TC nº 72-002.533.10-90

AUDITORIA PROGRAMADA. SVMA. Avaliação do planejamento e coordenação das atividades de monitoramento e fiscalização da qualidade ambiental. Deficiência de fiscalização nas áreas de proteção ambiental. CONHECIDA. RECOMENDAÇÕES. Votação unânime.

Legislação citada: Dec. Mun. 42.833/03. Dec. Mun. 6.514/08.

2.760ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 12/06/2015

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 presente Auditoria para fins de registro.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar que seja oficiada a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, bem como a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, encaminhando-se cópia do relatório, voto e deste Acórdão, destacando as seguintes recomendações às Pastas:

a) instalação de uma base da Guarda Ambiental, com todos os recursos materiais e humanos necessários à sua implantação, no local apontado pelos gestores da Apa Bororé-Colônia, a saber, na Estrada de Itaquaquecetuba, junto à primeira balsa da Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. – Emae, no local denominado “casa B3”, ou outro local próximo a tal localização, caso não seja mais viável a instalação nesse exato local;

b) em conjunção com recomendação anterior, que seja reativada e equipada de recursos materiais e de efetivo de guardas, a base da Guarda Ambiental de Evangelista de Souza, situada na Apa do Capivari-Monos, a qual se encontra fechada e sem efetivo de GCMs, ressaltando que, esse aporte, deva ser realizado sem prejudicar o atual efetivo disponibilizado para a “Operação Defesa das Águas”, isto é, sem que haja simples remanejamento do atual contingente;

c) que o Departamento de Controle da Qualidade Ambiental – Decont realize consulta prévia ao núcleo envolvido antes da celebração dos termos de ajustamento de conduta – TACs.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte a realização de auditoria, em autos apartados, com o objetivo de se verificar as atividades de monitoramento e fiscalização da qualidade ambiental específicos aos mananciais das represas Guarapiranga e Billings, em especial quanto ao andamento da "Operação Defesa das Águas" e a efetividade da fiscalização das áreas de proteção ambiental dessas regiões, de forma que se verifique, nessa oportunidade, as adoções relatadas pela SVMA em relação aos apontamentos 4.1 a 4.5 e 4.10 do relatório, que estavam pendentes de verificação em fiscalização futura.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos.

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

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 20 de agosto de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se, nos autos do TC nº 72.002.533/10-90, de Auditoria Programada, realizada na Secretaria de Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA) com o objetivo de avaliar o planejamento e coordenação das atividades de monitoramento e fiscalização da qualidade ambiental. A realização da presente se deu no período de 30/09/2010 a 19/11/2010.

A equipe da Auditoria elaborou Relatório, juntado às folhas 344/371, no qual constam as conclusões a seguir transcritas:

"4.1 - A estrutura de fiscalização ambiental continua fragilizada, conforme já apontado nos relatórios das Ordens de Serviço nº 1.5.1.0493/08 e nº 2009.00898. (item 3.4)

4.2 - A estrutura das Divisões Técnicas dos Núcleos de Gestão Descentralizada continua carente de recursos humanos, materiais e equipamentos e em alguns casos, de instalações físicas. (item 3.4)

4.3 - Não há planejamento referente a cursos para servidores da área de fiscalização, visando o aperfeiçoamento e uniformização dos procedimentos de fiscalização. (subitem 3.4.1a)

4.4 - A quantidade de denúncias aumenta gradativamente, porém a estrutura da fiscalização não acompanha esse crescimento. (itens 3.4 e 3.6)

4.5 - Não há controle sistematizado das denúncias recebidas que permita o acompanhamento de todos os seus possíveis encaminhamentos: cadastro, inspeção, intimação, autuação, anulações de multas, cancelamentos, substituições, eventuais recursos, termo de ajustamento de conduta e pagamento. (item 3.7)

4.6 - A "Operação Defesa das Águas" continua em desaceleração, conforme já relatado em auditoria anterior (OS 2009.00898.1), em função de vários fatores como estrutura deficitária da SVMA, das Subprefeituras e da GCM Ambiental . Há comitê que não realizou qualquer reunião em 2010. (item 3.8)

4.7 - É fundamental edição de legislação municipal que defina detalhadamente os procedimentos de aplicação de multa e de conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, precavendo-se de futuras ações judiciais questionando a legalidade dos mesmos, eis que ora utiliza-se de legislação federal ora municipal. (item 3.9)

4.8 - A legislação municipal que ampara os procedimentos para formalização do TAC está desatualizada, eis que cita decreto revogado. E, ainda, propicia condições favoráveis para o infrator, visto que os custos dos projetos de conversão são inferiores às multas aplicadas, o infrator pode apresentar um TAC para várias multas em que incorreu e a multa a ser paga após o cumprimento do termo sofre um desconto de 90%. (item 3.9)

4.9 - A gravidade dos crimes ambientais cometidos pela América Latina Logística – ALL que administra a ferrovia que atravessa a APA Capivari Monos, exige um acompanhamento contínuo dos resultados das ações de fiscalização que estão sendo realizadas na região, já tendo sido identificadas diversas irregularidades na área abrangida desde o trecho Evangelista de Souza até o Túnel 27. (item 3.9)

4.10 - Os procedimentos para formalização de TAC nos casos de vegetação de porte arbóreo são estabelecidos em termo de referência, porém há outros tipos de danos ambientais que não possuem qualquer normativo que sirva de parâmetro para a definição das compensações. (item 3.9)

4.11 - As APAs continuam sofrendo constantes ações de invasores, extratores, entre outros, que praticam várias modalidades de crimes ambientais. As degradações tendem a aumentar, tendo em vista a desarticulação da fiscalização preventiva exercida pelas bases ambientais da GCM na região. (item 3.10)

4.12 - Quando da celebração de TAC, o núcleo envolvido não é consultado pelo DECONT quanto à viabilidade do projeto de reparação do dano ambiental atender às necessidades locais correspondentes a área de causa (item 3.9).”

Intimada, a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente apresentou o documento acostado às folhas 379/383, reportando que vem tomando as medidas para sanar as deficiências apontadas no Relatório de Auditoria nos casos dos itens 4.1 a 4.5, e apresentando justificativas nos demais itens.

Em seguida, a Coordenadoria V manifestou-se às folhas 385/388, indicando a necessidade de nova fiscalização para que se avalie se essas medidas descritas pela Origem foram efetivamente implementadas nos casos dos apontamentos de itens 4.1 a 4.5. Em relação aos itens 4.6 a 4.12, reiterou energicamente suas conclusões.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE opinou às folhas 391/393, acompanhando as conclusões da Especializada por serem, em sua maioria, de ordem fática, entendendo que a Auditoria Programada veio a alcançar os objetivos traçados.

Em seguida, a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM transcreveu as justificativas da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente - SVMA, ressaltando que a Origem vem buscando implementar uma série de ações distintas, com vistas a buscar a melhoria da fiscalização ambiental. Por fim, opinou pelo conhecimento da Auditoria, para registro, bem como pelo acolhimento dos esclarecimentos prestados pela Origem.

Por último, a Secretaria Geral, acompanhou o parecer exarado pelos órgãos técnicos, bem como da PFM, opinando pelo conhecimento, para registro, da presente Auditoria.

É o RELATÓRIO.

VOTO

Cumpre destacar que trata a presente Auditoria Programada realizada na Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, com o objetivo de avaliar o planejamento e coordenação das atividades de monitoramento e fiscalização da qualidade ambiental no Município de São Paulo.

Em relação aos itens 4.1 a 4.5, em que a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente relatou as providências que vem adotando para sanar os problemas relatados pela Auditoria, sendo que a Coordenadoria V concluiu que essas providências estavam pendentes de fiscalização futura, a fim de se verificar se efetivamente houve seu cumprimento.

Em relação ao apontamento 4.6, que se refere à desaceleração da "Operação Defesa das Águas", e ao apontamento 4.11, que se refere às constantes ações de invasores nas Áreas de Proteção Ambiental (APAs) - e a consequentemente degradação dessas áreas - a auditoria alerta sobre a prática de crimes ambientais nessas áreas das APAs, conforme apontado às folhas 367-368 verso, mencionando em especial a situação relatada pelos gestores das Áreas de Proteção Ambiental-APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia, de acordo com o documento às folhas 308-311.

Nesse documento é relatado o estado de degradação dessas APAs e a fragilidade da fiscalização. É alarmante o alerta da equipe de auditoria da Coordenaria V a respeito desta questão, o qual menciono:

"*Infelizmente, a situação de abandono das Áreas de Proteção Ambiental relatadas na auditoria anterior está ainda mais grave.Os relatos dos gestores das áreas (...) às folhas 308 a 311 são alarmantes e esclarecedores. Bases situadas em áreas estratégicas foram desativadas (Capivari-Monos) ou nem mesmo instaladas (Bororé-Colônia) ou ainda contam com um efetivo mínimo da GCM Ambiental (Barragem).As APAs encontram-se nas mãos dos invasores, grileiros, caçadores, extratores, praticando todas as modalidades de crimes ambientais, agindo livremente pela falta de um tratamento adequado e estratégico do problema (instalação de bases de vigilância e realização de rondas), principalmente por parte do comando da Guarda Civil Metropolitana.*".

Assim, em vista da deficiência de presença de fiscalização nesses lugares, e considerando ainda que essas APAs correspondem a 1/6 (um sexto) da área do município do São Paulo, conforme relatado no referido documento, e que a "Operação Defesa das Águas" é uma ação conjunta da Secretaria do Verde e Meio Ambiente e da Secretaria Municipal de Segurança Urbana com outros órgãos municipais, mas que a repreensão preventiva é realizada através da presença e de rondas da Guarda Civil Metropolitana, impõe-se a necessidade do Município instalar uma Base da Guarda Ambiental, com todos os recursos materiais e humanos necessários à sua implantação.

Assim, submeto a este pleno a recomendação que tal base seja instalada no local apontado pelos gestores da APA Bororé-Colônia, conforme relatado à folha 309, a saber, na Estrada de Itaquaquecetuba, junto à primeira balsa da Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. - EMAE, no local denominado "casa B3", ou outro local próximo a tal localização, caso não seja mais viável a instalação nesse exato local.

Na esteira dessa recomendação anterior, submeto também a recomendação para que seja reativada e equipada de recursos materiais e de efetivo de guardas, a base da Guarda Ambiental de Evangelista de Souza, situada na APA do Capivari-Monos, a qual, conforme relatado no citado documento, encontra-se fechada e sem efetivo de GCMs. No entanto, ressalto que esse aporte deva ser realizado sem prejudicar o atual efetivo disponibilizado para a "Operação

Defesa das Águas", isto é, sem que haja simples remanejamento do atual contingente.

Em relação às críticas do item 4.7 e 4.8, referentes à legislação Municipal, que especialmente ressaltava o descompasso do Decreto Municipal nº 42.833 de 2003 com as novas regras da legislação federal, em especial ao Decreto Federal 6.514/2008, no que se refere à formalização dos Termos de Ajustamento de Conduta-TACs e referente ao desconto na aplicação das multas de 90%, o qual propiciava condições favoráveis para o infrator, entendo estarem tais apontamentos superados.

Isso porque, por ocasião da edição do Decreto nº 54.421 de 04/10/2013 superveniente à auditoria e manifestação da Origem, este revogou o Decreto nº 42.833/2003, corrigindo as distorções apontadas anteriormente, em que a normatização do Município passou a estar em consonância com a legislação federal no tocante à matéria, em especial ao Decreto Federal 6.514/2008.

Em relação ao item 4.9, em que é apontado que a empresa América Latina Logística – ALL vem realizando diversas irregularidades ambientais na Área de Proteção Ambiental da Capivari-Monos, a Secretaria do Verde e Meio Ambiente listou, na sua justificativa, nove processos administrativos nos quais estão sendo tratadas as questões relativas às infrações cometidas por essa empresa e que a Divisão Técnica de Unidade de Conservação e Proteção da Biodiversidade realiza vistorias frequentes, acompanhando as ações de fiscalização nessa região. Dessa maneira, entendo esse apontamento justificado, considerando que a Secretaria tem adotado as medidas reportadas.

Referente ao item 4.10, a equipe de auditoria apontou que havia procedimentos para formalização de Termo de Ajustamento de Conduta somente para casos de danos à vegetação de porte arbóreo; contudo, não há normativos em outros casos. Por sua vez, a Secretaria do Verde e Meio Ambiente reporta que possui critérios de análise dos Termos de Ajustamento de Conduta para todos os tipos de infrações ambientais que não sejam somente as de vegetação de porte arbóreo. Contudo, conforme frisado em manifestação da equipe de auditoria, a Origem não apresentou tais normativos. Assim, indico a necessidade de que esses normativos sejam verificados em auditoria futura.

Quanto ao item 4.12, a Auditoria apontou a importância de que o Departamento de Controle da Qualidade Ambiental - DECONT consulte o núcleo envolvido quanto à viabilidade do projeto de reparação do dano ambiental para avaliar se esse projeto atende às necessidades locais correspondentes à área da causa.

Visto que não há obrigação legal do que fora apontado pela auditoria, mas que se trata de um procedimento que trará melhorias, recomendo à Secretaria do Verde e Meio Ambiente que o DECONT realize consulta prévia ao núcleo envolvido antes da celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta - TACs.

Por fim, friso que os problemas de degradação ambiental e assentamento irregular, nas áreas de mananciais das represas Guarapiranga e Billings, afetam todo o sistema integrado de abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo. Isto se torna crítico no atual contexto de crise e escassez de águas nos sistemas de abastecimento da capital.

Segundo dados da página eletrônica da Sabesp, a represa Billings é Responsável por 11% da produção de água para abastecimento público na região. A represa possui um espelho d'água de 106 (cento e seis) quilômetros quadrados e uma capacidade de armazenamento de 995.000.000 (novecentos e noventa e cinco milhões) de metros cúbicos, e uma produção de aproximadamente sete metros cúbicos por segundo.

Nesse contexto, é preciso ações que visem a criação de uma infraestrutura para coletar o esgoto na região e encaminhá-lo para estações de tratamento, evitando que seja despejado diretamente no manancial. Um dos papéis da Prefeitura é coibir para que haja ampliação de ocupação irregular na região das áreas ciliares e o despejo clandestino de esgoto. O cuidado com rios e mananciais é fundamental para que as empresas de captação e tratamento possam ter disponível água de boa qualidade.

Assim, diante do caráter instrumental deste feito, **CONHEÇO** da presente Auditoria para fins de registro, e **DETERMINO** que seja oficiada a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, bem como a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, encaminhando-se cópia do relatório, voto e decisão a ser alcançada pelo Plenário.

Por fim, **DETERMINO** à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, a realização de Auditoria, em autos apartados, com o objetivo de se verificar as atividades de monitoramento e fiscalização da qualidade ambiental específicos aos mananciais das represas Guarapiranga e Billings, em especial quanto ao andamento da “Operação Defesa das Águas” e a efetividade da fiscalização das Áreas de Proteção Ambiental dessas regiões, de forma que se verifique, nessa oportunidade, as adoções relatadas pela Secretaria do Verde e Meio Ambiente em relação aos apontamentos 4.1 a 4.5 e 4.10, que estavam pendentes de verificação em fiscalização futura.

Após, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.