ACO-UTR-242/2024

Processo	-	TC/006870/2018
Auditada	-	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente
Objeto	-	Auditoria Programada – Examinar a origem e destinação dos recursos compensatórios advindos da formalização dos Termos de Compromisso Ambiental, atentando para o cumprimento da legislação específica

48ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA PROGRAMADA. SVMA. Examinar a origem e destinação dos recursos compensatórios advindos da formalização dos Termos de Compromisso Ambiental, atentando para o cumprimento da legislação específica. CONHECIDA. RECOMENDAÇÕES. 1. Rever a Portaria 130/2013 para adequá-la aos diversos diplomas legais que com ela apresentam conflitos e incongruências. 2. Elaborar um Plano de Ação para resolver os problemas relatados no item 4, especialmente os problemas de gestão identificados e revisar a Portaria 130/2013, estabelecendo prazos e indicando os responsáveis pelas ações a serem tomadas. 3. Observar as competências que lhe são atribuídas em relação às autorizações para supressão de vegetação, de acordo com a Lei 12.651/2012-Código Florestal e o art. 5º do Decr. Est. 52.053/2007, mesmo que haja entendimento do GRAPROHAB de que há delegação aos órgãos municipais. 4. Revisar os parâmetros utilizados para estabelecer o valor da multa aplicada, uma vez que aparentemente existe desproporcionalidade em relação aos eventos relatados na vistoria realizada em 10.06.2013. DETERMINAÇÃO. 1. Apresente informações detalhadas sobre o cumprimento das recomendações acima mencionadas, bem como aponte outras medidas adotadas para comprovar a efetividade das melhorias implementadas no sistema e destinação dos recursos arrecadados. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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 Programada para fins de registro, visto que alcançou seus objetivos.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente:

a) Rever a Portaria 130/2.013 para adequá-la aos diversos diplomas legais que com ela apresentam conflitos e incongruências, como indicado no Relatório de Auditoria Programada, que segue como Peça nº 10;

b) Elaborar um Plano de Ação para resolver os problemas relatados no item 4, especialmente os problemas de gestão identificados e revisar a Portaria 130/2.013, estabelecendo prazos e indicando os responsáveis pelas ações a serem tomadas;

c) Observar as competências que lhe são atribuídas em relação às autorizações para supressão de vegetação, de acordo com a Lei 12.651 de 25 de maio de 2012 (Código Florestal) e o artigo 5º do Decreto Estadual 52.053, de 13 de agosto de 2.007, mesmo que haja entendimento do GRAPROHAB de que há delegação aos órgãos municipais;

d) Revisar os parâmetros utilizados para estabelecer o valor da multa aplicada, uma vez que aparentemente existe desproporcionalidade em relação aos eventos relatados na vistoria realizada em 10.06.13, descrita no Item 2 do Anexo II (Peça nº 8) do mencionado Relatório de Auditoria Programada.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, que a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente apresente, no **prazo de 60 (sessenta) dias**, informações detalhadas sobre o cumprimento das recomendações acima mencionadas, bem como aponte outras medidas adotadas para comprovar a efetividade das melhorias implementadas no sistema e destinação dos recursos arrecadados.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 25 de outubro 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/affo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 08/04/2024 11:37:59 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 10/04/2024 09:18:17 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item XIV) e-TCM nº 6.870/2018

Interessada: Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente - SVMA.

Objeto: Auditoria Programada - Examinar a origem e avaliar a destinação dos recursos compensatórios advindos da formalização dos Termos de Compromisso Ambiental, atentando para o cumprimento da legislação específica.

Responsáveis: Eduardo de Castro (Secretário da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente), Rodrigo Pimentel Pinto Ravena (Chefe de Gabinete da SVMA à época), Ana Paula de Oliveira Souza (Diretora da Divisão de Proteção e Avaliação Ambiental da SVMA à época), Mauro Przewozinski (Assessor Chefe da Câmara Técnica de Compensação Ambiental da SVMA à época) e Fábio de Alencar Iório (Diretor do Departamento de Parques e Áreas Verdes da SVMA à época).

Relator: Conselheiro Roberto Braguim

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Programada realizada junto à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente ("SVMA"), que tem por escopo examinar a origem e destinação dos recursos compensatórios advindos da formalização dos Termos de Compromisso Ambiental, atentando para o cumprimento da legislação específica.

Segundo o Relatório de Auditoria Programada, cuja análise foi realizada entre 23.08.2018 a 08.11.2018, foram apontadas as seguintes irregularidades:

"4.1. Ao longo da legislação apresentada percebe-se uma crescente diminuição da eficácia do instrumento do Termo de Compromisso Ambiental, tanto em sua capacidade de preservar as áreas vegetadas, como de sua potência para aumentar as áreas verdes urbanas. A crescente escassez de áreas aptas a receber plantios tem como consequência a autorização para que seja depositado no FEMA[1] um valor monetário derivado do número de mudas calculado

[1] Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

para a compensação dos exemplares removidos. Esses recursos são utilizados para fins diversos daqueles para os quais a compensação ambiental foi autorizada tanto pelo Código Florestal quanto pelo PDE. (Item 3.3.1)

4.2. O banco de dados geral STCA (Sistema de Termos de Compromisso Ambiental) não funciona a contento, tanto na gestão dos TCAs, quanto na gestão do trabalho interno. (Item 3.4.2)

4.3. Não há critérios objetivos para distribuição dos processos, havendo uma grande disparidade na quantidade alocada para cada técnico responsável. Há ainda, processos distribuídos para técnicos que não fazem mais parte do quadro de funcionários da Secretaria. (Item 3.4.2)

4.4. Dos processos cadastrados na DPAA[2], 53% são anteriores ao ano de 2016 e segundo o cadastro do CTCA[3], existem processos que remontam a 1987. (Item 3.4.2)

4.5. O Plano de Aplicação de recursos do FEMA estabeleceu como prioridade a atividade "Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação" - 75,36% da previsão total, em detrimento às atividades prioritárias definidas na Lei nº 13.155/2.001 que criou o fundo:

[2] Divisão Técnica de Proteção e Avaliação Ambiental
[3] Câmara Técnica de Compensação Ambiental

"Pagamento de Serviços Ambientais" – 10,00% e "Estudos, Planos e Projetos Ambientais" – 1,68% (Subitem 3.5.2)

4.6. Com base no que estabelece o Plano Diretor Estratégico – PDE (Lei nº 16.050, de 31.07.14), artigos 155[4] e 158[5] parágrafos únicos, os recursos provenientes de conversão de compensação ambiental não poderiam ser usados para pagamento de serviços vigilância e manutenção de edifícios situados em parques (Subitem 3.5.2).

4.7. O exame da cronologia do TCA 149/2004, PA 2004.0.248.431-9 (TC 2.611.07- 04), interessado: Serbom Centro de Distribuição Integrado Ltda. atual VS Empreendimentos e Participações Ltda., empreendimento: Depósito de armazenagem e estocagem de mercadorias, Km 26 da Anhanguera, evidenciou a morosidade e a indefinição do

---

[4] "Art. 155. Esgotadas as possibilidades de realização da compensação ambiental no local do empreendimento, nos casos previstos nos incisos I e II do artigo anterior, esta poderá ser convertida em recursos financeiros, que deverão ser obrigatoriamente depositados no Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA).
Parágrafo único. Nos casos previstos no "caput" deste artigo os recursos deverão ser prioritariamente aplicados para a viabilização da implantação de áreas verdes públicas, e para a implantação do instrumento do Pagamento por Serviços Ambientais, em conformidade com o art. 158 e os pressupostos do Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Espaços Livres e Áreas Verdes, definidos nesta lei."

[5] "Art. 158. A Prefeitura poderá aplicar o pagamento por prestação de serviços ambientais para os proprietários ou possuidores de imóvel urbano ou rural, privado ou público, conforme disposto na legislação federal, estadual e municipal pertinente.
Parágrafo único. O pagamento por serviços ambientais constitui-se em retribuição, monetária ou não, aos proprietários ou possuidores de áreas com ecossistemas provedores de serviços ambientais, cujas ações mantêm, restabelecem ou recuperam estes serviços, podendo ser remuneradas, entre outras, as seguintes ações:
I - manutenção, recuperação, recomposição e enriquecimento de remanescentes florestais;
II - recuperação de nascentes, matas ciliares e demais áreas de preservação permanente;
III - recuperação, recomposição e enriquecimento de áreas de reserva legal;
IV - conversão da agricultura familiar convencional para agricultura orgânica;
V - cessão de área para soltura de animais silvestres, mediante critérios a serem definidos pelos órgãos municipais responsáveis pela conservação da fauna silvestre e da biodiversidade."

cumprimento da compensação ambiental. O pedido de manejo arbóreo iniciou em outubro/2004, passados 14 anos o processo permanece inconcluso. Ressalte-se que resta pendente a averbação da área verde à margem da Matrícula, sendo aprovada pelo DEPAVE-4 a proposta de averbação que deverá ser anuída pela CETESB (Anexo II – Item 1).

4.8. O PA 2015-0.246.998-3, Interessado: OSP Administração, Participação, Empreendimentos e Negócios Ltda., Empreendimento: Edifício Residencial na Rua Ribeirão da Prata e Rua Algeciras – Vila Andrade - São Paulo evidenciou que a discricionariedade pela legislação aos técnicos do DEPAVE.4, para buscarem as melhores alternativas ambientais, não está sendo utilizada, tendo em vista que o PCA[6] foi rejeitado pelo Colegiado da CCA[7] e defendido pela técnica responsável (Anexo II – Item 3).”

A Coordenadoria VI ainda apresentou as seguintes recomendações:

“4.9. Face aos conflitos e incongruências com os diversos diplomas legais apontados neste Relatório,

[6] Projeto de Compensação Ambiental
[7] Câmara de Compensação Ambiental

recomenda-se a revisão da Portaria 130/2.013[8] *para sua adequação a eles. (Item 3.3.1)*

4.10. Que a SVMA estabeleça um Plano de Ação para correção dos problemas apontados no item 4, em especial os problemas de gestão apontados e a revisão da Portaria 130/2.013 com a previsão prazos e responsáveis pelas ações a serem adotadas.

4.11. Que a SVMA observe as competências que lhe são atribuídas em relação às autorizações para supressão de vegetação conforme disposto na Lei 12.651 de 25 de maio de 2012 (Código Florestal) e artigo 5º[9] *do Decreto Estadual nº. 52.053, de 13 de agosto de 2.007, mesmo que*

[8] "Disciplina critérios e procedimentos de compensação ambiental - manejo, por corte, transplante ou intervenção ao meio ambiente."

[9] "Artigo 5º - Caberá ao GRAPROHAB analisar e deliberar sobre os seguintes projetos de parcelamento do solo e de núcleos habitacionais urbanos a serem implantados:
I - projetos de loteamentos para fins habitacionais;
II - projetos de conjuntos habitacionais com abertura ou prolongamento de vias públicas existentes;
III - projetos de desmembramentos para fins habitacionais que resultem em mais de 10 (dez) lotes não servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública;
IV - projetos de condomínios residenciais que se enquadrem em uma das seguintes situações:
a) condomínios horizontais e mistos (horizontais e verticais), com mais de 200 unidades ou com área de terreno superior a 50.000,00m²;
b) condomínios verticais, com mais de 200 unidades ou com área de terreno superior a 50.000,00m², que não sejam servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública;
c) condomínios horizontais, verticais ou mistos (horizontais e verticais) localizados em área especialmente protegidas pela legislação ambiental com área de terreno igual ou superior a 10.000,00m².
Parágrafo único - Os projetos não enquadrados nas hipóteses previstas neste artigo deverão, do mesmo modo, atender às disposições da legislação vigente, facultando-se ao interessado requerer a apreciação e aprovação por parte do GRAPROHAB."

haja entendimento do GRAPOHAB[10] no sentido de que haja delegação aos órgãos municipais. (Item 3.3.3)

4.12. A revisão dos parâmetros que estabeleceram o valor da multa aplicada, tendo em vista a aparente desproporcionalidade em função dos eventos apontados no relatório de vistoria realizada em 10.06.13 (Anexo II – Item 2).”

Oficiada, a Pasta apresentou suas justificativas por intermédio da Coordenação de Licenciamento Ambiental - CLA as quais estão acostadas às Peças 17 a 20, porém, segundo análise da Subsecretaria de Controle Externo acerca do alegado, as impropriedades foram reiteradas, mormente porque os argumentos e providências relatados pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente ainda estão em fase de elaboração e implementação. Em remate, no tocante ao TCA 149/2004, indicou que permanece pendente a averbação das áreas verdes na matrícula do imóvel junto à Cetesb pelo interessado.

Em sua manifestação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pela manutenção dos apontamentos 4.2, 4.3, 4.4, 4.7 e 4.8, bem como das recomendações constantes aos itens 4.9, 4.10, 4.11 e 4.12. Ainda, fez

[10] Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo

considerações quanto aos apontamentos 4.1[11], 4.5[12] e 4.6[13], e a recomendação 4.11[14]. Por fim, sugeriu a intimação dos responsáveis indicados na peça 10 (item 3.7) para conhecimento e manifestação dos resultados alcançados, a fim de assegurar o direito ao contraditório e à ampla defesa (peças 26 e 27) além de ouvir a Coordenadoria VI, para melhores esclarecimentos sobre os Itens 4.5 e 4.6.

Oficiada/intimados às Peças 29 a 38, o Sr. Rodrigo Pimentel Pinto Ravena (Chefe de Gabinete da SVMA à época), a Sra. Ana Paula de Oliveira Souza (Diretora da Divisão de Proteção e Avaliação Ambiental da SVMA à época) e o Sr. Mauro Przewozinski (Assessor Chefe da Câmara Técnica de Compensação Ambiental da SVMA à época) deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestação, e o Sr. Fábio de Alencar Iório (Diretor do Departamento de Parques e Áreas

[11] "4.1 Ao longo da legislação apresentada percebe-se uma crescente diminuição da eficácia do instrumento do Termo de Compromisso Ambiental, tanto em sua capacidade de preservar as áreas vegetadas, como de sua potência para aumentar as áreas verdes urbanas. A crescente escassez de áreas aptas a receber plantios tem como consequência a autorização para que seja depositado no FEMA um valor monetário derivado do número de mudas calculado para a compensação dos exemplares removidos. Esses recursos são utilizados para fins diversos daqueles para os quais a compensação ambiental foi autorizada tanto pelo Código Florestal quanto pelo PDE. (Item 3.3.1)"

[12] "4.5. O Plano de Aplicação de recursos do FEMA estabeleceu como prioridade a atividade "Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação" - 75,36% da previsão total, em detrimento às atividades prioritárias definidas na Lei nº 13.155/2.001 que criou o fundo: "Pagamento de Serviços Ambientais" – 10,00% e "Estudos, Planos e Projetos Ambientais" – 1,68% (Subitem 3.5.2)"

[13] "4.6. Com base no que estabelece o Plano Diretor Estratégico – PDE (Lei nº 16.050, de 31.07.14), artigos 155 e 158 parágrafos únicos, os recursos provenientes de conversão de compensação ambiental não poderiam ser usados para pagamento de serviços vigilância e manutenção de edifícios situados em parques (Subitem 3.5.2")

[14] "4.11. Que a SVMA observe as competências que lhe são atribuídas em relação às autorizações para supressão de vegetação conforme disposto na Lei 12.651 de 25 de maio de 2012 (Código Florestal) e artigo 5º do Decreto Estadual nº. 52.053, de 13 de agosto de 2.007, mesmo que haja entendimento do GRAPOHAB no sentido de que haja delegação aos órgãos municipais. (Item 3.3.3)"

Verdes da SVMA à época), assim como a SVMA, manifestaram-se às peças 44 a 46 e 49, respectivamente.

Novamente instada a se manifestar sobre as informações advindas aos autos, a Coordenadoria VI reiterou as conclusões e recomendações iniciais. Quanto ao tema do Item 4.5, apontou que apenas 31,34% dos recursos arrecadados com as compensações ambientais foram aplicados nas atividades indicadas como prioritárias de acordo com as disposições do artigo 155, parágrafo único, do Plano Diretor Estratégico e no tocante ao Item 4.6, sustentou que os recursos provenientes de conversão de compensação ambiental não poderiam ser usados para serviços de vigilância e manutenção de edifícios situados em parques.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Unidade Auditora, exceto em relação ao Item 4.6, por entender que não ficou evidenciado nos autos que os recursos estavam sendo destinados para serviços de vigilância e manutenção de edifícios situados em parques.

A PFM pugnou pelo conhecimento e registro da Auditoria Programada e sugeriu o encaminhamento das

recomendações que se fizerem cabíveis à Secretaria do Verde e Meio Ambiente.

Concluindo a instrução, a Secretaria Geral acompanhou a manifestação da Assessoria Jurídica de Controle Externo, entendendo que a Auditoria atendeu seu objetivo e está em condições de ser conhecida para fins de registro.

É o relatório.

VOTO

O objetivo desta Auditoria Programada, realizada junto à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), é examinar a origem e destinação dos recursos compensatórios advindos da formalização dos Termos de Compromisso Ambiental, atentando para o cumprimento da legislação específica.

O relatório produzido pela Unidade competente para esta Auditoria Programada foi realizado a partir de uma análise do tipo SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – Pontos fortes, fracos, oportunidades, ameaças), técnica pela qual são identificados dentro do

ambiente estudado os aspectos que podem ser analisados em relação ao funcionamento global do serviço em análise.

Nesta senda, dentre outras questões, o relatório apresentou uma análise da eficácia do Termo de Compromisso Ambiental (TCA) em relação à preservação de áreas vegetadas e ao aumento de áreas verdes urbanas.

Durante a instrução, verificou-se que o TCA tem perdido sua capacidade de cumprir seus objetivos devido à crescente escassez de áreas adequadas para o plantio na cidade. Embora a legislação permita que um valor monetário seja depositado no Fundo Especial do Meio Ambiente (FEMA), como forma de compensação ambiental, constatou-se que esses recursos estão sendo desviados para fins diferentes daqueles definidos pelo Código Florestal e pelo Plano Diretor Estratégico (PDE), o que resulta em um desvirtuamento dos objetivos reais da lei, que é a efetiva preservação e recomposição ambiental.

Ademais, apurou-se que o banco de dados do Sistema Técnico de Compensação Ambiental - STCA não funciona adequadamente, não há critérios objetivos para

distribuição dos processos, e há uma grande quantidade de processos antigos sem conclusão.

Some-se, a isso, o fato de que o Plano de Aplicação de recursos do FEMA revelou priorizar a manutenção e operação de parques e unidades de conservação em detrimento de outras atividades prioritárias.

Além disso, a instrução apontou dois casos específicos que demonstram a morosidade e indefinição do cumprimento da compensação ambiental, o que denota a ineficácia do sistema de acompanhamento e fiscalização da Secretaria acerca dos compromissos firmados.

Independentemente da Pasta alegar estar implementando melhorias na emissão, acompanhamento e fiscalização dos recursos compensatórios dos Termos de Compromisso Ambiental, ao menos até o término da instrução destes autos, tais medidas se mostraram ineficientes, exigindo urgente aperfeiçoamento, principalmente porque a Prefeitura do Município de São Paulo aderiu voluntariamente à Agenda

2030, por meio da edição da Lei nº 16.817/2018[15], para tornar a cidade de São Paulo mais sustentável.

Diante disso, concluo que esta Auditoria Programada alcançou seus objetivos e está apta a ser conhecida para fins de registro.

Sendo assim, recomendo à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente:

a) Rever a Portaria 130/2.013 para adequá-la aos diversos diplomas legais que com ela apresentam conflitos e incongruências, como indicado no Relatório de Auditoria Programada, que segue como Peça nº 10.

b) Elaborar um Plano de Ação para resolver os problemas relatados no item 4, especialmente os problemas de gestão identificados e revisar a Portaria 130/2.013,

1. [15] "Adota a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) como diretriz de políticas públicas em âmbito municipal, institui o Programa de sua implementação, autoriza a criação da Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030),"

estabelecendo prazos e indicando os responsáveis pelas ações a serem tomadas.

c) Observar as competências que lhe são atribuídas em relação às autorizações para supressão de vegetação, de acordo com a Lei n.º 12.651 de 25 de maio de 2012 (Código Florestal) e o artigo 5º do Decreto Estadual nº. 52.053, de 13 de agosto de 2.007, mesmo que haja entendimento do GRAPROHAB de que há delegação aos órgãos municipais.

d) Revisar os parâmetros utilizados para estabelecer o valor da multa aplicada, uma vez que aparentemente existe desproporcionalidade em relação aos eventos relatados na vistoria realizada em 10.06.13, descrita no Item 2 do Anexo II (Peça nº 8) do mencionado Relatório de Auditoria Programada.

Considerando que a Secretaria do Verde e Meio Ambiente afirmou estar promovendo melhorias no sistema de acompanhamento dos Termos de Compromisso Ambiental durante esta instrução, determino que a Pasta apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, informações

detalhadas sobre o cumprimento das recomendações acima mencionadas, bem como aponte outras medidas adotadas para comprovar a efetividade das melhorias implementadas no sistema e destinação dos recursos arrecadados.

É como voto

TCM, 09 de outubro de 2023.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2023.10.09 10:00:08 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM

Conselheiro Vice-Presidente

EMC/RB