arbóreos e a existência de fio d'água lindeiro ao traçado do leito, motivo pelo qual a matéria foi submetida à apreciação da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente através do Processo Administrativo nº 2008-0.274.771-6.

Tal processo administrativo encontrava-se, à época, na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, pendente da elaboração de laudo técnico e parecer conclusivo, conforme orientação firmada pela própria SVMA. Atualmente, o referido PA ainda está em tramitação, encontrando-se fisicamente na Subprefeitura do Campo Limpo, na Divisão de Áreas Verdes.

Esclareceu que a Subprefeitura do Campo Limpo não autorizou a obstrução da via e que as pedras que se encontravam no local foram retiradas em 15/12/2008 pela Coordenadoria de Projetos e Obras da Subprefeitura.

Encaminhada a Representação à Auditoria, esta produziu o Relatório de fiscalização, com as seguintes conclusões:

"1. O processo administrativo foi autuado em setembro de 2008, com base na ficha de solicitação de pavimentação da rua Clipperton datada de julho de 2008 (folhas 87/88).

2. Foi juntado à folha.89, o Relatório de Vistoria realizado pelo Engenheiro Agrônomo da Subprefeitura do Campo Limpo, onde foi declarado que a vegetação do leito carroçável não é considerada patrimônio ambiental de acordo com o artigo 1º do Decreto nº 30.443/89 – Carta 43 do Documento de Vegetação Significativa do Município de São Paulo, bem como foi constatado fio d'água lindeira ao leito carroçável.

3. Às folhas 90/106 foram juntadas plantas e fotos do local em questão.

4. À folha 108, consta informação do Coordenador de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Subprefeitura do Campo Limpo de setembro de 2008, de que a rua Clipperton é oficial pelo Decreto nº 34.049/94 e possui largura de 14.000 metros. (sic)

5. À folha 109 consta o encaminhamento à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA/DEPAVE – para conhecimento e providências pertinentes, datado de setembro de 2008.

6. À folha 112, em janeiro de 2009, o Engenheiro Agrônomo José Ricardo R. Hoffmann, Diretor do DEPAVE/DPAA, restituiu o processo administrativo a Subprefeitura do Campo Limpo para que fosse instruído de acordo com a Portaria 26/SVMA-G/2008.

7. A Subprefeitura do Campo Limpo elaborou o levantamento planialtimétrico do local, demarcando o leito carroçável, conforme planta encartada à folha 114, bem como o relatório de vistoria realizado pelo Núcleo de Gestão Descentralizada – Sul da SVMA, folha116 e 116/verso, encaminhando novamente a SVMA/DEPAVE em maio de 2009.

A seguir, em entrevista com o Engenheiro Agrônomo Jefferson Steinberg, R.F. nº 598.209.0.00, a quem o processo foi distribuído na SVMA/DEPAVE para realização da vistoria e emissão do laudo técnico, fomos informadas que o processo administrativo havia sido devolvido pela Subprefeitura do Campo Limpo com a instrução incompleta, tendo em vista a Portaria 26/SVMA.G/2008, e que por essa razão, seria novamente devolvido a Subprefeitura.

A Portaria 26/SVMA.G/2008 (fls.121/133) disciplina os critérios e procedimentos de compensação ambiental pelo manejo por corte, transplante, ou qualquer outra intervenção, de caráter excepcional, para viabilização de:

I. Projeto de edificação.
II. Parcelamento do solo.
III. Obras de infraestrutura.
IV. Obras de utilidade pública e/ou interesse social.

O entrevistado alegou também, que não foi encaminhada a planta de situação pretendida (anexo III da Portaria 26), bem como o detalhamento de como será o tratamento dado à água existente no local em questão, afirmando, por fim, que mesmo que a área em questão fosse de preservação ambiental, tal fato não seria óbice para efetuar uma intervenção como a aqui discutida, desde que atendesse os ditames legais.

Por fim, trazemos a informação de que conversamos por telefone em 02/06/09 com o Subprefeito do Campo Limpo, Sr. Luiz Ricardo Santoro, que afirmou ter encaminhado o levantamento planialtimétrico do local para a SVMA/DEPAVE, confirmando a informação dada pelo Engenheiro Agrônomo entrevistado.".

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo não recebimento da representação em exame, uma vez que não atende aos requisitos de admissibilidade previstos em lei, por entender que a discussão envolvendo o desbloqueio de via refoge à competência desta Corte, sendo de sua competência o controle financeiro das atividades públicas, exercido como auxílio ao poder Legislativo nos termos da Constituição Federal e Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, à folha 149, no mesmo sentido da AJCE, requereu o não acolhimento da Representação.

Por seu turno, a Secretaria Geral também acompanhou o entendimento dos Órgãos pré-opinantes, pelo não conhecimento da presente representação, vez que seu objeto não é matéria de competência desta Corte de Contas.

A seguir, foram juntados aos autos, pelos Representantes, documentos referentes ao caso, envolvendo fatos novos. Desta forma, por determinação do Conselheiro Relator, foi solicitada nova manifestação da Auditoria sobre as informações técnicas pertinentes à matéria.

Após a análise da documentação juntada, a Auditoria concluiu que o deslinde da questão dependeria de elaboração de laudo técnico que justificasse a existência de interesse público em caso de desapropriação da área em tela. Nas palavras da Auditoria:

"Entendemos que diante do relatado nos laudos de vistoria realizados, não há um consenso quanto aos dados técnicos apresentados, tais como: ser ou não a área de preservação permanente, ser ou não a área de preservação ambiental, disparidade quanto à metragem e a declinidade da área, a vegetação existente, o leito carroçável, e por fim, ser a área da rua demarcada ou não. Os pareceres são conflitantes e se faz necessário um laudo conclusivo da área em questão, para justificar o interesse público no caso da desapropriação do local. Diante do exposto, entendemos que esta Coordenadoria, no âmbito de suas atribuições institucionais, não tem como opinar, pois refoge o âmbito de sua competência.".

Em nova manifestação, a Secretaria Geral exarou parecer opinando pelo não conhecimento da presente Representação, uma vez que seu objeto não é matéria de competência desta Egrégia Corte de Contas.

Sustentou que de acordo com o artigo 71, *caput*, da Constituição Federal, artigos 47 a 53, da Lei Orgânica do Município de São Paulo e no artigo 18, da Lei Ôrgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, é de competência desta E. Corte de Contas o controle financeiro das atividades da Administração Pública, exercido como auxílio ao Poder Legislativo.

No caso em questão, ainda que se encontrasse pendente de providências o problema dos Representantes, o mesmo não se inseria no âmbito de competências desta Egrégia Corte de Contas, não havendo como se admitir que o órgão de controle externo, no exercício de suas atribuições constitucionais, substitua o Administrador.

Diante do exposto, opinou pelo não conhecimento da presente Representação, sem prejuízo das recomendações e/ou determinações que o Conselheiro Relator julgasse necessário.

É O RELATÓRIO.

VOTO

Trata-se de petição direcionada a esta Corte de Contas solicitando providências deste Tribunal, referente às várias solicitações não atendidas pela Subprefeitura do Campo Limpo, em relação à obstrução do trecho que compreende a Rua Clipperton e a Rua Ambrizette, constituindo áreas do Jardim Paraíso e áreas reservadas do Jardim Fonte do Morumbi.

Preliminarmente, anoto que a Assesssoria Jurídica de Controle Externo exarou parecer opinando pelo não conhecimento da Representação, entendendo que o objeto requerido – determinação para que agente público execute ou adote providências no âmbito de sua competência – não se insere no rol das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, a AJCE citou o disposto no artigo 71, *caput*, da Constituição Federal e, por simetria, os artigos 47 a 53 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que tratam das competências materiais do Tribunal de Contas do Município, para justificar o não conhecimento da Representação.

No entanto, a matéria que aqui se trata merece uma discussão que extrapola os limites do texto legal, num exercício de interpretação extensiva da norma posta. Isso porque a interpretação da norma constitucional deve buscar a máxima efetividade, indo muito além da mera literalidade do texto legal.

Muitos estudiosos do Controle Externo defendem que a atuação dos Tribunais de Contas não seja de mero auxílio técnico do Poder Legislativo. Por exemplo, nas palavras de Elpídio Paiva Luz Segundo:

"Em um entendimento adequado ao paradigma do Estado Democrático de Direito, um controle da gestão pública deve ser realizado em uma arena ampliada com a participação de diversos atores: Executivo, Legislativo, Judiciário, Indivíduos, Empresas Privadas, Movimentos Sociais, Organizações Não Governamentais, dentre outros, em redes interconectadas, para realizar a cidadania. É mister, também, discutir novas formas, funções e competências dos Tribunais de Contas (...)". ***LUZ SEGUNDO, Elpídio Paiva****. A função jurisdicional do Tribunal de Contas no horizonte do Estado Democrático de Direito. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 80, set 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php? n_link= revista_artigos_leitura&artigo_id=8319>. Acesso em ago 2014*.

Prossegue, ainda, o aludido autor:

"O Tribunal de Contas não possui somente atividade judicante, pois exerce outras funções na estrutura de funcionamento do Estado. À função jurisdicional do órgão, pode-se acrescer a quase-administrativa, a de auxiliar

do Legislativo ***e a de ombudsman****, ou seja, se trata de um órgão de matriz constitucional policêntrico.*

A função de ombudsman é uma ***forma de controle social****, na esfera do Tribunal de Contas e ocorre quando o órgão recebe representações de cidadãos que relatam irregularidades na Gestão da coisa Pública e o Tribunal determina as medidas cabíveis, aproximando os poderes públicos constituídos do cidadão concreto."* ***LUZ SEGUNDO, Elpídio Paiva,*** op. cit.

Fiz essa digressão porque, no caso em questão, em relação aos requisitos de admissibilidade da Representação, no tocante à questão de fundo – meio ambiente - tenho entendimento divergente da AJCE e da Secretaria Geral. Isso porque, em se tratando de matéria controvertida – supressão ou não de área verde nativa - entendo que a questão merece ser apreciada por este Pleno.

Em outras palavras, no entendimento dos Órgãos pré-opinantes desta Casa, a Representação não reúne condições de conhecimento por entender que a discussão envolvendo o desbloqueio de via refoge à competência desta Corte, sendo esta, precipuamente, o controle previsto no *caput* do artigo 71 da Constituição Federal, em apoio ao Poder Legislativo.

No presente caso, os Representantes requerem desta Corte de Contas que adote providências com vistas a compelir o Subprefeito de Campo Limpo a atender solicitação formulada pelos representantes, qual seja, de que aquela Subprefeitura promovesse a desobstrução de via pública, presente no traçado original do loteamento, para uso dos moradores dos condomínios que circundam a área.

Sustentam os Representantes que a aludida Rua Clipperton, mesmo tendo sido projetada como "via interna" dos condomínios que a circundam, deve ser considerada **via oficial**, nos termos do parágrafo único do artigo 9º do Decreto Municipal nº 34.049, de 23.03.1994, que dispõe:

*"****art. 9º****. Quando se tratrar de conjuntos habitacionais implantados por agentes promotores previstos no artigo 1º do Decreto 31.601, de 26 de maio de 1992, as vias principais de acesso ao conjunto habitacional* ***serão consideradas oficiais****, independente da zona de uso na qual se situem.*

Parágrafo único*: Enquadram-se no caput desse artigo as* ***vias internas*** *dos conjuntos habitacionais já implantados ou em fase de implantação pelos agentes promotores previstos no art. 1º do Decreto nº 31.601, de 26 de maio de 1992, observado o disposto no seu artigo 21."*

No entanto, conforme se pode verificar pelas fotos colacionadas nos autos, a referida Rua Clipperton era ladeada por formações arbóreas de mata nativa em vias de recomposição de sua forma natural. Além disso, segundo relatórios presentes nos autos, existe um pequeno córrego que brota do interior desta mata e segue margeando o traçado da via.

Porém, em que pese a presença desta formação natural, que bravamente resistiu ao avanço do mercado imobiliário, a Subprefeitura do Campo Limpo havia dado andamento ao processo de abertura da rua, Processo Administrativo nº 2008-0.274.771-6, o que colocava em risco a mata nativa ali presente.

O processo administrativo foi encaminhado ao DEPAVE para autorização do corte da vegetação. A SVMA devolveu o processo solicitando a identificação das espécies arbóreas ali existentes. Como o estudo realizado pela Subprefeitura não apresentava o cadastro arbóreo, a SVMA, através do coordenador de biodiversidade, elaborou relatório pormenorizado no qual concluiu que a área em questão deve ser classificada como APP – Área de Preservação Permanente, com declividades de 40% a 100% coberta de vegetação (PA 2008-0.274.771-6).

No referido processo de abertura de rua, consta despacho de próprio punho proferido pelo então Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente, em 18.08.2009, no qual afirma que:

"(...) ainda em junho de 2009, em vistoria no local, constato que a abertura de rua significaria acometimento de crime ambiental. Asssim, determino a desapropriação do lote com matrícula nº 301.066.0022 (...) Este lote possui aproximadamente 900m^2 e somado às áreas públicas contíguas poderá constituir parque de contemplação (...)

A partir deste despacho, a municipalidade editou o Decreto Municipal nº 50.959, de 29.10.2009, no qual declarou de utilidade pública, para desapropriação, os imóveis particulares situados no Distrito de Vila Andrade, da Subprefeitura de Campo Limpo, necessários à implantação de parque municipal. Este Decreto selou, de maneira definitiva, a demanda instalada em torno da Rua Clipperton, uma vez que seu traçado original foi incorporado ao parque municipal ali existente.

Por fim, destaco que através da Ação de Desapropriação nº 0051301-07.2012.8.26.0053, da 11ª Vara da Fazenda Pública, a Municipalidade foi imitida na posse do imóvel em questão, conforme Auto de Constatação e Imissão na Posse constante nos autos da referida Ação de Desapropriação.

Diante de todo o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a presente Representação, por conter solicitação estranha à competência desta Corte de Contas.

No entanto, por tratar de matéria de interesse público – preservação do meio ambiente – permiti-me trazer ao conhecimento deste Pleno o tema aqui tratado, bem como seu desfecho favorável ao interesse da sociedade, para ressaltar, mais uma vez, a necessidade da retomada das atividades do Grupo Ambiental desta Corte de Contas, bem como da importância da realização de Auditorias Ambientais no âmbito da Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto, Senhor Presidente.

Declaração de voto apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim:

Não conheço do petitório porque a matéria nele veiculada não se insere nas competências constitucionais deste Tribunal.