TC nº 72-002.141.08-15

INSPEÇÃO. TERMO DE AJUSTE. SVMA. Identificação, condições e responsabilidades atribuídas à SVMA, ao Governo do Estado de São Paulo e ao Governo Federal. Desenvolvimento do Programa de Recuperação de Mananciais. Execução de obras de despoluição de represas, com a urbanização e infraestrutura em favelas. Constatada precariedade das habitações e falta de infraestrutura às margens das represas. Comprometimento das águas utilizadas no abastecimento da região metropolitana. Insuficiência das ações e controles de fiscalização por parte da Administração. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2.845ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 30/08/2016

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 inspeção realizada, determinando o competente registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle a realização de nova inspeção, em autos apartados, a fim de se verificar, especialmente:

1) quais as medidas de proteção e recuperação das Represas Billings e Guarapiranga estão sendo adotadas pelas Secretarias Municipais envolvidas;

2) qual a atual situação da ocupação irregular da região dos mananciais das referidas represas;

3) o comprometimento das águas que abastecem a Região Metropolitana de São Paulo.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de ofícios, com cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, aos Excelentíssimos Senhores Prefeito, Presidente da Câmara Municipal

de São Paulo, Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras e aos Secretários Municipais do Verde e do Meio Ambiente e de Segurança Urbana, para conhecimento.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, nos termos da proposta do Conselheiro MAURÍCIO FARIA, em determinar que o produto desse trabalho seja enviado ao Ministério Público Estadual e Federal nas áreas competentes que lidam com as questões ambientais.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 9 de dezembro de 2015.

EDSON SIMÕES
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Sob análise Inspeção instaurada com o objetivo de identificar o Instrumento de Ajuste, suas condições e as responsabilidades atribuídas à Municipalidade, ao Governo do Estado de São Paulo e ao Governo Federal no que concerne ao desenvolvimento do Programa de Recuperação de Mananciais, que prevê a execução de obras de despoluição das Represas Billings e Guarapiranga, na Zona Sul, inclusive com a realização de diligências "in loco".

Nesse objetivo, o Grupo Ambiental deste Tribunal, às fls. 119/188, elaborou o primeiro e substancioso Relatório que veio acompanhado de registros fotográficos, da legislação pertinente e dos apontamentos de reuniões realizadas, tendo concluído que:

"4.1 - O instrumento de ajuste que prevê o trabalho conjunto entre a Municipalidade e o Governo do Estado de São Paulo foi firmado em março/2007 (Termo de Convênio com vistas ao desenvolvimento de ações integradas nas áreas de proteção dos mananciais localizados no Município de São Paulo.), fls. 18 – 29.

4.2 - A Operação Defesa das Águas, decorrente desse Termo de Convênio, propõe uma gestão da área de mananciais para deixá-la apta a fornecer água de qualidade para o abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. Isso significa ter por foco a qualidade de vida ligada à proteção do Meio Ambiente e dos recursos naturais. Por outro lado, no Programa de Recuperação dos Mananciais as intervenções se dão por meio da urbanização das favelas, da regularização de loteamentos e da implantação de infraestrutura (saneamento básico, pavimentação de vias, energia elétrica, transporte público, entre outros), consolidando a população nas áreas de mananciais.

Embora prevista na Ordem Interna 03/08 a forma de atuação conjunta entre a SVMA e SEHAB, a nosso ver, é necessário que essas Secretarias estabeleçam planos de ação, logística e diretrizes que se complementem e possibilitem a liberação das áreas de mananciais e a realocação daquela população.

4.3 - Constatou-se que o processo de ocupação irregular horizontal avança nas áreas de mananciais, principalmente fora dos perímetros de congelamento. Verificaram-se, também, ocorrências de construções novas nos perímetros congelados (áreas selecionadas pelos Comitês de Coordenação local como prioritárias para as ações da Operação Defesa das Águas), sobretudo no que tange às ampliações verticais. Cite-se como exemplo o perímetro 8, denominado Cidade Ipava/Novo Horizonte e Sapato Branco, onde a situação se agrava, segundo técnicos da SVMA, e não se pode considerar que o congelamento seja respeitado. Foram identificados, ainda, novos focos de ocupação irregular no perímetro da Área de Proteção Ambiental – Bororé-Colônia

4.4 - Existe grande dificuldade por parte das equipes de fiscalização, seja da Guarda Ambiental ou dos Agentes de Controle Ambiental – ACAs, na exata identificação da localização e da propriedade dos loteamentos e imóveis irregulares. Como exemplo dessa situação tem-se o pátio de veículos em área de manancial citado no Relatório de Sobrevôo da Fiscalização (SVMA e GCM Ambiental), fl. 69.

Dessa maneira, faz-se necessário, sob nossa ótica, formalizar o intercâmbio de informações entre SVMA, INCRA, Cartórios de Registro de Imóveis, dentre outros órgãos, no sentido de agilizar as ações da Operação.

4.5 - Haja vista que os trabalhos desenvolvidos pelos ACAs devem ser assumidos pelos denominados Especialistas em Meio Ambiente (EMAs), aprovados em concurso promovido pela SVMA, é nosso entendimento, devido à complexidade das informações e atividades específicas a cada área fiscalizada, que seja estabelecido planejamento considerando um período de transição entre essas substituições, no sentido de garantir a transmissão do conhecimento adquirido pelos ACAs aos EMAs, evitando-se a solução de continuidade das ações da Operação.

4.6 - Por meio de análise nos Processos Administrativos (PAs) autuados para as ações realizadas foi possível verificar que, embora os procedimentos descritos na Ordem Interna 03/08 sejam cumpridos, nem sempre os documentos são juntados na mesma sequência da estrutura daquela OI, tampouco seguindo a ordem cronológica dos eventos.

Essa condição evidencia a necessidade de elaboração de procedimento escrito contemplando as diversas etapas da instrução processual e o encadeamento sequencial de suas fases.

4.7 - Apesar de haver um Sistema Informatizado, desenvolvido pela Guarda Civil Ambiental, foi possível identificar que este ainda não atende plenamente as necessidades de informação dos integrantes dos Comitês de Coordenação Local. Também de ser destacado que para a região fiscalizada (8 perímetros) a GCM Ambiental conta com apenas 3 (três) viaturas, sendo uma pick-up 4x4 e dois veículos do tipo Corsa.

4.8 - O trabalho de sensibilização e convencimento que os técnicos da SVMA têm que realizar junto às famílias em área irregular exige a presença de profissionais com formação em assistência social, o que entendemos ser indispensável e que deve ser colocado como prioridade por parte das Subprefeituras.

4.9 - Um dos maiores entraves às desocupações e desfazimentos nas áreas de mananciais é a questão jurídica. Em todas as situações em que é necessário um parecer jurídico, o processo administrativo tem que ser tramitado ao departamento jurídico da SVMA, da SNJ (PATR e JUD) ou da Subprefeitura em questão, o que demanda tempo e implica morosidade nas ações da Operação Defesa das Águas.

Sob nossa ótica, seria importante destacar equipe jurídica especializada para atuar junto aos Núcleos de Gestão Descentralizada.

Resta claro que a ocupação da área dos mananciais revela um duplo problema, urbanístico e ambiental, pois soma a precariedade das habitações e da infraestrutura, com o comprometimento das águas para abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo.

Assim, a Operação Defesa das Águas, por envolver um grande número de atores municipais e estaduais, necessita que sua coordenação se mantenha ativa e estruturada, dando continuidade às atividades já realizadas, às reuniões periódicas, bem como definindo metas e objetivos globais, de curto e longo prazo, a serem desdobrados por todas as entidades e órgãos envolvidos."

Na continuidade dos trabalhos, outra vistoria foi realizada, desta vez por via fluvial na Represa do Guarapiranga e elaborado, às fls. 191/208, Relatório complementar ao primeiro, apresentando largo registro fotográfico e as seguintes constatações:

"Do todo vistoriado, foi possível verificar que o perímetro desses reservatórios está sendo afetado pelas ocupações irregulares, quer pelo despejo de resíduos líquidos e sólidos, quer pela impermeabilização das áreas nas quais deveria estar presente a mata ciliar, ou seja, a vegetação que protege os cursos de água do assoreamento (carreamento de sedimentos quaisquer).

Lembramos que o preço acessível da terra no passado possibilitou a impulsão da autoconstrução na região dessas bacias e que na atualidade a ausência de alternativa espacial no que tange à expansão metropolitana faz com que essa região de mananciais necessite uma atenção especial da Municipalidade no sentido de reverter o quadro hoje existente quanto à propagação de invasões.

A nosso ver, o trabalho ora desenvolvido no sentido do congelamento das áreas que formam a região dessas bacias, bem como o desfazimento de construções irregulares são essenciais e oportunos quanto à atuação do Poder Público. Essa atuação, inclusive, faz com que seja atendida parte do que prescreve o art. 23 da Constituição Federal/88, bem como os artigos de 180 a 190, Capítulo V, dedicado ao Meio Ambiente da Lei Orgânica do Município de São Paulo/1990.

Posto isso, tendo em vista a presente informação ser complementar àquela desenvolvida inicialmente, reiteramos em sua íntegra as conclusões alcançadas às fls. 182 – 185.

Lembramos novamente que a ocupação da área dos mananciais ocasiona impactos de ordem ambiental, refletindo não apenas no aspecto urbanístico da região, mas no Município como um todo, haja vista a degradação gerada e o consequente comprometimento das águas para abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo."

Oficiada, a Secretaria prestou esclarecimentos, destacando a grandiosidade, complexidade e importância do Projeto de natureza intergovernamental; anunciou a nomeação em seu âmbito de especialistas em Meio Ambiente e a criação da Guarda Civil Metropolitana Ambiental e informou que adotará as recomendações deste Tribunal, tudo com vistas ao aprimoramento das ações de proteção e recuperação dos recursos naturais.

Manifestando-se novamente, desta vez em relação às explicações da Pasta, a Auditoria propôs que, tão logo fossem tomadas medidas para aprimorar a recuperação e proteção das áreas de mananciais, a Secretaria informasse sobre o progresso do andamento dos itens 3.1/3.9 elencados às fls. 220/221 dos autos.

Em complemento aos esclarecimentos anteriores, a Secretaria trouxe, ainda, aos autos a manifestação de fl. 223, oferecendo esclarecimentos prestados pela Assessoria Ambiental e Defesa das Águas, no

sentido de que, no âmbito de sua competência, o trabalho da Operação Defesa das Águas tem se estendido a 15 Subprefeituras, de maneira integrada, com mesmo foco e objetivo; que deve ser realizado um trabalho de formação cidadã, o que envolve políticas públicas, família, educação, saúde e etc.; que há entraves legais que geram morosidade e descrédito no Poder Público, merecendo haver um consenso entre os Poderes e esferas políticas a fim de criar segurança jurídica.

Ao final, propõe um encontro integrador entre o Executivo e os Agentes Públicos envolvidos para a apresentação do material produzido por este Tribunal.

Ouvida, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o posicionamento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, entendendo que a Pasta deve responder os quesitos elaborados às fls. 220/221, o que foi por mim deferido.

Vieram então aos autos as respostas aos quesitos em pauta, noticiando que a Secretaria do Verde e Meio Ambiente atua em conjunto com SEHAB, Subprefeituras e Secretaria do Meio Ambiente do Estado na Operação Defesa das Águas, coordenada pela Secretaria de Segurança Urbana do MSP;

. que as diretrizes são estabelecidas pelo Comitê Central da Coordenação da "Operação Defesa das Águas";

. que já obteve acesso, para mais 4 (quatro) técnicos, ao Sistema de Cadastro Rural do INCRA, contudo, a obtenção de informações junto ao Cartório de Registro de Imóveis só é possível mediante o pagamento de taxas;

. já houve substituição dos Agentes de Controle Ambiental por Especialistas em Meio Ambiente, concursados;

. que o procedimento é o descrito na Ordem Interna 03/08 e nos PAs estão anexados os documentos em ordem cronológica e de acordo com a Lei que rege a matéria; que o Sistema Informatizado de dados é da competência da Secretaria de Segurança Urbana, que coordena a Operação;

. que a infraestrutura da GCM é determinada pela Secretaria de Segurança Urbana, a quem está ela subordinada;

. que todos os envolvidos na Operação Defesa das Águas possuem Assistentes Sociais em seus quadros;

. que as competências das Divisões de Gestão Descentralizadas estão estabelecidas no artigo 22 da Lei 14.887/09.

Por fim, propôs que a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, Coordenadora da "Operação Defesa das Águas", respondesse os mesmos questionamentos.

Analisando as respostas prestadas pela Pasta, a Auditoria considerou que apenas seu apontamento quanto à substituição de Agentes de Controle Ambiental por Especialistas em Meio Ambiente foi atendido, permanecendo as demais recomendações, no que foi acompanhada pela Assessorai Jurídica de Controle Externo.

Na sequência, considerando a indicação da Secretaria Municipal de Segurança Urbana como responsável e coordenadora da "Operação Defesa das Águas", determinei que ela fosse oficiada para que se pronunciasse sobre os apontamentos da Auditoria.

Atendendo a convocação, a Pasta esclareceu:

. que a atuação dos envolvidos é conjunta, pelos Comitês de Coordenação Locais, que decidem o plano de ação e as diretrizes que irão tomar;

. como Coordenadora Geral, monitora constantemente as áreas que podem fazer parte "Operação";

. que o procedimento é o estabelecido pela Ordem Interna 03/08, devendo ser abertos PAs em que serão anexados os documentos em ordem cronológica;

. que foi criado o sistema SIG/GCM, no qual são inseridas as informações coletadas pela GCM Ambiental, sendo que estas informações são repassadas aos parceiros para as devidas providências e enviados à Secretaria Municipal de Segurança Pública os resultados finais;

. que foi aumentado o número de GCMs Ambientais e de viaturas nas áreas que contemplam a "Operação Defesa das Águas";

. que o intercâmbio de informações, por exemplo, com o INCRA, a substituição de pessoal, a adequação do efetivo junto às famílias que ocupam áreas irregulares e responsabilidade pela equipe jurídica é de competência da Secretaria do Verde e Meio Ambiente.

Arguida acerca das justificativas trazidas aos autos, a Coordenadoria V considerou atendidas as recomendações atinentes à readequação do número de viaturas da GCM Ambiental utilizada para a fiscalização da região afetada e à substituição de Agentes de Controle Ambiental por Especialistas em Meio Ambiente concursados, que já havia sido considerada superada, mantendo os demais apontamentos.

De sua parte a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Auditoria e ponderou que a presente Inspeção alcançou os seus objetivos.

Por outro lado a Procuradoria da Fazenda Municipal, considerando a relevância da matéria, propôs que a nova Administração Municipal, representada pelas duas Pastas envolvidas, tomasse conhecimento e se manifestasse sobre os apontamentos dos Órgãos Técnicos, pleito esse que recebeu minha concordância.

Nessa oportunidade, a Secretaria do Verde e Meio Ambiente informou que:

. foram realizadas ações voltadas ao levantamento e diagnóstico de remanescentes de áreas verdes, para as quais foi proposta a implantação de Parques Municipais e ações direcionadas à desocupação, com concomitante realocação de famílias e requalificação dos territórios;

. são realizados monitoramentos periódicos, por intermédio de sobrevoos e foram elaboradas novas delimitações para os perímetros de atuação da "Operação Defesa das Águas", influenciando nas rondas periódicas da GCM Ambiental;

. foram contratados os serviços da ARISP – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, assim a Pasta tem acesso às informações sobre os imóveis e foram oficiados o INCRA e o ITESP para formalização de convênio, a fim de facilitar o alcance às suas informações;

. foram produzidos Manuais de Procedimentos em Fiscalização Ambientais, sendo um específico para tratar de ocupações ilegais e obras irregulares em áreas protegidas e que foram encaminhadas sugestões para aprimoramento do sistema de informações.

Analisando essa manifestação, o Grupo Ambiental deste Tribunal, desta feita, considerou atendida a recomendação sobre a elaboração de material escrito contemplando as etapas processuais e encadeamento sequencial das fases e eventos.

Por seu turno, a Secretaria Municipal de Segurança Pública argumentou que já havia sido oficiada e respondido os questionamentos deste Tribunal, juntando as referidas cópias às fls. 353/358, deixando, portanto, de trazer fatos e informações novas ao processado.

Em sua derradeira manifestação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo reafirmou que a presente Inspeção atingiu seus objetivos e está em condições de ser submetida à análise dos Julgadores.

No mesmo sentido manifestou-se a Procuradoria da Fazenda Municipal.

Por derradeiro, a Secretaria Geral, ressaltou o descaso do Poder Público que permitiu a ocupação ilegal da região, em que pesem os altos valores investidos, há tempos, na tentativa de recuperar os mananciais; que se forem

alcançados os objetivos cerca de 46,5 mil famílias serão beneficiadas e outras 5 milhões de pessoas serão atingidas indiretamente, contudo diante do número de moradias ilegais, considera irrealista a tentativa de remoção dos habitantes de suas margens; por outro lado entendeu necessária a rápida atuação para conter o processo de degradação ambiental e poluição das represas e oferecer infraestrutura mínima a essa população; sugeriu maior diálogo entre os Poderes de todos os níveis para que as ações não sofram solução de continuidade e exista melhor planejamento para que não ocorra demora e dispêndio de enormes somas de dinheiro público, citando como exemplo a ser seguido o da Comunidade Cantinho do Céu, localizada às margens da Represa Billings.

Por fim, acompanhou os pronunciamentos dos Auditores e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerando que a presente Inspeção está em condições de ser submetida ao conhecimento deste Tribunal e registro.

É o relatório.

VOTO

Antes de adentrar no enfrentamento desta Inspeção propriamente dita, peço vênia para destacar a qualidade e a relevância dos trabalhos produzidos pelo Grupo Ambiental deste Tribunal, como parte das ações da "Força Tarefa Ambiental", que no caso, culminaram na apresentação de substanciosos relatórios de Inspeção Ambiental realizada, inclusive, "in loco", às margens das Represas Billings e Guarapiranga.

O resultado do mencionado trabalho trouxe à tona um grave problema há muito existente, mas que atualmente tem sido debatido em razão de seus reflexos nas questões hídricas que enfrentam o Município e o Estado de São Paulo.

De acordo com os referidos documentos, dois são os principais problemas, um de aspecto urbanístico, em razão da precariedade das habitações irregulares e da falta da infraestrutura às margens das Represas, que, por consequência, geram outro, este de feição ambiental, caracterizado pelo comprometimento de suas águas, utilizadas no abastecimento da Região Metropolitana da Cidade de São Paulo.

Igualmente, constatou-se que estas irregularidades persistem há décadas, sem que os Poderes Públicos responsáveis, através de seus órgãos e esferas competentes, tenham adotado todas as medidas essenciais e diligentes a fim de interromper a propagação das invasões e/ou reverter a situação degredada em que estas áreas se encontram e que culminam no comprometimento das águas que abastecem a região Metropolitana de São Paulo.

Assim, o conteúdo dos relatórios da Auditoria evidenciam a insuficiência das ações e controles de fiscalização por parte da Administração,

notadamente no que se refere à ocupação irregular das áreas de Mananciais das Represas Billings e Guarapiranga e suas consequências tormentosas.

Outrossim, as avaliações do Grupo Ambiental deste Tribunal corroboram a ideia de que é imperioso que a Coordenação da "Operação Defesa das Águas" adote medidas ativas, encadeadas e estruturadas firmes no propósito de reverter a situação hoje vivenciada, seja em seu aspecto urbanístico ou em seu aspecto ambiental, sem que ocorra solução de continuidade e dispêndio de dinheiro público em vão.

No mais, a Inspeção realizada cumpriu o determinado e, ainda, suas conclusões promoveram esclarecimentos aos questionamentos originários. Portanto conheço da Inspeção realizada, determinando o competente registro.

Tendo em vista as informações nos autos de que persiste a situação de irregularidade, bem como o notório prejuízo causado ao interesse público e a importância do assunto, tema esse que exige constante fiscalização, determino à Subsecretaria de Fiscalização e Controle a realização de nova Inspeção, em autos apartados, a fim de se verificar, especialmente:

1) quais as medidas de proteção e recuperação das Represas Billings e Guarapiranga estão sendo adotadas pelas Secretarias Municipais envolvidas;

2) qual a atual situação da ocupação irregular da região dos mananciais das referidas represas;

3) o comprometimento das águas que abastecem a Região Metropolitana de São Paulo;

Determino, também, o encaminhamento de ofícios, com cópia deste relatório e voto e do v. Acórdão, ao Exmo. Senhor Prefeito, ao Exmo. Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, e ao Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras e aos Secretários Municipais do Verde e do Meio Ambiente e de Segurança Urbana para conhecimento.

É como voto.