EM TRAMITAÇÃO

JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-003.032.09-04

INSPEÇÃO. TERMO DE COMPROMISSO AMBIENTAL. SVMA. Verificação de cumprimento. Remoção e plantio de árvores. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

Legislação citada: Dec. 53.889/13; Art. 251, Plano Diretor.

2.679ª 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 presente inspeção para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, consoante os pronunciamentos unânimes dos Órgãos Técnicos desta Casa, que a Administração envide todos os esforços voltados à melhoria e ao aperfeiçoamento de suas ações, visando a afastar as impropriedades detectadas quando da formalização de futuros Termos de Compromisso Ambiental.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, quanto ao Termo de Compromisso Ambiental 34/2008 e seu respectivo aditamento, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC deste Tribunal que realize nova inspeção, objetivando verificar se as irregularidades captadas foram corrigidas, se ainda existem pendências entre os signatários do referido instrumento e se o eventual descumprimento do TCA redundou em danos ao meio ambiente, sem prejuízo do exame de outras questões que venham a ser suscitadas pela equipe responsável pelos trabalhos.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Senhor Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente e ao Subprefeito Sé, dando conta do teor deste Acórdão.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, consoante proposta do Conselheiro DOMINGOS DISSEI, em determinar a apuração da responsabilidade

administrativa dos servidores tanto da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA como da Subprefeitura Sé.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio do presente processado à SFC, para as anotações e providências em face do ora decido, arquivando-se, na sequência, os autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de maio de 2013.

EDSON SIMÕES – Presidente.

ROBERTO BRAGUIM – Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de Inspeção instaurada consoante Memorando Exp. RB nº 099/2009, por mim subscrito na qualidade de Relator Especial do Meio Ambiente e Acessibilidade, o qual acabou posteriormente consubstanciado na Ordem de Serviço nº 2009.01638.1, com o objetivo de verificar se o Termo de Compromisso Ambiental nº 34/2008, firmado entre a Subprefeitura Sé – SP-Sé e a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, foi efetivamente cumprido, observando-se, sem prejuízo da coleta de outras informações pertinentes à matéria, os seguintes pontos:

1) Identificar, no contrato, as condições e quantidades estabelecidas no que toca às alterações da logística arbórea da avenida;

2) Verificar as regras estabelecidas no Termo de Compromisso Ambiental para o transplante e corte de árvores, bem como demais atribuições ali ajustadas;

3) Obter a planta com a localização das árvores removidas e cortadas;

4) Identificar os locais onde seriam replantadas ou plantadas novas árvores;

5) Relacionar as árvores plantadas nos locais das removidas ou cortadas;

6) De posse do material constante dos itens anteriores, realizar vistoria física pela *avenida* para apurar a real quantidade de árvores faltantes em relação ao constante do Termo de Compromisso Ambiental;

7) Obter, junto à Subprefeitura da Sé, os mapas que indiquem fiscalização realizada no sentido de atestar o plantio das 539 árvores no entorno da avenida;

8) Identificar os responsáveis pelas falhas verificadas;

9) Quantificar o valor das multas que deveriam ter sido aplicadas por descumprimento do Contrato.

Cumpre esclarecer que o Termo em questão autorizou, de início, a remoção de 151 (cento e cinquenta e uma) espécies arbóreas e, como contrapartida, a preservação de 215 (duzentas e quinze) árvores ao longo da Avenida Paulista e o plantio de 719 (setecentos e dezenove) mudas de espécies nativas, na forma especificada no Item 1.3 do Termo de Compromisso Ambiental, responsabilizando-se a Subprefeitura Sé pela preservação dos exemplares a serem plantados ou transplantados.

Posteriormente, nos moldes do Aditivo 1 ao ajuste antes referido, foi pactuada a remoção de mais 5 (cinco) árvores, dentre aquelas que seriam originalmente preservadas, compensada pelo plantio de mais 13 (treze) mudas de exemplares arbóreos nativos.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle SFC, depois de minudente exame do Termo de Compromisso e dos procedimentos que dele decorreram, concluiu, conforme Relatório de Inspeção de fls. 351/362, que o ajustado não foi adequadamente cumprido, tendo em conta os seguintes aspectos:

1) Há divergência entre as quantidades autorizadas pelo Termo de Compromisso Ambiental e aquelas constantes das plantas que instruem o Processo Administrativo nº 2007-0.344.235-6, que trata da matéria no âmbito do Executivo: foram cortadas ou transplantadas 5 (cinco) exemplares além do autorizado, não foram preservadas 11 (onze) árvores e deixaram de ser plantadas 99 (noventa e nove) mudas. Ao ver da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, devem prevalecer as quantidades constantes do Ajuste, por se tratar de acordo devidamente formalizado entre as partes;

2) Do Processo Administrativo citado não constam elementos que possibilitem a localização dos 552(quinhentas e cinquenta e duas) mudas que deveriam ter sido plantadas no entorno da Avenida Paulista, tendo ficado inviabilizada, assim, a realização de vistoria para verificar a execução dessa parcela do Termo em apreço;

3) Entre os 74(setenta e quatro) exemplares transplantados, em relação a 20 (vinte) deles houve uso de má técnica, levando ao perecimento de algumas espécies;

4) Dos 215 (duzentos e quinze) exemplares que deveriam ser preservados, não foram localizados 10 (dez);

5) Dos 82 (oitenta e dois) cortes de árvores autorizados, não foram executados 3 (três) deles.

Diante desses lapsos, igualmente diagnosticados pelos agentes públicos responsáveis pela fiscalização do Termo, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente comunicou à Secretaria de Coordenação das Subprefeituras que, apesar do término dos prazos estabelecidos no Termo de Compromisso Ambiental, a compensação não fora realizada a contento. A Secretaria esclareceu, na mesma oportunidade, que, por orientação da Secretaria dos Negócios Jurídicos não poderia exercer em relação à Subprefeitura o poder de polícia que lhe é inerente.

Por fim, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle propôs a oitiva da Assessoria Jurídica de Controle Externo para elucidar se a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente seria competente para aplicar penalidades à Subprefeitura Sé, por descumprimento do Termo de Compensação em foco.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, consoante pronunciamento de fls. 366/369, ponderou que a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente detém, na qualidade de Órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, competência para exercer plenamente suas atividades fiscalizatórias, acompanhando, no mais, o deduzido pela SFC.

Oficiadas para se manifestar a respeito das conclusões alcançadas pelos Órgãos Técnicos desta Casa, a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente prestou os esclarecimentos de fls. 379/387, e a Subprefeitura Sé os de fls. 390/451verso, ambas arrolando as providências adotadas, as quais, segundo entendimento da SFC, corroboraram as conclusões anteriormente alcançadas, no sentido do descumprimento do Termo de Compromisso Ambiental nº 34/2008.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, encampou a postura adotada pela SFC, deduzindo que os elementos trazidos à colação não tiveram o condão de alterar as inferências antecedentemente expostas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, fez suas as palavras da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e da Subprefeitura Sé, no sentido da regularidade dos atos praticados e examinados ao longo deste processado. Na mesma oportunidade, propôs que fossem trazidos aos autos o relatório de todos os plantios e transplantes realizados diante do pactuado por meio do termo de Compromisso em questão, bem como se este já se encerrou e se foi cumprido a contento.

Encerrando a instrução do processo, a Secretaria Geral concluiu, à luz dos elementos que o instruem, especialmente os Relatórios da SFC, que se impõe a necessidade de aprimoramento das ações da Administração, visando a elidir as impropriedades detectadas.

É o relatório.

VOTO

Cumpre esclarecer, em caráter preliminar, que destoa da natureza do presente feito –uma Inspeção – o requerimento da Procuradoria da Fazenda Municipal sobre a necessidade de obtenção informações da Administração a respeito de todos os plantios realizados, a fim de que fosse verificado se o Termo em foco teria sido cumprido em sua plenitude se já se encerrara.

Nos termos da Resolução nº 06/2000 desta Casa,

> *"**Art. 7º** - Inspeções são procedimentos de fiscalização destinados a suprir omissões e lacunas de informação, esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame, ou apurar denúncias sobre matéria de competência do Tribunal.*
>
> ***§ 1º** - As Inspeções serão realizadas por determinação do Relator ou Juiz Singular, das Câmaras ou do Plenário.*
>
> ***§ 2º** - Os relatórios das Inspeções serão anexados nos processos onde foram determinadas."*

Denota-se, da mera leitura do dispositivo transcrito, que o procedimento fiscalizatório ***Inspeção*** envolve a captação de dado momento e de certo aspecto do ato em estudo, para municiar, se for o caso, o exame mais aprofundado da matéria, em procedimento próprio.

Inspeção não se confunde nem com Auditoria nem com acompanhamento, hipóteses em que se poderia avaliar da pertinência de serem colhidas as informações requeridas pela PFM, as quais, no caso dos autos, são desnecessárias, pois em nada poderiam interferir nas conclusões alcançadas e que, caso assim decida este Colegiado, serão devidamente registradas.

Ultrapassada essa questão preambular, passo ao voto de mérito.

O Termo de Compromisso Ambiental, concebido, na esfera desta Comuna, pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, não deve ser visto como documento meramente burocrático, pois não é essa a sua natureza. Trata-se de instrumento de gestão ambiental previsto no artigo 251 do Plano Diretor Estratégico, que assim dispõe:

> ***"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.*

> ***Parágrafo único*** *- O Termo de Compromisso Ambiental - TCA será objeto de regulamentação por ato do Executivo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta lei."*

Tal disposição, a propósito, emerge da Política Nacional do Meio Ambiente, cumprindo destacar, dentro outros de seus objetivos, os estatuídos pelos incisos I e VII do artigo 4º da Lei Feral nº 6938/81:

> *"**Art 4º** - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:*
>
> ***I** - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;*
>
> .....
>
> ***VII** - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos."*

Ou seja, respondendo às necessidades do País, aquelas disposições reconhecem a importância do desenvolvimento concatenado com a preservação do meio ambiente, impondo àquele que se valer dos recursos ambientais a obrigação de reparar os danos ocasionados em decorrência de atividades econômicas.

A propósito, a Constituição Federal, ao disciplinar as atividades econômicas, absorveu o espírito da legislação ordinária que a antecedeu, como se observa da leitura de seu artigo 170, na sua redação atual:

> *"**Art. 170**. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*
>
> .....
>
> ***VI** - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;"*

A Lei Orgânica do Município, de sua parte, incorporou esse ideário, merecendo transcrição, a propósito a seguinte disposição:

> *"**Art. 183** - As pessoas jurídicas, públicas ou privadas, e as pessoas físicas são responsáveis, perante o Município, pelos danos causados ao meio ambiente, devendo o causador do dano promover a recuperação plena do meio ambiente degradado, sem prejuízo das demais responsabilidades decorrentes.*
>
> .....

> ***§ 3º*** *- As medidas mitigadoras dos impactos negativos, temporários ou permanentes, aprovadas ou exigidas pelos órgãos competentes, serão relacionadas na licença municipal, sendo que a sua não implementação, sem prejuízo de outras sanções, implicará a suspensão da atividade ou obra."*

É no bojo desse ideário jurídico – desempenho de atividades econômicas respeitando a preservação ambiental, sob pena de responsabilização em face de conduta lesiva à integridade do meio ambiente - que deve ser entendido o Termo de Compromisso Ambiental - TCA.

O TCA é um dos elementos que contribui para que se torne uma realidade o que de fato vem a ser desenvolvimento: exercício de atividade economicamente factível, socialmente justa e ambientalmente sustentável.

Esses pressupostos é que me levaram a instaurar esta Inspeção, não no mero intuito de coletar elementos apontando se dado TCA foi bem ou mal executado, mas, além disso, levar esta Casa a contribuir, mediante o exercício de suas atividades constitucional e legalmente previstas, ao aperfeiçoamento de tão valioso instrumento de gestão ambiental, notadamente em uma Cidade como a de São Paulo, que, se de um lado, é pobre ambientalmente falando, apesar dos esforços de muitas Administrações para enfrentar essa situação, de outra está a exigir constantes intervenções de modo a superar os problemas de infraestrutura e habitacional, entre outros, que abriga em seus território, cujas soluções implicam a utilização de recursos ambientais.

Cumpre-me ressaltar que os TCAs vêm sendo aprimorados ao longo do tempo, notadamente a partir da edição da Portaria nº 122/01 – SMMA, de 11 de outubro de 2001, hoje não mais em vigor, sendo visível o esforço da Administração para lidar com a matéria, cumprindo destacar, nesse sentido, o Decreto n.º 53.889, de 8 de maio de 2013, que regulamenta o Termo de Compromisso Ambiental – TCA, instituído pelo já transcrito artigo 251 do Plano Diretor Estratégico.

Todavia, paralelamente aos avanços detectados no campo normativo é imprescindível que segmento da máquina pública destinado a tratar da questão também desenvolva-se e aparelhe-se de forma adequada e compatível com a demanda decorrente das intervenções urbanas, sob pena das falhas apontadas neste autos continuarem a se repetir, desmoralizando o Termo de Compromisso Ambiental, instrumento de gestão tão valioso e vanguardista.

Isto porque os lapsos diagnosticados decorrem preponderantemente da falta de adequado acompanhamento, por parte da Administração, da execução dos TCAs, que em boa parte das vezes acabam por não ser fielmente cumpridos.

A propósito, caso certo TCA não esteja sendo cumprido a contento, entendo, com esteio no pronunciamento da Assessoria Jurídica de Controle Externo, que a SVMA detém competência para aplicar as apenações

ambientais pertinentes, independentemente de quem pratique a ação delituosa, sob pena, de assim não sendo, ser esvaziada a ação corretiva da referida Pasta nas hipóteses de atividades lesivas ao meio ambiente que emerjam de conduta ilícita do Poder Público Municipal.

Desse modo, valendo-me especialmente deste momento em que a nova Administração da Cidade inaugura-se, conheço da presente Inspeção para fins de registro, determinando, consoante os pronunciamentos unânimes dos Órgãos Técnicos desta Casa, que a Administração envide todos os esforços voltados à melhoria e ao aperfeiçoamento de suas ações, visando a afastar as impropriedades detectadas quando da formalização de futuros Termos de Compromisso Ambiental.

Quanto ao TCA nº 34/2008 e seu respectivo Aditamento, ambos objeto de estudos no âmbito deste processado, determino a realização de nova Inspeção pela SFC, objetivando verificar se as irregularidades captadas foram corrigidas, se ainda existem pendências entre os signatários do referido instrumento e se o eventual descumprimento do TCA redundou em danos ao meio ambiente, sem prejuízo do exame de outras questões que venham a ser suscitadas pela equipe responsável pelos trabalhos.

Oficie-se ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, ao Senhor Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente e ao Subprefeito Sé, dando conta do teor desta decisão.

Após, deve o presente processado seguir para a SFC, para as anotações e providências em face do ora decido.

Na sequência, arquive-se o presente processado.

É como voto.