JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-002.286.05-55

AUDITORIA. SMSP. Avaliar projetos e atividades. Programa de Prevenção de Enchentes. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro Edson Simões.

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 a presente Auditoria Programada, para fins de registro.

ACORDAM, outrossim, à unanimidade, à vista dos resultados apresentados, aduzindo que os procedimentos operacionais inerentes ao planejamento e controle do Programa de Prevenção das Enchentes são de modo a exigir e a incumbir providências aos Órgãos Municipais, em determinar que cópias da presente decisão, do relatório e voto do Relator, bem assim do relatório da auditoria sejam encaminhados ao responsável pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, para adoção de providências.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que cópias das mesmas peças sejam encaminhadas ao Chefe do Executivo Municipal e à Câmara Municipal de São Paulo, para conhecimento.

Participaram do julgamento os Conselheiros Maurício Faria – Revisor “ad hoc” e Suelly Penharrubia Fagundes.

Ausente o Conselheiro Eurípedes Sales – Revisor, por motivo de saúde.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de fevereiro de 2006.

Antonio Carlos Caruso – Presidente.

Edson Simões – Relator.

RELATÓRIO

Trata-se da Auditoria Programada com o objetivo de avaliar, por meio de amostragem dos projetos/atividades do Programa 308 – Programa de Prevenção a Enchentes –, e verificar se o mesmo está sendo executado de acordo com a finalidade proposta, atentando para a atuação do Controle Interno.

O Programa 308 – Programa de Prevenção a Enchentes – , constante no orçamento municipal, abrange os seguintes projetos e atividades:

2368 – Serviços de Microdrenagem;
2367 – Conservação de Galerias, Canais e Córregos;
2308 – Prevenção e Apoio à Operação de Combate a Enchentes;
6910 – Limpeza Mecanizada do Córrego Vila Yolanda;
1135 – Construção e Reforma de Galerias.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle iniciou o relatório com a informação de que os recursos orçamentários do programa estão distribuídos entre o Gabinete da Subsecretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e as 31 Subprefeituras existentes.

O total da despesa liquidada no exercício de 2004 ficou próximo do gasto realizado no ano de 2003, com dispêndio do valor de R$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de reais).

Para a execução do programa, o Executivo detinha, como principais características na forma de contratação dos serviços realizados na atividade 'Serviços de Microdrenagem' e respectivos instrumentos de planejamento, a Licitação 18/2001, que deu origem a 21 ajustes relacionados aos contratos celebrados para a manutenção do sistema de microdrenagem, abrangendo todas as Subprefeituras.

A partir desse fato, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle destacou os seguintes aspectos, que de alguma forma contribuíram para a melhoria do processo de planejamento no âmbito do Programa de Prevenção a Enchentes:

1) continuidade na execução dos serviços;
2) definição das atividades essencialmente como preventivas, ficando a manutenção corretiva restrita apenas aos casos de emergência ou urgência;
3) integração dos serviços de limpeza de bocas-de-lobo ao conceito de manutenção do sistema de microdrenagem, sendo que, pela nova sistemática, a limpeza passou a ser realizada em todos os elementos

do sistema de captação – boca-de-lobo, poços de visitas e ramais – e do sistema de escoamento – galerias de águas pluviais.

Em continuação, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle cita que outros elementos de planejamento estão contidos no próprio edital de licitação, com a seguinte determinação:

> Item 12.7 – As programações de serviços deverão ser feitas prevendo-se um mínimo de frentes de trabalho contínuo, o atendimento da produção prevista na planilha de previsão quantitativa – anexo XI.
>
> Item 12.8.1 – A execução dos serviços deverá sempre visar à não-repetição de área já executada, planilhada e apontada nas plantas (mapas), ressalvadas as repetições de limpeza previstas no escopo do presente, bem como as condições de atendimento emergencial ou urgência.

Os contratos estabeleceram que as empreiteiras deveriam apresentar Planos de Trabalho dos Serviços a serem executados. A Subsecretaria de Fiscalização e Controle analisou um desses planos e constatou que o mesmo estabeleceu que, tanto a limpeza do sistema de escoamento quanto a limpeza do sistema de captação devem ser feitas por sub-bacia, uma por vez, de forma completa, até que o ciclo seja fechado.

Como elementos de planejamento da atividade, a unidade auditora consignou mais os seguintes:

a) Cadastramento dos conjuntos de captação e escoamento, que consiste na representação gráfica por meio impresso e digital, sob a forma de mapas e desenhos, dos conjuntos de captação e escoamento limpos.

b) Inspeção por televisionamento, que consiste na inspeção, através de circuito fechado de televisão, dos componentes dos conjuntos de captação e escoamento, para diagnóstico de suas reais condições, de modo a gerar recomendações de intervenções corretivas.

c) Sistema informatizado de gerenciamento para armazenamento de informações e programação da manutenção do sistema de microdrenagem esta concebido para que ao ser acessado permite visualizar dados, como as manutenções ocorridas, as

datas das últimas intervenções realizadas, e para quando esteja prevista a próxima manutenção.

Para a execução do Programa de Prevenção a Enchentes, o orçamento referido, do ano de 2004, indicava como principal instrumento de planejamento orçamentário a atividade codificada como Serviços de Microdrenagem, composta dos seguintes serviços: limpeza de bocas-de-lobo, limpeza de poços de visita, limpeza de ramais e limpeza de galerias de águas pluviais.

Apurou-se que a execução física das obras e serviços no campo era realizada pelas empreiteiras, mediante contratos firmados por cada uma das unidades descentralizadas. Ainda sobre o planejamento da ação de prevenção a enchentes, consta que a Administração Municipal faz uso de um sistema informatizado. Serve-se dele tanto para fazer o gerenciamento das atividades como o armazenamento de informações e a programação para manutenção do sistema de microdrenagem. E por último, como instrumento do planejamento com vistas à prevenção às enchentes, existe o serviço de inspeção por televisionamento, usado para detectar a necessidade de se fazer intervenção preventivamente na rede.

Destacamos as seguintes conclusões evidenciadas no relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, resultante dos exames sobre o desenvolvimento do Programa da Prevenção a Enchentes, objeto deste processo (folha 291):

a) Em termos orçamentários, a constatação é de que a execução do programa realizou-se de acordo com o previsto na peça orçamentária.

b) Sobre os serviços de manutenção do sistema de microdrenagem foram detectadas as seguintes falhas de planejamento e controle, que impediram fossem atendidos, com maior amplidão, os objetivos do programa de prevenção a enchentes:

1) Ficaram pendentes de atendimentos, por falta de recursos, as ocorrências detectadas nas inspeções por televisionamento nos sistemas de captação e escoamento de águas pluviais.

2) Em várias Subprefeituras constataram-se distorções, entre as quantidades previstas e as quantidades executadas, nos diversos serviços relacionados aos contratos de manutenção do sistema de microdrenagem.

3) Em algumas Subprefeituras, nomeadas no relatório, o sistema informatizado de gerenciamento só recentemente foi implantado, depois de transcorridos

mais de 2 (dois) anos do início do contrato, enquanto em outras o sistema opera de forma incompleta, e, outra mais, nem implantado tinha sido.

4) Os relatórios emitidos pelo sistema informatizado de gerenciamento não se permitem verificar as últimas manutenções efetuadas em cada componente dos conjuntos de captações e escoamentos de águas. E mais, não continham informações de quais trechos dos ramais coletores foram realizados os serviços.

5) O sistema informatizado apresenta-se frágil, porquanto as indicações de ordem de serviços geradas não encontram correspondência com aquelas que foram efetivamente emitidas.

6) Nas planilhas juntadas aos processos de pagamentos, conforme verificado na Subprefeitura de Vila Mariana, não se mencionava volume de resíduos transportados. Essa informação tem a serventia de compor a equação m^3 (metros cúbicos) versos Km (quilômetros).

7) Igualmente, nessa Subprefeitura, apurou-se a existência de falhas no preenchimento de relatórios, evidenciadas pela falta de consistências e transparências nas informações, tanto das ordens de serviços como nos relatórios de produção diária.

Por minha determinação as cópias do relatório foram encaminhadas à Secretaria de Coordenação das Subprefeituras e, também, à Subprefeitura de Vila Mariana, para conhecimento e manifestações sobre as constatações apresentadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle (folha 296).

Em face dos pronunciamentos encaminhados pela Origem, nova intervenção processual foi feita pela Auditoria, para se manifestar nos termos seguintes:

a) considerar sanada a ocorrência relacionada ao fato de o sistema não permitir a verificação das últimas manutenções;

b) justificado o procedimento da instrução documental dos processos de pagamentos; e

c) parcialmente regularizada a questão da falta de consistência e transparência das informações. Nos demais aspectos, as constatações foram ratificadas.

A conclusão final da Subsecretaria de Fiscalização e Controle foi no sentido de que as falhas e fragilidades do planejamento e controle não lhe permitem concluir pela adequação da execução do Programa de Prevenção de Enchentes (folha 360).

A Procuradoria da Fazenda Municipal pronunciou-se pelo conhecimento da auditoria (folha 362).

É o relatório.

VOTO

Antes de expressar o meu voto, estendo-me um pouco mais nas considerações sobre as freqüentes ameaças para os paulistanos, que qualquer chuva representa.

Para a cidade, as conseqüências são sempre desastrosas. Deixam seqüelas que se abatem sobre parcelas da população. Outras, com conseqüências que se expandem, causam um verdadeiro caos na vida de todos os paulistanos. Castigada pelas chuvas de verão, anos após anos, pelo menos em algum momento, vê-se estabelecido um verdadeiro caos na cidade.

Um exemplo, por ser o mais recente, ocorreu em maio de 2005. Em que pese tenha sido o pior temporal enfrentado pela cidade desde 1988, jornais daquela época foram pródigos em noticiar diversos acontecimentos, tais como, que parte da cidade ficou ilhada; veículos não conseguiam entrar nem sair da cidade por causa dos alagamentos das marginais; 177 linhas de ônibus municipais foram prejudicadas pelos alagamentos naquela manhã; três linhas de trens da CPTM interromperam suas operações. O Terminal Rodoviário do Tietê também ficou ilhado, e as saídas de ônibus foram suspensas.

Fatos mais graves, verdadeiras tragédias por decorrência das chuvas, é que não tem faltado na imprensa. Mortes de pessoas, devido a soterramentos. Interdição de habitações situadas em área de risco. Famílias desabrigadas. Alojamentos provisórios com precárias condições. Avenidas e ruas alagadas. Automóveis submersos. Árvores caídas sobre carros, residências ou obstruindo o leito das vias de tráfego. Queda de energia elétrica. Semáforos desligados. Trânsito com congestionamento que assombra.

As razões para que, em algumas situações de chuvas, a cidade se transforme em um verdadeiro caos, vão desde das causas naturais, abrindo um parêntese para lembrar que assim ocorrem porque o homem já interferiu por demais no meio ambiente, até à falta de ação governamental. E é sobre essa última que sempre recai a fúria dos prejudicados. Editoriais e reportagens de jornais seguem essa linha ao repercutirem opiniões quando o assunto é a questão das enchentes na cidade de São Paulo. Por exemplo:

O *'Diário de São Paulo' noticiou assim: 'Desde 1989, os investimentos contra enchentes na cidade de São Paulo não foram suficientes para diminuir o sofrimento da população e evitar tragédias. Foram gastos aproximadamente R$ 714 milhões (setecentos e quatorze milhões de reais) nos últimos 13 (treze) anos.' 'Diário de São Paulo'* de 02/03/02.

Um colunista afirmou em artigo: *'Outra causa? (para as enchentes). A precariedade e a absoluta falta de coerência na trajetória das obras de drenagem na cidade e arredores. Aqui, entra aquele ingrediente lamentável alimentado pelos interesses político-eleitorais sempre colocados acima dos interesses da comunidade: ao Prefeito que assume não apetece continuar as obras do Prefeito que acabou de sair." Mitre – 'Jornal da Tarde'* 07/02/04.

Em outro momento, o *'Estado de São Paulo'* assim opinou*: 'Rios e córregos transbordaram, as águas refluíram das galerias, casas, ruas e avenidas foram inundadas. Na pior chuva já registrada num mês de maio, desde 1943, São Paulo pagou um alto preço pela ocupação das várzeas, cabeceiras de rios e áreas de mananciais; pelo crescimento desordenado que promoveu a impermeabilização generalizada do solo; e pela negligência de governos que, no passado, não investiram o suficiente em obras de drenagem'. OESP de 26/05/05. '*

'O Estado de São Paulo' opinou que '...o combate às enchentes da capital não pode ser só episódico... Preventivo será quando políticas de habitação, de ordenamento urbano, de serviços e obras, de assistência social, entre outras, forem implementadas em conjunto'. OESP de 05/12/05.

Do *'Jornal da Tarde' '...o plano contra as enchentes é positivo só como medida de emergência. A solução do problema exige muito mais'*. JT de 05/12/05.

Essas opiniões não diferem muito de outro entendimento, expresso há décadas, em 1983, pela Câmara Municipal de São Paulo, por meio de uma Comissão Especial, da qual participei, que analisou a questão das enchentes no município. No relatório final apresentado, conclamou que os Governos Municipal e Estadual teriam de assumir como prioritárias as ações preventivas e duradouras.

Passado duas décadas, notamos que, embora tenham sido feitos investimentos na área, com construções de piscinões e canalizações de córregos e rios, essas ações têm-se mostrado que ainda foram insuficientes. A sensação que se tem é que, enquanto se procura resolver um problema específico, outros estão a surgir e a exigir soluções. Desse rol, um dos mais problemáticos talvez seja o das galerias subterrâneas. As ocorrências têm demonstrado que a sua capacidade de dar vazão ao volume de água está cada vez mais insuficiente. O ocorrido na galeria sob a Avenida 9 de Julho, em dezembro de 2004, é um exemplo.

Se não bastassem novos problemas, é forçoso reconhecer que muitos dos vaticínios formulados e expressos naquele relatório da Câmara Municipal de São Paulo estão aí, nestes tempos atuais, a afligir a população de São Paulo:

– a cada ano as enchentes aumentam e ampliaram os pontos de alagamentos; o que antes era mais localizado está a ocorrer simultaneamente em diversos pontos da cidade;

– canalizando 20 km por ano as enchentes só terminarão em 50 anos;

– depois das enchentes, outros dramas: leptospirose, ratos, insetos, doenças.

O bem lançado relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle traz como amostragem uma avaliação do programa de prevenção de enchentes desenvolvido pela Administração Municipal, por meio da Secretaria da Coordenação das Subprefeituras e unidades das Subprefeituras, como descentralização setorial dos serviços.

É evidente a grande importância para a nossa Cidade determinar a execução de um programa de prevenção de enchentes. Não é por outra razão que rubricas orçamentárias específicas para essa finalidade estejam sendo consignadas nos orçamentos anualmente pela Administração. Outro não é o objetivo desse programa, senão aquele tendente a permitir ao poder público agir de forma preventiva, no sentido de atenuar a extensão dos malefícios e dos transtornos que esse evento natural, de forma inflexível, costuma causar nas ocasiões em que as precipitações pluviométricas se dão de forma excessiva e prolongada.

Os resultados das avaliações realizadas pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal, embora na forma de amostragem de unidade executora do programa, relatam as existências de algumas deficiências operacionais relacionadas à execução do programa de prevenção a enchentes sob responsabilidade das Subprefeituras. Foram detectadas falhas, não somente no planejamento, como também no sistema de controle, relacionados com a execução do Programa de Prevenção das Enchentes.

Com o exposto, VOTO, no sentido de conhecer a presente Auditoria Programada, para fins de registro, e, em face dos resultados apresentados, aduzindo que os procedimentos operacionais inerentes ao planejamento e controle do Programa de Prevenção das Enchentes são de modo a exigir e a incumbir providências aos Órgãos Municipais, determino que cópias do presente relatório e voto e do relatório da auditoria sejam encaminhadas ao responsável pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, para adoção de providências.

Determino, ainda, que cópias das mesmas peças sejam encaminhadas ao Chefe do Executivo Municipal e à Câmara Municipal de São Paulo, para conhecimento.