TC nº 72-000.605.10-28

AUDITORIA EXTRAPLANO. SIURB. Identificação dos locais, licenças ambientais e atendimento da legislação. Destinação de resíduos inertes da construção civil. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 1º, Lei Mun. 14.803/08. Lei Mun. 14.973/09. Art. 7º, Res. 237/97 CONAMA. Res. 307/02 CONAMA.

2.758ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 17/03/2015

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, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Auditoria.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que o Grupo Ambiental desta Egrégia Corte, instituído pela Resolução 08/2005, realize, em autos apartados, uma nova auditoria sobre o tema, abordando a política pública ora implantada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

ACORDAM, também, à unanimidade, nos termos sugeridos pelos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, consoante declaração de voto apresentada, e DOMINGOS DISSEI, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal que:

– estenda a presente auditoria para visitar aos aterros localizados nos municípios circunvizinhos – pois as obras municipais já estão fazendo uso desses aterros e esses são em maior quantidade (cerca de 10), haja vista a relação de aterros licenciados fornecida pela Cetesb –, bem como que verifique o custo desses aterros e o valor que o município está pagando para entrar no contrato da prestadora de serviço;

– inicie uma Auditoria Extraplano para resíduos não inertes, cujo custo de deposição é bem superior ao dos materiais inertes da construção civil (os materiais inertes são gerados nas obras de drenagem/canalizações).

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que, após a comunicação à interessada, arquivem-se os autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 13 de agosto de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente TC de auditoria extraplano proposta pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle em face da constatação dos pontos de risco encontrados nas análises das obras realizadas pela Municipalidade, principalmente nas questões locais de bota-fora para os resíduos inertes.

Devidamente autorizada pelo então Conselheiro Relator Eurípedes Sales, foi aberta a Ordem de Serviço nº 2010.02292.1, datada de 02 de março de 2003.

O escopo da auditoria está dividido em três itens:

a) Identificar os locais de destinação dos resíduos inertes gerados pelas obras de construção civil no município;

b) verificar a existência de licenças ambientais; e

c) o atendimento à legislação vigente.

O Relatório de Auditoria Extraplano foi juntado às folhas 36/49, no qual são destacadas as questões de relevância apontadas:

a) IDENTIFICAR OS LOCAIS DE DESTINAÇÃO DOS RESÍDUOS INERTES GERADOS PELAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL

Às folhas 06/08 foi juntada a relação dos aterros de inertes e resíduos das Construções – SP instalados nas cidades do Estado de São Paulo, no total de 56 empreendimentos, sendo um empreendimento destinado à reciclagem de resíduos da construção civil

No Município de São Paulo estão relacionados 6 empreendimentos – folha 07 verso, destinados aos aterros de inertes e resíduos da construção, localizados nos Bairros Guaianases, Pirituba, Jardim Santa Tereza, Morro Grande/Freguesia do Ó, Sete Praias, Perus.

Dos seis empreendimentos, estão em operação 4 unidades, sendo que o Aterro Pedreira Anhanguera – Morro Grande estava lacrado e classificado como inoperante (folha 33), e o aterro da empresa TELC Participações S/C Ltda., em Perus, consta como “inoperante” (folha 45 verso).

Às folhas 30/35 foram juntadas fotos dos locais dos aterros, mostrando o funcionamento e condições dos mesmos.

As fotos demonstraram descarregamentos de resíduos de construções, descargas de caçamba e triagem de materiais destas decorrentes, compactação de material, espalhamentos, pesagens de caminhões e diversos aterros.

Na foto de folhas 17/32 percebe-se que nas caçambas, onde deveriam existir somente entulhos de materiais de construção, são depositados todos os tipos de materiais (lixos e materiais não inertes). Se as caçambas contivessem tampas, a responsabilidade seria somente daqueles que tivessem contratado essas caçambas.

Em diversos acompanhamentos de execução contratual foram constatadas, com frequência, divergências entre as quantidades de transportes previstas e as medidas na execução de obra.

Esse fato implica na necessidade de se lavrar termo aditivo para adequar as cláusulas contratuais, o que poderia ocorrer descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois envolveria a adequação financeiro/empenhamento em decorrência da contratação ser ampliada.

b) VERIFICAR A EXISTÊNCIA DE LICENÇAS AMBIENTAIS

Os seis aterros localizados no Município de São Paulo foram licenciados pela CETESB, consoante folhas 09/29. A Secretaria do Verde e Meio Ambiente licenciou o aterro TELC Participações S/C Ltda., também licenciado pela CETESB.

A verificação da validade do licenciamento dos aterros só é possível em relação àqueles licenciados nos últimos cincos anos, sendo que os mais antigos não constam no sistema.

A capacidade de armazenamento dos aterros estará esgotada nesse prazo. Atualmente, a cidade de São Paulo já utiliza aterros localizados nos municípios circunvizinhos.

Outra questão que merece atenção está relacionada ao prazo de trâmite para obtenção da licença ambiental. Por exemplo, o aterro Espólio Isidoro Matheus demorou 9 anos, o aterro TELC Participações S/C Ltda. levou 10 anos e o Aterro Porto de Areia Sete Praias, 8 anos.

Os documentos juntados às folhas 09/29 são cópias da Licença de Operação – LO que deve ser renovada a cada 5 anos e faz parte do Processo para validar o licenciamento ambiental, juntamente com a Licença Prévia – LP e Licença de Instalação – LI.

O licenciamento feito pela CETESB é executado regionalmente por cada uma das 54 agências do Estado de São Paulo, localizadas em diversos municípios do Estado, sendo que no Município de São Paulo existem 4 agências

A Secretaria do Verde e Meio Ambiente do Município de São Paulo – SVMA só licenciará o aterro se demandado pela empresa interessada, a exemplo do aterro da TELC Participações S/C Ltda., também licenciada pela CETESB.

O interessado escolhe o órgão executor do licenciamento, uma vez que não cabe o duplo licenciamento, conforme estabelece o artigo 7º da Resolução CONAMA nº 237/1.997, que preceitua:

"Os empreendimentos e as atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.".

O licenciamento ambiental, para fins de estimar a vida útil do aterro, é constituído da Licença Prévia – LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação – LO, e deverá ser renovado a cada 5 anos.

A CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo e a Secretaria do Verde e Meio Ambiente – SVMA são os órgãos responsáveis pelo Licenciamento e Fiscalização Ambiental.

Atualmente, as licenças emitidas pela CETESB possuem um número de registro eletrônico que deve ser consultado pela internet com a finalidade de verificar a legitimidade e as condições que o aterro está obrigado a cumprir.

c) LEGISLAÇÃO PERTINENTE

Existem dois tipos de resíduos que tratam a presente auditoria: um classificados como Classe “A” (resíduos reutilizáveis ou recicláveis, classificado pela Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA) e a Classe “B” (resíduos sólidos – classificados como inertes, regulamentada pela Norma Brasileira de Regulamentação - NBR 10004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT).

Os resíduos classificados como “Classe A” são resíduos reutilizáveis ou recicláveis como agregados oriundos: a) de construções, demolições, reformas e reparos de pavimentação, obras de infraestrutura, inclusive solos provenientes de terraplanagem, componentes cerâmicos (tijolos, blocos, telhas, placas de revestimento etc) argamassa e concreto, de processo de fabricação e/ou demolição de peças pré-moldadas em concreto (blocos, tubos, meios-fios etc) produzidas nos canteiros de obras.

Existem outros resíduos classificados pela Resolução nº 307/2.002 do CONAMA, os de Classe B, C, D, que não foram objeto de Auditoria.

Os resíduos sólidos – Classificação regulamentada pela NBR 10004 da ABNT - estão divididos em 4 categorias: perigosos, não perigosos, não inertes e inertes, sendo objeto de auditoria os denominados inertes – II B.

Os aterros de material de construção não podem receber outros tipos de materiais, havendo diferentes tratamentos entre o objeto da presente auditoria e os aterros sanitários.

Conforme demonstrado em fotos, os aterros também recebem materiais oriundos das caçambas, onde são depositados todos os tipos de materiais. Entretanto, são realizadas triagens dos materiais oriundos das caçambas.

Cabe ao gerente do aterro a responsabilidade pelo recebimento do material, podendo a licença ser cassada no caso de recebimento de materiais não permitidos na licença ambiental concedida.

Um exemplo característico é a madeira utilizada na construção, que não é classificada como material inerte, não podendo ser recebida pelo aterro que não tenha especificada esta condição em sua licença.

As áreas destinadas aos aterros necessitam de licenciamentos a serem aprovados pela CETESB e Prefeituras Municipais.

As normas que tratam do assunto estão inseridas na Resolução nº 307/2.002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, no âmbito federal conforme disposto no artigo 1:

"Estabelecer diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil, disciplinando as ações necessárias de forma a minimizar os impactos ambientais".

Para implementação, em relação às novas áreas, da gestão de resíduos da construção civil elaborada pelos Municípios e Distrito Federal, conforme estabelece o artigo 5º e seguintes da Resolução nº 307/2.002 do CONAMA, a atribuição deve enquadrar-se ao "Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos de Construção Civil", que deverá ser elaborado pelos Municípios e pelo Distrito Federal.

No Munícipio de São Paulo o Plano foi instituído pela Lei nº 14.803, de 26 de junho de 2008.

Este Plano deverá incorporar o "Programa Municipal de Gerenciamento", assim como os "Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil".

O artigo 2º dessa Resolução definiu os elementos necessários à operacionalização do processo de gerenciamento, uma vez que estabelecem condições para não ocorrer desvio de finalidades.

No "Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil", entre outras responsabilidades, estabeleceu dois grupos distintos de geradores de resíduos da construção civil:

a) os pequenos geradores, englobando a população de um modo geral, e

b) os grandes, que devem desenvolver projetos de gerenciamento de resíduos de construção civil, visando estabelecer os procedimentos necessários ao manejo e destinação ambientalmente adequadas dos resíduos.

A Resolução nº 307/2002 omite a questão relacionada à quantificação do critério para definir pequeno ou grande gerador de resíduos da construção. Entretanto, a Lei Municipal nº 14.803/2008 conceitua grandes volumes como *"aqueles contidos em volumes superiores a 1 m³ (um metro cúbico)"*, e a Lei Municipal nº 14.973/2009 define quem é o grande gerador, para efeito da organização do sistema de coleta de resíduos sólidos.

O "Projeto de Gerenciamento de Resíduos da Construção" exige o cumprimento de etapas para sua instalação, iniciando-se pela caracterização, triagem, acondicionamento, transporte e destinação dos resíduos.

A Lei Municipal nº 14.803/2008 estabeleceu, em seu artigo 1º, definições a respeito do "Plano Integrado de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil da Cidade de São Paulo", e regras para efeito de itens

necessários para constar nos editais de obras públicas. Contudo, estas não estão sendo cumpridas pela SIURB.

Também estabeleceu que nos editais referentes às obras públicas sejam apresentados pelos construtores os projetos de gerenciamento de resíduos, no momento das contratações.

Paralelamente, no âmbito estadual, a matéria foi disposta na Resolução SMA nº 41/2002, da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, nestes termos:

*"Dispõe sobre procedimento para o licenciamento ambiental de aterros de **resíduos inertes**, **usualmente entulho e terra** , e da construção civil no Estado de São Paulo".*

A reciclagem de resíduos da construção civil é operado por uma única unidade localizada na cidade de Itaquaquecetuba. No município de São Paulo não existem usinas licenciadas de reciclagem. Entretanto, existem pequenas iniciativas de reciclagem dos resíduos inertes da construção civil nos aterros visitados.

São três tipos de reaproveitamento ou reciclagem: madeira, ferro e entulho de materiais cerâmicos e concretos.

A madeira, por não ser inerte, é incompatível com os aterros em discussão e é destinada a indústrias de aglomerados, sendo doada a essas indústrias, mediante a retirada às suas expensas.

Quanto aos entulhos de materiais cerâmicos e concretos, estes são reaproveitados em produção de agregados reciclados. Entretanto, o processo é prejudicado pela dificuldade na obtenção de licença para a instalação de britadores necessários à produção.

Conforme entrevista com os responsáveis pelos aterros, 90%dos materiais depositados são solo e 10%, entulhos. Os solos são utilizados para regularização topográfica e cobertura de células em aterros sanitários.

Os aterros de material de construção não podem receber outros tipos de material, ficando limitados a materiais listados na Resolução nº 307/2002 – CONAMA e ABNT NRB – resíduos sólidos classificados, diferentes dos aterros sanitários.

A responsabilidade pelo recebimento do material cabe ao Gerente do Aterro e a licença pode ser cassada no caso de recebimento de material para o qual não são destinados. Um exemplo clássico é a madeira de construção, que não é considerado material inerte, o qual a licença ambiental não permite acolher.

As fiscalizações são executadas pelas regionais da CETESB.

Nos Capítulos 3.6 – Metodologia para orçar a disposição final de resíduos inertes da construção Civil e 3.7 – Escolha do aterro na fase de execução - foram relatadas as questões relativas à execução dos serviços, que deverão ser analisadas em processos apartados relacionados às contratações.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo interveio nos autos – folhas 68/72 e concluiu na mesma linha da Secretaria de Fiscalização e Controle.

A PFM aduziu a necessidade de medidas para a gestão de resíduos inertes gerados pelas obras de construção civil do município. Entretanto, providências já estão sendo tomadas ou estão previstas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB. A PFM concluiu no sentido de que a auditoria merece ser conhecida e registrada.

A SG, por sua vez, acolheu as conclusões alcançadas pelos Órgãos Técnicos, manifestando-se no sentido de que a auditoria encontra-se em condições de ser conhecida e deliberada.

É o RELATÓRIO.

VOTO

A presente Auditoria foi realizada nos termos do artigo 10 da Resolução nº 06/2000 em face da ocorrência de fatos cuja relevância exigiu verificações por parte deste Tribunal de Contas.

O Relatório de Auditoria Extraplano apurou os procedimentos adotados sobre as questões suscitadas. Desta forma, cumpriu os efeitos da Ordem de Serviço nº 2010.02292.1. Entretanto, o escopo da Auditoria envolveu somente os materiais classificados como inertes, classe A, dispostos na Resolução nº 307/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente e a classe B, regulamentada pela NBR 10.004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

Com a edição do Decreto nº 53.323/12, que instituiu o “Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Prefeitura do Município de São Paulo”, há necessidade de promover uma auditoria ampla, envolvendo as questões da redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos, disposição e a destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos, em consonância com os princípios legais, normas técnicas e estruturais da Política Nacional de Resíduos nas cidades.

Ante o tempo decorrido entre a realização do estudo e a pauta de julgamento do presente processo, entendo que o trabalho de Auditoria atendeu a necessidade daquela ocasião. Hoje, o Munícipio Paulistano tem outra dinâmica em relação aos resíduos sólidos, necessitando de um tratamento adequado em vista da complexidade e dimensões estruturais.

Diante do exposto, **CONHEÇO** da Auditoria Extraplano. **DETERMINO** que o Grupo Ambiental desta Egrégia Corte, instituído pela Resolução nº. 08/2005, realize, em autos apartados, uma nova Auditoria sobre o tema, abordando a política pública ora implantada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Após a comunicação às partes, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Declaração de voto apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim:

Acompanho o voto do Relator. Considerando, porém, as constatações decorrentes da presente Auditoria, em consonância com o disposto na Lei n.º 14.803/2008, e regulamentação conferida pelo Decreto n.º 53.323/2012, que aprovou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de São Paulo, faço determinações à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para que:

1. Estenda a presente Auditoria de maneira a permitir a visita aos aterros localizados nos munícipios circunvizinhos, eis que as obras municipais já estão fazendo uso desses aterros, que são em maior quantidade – cerca de 10, haja vista a relação de aterros licenciados fornecida pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB;

2. Instaure nova Auditoria para resíduos não inertes, cujo custo de deposição é bem superior ao dos materiais inertes da construção civil, gerados em obras de drenagem ou canalizações.

É o voto.