

RELATÓRIO CONSOLIDADO DE AUDITORIA OPERACIONAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

OS nº 2020.05412.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Determinação do Relator Exmo. Senhor Domingos Dissei para realização de uma Auditoria Operacional em ocupações irregulares em áreas proteção ambiental ou em desconformidade com o Plano Diretor da cidade de São Paulo (Peça 2).

2.2. Objetivo

Cumprir determinação do Conselheiro Relator.

2.3. Unidades fiscalizadas

Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

Secretaria Municipal de Habitação

Secretaria Municipal de Segurança Urbana

Secretaria Municipal Urbanismo e Licenciamento

Secretaria Municipal das Subprefeituras

Subprefeituras Capela do Socorro, Casa Verde-Cachoeirinha, Freguesia/Brasilândia, M'Boi Mirim e Parelheiros

2.4. Período de realização

15.10.2020 a 12.08.2021.

2.5. Equipe técnica

Carlos Richelle Soares da Silva - RF nº 20.262.

Gisela Coelho Nascimento - RF nº 20.279.

2.6. Procedimentos

- Consulta às legislações relativas à matéria: Legislação de Proteção aos Mananciais, Plano Diretor Estratégico, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Decretos de criação de parques.
- Questionários e entrevistas com os responsáveis pelos órgãos envolvidos.
- Análise dos documentos/informações fornecidos pelos órgãos envolvidos.
- Aproveitamento dos dados, informações e conclusões extraídos do Relatório de Inspeção - TC/0019870/2019 e seus anexos, bem como da Auditoria Programada dos Mananciais - TC/001763/2017.
- Registros Fotográficos dos anexos do Relatório de Inspeção - TC/0019870/2019.
- Aproveitamento dos dados, informações e conclusões dos Relatórios das Funções Ambiental e Urbanismo.
- Análise dos Mapas de Processos existentes nos órgãos auditados.

2.7. Siglas utilizadas neste relatório

AOp	Auditoria Operacional
APA	Área de Proteção Ambiental
CFA	Coordenação de Fiscalização Ambiental
COE	Código de Obras e Edificações
CPDU	Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
DFA	Divisão de Fiscalização Ambiental
DGAI	Divisão de Gestão dos Autos de Infração
DM	Decreto Municipal
DPCFA	Divisão de Planejamento e Controle da Fiscalização Ambiental
DUP	Decreto de Utilidade Pública
GFI	Grupo de Fiscalização Integrada
HIS	Habitações de Interesse Social
ISSAIS	Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LM	Lei Municipal

LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
PDE	Plano Diretor Estratégico
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação.
SIMA	Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente
SMSUB	Secretaria Municipal das Subprefeituras.
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SMUL	Secretaria Municipal de Licenciamento e Urbanismo
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.
TCA	Termo de Compromisso Ambiental
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
EZEIS	Empreendimentos em ZEIS
ZEPAM	Zona Especial de Proteção Ambiental

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Excelentíssimo Sr. Conselheiro Relator, determinou “a abertura de procedimento fiscalizatório, em autos próprios, para análise do conteúdo contido na 2ª Edição do dossiê elaborado pela equipe do Vereador Gilberto Natalini (eTCM 006114/2020), lançado no dia 10 de abril pp, que traz o aprofundamento das informações sobre a devastação criminosa da Mata Atlântica, contidas na 1ª Edição do dossiê, que está sendo tratado neste Tribunal no TC 019.870/2019” (Peça 8);

Para atendimento da determinação, por meio da OS nº 2020.05412, foi aberta “auditoria de desempenho operacional em ocupações irregulares em áreas proteção ambiental ou em desconformidade com o Plano Diretor da cidade de São Paulo” (Peça 2).

Considerando a complexidade do objeto, o qual, em alguns aspectos, já foi abordado no Relatório de Inspeção - TC/019870/2019, e tendo em vista que o tema abrange diversas Secretarias e Subprefeituras Municipais que são responsáveis, dentro de suas competências exclusivas ou concorrentes, por planejar e aplicar políticas públicas de prevenção, fiscalização e regularização

de áreas legalmente protegidas e que estão sendo ocupadas irregularmente, **a Equipe de Auditoria desenvolveu o trabalho requisitado em conformidade com os procedimentos previstos na Resolução nº 14/2019, que regulamenta a Auditoria Operacional (AOp).**

A Resolução nº 14/2019 institui o modelo de AOp no TCM/SP em consonância com as Normas Brasileiras de Auditorias do Setor Público (NBASP), especialmente a NBASP 300 – Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional, e, por conseguinte, com as Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIS).

O normativo interno apresenta definições de conceitos, especifica o ciclo da auditoria operacional, faz considerações sobre seu planejamento e execução, apresenta as formas de deliberação sobre seu conteúdo pelo TCMSP e especifica procedimentos para a realização dos planos de ação e dos monitoramentos.

Cabe destacar o artigo inicial da resolução nº 14/2019, em sua sessão inicial de Disposições Preliminares, que apresenta a finalidade adotada para as auditorias operacionais no âmbito do TCM-SP:

Art. 1º Esta Resolução disciplina a realização de auditorias operacionais – AOp, que têm por finalidade a verificação, o acompanhamento e a avaliação da gestão das unidades da Administração Pública Municipal, das políticas públicas, dos programas governamentais, bem como das ações realizadas pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congênere, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, entre outros, no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sem prejuízo da análise de conformidade. Parágrafo único. As auditorias operacionais não visam à apuração de infrações funcionais e à penalização de agentes públicos, objetivando a melhoria de processos e da qualidade das atividades da Administração Pública. (grifo nosso)

No que diz respeito à forma de deliberação pelo colegiado Pleno do TCMSP, destaca-se a possibilidade de, após apreciado o relatório conclusivo, deliberar pela exigência de apresentação de Plano de Ação por parte do gestor e órgão responsável¹.

¹ Art. 11 A decisão do Tribunal Pleno poderá exigir a apresentação de Plano de Ação e seus respectivos Relatórios de Execução ao gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado.

§1º – Não havendo conclusões que ensejem responsabilização dos agentes em termos de infrações legais, as partes interessadas serão intimadas preferencialmente em uma única oportunidade, tendo em vista a necessidade de tempestividade para a efetividade das auditorias operacionais.

Tal Plano de Ação, que deverá ser elaborado pelo gestor, tem previsão quanto à forma de realização na Seção IV e nos Anexos da Resolução nº 14/2019².

Este trabalho foi iniciado e concluído antes da aprovação do Manual de Auditoria Operacional da Subsecretaria de Fiscalização e Controle do TCMSP.

3.2. Normas de auditorias operacional aplicáveis ao trabalho

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) foram elaboradas para alinhar a forma de execução de auditorias às normas internacionais de auditoria emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Neste contexto, de acordo com a definição de auditoria operacional estabelecida na NBASP 3000 - Norma para AOp, que é a tradução da ISSAI 3000 do INTOSAI³, temos que:

A auditoria operacional realizada pelas Entidades de Fiscalização Superior é o **exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade⁴ e se há espaço para aperfeiçoamento.** (Item 9 NBASP 300 e Item 17 NBASP 3000) (grifo nosso)

As auditorias operacionais no setor público visam a fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para aperfeiçoamento da gestão pública. Conforme o Item 10 da NBASP 300, as auditorias operacionais oferecem novas informações, conhecimento ou valor ao:

- proporcionar novas percepções analíticas (análises mais amplas ou profundas ou novas perspectivas);
- tornar as informações existentes mais acessíveis às várias partes interessadas;
- proporcionar uma visão independente e autorizada ou uma conclusão baseada em evidência de auditoria;

² Seção IV

Do Plano de Ação

Art. 13 O Plano de Ação, elaborado pelo gestor em conformidade com determinação do Pleno, será enviado ao Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável uma única vez por igual período.

§1º – O Plano de Ação elaborado pelo gestor será publicado na íntegra na página eletrônica do Tribunal de Contas.

§2º – O atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação ensejará a aplicação das penalidades e a reiteração da determinação para sua apresentação, em conformidade com as disposições do Regimento Interno.

³ ISSAI 3000 – Standard Performance Auditing / INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

⁴ Nota de tradução das ISSAI: Tradução de *effectiveness*. Esse termo em inglês abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas em termos de produtos) e efetividade (conceito relacionado aos impactos).

- fornecer recomendações baseadas em análises dos achados de auditoria.

As auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem dos outros tipos de auditoria. Ao contrário das auditorias de conformidade e financeiras, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Podem empregar ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, além de examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das seguintes dimensões: economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

3.2.1. Identificação do objeto da auditoria operacional.

Conforme previsto na Resolução nº 14/2019 do TCMSP, a etapa de seleção do objeto de auditoria é a primeira fase do ciclo de auditoria operacional. Considerando que o campo de atuação do controle externo é bastante amplo e os recursos são, em geral, limitados, a escolha do objeto a ser auditado é crucial para a realização de trabalhos que agreguem valor para a sociedade.

A partir da determinação exarada, a equipe de auditoria definiu na Matriz de Planejamento desenvolvida que o objeto da auditoria operacional é: **“Avaliar o desempenho operacional dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de ações de fiscalização frente às ocupações de áreas protegidas”**.

No processo de seleção do objeto a ser auditado é importante que se identifiquem temas que permitam o aperfeiçoamento da gestão pública por meio dos trabalhos desenvolvidos. Nesse sentido, preliminarmente, foram levantadas as legislações que garantem a proteção de determinadas áreas pertencentes ao Município de São Paulo e informações atualizadas sobre as estruturas, as funções e os processos que permitiram a identificação das áreas auditadas com os maiores riscos frente ao problema e materialidade relevante para os achados. Da identificação das maiores vulnerabilidades processuais no exercício das competências legais de cada órgão auditado, a equipe de auditoria procurou, ao final, contribuir para gerar melhorias na administração das políticas públicas voltadas para as ações de fiscalização frente ao problema das ocupações irregulares de áreas ambientalmente protegidas.

Dessa forma, as informações reunidas surgiram de diversas fontes: auditorias anteriores nas mesmas entidades, legislações, mapas de processos, entrevistas/reuniões com gestores, buscando-se com essa abordagem obter um entendimento abrangente dos órgãos e dos seus ambientes, a fim de conhecer como eles se organizam e funcionam para a gestão do objeto desta auditoria.

3.2.2. Questões de auditoria

Na etapa de planejamento, a avaliação da materialidade ajudou a equipe de auditoria a identificar as questões que são importantes para os usuários previstos. Para tanto, realizou pesquisas no arcabouço legislativo atualizado, foram executadas técnicas de diagnóstico de auditoria (mapa de processos, verificação de riscos e análise SWOT, esta última realizada em trabalhos anteriores da auditoria - TC/019870/2019 e TC/001763/2017) como forma de aprofundar os conhecimentos sobre o tema objeto de estudo e com o objetivo de levantar os principais problemas que poderiam demandar atenção maior da equipe e o aprofundamento da investigação.

Assim, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria na Matriz de Planejamento:

- 1) Qual a incidência e as características das ocupações em áreas protegidas existentes no Município de São Paulo quando confrontadas com as legislações ambientais e urbanas aplicáveis?
- 2) Existem previsões legais e infralegais de controles e fiscalizações das ocupações em áreas protegidas por parte dos órgãos e entidades municipais responsáveis?
 - 2.1) Qual é a relação entre os órgãos responsáveis pela fiscalização e quais são as interfaces de atuação na fiscalização, no controle e na solução do problema?
- 3) Quais os resultados apresentados pelos planejamentos orçamentário e de metas, quando existentes, referentes às ações de fiscalização, regularização e urbanização de áreas ocupadas irregularmente?

3.2.3. Critérios de auditoria

Os critérios - referências para se comparar à situação encontrada - foram levantados para cada questão de auditoria, na seguinte ordem:

Para a questão 1:

- Legislação básica incidente
 - > PDE – Plano Diretor Estratégico – Lei 16.050/2016;
 - > LPUOS Lei de Parcelamento e Uso do Solo – Lei 16.402/16;
 - > Lei Específica Billings;
 - > Lei específica Guarapiranga;
 - > Lei nº 9.605/1998 - Crimes Ambientais;
 - > Localização das áreas protegidas, através de mapas georreferenciados obtidos na página do GeoSampa, constituído por mosaicos contendo as áreas identificadas na LPUOS, Leis específicas do Guarapiranga e Billings, Reserva de Mata Atlântica, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas Naturais Tombadas, Parques Naturais Municipais (existentes e planejados no PDE);
 - > Localização de áreas ocupadas irregularmente, identificadas na inspeção realizada no processo TC/0019870/2019, e arquivos de imagens vetorizadas (formato.shp) do Geosampa e do IBGE, que foram colocadas em um projeto como camadas.

Para a questão 2:

- > Lei Municipal nº 13.399/2002;
- > Portaria Intersecretarial nº 6/SMSP/SGM/SGP/02;
- > Lei Municipal nº 16.642/2017;
- > Decreto Municipal nº 57.776/2017;
- > Lei Municipal nº 16.402/16 - Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;
- > Decreto Municipal nº 57.915 (SEHAB);
- > Lei Municipal nº 14.887/09 (SVMA);
- > Decreto Municipal nº 58.625/19 (SVMA);
- > Outras;

Para a questão 2.1:

- > Legislação municipal que regulamenta os processos e/ou procedimentos de fiscalização;

> Convênios e demais instrumentos congêneres para atuação conjunta dos órgãos responsáveis pela fiscalização, controle e solução do problema;

Para a questão 3:

> Planejamento orçamentário referente às receitas destinadas às ações de fiscalização e controle das áreas ocupadas irregularmente (PPA 2018-2021, LDO e LOA);

> Plano de Metas - ações/atividades relacionadas à fiscalização e ao controle das áreas ocupadas irregularmente;

> Ações de Desfazimento - Exemplo: Pregão Eletrônico nº 02/SMSUB/COGEL/2018 (SEI nº 6012.2017/0000307-2);

3.2.4. Limitações

As principais limitações que envolveram a realização do trabalho foram:

- 1) Trabalho realizado durante a situação de emergência decretada pelo Prefeito Municipal em razão da pandemia (DM nº 59.283/2020 e prorrogações).
- 2) Entre o final do exercício de 2020 e os 3 primeiros meses de 2021 houve uma reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de São Paulo, alterando ou revogando legislações de regência de alguns órgãos;
- 3) Ausência de planejamento orçamentário e de estipulação de metas para atingir a efetividade das ações de prevenção, fiscalização e regularização de áreas protegidas e ocupadas irregularmente, o que limita a aferição dos resultados por parte da equipe de auditoria.
- 4) Dependência, integridade e grau de fidedignidade dos dados produzidos pela auditada.

3.2.5. Seleção dos órgãos auditados

A seleção dos órgãos auditados considerou, substancialmente, o levantamento de competências legais e achados consignados no Relatório de Inspeção TC/019870/2019 e seus anexos, o qual partiu dos relatos fornecidos na denúncia apurada e analisada.

No Relatório de Inspeção, foram elaboradas várias análises espaciais em relação aos pontos informados na denúncia, envolvendo camadas de informações obtidas nos sítios virtuais GeoSampa e da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, nomeadamente:

- 1 - Limites das áreas de proteção e recuperação dos mananciais Guarapiranga e Billings e respectivas classificações de acordo com a legislação estadual⁵ (Lei nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006 e respectivo Decreto nº 51.686, de 22 de março de 2007 e Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009 e respectivo Decreto nº 55.342, de 13 de janeiro de 2010);
- 2 - Limites de áreas referentes às macrozonas, macroáreas e zonas definidas na Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico - PDE, obtidos no sítio GeoSampa;
- 3 - Limites das áreas definidas na Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS) e respectivos Decretos regulamentadores nº 57.377, de 11 de outubro de 2016 e nº 57.378, de 13 de outubro de 2016;
- 4 - Limites e classificações dos Parques e Áreas Verdes do Município conforme definidos pelo PDE, obtidos no sítio GeoSampa;
- 5 - Limites e classificações das áreas de Reserva de Mata Atlântica, conforme definido no Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica⁶.

A partir dos dados e informações coletados na Inspeção e considerando as respostas encaminhadas e as alterações recentes na organização da PMSP, selecionamos, para esta auditoria operacional, os seguintes órgãos a serem auditados:

⁵ Podem ser obtidos nas páginas virtuais:

<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cpla/2013/03/aprm-billings/> e

<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cpla/2013/03/aprm-area-de-protecao-e-recuperacao-de-mananciais/>

⁶ Ver relatório em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMMA_final_8_jan%20ok.pdf e arquivo da camada no sítio virtual GeoSampa

- Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, em relação aos procedimentos de fiscalização tanto do desmatamento irregular para ocupação, como das áreas de Parques e áreas apontadas na Denúncia;
- Secretaria Municipal da Habitação – SEHAB, nos aspectos relativos ao parcelamento, uso e ocupação do solo, notadamente, em relação à regularização fundiária;
- Secretaria Municipal de Licenciamento – SMUL, em relação aos procedimentos relativos ao planejamento urbano, o monitoramento e a fiscalização de empreendimentos submetidos à análise do órgão;
- Secretaria Municipal de Subprefeituras – SMSUB, sobre a coordenação e o apoio para a atuação fiscalizatória de competência das subprefeituras;
- Secretaria Municipal de Segurança Urbana – SMSU, sobre a atuação da Guarda Civil Metropolitana em relação às demandas de outros órgãos para a fiscalização das áreas ocupadas irregularmente e os procedimentos e as ferramentas utilizadas;
- Subprefeituras Parelheiros, Capela do Socorro, Casa Verde-Cachoeirinha, M'Boi Mirim e Freguesia/Brasilândia em relação às fiscalizações de sua competência e as aplicações das penalidades cabíveis.

3.2.6. Seleção do objeto

Em síntese, a equipe de auditoria elaborou questionamentos e requisitou informações complementares direcionando para as competências de cada um dos órgãos envolvidos. Para a elaboração das questões, utilizou-se também como fonte alguns dados e informações já produzidas a partir dos levantamentos e das análises que resultaram no Relatório de Inspeção. A seguir, foram sistematizadas por órgão auditado as respostas encaminhadas e as informações complementares que subsidiaram os achados, transformadas em Peças e citadas ao longo deste Relatório de Auditoria Operacional:

Quadro 1 - órgãos auditados, Peças e a fonte da informação

Órgão	Peças	Fonte
SMSUB	Peça 10	SEI 6012.2021/0005055-8
Subprefeitura Capela do Socorro	Peça 11	Anexo PDF por e-mail

Subprefeitura Parelheiros	Peça 12	SEI 6047.2021/0000530-8
Subprefeitura Freguesia do Ó / Brasilândia	Peça 13	Anexo PDF por e-mail
Subprefeitura M'Boi Mirim	Peça 14	SEI 6045.2021/0000921-3
Subprefeitura Casa Verde	Peça 15	Anexo PDF por e-mail
SVMA	Peça 16	SEI 6027.2021/0006102-0
SEHAB	Peça 17	SEI 6014.2021/0001293-2
SMUL	Peça 18	SEI 6068.2021/0003890-1
SMSU	Peça 19	Corpo do e-mail transformado
Complemento SVMA	Peça 20	Informações prestadas no TC/019870/2019 - Relatório de Inspeção
Complemento SVMA - Diretrizes Plano Emergencial 2021	Peça 21	SEI 6027.2021/0003391-4 - PDF
Complemento Subprefeitura Freguesia do Ó / Brasilândia - Caso "Salão de Baile" – Caso 26	Peça 22	SEI 6037.2019/0002081-3
Complemento Subprefeitura Freguesia do Ó / Brasilândia- Caso 34	Peça 23	SEI 6037.2018/0001366-1
Complemento Subprefeitura Casa Verde Cachoeirinha - Caso 27 da denúncia apresentada	Peça 24	SEI 6033.2021/0001108-5
Complemento SEHAB - Relatório Controladoria Geral da União - Contrato de Repasse	Peça 25	PDF

Fonte: Própria

As respostas encaminhadas pelos órgãos auditados formam a base para a compreensão do problema objeto da auditoria, a identificação dos achados e as recomendações emitidas.

As perguntas dirigidas aos órgãos municipais visaram a compreensão e a análise dos mapas processuais existentes frente aos critérios selecionados, de forma a possibilitar a análise dos planos da validade, da eficácia e da efetividade das normas que protegem áreas ambientalmente importantes no Município de São Paulo e das normas que regulam os processos de competência dos órgãos auditados.

3.3. As legislações e regulamentos de observância obrigatória para a proteção ambiental das áreas pertencentes ao Município de São Paulo e necessários à prevenção, fiscalização e regularização de áreas protegidas e ocupadas irregularmente

A seguir serão abordados, de forma descritiva e crítica, os aspectos relativos às legislações protetivas e às que disciplinam a atuação dos órgãos auditados no tocante à prevenção, à fiscalização e à regularização das áreas protegidas e ocupadas irregularmente no Município de São Paulo.

Neste item, busca-se, além de discriminar a existência de normas dirigidas aos gestores municipais encarregados da fiscalização e da regularização das áreas protegidas, evidenciar os planos da vigência, validade, eficácia e efetividade dessas normas.

Em uma análise sintética da teoria geral da norma, tem-se como fundamentos obrigatórios para a verificação da vigência, validade, eficácia e efetividade nas normas a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Nos ensinamentos de Miguel Reale e Marcelo Novelino, os conceitos são assim extraídos:

"Validade formal ou vigência é, em suma, uma propriedade que diz respeito à competência dos órgãos e aos processos de produção e reconhecimento do Direito no plano normativo. **A eficácia**, ao contrário, tem um caráter experimental, porquanto **se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao reconhecimento (Anerkennung) do Direito pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente aos efeitos sociais que uma regra suscita através de seu cumprimento**" (REALE, Miguel. Lições preliminares de Direito, 26 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, pág. 114). (grifos nossos)

Eficácia se relaciona com a **aplicabilidade ou executoriedade de uma norma vigente, sendo que eficácia técnica ou jurídica se relaciona com a aplicabilidade da norma, ou seja, é a "aptidão da norma para produzir os efeitos que lhe são próprios."** Por fim, **efetividade se relaciona com a executoriedade da norma, com o cumprimento da lei por seus destinatários, e por isso também é chamada de eficácia social. [...] "efetividade (ou eficácia social) está relacionada à produção concreta dos efeitos" e "uma norma é efetiva quando cumpre sua finalidade"**. (NOVELINO, Marcelo, Hermenêutica Constitucional. Editora Jus Podivm, 2008, pág. 130). (grifos nossos)

Dessa forma, é fundamental a análise da vigência, eficácia e da efetividade das normas utilizadas como critérios desta auditoria operacional, porquanto é premissa para o alcance da eficiência, eficácia e efetividade dos processos analisados e, portanto, das eventuais políticas públicas de proteção, prevenção, fiscalização, monitoramento e regularização das áreas do Município de São Paulo ambientalmente protegidas.

Observe-se que, segundo a NBASP nº 4000/117, em alguns casos, as leis e os regulamentos exigem interpretação adicional para a formulação de critérios de auditoria pertinentes. Se surgem situações em que há disposições conflitantes ou possa haver dúvidas sobre qual é a interpretação correta de lei, regulamento ou de outras normas pertinentes, o auditor pode achar útil considerar as intenções e as premissas estabelecidas no desenvolvimento da lei, ou consultar

determinado organismo responsável pela legislação. O auditor pode também considerar as decisões anteriores relevantes feitas pelas autoridades judiciais.

3.3.1. As legislações municipal e estadual que regulamentam a proteção ambiental de áreas pertencentes ao Município de São Paulo

Considerando que a competência legislativa em matéria ambiental está disposta na CF/88, de modo que cabe à União editar as normas gerais sobre as matérias previstas no art. 24 ao passo que aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é conferida a competência suplementar, isto é, a possibilidade de complementar as normas gerais ou de suprir a omissão destas (art. 24, §§ 2º e 3º e art. 30, II) e que aos Municípios cabe ainda legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), a equipe de auditoria selecionou o arcabouço legislativo municipal e estadual que estabelecem as balizas para a proteção ambiental das áreas inseridas dentro do Município de São Paulo.

Para a seleção dos dispositivos normativos citados de cada um dos critérios estipulados, a Equipe de Auditoria entendeu relevante destacar aqueles que permitam, a partir de uma interpretação sistêmica das normas, conjugar proteção ambiental com promoção de direito à moradia, princípios constitucionais e legais fundamentais para o entendimento e para o tratamento das ocupações irregulares.

a) Lei Municipal nº 16.050/2014 - A política de desenvolvimento urbano, o sistema de planejamento urbano e o plano diretor estratégico (PDE) do Município de São Paulo.

A LM nº 16.050/2016 conferiu proteção especial às áreas de mananciais do município, procurando compatibilizar-se com a legislação estadual vigente. Destacam-se os seguintes dispositivos necessários para a análise comparativa das legislações municipal e estadual:

Art. 6º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelas seguintes diretrizes:

[...]

VI - **proteção** da paisagem dos bens e áreas de valor histórico, cultural e religioso, dos **recursos naturais e dos mananciais hídricos superficiais e subterrâneos de abastecimento de água do Município;**

Art. 7º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelos seguintes objetivos estratégicos:

[...]

X - proteger as **áreas de preservação permanente, as unidades de conservação, as áreas de proteção dos mananciais** e a biodiversidade;

[...]

Art. 16 A Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, conforme Mapa 1 anexo, é um território ambientalmente frágil devido às suas características geológicas e geotécnicas, **à presença de mananciais de abastecimento hídrico** e à significativa biodiversidade, demandando cuidados especiais para sua conservação.

Art. 17 Os objetivos específicos da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental são:

[...]

III - **compatibilização de usos e tipologias de parcelamento do solo urbano com as condicionantes de relevo, geológico-geotécnicas, com a legislação de proteção e recuperação aos mananciais** e com a preservação de bens e áreas de valor histórico, paisagístico, arqueológico, cultural e religioso;

IV - **respeito à legislação referente à Mata Atlântica, à proteção e recuperação dos mananciais e às Unidades de Conservação;**

[...]

XI - **contenção da expansão urbana sobre áreas de interesse ambiental e de proteção e recuperação dos mananciais hídricos** e áreas de produção agrícola sustentável;

Art. 18 A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental localiza-se no extremo da área urbanizada do território municipal, e se caracteriza pela predominância de elevados índices de vulnerabilidade socioambiental, baixos índices de desenvolvimento humano e assentamentos precários e irregulares, como favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais populares, que apresentam diversos tipos de precariedades territoriais e sanitárias, irregularidades fundiárias e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, ocupada predominantemente por moradias da população de baixa renda que, em alguns casos, vive em áreas de riscos geológicos e de inundação.

[...]

VIII - **compatibilização de usos e tipologias para o parcelamento e uso do solo urbano** com as condicionantes geológico-geotécnicas e de relevo, **com a legislação estadual de proteção e recuperação aos mananciais e a legislação referente às unidades de conservação existentes, inclusive sua zona de amortecimento;**

IX - universalização do saneamento ambiental, inclusive para os assentamentos isolados, em especial os assinalados nos Mapas 6 e 7 anexos, respeitadas as condicionantes de relevo, geológico-geotécnicas, **a legislação estadual de proteção e recuperação aos mananciais e a legislação referente às unidades de conservação existentes, incluindo sua zona de amortecimento;**

Art. 20 A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável, conforme Mapa 2 anexo, localizada ao sul do território municipal é caracterizada pela existência de

fragmentos significativos de vegetação nativa, entremeados por atividades agrícolas, sítios e chácaras de recreio que protegem e/ou impactam, em graus distintos, a qualidade dos recursos hídricos e da biodiversidade, com características geológico-geotécnicas e de relevo que demandam critérios específicos para ocupação, abrigando também áreas de exploração mineral, ativas e desativadas.

§ 1º A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável localiza-se integralmente na Área de Proteção de Mananciais definida na legislação estadual, abrangendo o território das Áreas de Proteção Ambiental Capivari-Monos e Bororé-Colônia.

§ 2º A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável integra a zona rural, sendo vedado o parcelamento do solo para fins urbanos.

§ 3º Os objetivos específicos da Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável são:

[...]

VI - compatibilização dos usos com as condicionantes geológico-geotécnicas e de relevo dos terrenos, com a legislação de proteção e recuperação aos mananciais e com a legislação referente à Mata Atlântica;

[...]

Art. 44 As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), demarcadas nos Mapas 4 e 4A, são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

§ 1º Para efeito da disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba.

§ 2º Nas ZEIS, o agente promotor público e privado deve comprovar o atendimento aos percentuais mínimos de área construída por faixas de renda, referente à HIS 1, em ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3 e ZEIS 4, e de HIS em ZEIS 5 estabelecidos no Quadro 4 da presente lei.

§ 3º Novas ZEIS podem ser demarcadas na revisão da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

[...]

Art. 45 As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos seguintes termos:

I - ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a

população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;

II - ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas, adequadas à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

III - ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

IV - ZEIS 4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas e adequadas à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos **localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais**, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual;

V - ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

§ 1º Deverá ser evitada a demarcação de novas ZEIS nas áreas que apresentem risco à saúde ou à vida, salvo quando saneados, e em terrenos onde as condições físicas e ambientais não recomendem a construção.

§ 2º **Não será admitida a demarcação de ZEIS 2, 3, 4 e 5 em áreas totalmente ocupadas por vegetação remanescente de Mata Atlântica ou inseridas totalmente em Áreas de Preservação Permanente (APP).**

Art. 57 **Consideram-se Empreendimentos em ZEIS - EZEIS aqueles que atendem à exigência de destinação obrigatória de área construída para HIS 1 e HIS 2**, conforme estabelecido no Quadro 4, anexo à presente lei.

[...]

Art. 288 **As ações prioritárias do Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres são:**

[...]

XVI - implantar medidas integradas de fiscalização e controle de expansão e adensamento urbano na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, em especial na área de proteção e recuperação de mananciais e nas APAs municipais Capivari- Monos e Bororé-Colônia, articulando os órgãos competentes na esfera municipal e estadual.

Art. 292 Os programas, ações e investimentos, públicos e privados, na Habitação devem ser orientados segundo as seguintes diretrizes:

X - priorizar a provisão de habitação social em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, evitando sua instalação em unidades de conservação, áreas de proteção ambiental, **áreas de proteção a mananciais e áreas enquadradas como ZEPAM em função de suas características de cobertura vegetal, recursos hídricos e fragilidade geotécnica;** (grifos nosso)

Outros dispositivos do PDE que disciplinam as diversas políticas e ações ambientais de saneamento, de abastecimento de água e de proteção de áreas verdes e espaços livres contemplam a proteção e recuperação de mananciais e nas APA's municipais Capivari-Monos e Bororé-Colônia, sempre orientando a necessidade de articulação entre os órgãos competentes nas esferas municipal e estadual.

Dos dispositivos legais destacados acima, entende-se que o legislador municipal buscou compatibilizar e integrar a preservação de áreas ambientalmente importantes para o Município de São Paulo com o direito à moradia digna para os munícipes, ambos direitos constitucionalmente garantidos no art. 6º, caput, c/c art. 23, incisos VI e IX, e art. 225 da CF/88.

Dessa forma, tomando como fundamento o art. 6º, caput, c/c art. 23, incisos VI e IX, e art. 225 da CF/88 e os artigos 6º, 7º, 16, 17, 18, 20, 44, 45, 57, 288 e 292 do PDE, recomenda-se um Plano de Cooperação permanente entre os órgãos legalmente responsáveis pela prevenção e fiscalização das áreas protegidas (SVMA, SMSUB, Subprefeituras e SMSU) e os órgãos responsáveis pelo planejamento urbano, licenciamento de programas de habitação de interesse social e regularização fundiária (SMUL e SEHAB).

b) Lei Municipal nº 16.402/16 - Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS)

A LM nº 16.402/2016 disciplina o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo (LPUOS), de acordo com a Lei nº 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). Desse critério, a equipe entendeu relevante selecionar os dispositivos que conjugam as zonas proteção ambiental com as zonas promoção de promoção de qualificação para regularização fundiária, elementos normativos fundamentais para o entendimento e tratamento das ocupações irregulares objeto desta AOp.

De início, estabelece, no art. 2º, as diretrizes para o parcelamento, uso e ocupação do solo, de onde se ressaltam as seguintes:

[...]

V - a preservação e proteção das unidades de conservação, áreas de preservação e recuperação dos mananciais, áreas de preservação permanente, remanescentes de vegetação significativa, imóveis e territórios de interesse cultural, da atividade produtiva instalada e bairros de urbanização consolidada;

[...]

X - a promoção da habitação de interesse social de forma integrada aos bairros e nos territórios com oferta de serviços públicos e empregos;

[...]

XIII - a simplificação das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo, em especial nos lotes pequenos, de modo a facilitar a regularidade nos processos de produção e transformação do espaço urbano. (grifos nossos)

O art. 6º da LPUOS define as em função do território no qual se inserem, conforme destacado abaixo:

Art. 6º As zonas do Município têm suas características definidas em função do território no qual se inserem:

I - **territórios de transformação:** são áreas em que se objetiva a promoção do adensamento construtivo, populacional, atividades econômicas e serviços públicos, a diversificação de atividades e a qualificação paisagística dos espaços públicos de forma a adequar o uso do solo à oferta de transporte público coletivo, compreendendo:

- a) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU);
- b) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Ambiental (ZEUa);
- c) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto (ZEUP);
- d) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto Ambiental (ZEUPa);
- e) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM);
- f) Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana Previsto (ZEMP);

II - **territórios de qualificação:** são áreas em que se objetiva a manutenção de usos não residenciais existentes, o fomento às atividades produtivas, a diversificação de usos ou o adensamento populacional moderado, a depender das diferentes localidades que constituem estes territórios, compreendendo:

- a) Zona Centralidade (ZC);
- b) Zona Centralidade Ambiental (ZCa);
- c) Zona Centralidade limdeira à ZEIS (ZC-ZEIS);
- d) Zona Corredor 1 (ZCOR-1);
- e) Zona Corredor 2 (ZCOR-2);
- f) Zona Corredor 3 (ZCOR-3);

- g) Zona Corredor Ambiental (ZCORa);
- h) Zona Mista (ZM);
- i) Zona Mista Ambiental (ZMa);
- j) Zona Mista de Interesse Social (ZMIS);
- k) Zona Mista de Interesse Social Ambiental (ZMISa);
- l) Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS-1);
- m) Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS-2);
- n) Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS-3);
- o) Zona Especial de Interesse Social 4 (ZEIS-4);
- p) Zona Especial de Interesse Social 5 (ZEIS-5);
- q) Zona de Desenvolvimento Econômico 1 (ZDE-1);
- r) Zona de Desenvolvimento Econômico 2 (ZDE-2);
- s) Zona Predominantemente Industrial 1 (ZPI-1);
- t) Zona Predominantemente Industrial 2 (ZPI-2);
- u) Zona de Ocupação Especial (ZOE);

III - **territórios de preservação**: são áreas em que se objetiva a preservação de bairros consolidados de baixa e média densidades, de conjuntos urbanos específicos e territórios destinados à promoção de atividades econômicas sustentáveis conjugada com a preservação ambiental, além da preservação cultural, compreendendo:

- a) Zona Predominantemente Residencial (ZPR);
 - b) Zona Exclusivamente Residencial 1 (ZER-1);
 - c) Zona Exclusivamente Residencial 2 (ZER-2);
 - d) Zona Exclusivamente Residencial Ambiental (ZERa);
 - e) Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS);
 - f) Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável da Zona Rural (ZPDSr);
 - g) Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM);
 - h) Zona Especial de Preservação (ZEP);
 - i) Zona Especial de Preservação Cultural (ZEPEC).
- (grifos nossos)

O Capítulo II do Título II traz as Zonas Integrantes dos Territórios de Qualificação, das quais, como critério relevante para a análise das ocupações irregulares, destacam-se:

Art. 9º As Zonas Centralidade (ZC) são porções do território voltadas à promoção de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais ou de bairros, destinadas principalmente aos usos não residenciais, com densidades construtiva

e demográfica médias, à manutenção das atividades comerciais e de serviços existentes e à promoção da qualificação dos espaços públicos, subdivididas em:

[...]

III - Zona Centralidade lindeira à ZEIS (ZC-ZEIS): porções do território formadas pelos lotes lindeiros às vias que exercem estruturação local ou regional, lindeiras a ZEIS-1, destinadas majoritariamente a incentivar os usos não residenciais, de forma a promover a diversificação dos usos com a habitação de interesse social, a regularização fundiária de interesse social e a recuperação ambiental.

[...]

Art. 11. **As Zonas Mistas (ZM)** são porções do território destinadas a promover usos residenciais e não residenciais, com predominância do uso residencial, com densidades construtiva e demográfica baixas e médias, subdivididas em:

I - Zona Mista (ZM): porções do território localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;

II - Zona Mista Ambiental (ZMa): porções do território localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, com parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com as diretrizes da referida macrozona;

III - Zona Mista de Interesse Social (ZMIS): porções do território caracterizadas predominantemente pela existência de assentamentos habitacionais populares regularizados, conjugados ou não com usos não residenciais, destinadas à produção de habitação de interesse social e a usos não residenciais;

IV - Zona Mista de Interesse Social Ambiental (ZMISa): porções do território caracterizadas predominantemente pela existência de assentamentos habitacionais populares regularizados, conjugados ou não com usos não residenciais, localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, destinadas à produção de habitação de interesse social e a usos não residenciais, com parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com as diretrizes da referida macrozona.

Art. 12. **As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)** são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP, a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestrutura, áreas verdes e comércio e serviços locais, situadas na zona urbana.

§ 1º As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos termos dos incisos I a V do “caput” do art. 45 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE.

§ 2º Aplicam-se às ZEIS as disposições da Seção IV do Capítulo II do Título II da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, exceto o disposto no art. 56 da mesma lei.

Para enfrentar o déficit habitacional e a falta de moradia adequada e bem localizada para a população de baixa renda, a LPUOS manteve as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS),

com o fim de estimular a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), criando duas novas zonas: Zona Mista de Interesse Social (ZMIS) e Zona de Centralidade em ZEIS (ZC-ZEIS).

As Zonas Mistadas de Interesse Social, antes demarcadas como ZEIS-1, são os grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público, que concentram muitas moradias e pouca atividade comercial. Já as Zonas de Centralidade em ZEIS demarcam lotes ou quadras localizados nas principais ruas e avenidas internas às ZEIS. Em ambas as zonas serão permitidas atividades comerciais e de serviços, como supermercado, loja e farmácia, o que torna a cidade mais diversa, facilita a vida dos moradores e gera renda na região.

O Capítulo III do Título II traz as Zonas Integrantes dos Territórios de Preservação, das quais, como critério relevante para a análise das ocupações irregulares, destacam-se:

Art. 18. **As Zonas de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS)** são porções do território destinadas à conservação da paisagem e à implantação de atividades econômicas compatíveis com a manutenção e recuperação dos serviços ambientais por elas prestados, em especial os relacionados às cadeias produtivas da agricultura, da extração mineral e do turismo, de densidades demográfica e construtiva baixas, sendo subdivididas em:

I - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS): zonas localizadas na Zona Urbana;

II - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável Rural (ZPDSr): zonas localizadas na Zona Rural.

Art. 19. **As Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM)** são porções do território do Município destinadas à preservação e proteção do patrimônio ambiental, que têm como principais atributos remanescentes de Mata Atlântica e outras formações de vegetação nativa, arborização de relevância ambiental, vegetação significativa, alto índice de permeabilidade e existência de nascentes, incluindo os parques urbanos existentes e planejados e os parques naturais planejados, que prestam relevantes serviços ambientais, entre os quais a conservação da biodiversidade, controle de processos erosivos e de inundação, produção de água e regulação microclimática.

§ 1º Com o objetivo de promover e incentivar a preservação das ocorrências ambientais que caracterizam as áreas demarcadas como ZEPAM, **o instrumento do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) poderá ser aplicado nas ZEPAMs localizadas em qualquer Macrozona**, segundo as condições estabelecidas nos arts. 158 e seguintes da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE.

§ 2º Os territórios ocupados por povos indígenas até a entrada em vigor da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, ficam demarcados como ZEPAM,

independentemente de seu reconhecimento como terra indígena nos termos da legislação federal.

Art. 20. **As Zonas Especiais de Preservação (ZEP)** são porções do território destinadas a parques estaduais considerados unidades de conservação, **parques naturais municipais existentes e outras Unidades de Proteção Integral definidas pela legislação federal (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) existentes e que vierem a ser criadas no Município**, tendo por objetivo a preservação dos ecossistemas e permitindo apenas a pesquisa, o ecoturismo e a educação ambiental.

§ 1º Para fins de emissão de alvarás e licenças de funcionamento em ZEP, deverão ser observadas as disposições estabelecidas no Plano de Manejo de cada Unidade de Conservação. (grifos nossos)

Do Capítulo I, do Título III, que trata dos parâmetros de parcelamento do solo, destaca-se:

Art. 38. Os parcelamentos devem atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - **respeitar as faixas marginais de cursos d'água naturais perenes e intermitentes e as áreas no entorno de lagos e lagoas naturais e de nascentes definidas pela legislação federal, salvo maiores exigências da legislação específica;**

II - as vias, quando exigidas, deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, integrando-se com o sistema viário da região, e harmonizar-se com a topografia local;

III - respeitar as faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, sendo reservada uma faixa não edificável de 15m (quinze metros) de cada lado, salvo exigências mais restritivas definidas em lei específica.

Parágrafo único. Nos novos parcelamentos, será admitida a implantação de sistema viário nas Áreas de Preservação Permanente - APP referidas no inciso I do "caput" deste artigo, desde que a ocupação pelas vias não exceda 20% (vinte por cento) da APP existente na gleba ou lote em questão. (grifos nossos)

[...]

Com a vigência da LPUOS, promoveu-se um aumento da demarcação de zonas ambientais, são elas: Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPAM), Zona Especial de Preservação (ZEP) e Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável (ZPDS). A finalidade intrínseca dessa mudança foi conferir um maior grau de proteção a essas áreas. O zoneamento previsto na LPUOS inovou também ao instituir a "Quota Ambiental", fazendo com que as novas edificações públicas e privadas tenham que contribuir com a qualidade ambiental da cidade (art. 4º, VII).

Importante ressaltar, dentro dos critérios estabelecidos para a análise das ocupações irregulares, que as Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM) estão destinadas à preservação e proteção do patrimônio ambiental, que têm como principais atributos remanescentes de Mata

Atlântica e outras formações de vegetação nativa e que qualquer parcelamento do solo urbano deve obedecer ao disposto no art. 38, sobretudo no tocante às faixas marginais de cursos d'água.

c) Diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos Mananciais - Lei Estadual nº 9.866/1997

Entre os objetivos da Lei Estadual nº 9.866/1997, destacam-se:

Artigo 1.º - Esta lei estabelece diretrizes e normas para a proteção e a recuperação da qualidade ambiental das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento das populações atuais e futuras do Estado de São Paulo, assegurados, desde que compatíveis, os demais usos múltiplos.

Parágrafo único - Para efeito desta lei, consideram-se mananciais de interesse regional as águas interiores subterrâneas, superficiais, fluentes, emergentes ou em depósito, efetiva ou potencialmente utilizáveis para o abastecimento público.

Artigo 2.º - São objetivos da presente lei:

I - preservar e recuperar os mananciais de interesse regional no Estado de São Paulo;

II - compatibilizar as ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as de proteção ao meio ambiente com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico;

III - promover uma gestão participativa, integrando setores e instâncias governamentais, bem como a sociedade civil;

IV - descentralizar o planejamento e a gestão das bacias hidrográficas desses mananciais, com vistas à sua proteção e à sua recuperação;

V - integrar os programas e políticas habitacionais à preservação do meio ambiente.

Parágrafo único - As águas dos mananciais protegidos por esta lei são prioritárias para o abastecimento público em detrimento de qualquer outro interesse.

Artigo 3.º - Para os fins previstos nesta lei, considera-se Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais - APRM uma ou mais sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional para abastecimento público. (grifos nossos)

De acordo com o art. 5º da lei, a gestão das APRMs está vinculada ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, garantida a articulação com os Sistemas de Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional.

O sistema de gestão das APRMs conta com um órgão colegiado, um órgão técnico e com órgãos da administração pública (art. 6º, incisos I, II e III). Na hipótese de mananciais de interesse regional sob a influência de mais de uma UGRHI, o CRH (Conselho Estadual de Recursos

Hídricos) poderá deliberar por uma gestão compartilhada ou unificada das APRMs, a partir de proposta dos Comitês de Bacia Hidrográfica - CBH correspondentes (art. 6º, parágrafo único).

O Órgão Colegiado, de caráter consultivo e deliberativo, será o CBH correspondente à UGRHI na qual se insere a APRM, ou o Sub-Comitê a ele vinculado e que dele receba expressa delegação de competência nos assuntos de peculiar interesse da APRM. A composição do órgão colegiado da APRM atenderá ao princípio da participação paritária do Estado, dos Municípios e da sociedade civil, todos com direito a voz e voto (Artigo 7.º, § 1º).

Para fins desta auditoria, que busca neste tópico verificar a compatibilização das legislações municipal e estadual, destacam-se as seguintes atribuições conferidas ao órgão técnico previsto no art. 8º da lei:

Artigo 8.º - O órgão técnico será a Agência de Bacia, prevista no Artigo 29 da Lei n. 7.663, de 30 de dezembro de 1991 ou, na sua inexistência, o organismo indicado pelo CBH, e terá, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

VI - propor a compatibilização da legislação ambiental e urbanística estadual e municipal;

[...]

VIII - implantar, operacionalizar e manter sistematicamente atualizado Sistema Gerencial de Informações, garantindo acesso aos órgãos da administração pública municipal, estadual e federal e à sociedade civil;

IX - promover assistência e capacitação técnica e operacional a órgãos, entidades, organizações não-governamentais e Municípios, na elaboração de planos, programas, legislações, obras e empreendimentos localizados dentro da APRM; e

[...]. (grifos nosso)

Consigna-se que a regulamentação técnica estadual do método de análise dos pedidos de compatibilização entre as leis específicas das APRMs e os planos diretores e as leis municipais de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano está prevista na Resolução SMA nº 142/2018, posterior, portanto, ao PDE e a LPUOS municipais.

d) Lei Estadual nº 13.579/2009, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 55.342/2010 - Billings;

Esta lei declara a Área de Proteção e Recuperação de Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B, situada na Unidade de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Alto Tietê, como manancial de interesse regional para o abastecimento das populações atuais e futuras, em consonância com a Lei nº 9.866, de 28 de novembro de 1997, que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo.

A APRM-B contará com um Sistema de Planejamento e Gestão vinculado ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, garantida a articulação com os Sistemas de Meio Ambiente, de Saneamento, Transportes e de Desenvolvimento Regional, nos termos da Lei Estadual nº 9.866, de 28 de novembro de 1997 (art. 2º).

Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual e municipal são aqueles responsáveis pelo licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental e que exercem atividades normativas, de planejamento, de gestão, de uso e ocupação do solo, de controle e fiscalização de proteção dos recursos hídricos de interesse da APRM-B (art. 2º § 3º).

Entre os objetivos da lei presentes no art. 3º, destacam-se:

Artigo 3º - [...]

[...]

VI - efetivar e consolidar mecanismos de compensação financeira para Municípios em cujos territórios a necessária execução de políticas de recuperação, conservação e preservação do meio ambiente atue como fator de inibição ao desempenho econômico;

[...]

IX - estabelecer diretrizes e parâmetros de interesse regional para a elaboração das leis municipais de uso, ocupação e parcelamento do solo, com vistas à proteção do manancial;

[...]

XVII - autorizar o estabelecimento de convênios e/ou consórcios entre o Governo do Estado e os municípios que compõem a APRM-B, visando sua recuperação socioambiental. (grifos nossos)

Quando define os instrumentos legais, a norma estadual traz a necessidade da observância das legislações municipais, destaca-se:

Artigo 4º - [...]

[...]

II - Área de Intervenção: “Área-Programa” sobre a qual estão definidas as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas voltadas a garantir os objetivos de produção de água com qualidade e quantidade adequadas ao abastecimento público, de preservação e recuperação ambiental, na seguinte conformidade:

a) **Área de Restrição à Ocupação - ARO: área de interesse para a proteção dos mananciais e para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais, definida pela legislação como área de preservação permanente e como unidade de conservação de uso integral, e em outros dispositivos da legislação estadual e municipal;**

[...]

VI - Cenário Referencial: **configuração futura do crescimento populacional, do uso e ocupação do solo e do sistema de saneamento ambiental da Bacia, constante do PDPA, do qual decorre o estabelecimento das Cargas-Metas Referenciais por Compartimento e Município;**

[...]

XI - Compensação: **processo que estabelece as medidas de compensação de natureza financeira, urbanística, sanitária ou ambiental que permitem a alteração de índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos nesta lei ou nas leis municipais**, após sua compatibilização com esta lei, para fins de licenciamento e regularização de empreendimentos, mantidos o valor da Carga Meta Referencial por Compartimento ou por Município e as demais condições necessárias à produção de água;

[...]

XVII - **Carga Meta Gerada por Município:** carga poluidora máxima afluyente aos cursos d’água tributários, definida por Município, estimada através do MQUAL em condições de tempo seco, e fixada como meta a ser alcançada para garantir a qualidade da água.

[...]

Artigo 5º - São instrumentos de planejamento e gestão da APRM-B:

[...]

III - **os Planos Diretores e as respectivas leis municipais de parcelamento, de uso e ocupação do solo, devidamente adequadas às normas e parâmetros estabelecidos por esta lei;**

IV - **os Planos Municipais de Saneamento;**

[...]

Dentro do sistema de planejamento e gestão na norma estadual tem-se as seguintes menções às competências municipais:

Artigo 8º - Cabem aos órgãos da Administração Pública estadual e municipal, dentro dos limites de sua competência, as seguintes atribuições:

I - efetuar o licenciamento, a regularização, a aplicação de mecanismos de compensação, a fiscalização e o monitoramento da qualidade ambiental na APRM-B;

II - promover, implantar e exercer a fiscalização integrada com as demais entidades participantes do Sistema de Planejamento e Gestão e com os diversos sistemas institucionalizados;

III - implementar programas e ações setoriais definidos pelo PDPA;

IV - aprovar os Projetos de Recuperação Ambiental em Mananciais - PRAM;

V - promover programas de recuperação urbana e ambiental;

VI - identificar as ocorrências degradacionais;

VII - comunicar ao órgão técnico da APRM-B as compensações efetuadas nos processos de licenciamento e regularização;

VIII - fornecer ao órgão técnico da APRM-B os dados e as informações necessários à alimentação e à atualização permanente do SGI;

IX - notificar o Subcomitê Billings-Tamanduateí da entrada do pedido de licenciamento e análise de empreendimentos;

X - elaborar regulamentação específica sobre o licenciamento de atividades que possam ser enquadradas como polos geradores de tráfego ou atividades e empreendimentos que comprometam a qualidade e quantidade dos recursos hídricos da APRM-B;

XI - promover a educação ambiental;

XII - formalizar Termo de Ajuste de Conduta - TAC, com força de título extrajudicial, nos termos do § 6º do artigo 5º da Lei federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, com o objetivo de fazer cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar os efeitos negativos sobre o manancial, quando verificadas infrações às disposições desta lei.

[...]

§ 2º - Cabe aos órgãos da Administração Pública Municipal:

1 - remanejar os parâmetros básicos em cada Subárea das AOD;

2 - compatibilizar as leis municipais de planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano às disposições desta lei;

3 - manter corpo técnico específico para exercer as atividades de licenciamento, regularização, fiscalização e monitoramento previstas nesta lei;

4 - constituir e manter Conselho Municipal de Meio Ambiente. (grifos nosso)

No tocante ao licenciamento, à regularização, à compensação e à fiscalização de atividades, a lei estadual insere os municípios, relacionando suas competências nos artigos 99 ao 108. Destaca-se, para fins desta AOp, a previsão da “fiscalização integrada”, assim descrita:

Artigo 99 - A fiscalização do cumprimento da legislação de proteção e recuperação dos mananciais da APRM- B e dos padrões e exigências técnicas dela decorrentes será exercida, de forma compartilhada, **pelo Grupo de Fiscalização Integrada da APRM-B, sem prejuízo das atribuições do Estado e dos Municípios para a aplicação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previstos na Lei federal nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e demais normas federais, estaduais e municipais a respeito da matéria.

Artigo 100 - **A fiscalização integrada na APRM-B** será dirigida a todos os empreendimentos, obras, usos e atividades referidos nos artigos 59 a 98 desta lei.

Parágrafo único - A fiscalização dos empreendimentos, das obras, dos usos e das atividades referidos no “caput” deste artigo contará com a participação de agentes fiscalizadores designados pelo órgão ambiental estadual competente.

Artigo 101 - **Constitui objetivo do Grupo de Fiscalização Integrada o estabelecimento de ações conjuntas para manutenção e melhoria da quantidade das águas da APRM-B, mediante ações e projetos que visem à:**

I - realização de trabalhos efetivos de controle e de fiscalização, incrementando parcerias que busquem otimizar a utilização dos recursos humanos e materiais;

II - implantação de uma rotina de fiscalização que propicie ações técnicas e administrativas, orientando e/ou punindo rapidamente os infratores.

Artigo 102 - **O Grupo de Fiscalização Integrada é composto por técnicos representantes, no mínimo, dos seguintes órgãos e entidades, dentre outras que poderão ser incorporadas a ele, devidamente indicados pelos respectivos dirigentes:**

[...];

II - **Prefeitura do Município de São Paulo;**

[...];

Parágrafo único - **O Grupo de Fiscalização Integrada da APRM-B atuará com a participação de, no mínimo, 3 (três) agentes fiscalizadores de órgãos estaduais e municipais, sendo, obrigatoriamente, um agente pertencente ao órgão municipal envolvido.**

Artigo 103 - **Os representantes dos órgãos e entidades estaduais e municipais do Grupo de Fiscalização Integrada serão credenciados como agentes fiscalizadores pelos órgãos que representam, após capacitação técnica e treinamento, permitida a requisição de outros servidores da Administração direta e indireta para atuarem como agentes fiscalizadores.**

Artigo 104 - Cabe aos representantes do Grupo de Fiscalização Integrada, nos termos do que dispõe a Lei nº 9.866, de 28 de novembro de 1997:

I - efetuar vistorias em geral, levantamentos e inspeções;

II - verificar a ocorrência de infrações e proceder a autuações, no âmbito de suas competências;

III - lavrar autos de inspeções, advertência, apreensão de materiais, máquinas, equipamentos e instrumentos utilizados no cometimento da infração, embargo de obra ou construção, e aplicar multa, fornecendo cópia ao interessado;

IV - propor aos órgãos da Administração Pública encarregados do licenciamento e fiscalização a multa diária, interdição, definitiva ou temporária, demolição, suspensão de financiamento e de benefícios fiscais.

Parágrafo único - Quando obstados, os agentes fiscalizadores poderão requisitar força policial para o exercício de suas atribuições.

Artigo 105 - Os órgãos e entidades participantes do Grupo de Fiscalização Integrada deverão:

I - dispor de recursos humanos e materiais para a operacionalização das ações conjuntas de controle;

II - dispor dos recursos de imagens de satélite, levantamento aerofotogramétrico, banco de dados e o Sistema Cartográfico Metropolitano - SCM para subsidiar as ações conjuntas;

III - efetuar treinamento referente ao sistema de fiscalização e licenciamento com base nesta lei, na Lei nº 9.866, de 28 de novembro de 1997 e demais legislações municipais incidentes que disciplinem as atividades de fiscalização e penalidades;

IV - articular processo de participação da sociedade, através dos representantes das organizações sociais existentes na região;

V - participar da elaboração e execução de projetos de divulgação e conscientização da necessidade de proteger os mananciais, inclusive envolvendo a rede de ensino;

VI - organizar, orientar, integrar e definir estratégias de controle, com o objetivo de coibir os processos de ocupação irregular na APRM-B;

VII - colaborar na formulação e implantação de planos e projetos, compatíveis com a preservação dos mananciais, que tenham por finalidade promover o desenvolvimento econômico e social da APRM-B;

VIII - encaminhar às procuradorias jurídicas, tanto do Estado como do Município, processos que viabilizem ações civis públicas para desocupação de áreas irregulares e apuração de responsabilidades.

Artigo 106 - O Grupo de Fiscalização Integrada deverá elaborar, mensalmente, relatório das atividades desenvolvidas e encaminhá-lo aos órgãos licenciadores e ao Subcomitê Billings-Tamanduateí para atualização do Sistema Gerencial de Informações - SGI.

Artigo 107 - A entrada dos pedidos de licenciamento e análise dos empreendimentos, bem como das propostas de compensação, deverá ser comunicada mensalmente ao Grupo de Fiscalização Integrada pelos órgãos competentes.

Artigo 108 - A Secretaria do Meio Ambiente deverá elaborar normas, especificações e instruções técnicas relativas ao controle e fiscalização da APRM-B, em articulação com os órgãos envolvidos na Fiscalização Integrada e o Subcomitê de Bacia Hidrográfica Billings. (grifos nossos)

Constata-se a existência de 04 (quatro) Grupos de Fiscalização Integrada (GFIs)⁷ regulamentados, respectivamente, pelas Resoluções⁸ SIMA nºs 37/2020, 38/2020, 39/2020 e 30/2021, são eles: GFI Alto Juquery (APRM-AJ, Lei Estadual nº 15.790/15); do Alto Tietê Cabeceiras (APRM-ATC, Lei Estadual nº 15.913/15); da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga (APRM-G/Sudoeste, Lei Estadual nº 12.233/06) e da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings (APRM-B - Lei Estadual nº 13.579/2009).

Observa-se que, apesar das legislações que regulamentam as APRMs datarem de 2006 e 2015, somente no ano 2020 foram instituídos os procedimentos para a formação dos Grupos de Fiscalização Integradas, sendo que o Município de São Paulo participa, expressamente, apenas da APRM-AJ, conforme disposto no art. 3º da Resolução SIMA nº 37/2020:

Artigo 3º - Comporão o Grupo de Fiscalização Integrada – GFI da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Juquery – APRM-AJ representantes, titular e suplente dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SIMA;

II - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB;

III- Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP;

IV- Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo;

V - Prefeitura do Município de Caieiras;

VI - Prefeitura do Município de Franco da Rocha;

VII - Prefeitura do Município de Mairiporã;

VIII - Prefeitura do Município de Nazaré Paulista;

IX - Prefeitura do Município de São Paulo: Subprefeituras com territórios na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais do Alto Juquery – APRM-AJ.

§ 1º - Cada Grupo de Fiscalização Integrada – GFI terá uma coordenação constituída por três representantes escolhidos entre os seus membros, com rotatividade anual, sendo um Coordenador Executivo, um Suplente do Coordenador Executivo e um Apoio, que serão responsáveis por convocatórias,

⁷ <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2020/06/sima-regulamenta-grupos-de-fiscalizacao-integrada-em-areas-de-protecao-e-de-recuperacao-de-mananciais/>

⁸ <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/legislacao/2021/03/resolucao-sima-30-2021/>

local de reuniões, atas, ordem do dia, e pela circulação da informação. Será possível a recondução à função por dois mandados consecutivos e a coordenação deve possuir membros do Estado e Municípios. (grifo nosso)

Já na Resolução SIMA nº 30/2021 (APRM-B), o art. 3º não traz contempla a participação da PMSP, transcrito:

Artigo 3º - Comporão o Grupo de Fiscalização Integrada - GFI da Área de Proteção e

Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B

representantes, titular e suplente dos seguintes órgãos e entidades:

I - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo - SIMA;

II - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB;

III - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP;

IV - Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo;

V - Município de Santo André;

VI - Município de São Bernardo do Campo;

VII - Município de Diadema;

VIII - Município de Ribeirão Pires; e

IX - Município de Rio Grande da Serra.

Assim, entende-se que o GFI, previsto em todas as legislações protetivas dos mananciais, é o principal instrumento definido pelo legislador para garantir a eficácia e a efetividade das ações de proteção dessas áreas. Contudo, conforme destacado acima, na Resolução SIMA nº 30/2021, que criou o GFI da APRM-B, não consta a participação expressa dos representantes da PMSP no rol de membros do grupo.

Recomendação: tendo em vista que foi encontrada evidência legal da participação do Município de São Paulo apenas no GFI da APRM-AJ (Resolução SIMA nº 37/2020), recomenda-se a articulação dos órgãos municipais, através das subprefeituras inseridas na área da bacia hidrográfica da Billings, no sentido de incluir no respectivo regulamento do GFI os membros representantes da PMSP para o exercício conjunto da fiscalização da APRM-B, em observância ao art. 102, Lei Estadual nº 13.579/2009.

e) Lei Estadual nº 12.233/2006, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 51.686/2007 - Guarapiranga;

A Lei Estadual nº 12.233/2006, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 51.686/2007, declara a Bacia Hidrográfica do Guarapiranga como manancial de interesse regional para o abastecimento público e cria a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga - APRM-G, situada na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos - UGRHI do Alto Tietê (art. 1º).

O art. 2º, § 3º da lei atribui aos órgãos da Administração Pública Estadual e Municipal, responsáveis pelo licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental, a execução da lei.

A lei estabelece os objetivos, dentre os quais destacamos aqueles que contemplam ou, pelo menos, deveriam se compatibilizar com a legislação municipal:

Artigo 3º - São objetivos da presente lei:

I - implementar a gestão participativa e descentralizada da APRM-G, integrando setores e instâncias governamentais e a sociedade civil;

II - integrar os programas e políticas regionais e setoriais, especialmente aqueles referentes a habitação, transporte, saneamento ambiental, infra-estrutura e manejo de recursos naturais e geração de renda, necessários à preservação do meio ambiente;

III - estabelecer as condições e os instrumentos básicos para assegurar e ampliar a produção de água para o abastecimento da população, promovendo as ações de preservação, recuperação e conservação dos mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga;

IV - garantir as condições necessárias para atingir a Meta de Qualidade da Água do Reservatório Guarapiranga, estabelecida nesta lei;

V - disciplinar o uso e ocupação do solo na APRM-G, de maneira a adequá-los aos limites de cargas poluidoras definidos para a Bacia e às condições de regime e produção hídrica do manancial;

VI - compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção e recuperação do manancial;

VII - incentivar a implantação de atividades compatíveis com a proteção e recuperação do manancial;

VIII - estabelecer diretrizes e parâmetros de interesse regional para a elaboração das leis municipais de uso, ocupação e parcelamento do solo, com vistas à proteção do manancial;

IX - disciplinar e reorientar a expansão urbana para fora das áreas de produção hídrica e preservar os recursos naturais;

X - promover ações de Educação Ambiental.

Artigo 5º - São instrumentos de planejamento e gestão da APRM-G:

[...]

IV - as leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo;

[...]

XI - o Plano Diretor e os instrumentos de política urbana de que trata a Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

Artigo 10 - Ficam criadas as seguintes Áreas de Intervenção na APRM-G para a aplicação de dispositivos normativos de proteção, recuperação e preservação dos mananciais e a implementação de políticas públicas, nos termos da Lei estadual nº 9.866, de 28 de novembro de 1997:

I - Áreas de Restrição à Ocupação;

II - Áreas de Ocupação Dirigida;

III - Áreas de Recuperação Ambiental.

Artigo 11 - Áreas de Restrição à Ocupação - ARO são aquelas de especial interesse para a preservação, conservação e recuperação dos recursos naturais da Bacia, compreendendo:

[...]

§ 2º - As ARO são indicadas para o exercício do direito de preempção pelos Municípios, de acordo com a legislação pertinente.

Artigo 13 - Áreas de Ocupação Dirigida são aquelas de interesse para a consolidação ou implantação de usos urbanos ou rurais, desde que atendidos os requisitos que assegurem a manutenção das condições ambientais necessárias à produção de água em quantidade e qualidade para o abastecimento público.

Artigo 14 - Para efeito desta lei, as Áreas de Ocupação Dirigida compreendem as seguintes Subáreas:

I - Subárea de Urbanização Consolidada - SUC;

II - Subárea de Urbanização Controlada - SUCt;

III - Subárea Especial Corredor - SEC;

IV - Subárea de Ocupação Diferenciada - SOD;

V - Subárea Envolvória da Represa - SER;

VI - Subárea de Baixa Densidade - SBD.

Artigo 15 - Em cada Subárea das Áreas de Ocupação Dirigida, as leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo poderão remanejar os parâmetros urbanísticos básicos definidos nesta lei, desde que sejam mantidas a Carga Meta Total e a Carga Meta Referencial por Município e que se atenda à seguinte média ponderada:

[...]

Artigo 42 - As Áreas de Recuperação Ambiental 1-ARA 1 serão objeto de Programas de Recuperação de Interesse Social - PRIS, que serão elaborados pelo Poder Público, em parceria com agentes privados quando houver interesse público.

[...]

9. estabelecer padrões específicos de parcelamentos, uso e ocupação do solo.

Artigo 44 - Verificada, pela Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, através do Escritório Regional da APRM-G, a execução satisfatória das obras e ações previstas no parágrafo único do artigo 42, **a regularização fundiária e urbanística da Área de Recuperação Ambiental 1 - ARA 1 poderá ser efetivada de acordo com a legislação municipal específica para habitações de interesse social.**

Artigo 59 - O licenciamento, a regularização, a compensação e a fiscalização dos empreendimentos, obras, usos e atividades na APRM-G serão realizados pelos órgãos estaduais e municipais, no âmbito de suas competências, de acordo com o disposto nesta lei.

§ 1º - As leis municipais de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano observarão as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse para a preservação, conservação e recuperação dos mananciais definidas nesta lei.

§ 2º - O Subcomitê Cotia-Guarapiranga e o Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - CBH-AT deverão analisar as leis municipais de que trata o § 1º deste artigo, verificando sua compatibilidade com as disposições desta lei.

§ 3º - No caso de não-observância pelos Municípios das diretrizes e normas ambientais e urbanísticas a que se refere o § 1º deste artigo, as atividades de licenciamento e regularização mencionadas nesta lei serão exercidas pelo Estado, ouvido o Município, quando couber.

§ 4º - O Estado, para efeito do disposto neste artigo, deverá prestar apoio aos Municípios que não estejam devidamente aparelhados para exercer plenamente as funções relativas ao licenciamento, regularização, compensação e fiscalização decorrentes desta lei.

Artigo 73 - A fiscalização na APRM-G será realizada de forma integrada e compartilhada por agentes municipais e estaduais, que constituirão o Grupo de Fiscalização Integrada da APRM-G, na forma a ser definida em regulamentação específica, devidamente aprovada pelo Subcomitê Cotia-Guarapiranga.

§ 1º - Os órgãos responsáveis pela fiscalização poderão credenciar servidores da administração direta e indireta para atuarem como agentes fiscalizadores, promovendo-se sua capacitação técnica e treinamento prévios.

§ 2º - O Grupo de Fiscalização Integrada será sediado na APRM-G, no Escritório Regional da Agência de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

Artigo 74 - A fiscalização integrada na APRM-G será dirigida a todos os empreendimentos, obras, usos e atividades referidos nas Seções I, II e III deste Capítulo.

Parágrafo único - A fiscalização dos empreendimentos, das obras, dos usos e das

atividades referidos no 'caput' deste artigo contará, necessariamente, com a participação de agentes fiscalizadores designados por órgãos estaduais. Artigo 75 - O Grupo de Fiscalização Integrada da APRM-G deverá ser notificado quando da entrada, junto aos órgãos competentes, dos pedidos de licenciamento e análise dos empreendimentos de que trata o artigo 60 desta lei, bem como das propostas de compensação a que se refere este Capítulo. (grifos nossos)

Apesar de algumas subprefeituras da zona sul do Município de São Paulo possuírem áreas inseridas na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga - APRM-G, de acordo com o art. 3º da Resolução SIMA nº 39/2020, não há integrantes do Município de São Paulo no GFI/APRMG:

Artigo 3º - Comporão o Grupo de Fiscalização Integrada – GFI da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga – APRMG/Sudoeste representantes, titular e suplente dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo – SIMA;

II - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB;

III- Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP;

IV- Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo;

V - Prefeitura do Município de Cotia;

VI - Prefeitura do Município de Embu das Artes;

VII - Prefeitura do Município de Embu Guaçu;

VIII - Prefeitura do Município de Itapequerica da Serra;

IX - Prefeitura do Município de Juquitiba;

X - Prefeitura do Município de São Lourenço da Serra.

Recomendação: tendo em vista que restou constatado que a PMSP também deveria estar compondo o grupo de fiscalização integrada (GFI-APRM-G) e considerando ainda que o instrumento de fiscalização integrada trazido pela Lei Estadual nº 13.579/2009 é fundamental para a eficácia e a efetividade das ações de proteção das áreas de mananciais, recomenda-se a articulação da PMSP no sentido de inserir, na Resolução SIMA nº 39/2020, a participação das subprefeituras competentes no GFI/APRM-G.

f) A Lei Federal nº 9.605/1998 - Crimes Ambientais

Esta lei tipifica os crimes ambientais, classificando-os em: crimes contra a fauna, crimes contra a flora, poluição e outros crimes ambientais. No caso da presente auditoria a maior parte dos crimes ambientais referem-se aos crimes contra a flora, já que as ocupações irregulares são antecedidas pela limpeza do solo para instalação das habitações. Neste sentido citamos a Seção II que tipifica estes crimes.

Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade.

Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006).

Parágrafo único. Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade. (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006).

Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre.

§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral será considerada circunstância agravante para a fixação da pena.

§ 3º Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade.

Os órgãos municipais auditados não possuem competência para a apuração e o processamento dos indícios de cometimento de crimes. Contudo, no exercício de suas competências de fiscalização, é dever dos agentes públicos municipais cooperar com a Polícia Militar Ambiental e

a Polícia Civil do Estado de São Paulo, conforme será destacado nos itens relativos às competências fiscalizatórias da SVMA, SMSUB e SMSU.

g) Convênio relativo à fiscalização integrada OIDA

A Operação de Defesa das Águas (ODA), cujo convênio com o Estado de São Paulo iniciou-se em 2005, foi reestruturado após a edição da lei específica do Guarapiranga.

Em cumprimento à legislação específica de proteção do manancial do Guarapiranga consolidou-se em 2006, o convênio denominado OIDA – Operação Integrada de Defesa das Águas, como sucessora do programa SOS Mananciais, que se tornou o modelo para os demais convênios de fiscalização integrada de bacias hidrográficas de mananciais. Após expirado este convênio, em 2015, houve uma descontinuidade das ações promovidas para impedir a ocupação das áreas de mananciais do município de São Paulo.

Esta operação, após um período posterior ao término do convênio em muitas das ações necessárias à fiscalização não foram realizadas, foi sucedida pela Operação Integrada de Defesa das Águas (OIDA) que se iniciou em 2015 (Convênio em publicado no DOC de 05.11.2015), ambas contaram com a participação de diversos órgãos estaduais e municipais, tendo também a participação da sociedade civil. Estas duas operações embora não contassem com a participação das demais Prefeituras conforme preconizado pelo Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental - PDPA Guarapiranga⁹, cumpriram, inicialmente, as funções de integração entre o município de São Paulo e os órgãos do Estado de São Paulo. Contudo, as ações da OIDA ficaram relegadas a segundo plano desde 2015¹⁰.

Somente em 2018 houve uma movimentação com edição da Portaria nº 028/SMPR/2018, designando integrantes dos Comitês de Coordenação Local das Prefeituras Regionais para coordenar a implementação e gestão da Operação Integrada de Defesa das Águas, nos termos

⁹ Segundo esse documento, que contém os programas a serem implantados na Bacia do Guarapiranga:

“A fiscalização do cumprimento da legislação e do desenvolvimento de atividades em bacias hidrográficas de mananciais deve ser objeto da Operação Integrada Defesa das Águas – OIDA, que está sendo reestruturada, e da qual se espera capacidade organizacional e executiva. Embora inicialmente restrita à uma ação cooperativa entre o Governo do Estado e a Prefeitura de São Paulo, é imprescindível que o seu escopo, planejamento e ação se estendam às áreas de outros municípios, em parceria com as Prefeituras locais e outras entidades e organizações.”

¹⁰ Para maiores referências sobre o histórico das ações de fiscalização da ODA e da OIDA, referir-se ao TC 72.001.763/17-80

do Convênio de Ações Integradas de Fiscalização dos Mananciais. Conforme indicação do portal de legislação do município, o regulamento encontra-se em vigor.

Contudo, apenas no exercício de 2020, houve indicativo da retomada da Operação Integrada de Defesa das Águas (OIDA) com a abertura do **Processo SEI nº 6011.2020/0000346-3**, com seu primeiro Plano de Ação Anual constando da minuta do Convênio firmado em 04 de março de 2020 (extrato publicado no DOC de 19.03.2020, pág. 8).

A formação atual da estrutura e operacionalização da OIDA estão previstas na Minuta do Convênio (Doc. SEI nº 024859790) e no Plano de Trabalho estipulado (Doc. SEI nº 024859898). A última nomeação dos representantes da Prefeitura de São Paulo foi feita através da Portaria PREF- 999 de 29 de julho de 2021 (Doc. SEI nº 048612053).

Dessa forma, é pertinente concluir que, nos últimos anos, a Operação Integrada de Defesa das Águas passou descontinuidades frequentes, prejudicando a intensificação e a efetividade do cumprimento de seus objetivos, que, de forma geral, permanecem os mesmos desde a sua criação. Não obstante, há notícias¹¹, no portal da SIMA, de que foram realizadas diversas operações conjuntas em 2020 e 2021. Entretanto, a equipe de auditoria não encontrou, em nenhum dos portais dos órgãos da PMSP integrantes do convênio, as mesmas notícias ou outras atualizadas e disponíveis ao público sobre a execução do atual plano de trabalho da OIDA.

Destacamos a recente publicação do DM nº 60.290/2021, que dispõe sobre as atribuições da Secretaria Executiva de Mudanças Climáticas – SECLIMA, da Secretaria de Governo Municipal, prevista no artigo 5º, inciso VI, do Decreto nº 60.038, de 31 de dezembro de 2020; introduz alterações nos Decretos nº 50.866, de 21 de setembro de 2009, e nº 58.323, de 16 de julho de 2018, prevendo, em seu artigo 1º inciso X, a seguinte atribuição para a SECLIMA:

X – articular e acompanhar, pelo Gabinete do Prefeito, as ações de implementação do plano anual de ação integrada Operação Integrada Defesa das Águas

¹¹ <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/tag/operacao-integrada-defesa-das-aguas/>

Boas práticas identificadas: Notícias veiculadas na página da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente informam que foram realizadas pelo menos duas operações conjuntas com a Prefeitura na região de Parelheiros, sendo uma na rua Jacob Guilguer Reimberg, nº 100¹², em julho de 2021 e outra na rua Joaquim Assunção, em maio de 2020. Já na região do manancial da Billings, foram feitas duas operações no final de semana dos dias 14 e 15 de março de 2021, em que foram detidas 14 pessoas que participavam da comercialização de lotes irregulares e que deverão responder por crimes contra a flora (Lei de Crimes Ambientais) e por parcelamento ilegal (Código de Obras, LPUOS e PDE).

3.3.2. Análise amostral das instituições normativas destacadas e eventuais incompatibilidades entre as legislações municipal e estadual

A legislação de proteção aos mananciais, Lei Estadual nº 9.866/1997, estabelece diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo e dá outras providências.

Ao contrário da lei anterior (Lei Estadual nº 1.172/1976) que delimitava as áreas de proteção nas bacias hidrográficas do Guarapiranga e Billings e indicava restrições de uso nessas áreas, e não distinguia as diferenças de cada um dos mananciais, a Lei Estadual nº 9.866/97 estendeu a delimitação das bacias de mananciais a todos os mananciais do Estado e indica que cada um deles necessita de uma lei própria.

Dessa forma, foram aprovadas as leis específicas do Guarapiranga (Lei Estadual nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 51.686/2007) e da Billings (Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009). Estas leis têm como objetivo definir suas bacias hidrográficas e indicar quais são as metas para conduzir os mananciais a um estado em que não ocorra o fenômeno da eutrofização, e propõem um zoneamento do território, baseado na situação existente e ainda a remoção dos esgotos para áreas fora da bacia. Neste sentido, a legislação entra em conflito com o PDE (LM nº 16.050/2014) e a LPUOS (LM nº 16.402/2016).

¹² <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2021/07/operacao-impede-construcao-irregular/>

Desse modo, a Bacia Hidrográfica do Guarapiranga foi selecionada para análise comparativa quanto as Subáreas definidas na lei específica (Lei Estadual nº 12.233/2006) e as zonas definidas na LPUOS.

O reponsável no nível municipal pela fiscalização e monitoramento do parcelamento, uso e ocupação do solo e, portanto, pela eficácia da observância das balizas legais precisa atentar-se para as diferentes classificações de áreas existentes ao comparar as legislações estadual e municipal, observando a norma interpretativa prevista no art. 5º, § 2º da LPUOS, transcrito:

Art. 5º As zonas correspondem a porções do território nas quais incidem parâmetros próprios de parcelamento, uso e ocupação do solo estabelecidos nos quadros desta lei.

[...]

§ 2º Na área de proteção e recuperação dos mananciais deverão ser aplicadas, em todas as zonas, as regras de parcelamento, uso e ocupação previstas na legislação estadual pertinente, quando mais restritivas. (grifos nossos)

De forma exemplificativa, a equipe de auditoria elaborou o Quadro 2, com um comparativo das legislações destacadas acima que necessariamente incidem sobre a área da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga (LPUOS e Lei Estadual nº 12.233/2006), demonstrando algumas diferenças terminológicas e técnicas que os aplicadores das normas e os gestores das políticas públicas devem atentar-se quando do exercício de suas competências:

Quadro 2: Diferenças no tratamento legal entre as subáreas da Lei de proteção específica do Guarapiranga e o zoneamento da LPUOS.

Zonas previstas na LPUOS (art. 6º)	Parâmetros Urbanísticos das zonas			Lei Específica do Guarapiranga (art. 14)				
	Lote mínimo	CA	Impermeabilização máxima	SBD	SER	SOD	SUC	SUCt
Zca	1000	1	QA					
ZCORa	250	1	0,7					
ZEIS 1	125	2,5	QA					
ZEIS 4	125	2	QA					
ZEP	NA	NA	NA					
ZEPAM	5000	0,1	0,1					
ZER	250	1	0,7					
ZERa	500	1	QA					
ZEUa	1000	2	QA					

ZEUPa	1000	1	QA					
Zma	125	1	QA					
ZOE	NA	NA	NA					
ZPDS	1000	1	0,5					
ZPDSr	20000	0,2	0,3					
Parâmetros urbanísticos das sub áreas			Lote mínimo	250	5000	500	250	250
			CA	0,15	0,4	0,3	1	1
			Impermeabilização máxima	0,2	0,4	0,4	0,8	0,8
	Lei específica da Guarapiranga é mais restritiva							
	LPUOS é mais restritiva							
	Lei específica da Guarapiranga é mais restritiva em algum parâmetro							

Fonte: Própria.

A Lei Estadual nº 12.233/2006 apresenta os parâmetros básicos que definem as subáreas definidas no art. 14 (SDB, SER, SOD, SUC e SUCt) constantes no Quadro 2, informando em seu art. 15 que, em cada subárea, “as leis municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo poderão remanejar os parâmetros urbanísticos básicos, mantidas a Carga Meta Total e a Carga Meta Referencial estabelecidas para esse município”. Conforme o art. 4º da lei específica da Guarapiranga, essa equivalência necessita de uma modelagem através do Modelo de Correlação entre o Uso do Solo e a Qualidade da Água - MQUAL, pois embora a lei estabeleça uma proporcionalidade, ela não se aplica perfeitamente ao caso do Município de São Paulo, pois as zonas não são equivalentes às subáreas da lei específica e, em muitos casos, para uma determinada zona alguns parâmetros são mais restritivos que os da lei específica e outros menos restritivos (vide Quadro 2). Como esta nova modelagem, que leva em conta o zoneamento da LPUOS, não foi efetivada, não é possível saber se as Cargas Meta foram ou não mantidas após a edição da lei municipal.

A Resolução SMA nº 142/2018, em seu art. 4º, prevê que as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) não estão sujeitas à metodologia de compatibilização, desde que sua área não exceda 5% da área total do Município inserida na bacia do manancial, devendo estas áreas serem apresentadas à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que atualmente foi substituída pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA).

O Portal Mananciais da SIMA¹³ apresenta os municípios que já tiveram sua legislação compatibilizada com a Lei específica do manancial em que estão inseridos, e o município de São Paulo não está entre eles. Segundo o PDPA da APRM Guarapiranga, que serviu de base para elaboração da lei específica do Guarapiranga, a área do município de São Paulo inserida na bacia do manancial é de 232,92 km². Sendo assim, a área permitida para as ZEIS (5% da área da Bacia da Guarapiranga) é de 11,65 km².

Esta auditoria colocou as áreas de ZEIS, disponíveis em formato.shp na plataforma GeoSampa, no programa de georreferenciamento QGIS e calculou através dele as áreas de ZEIS que se encontram dentro da bacia. Assim, concluiu-se que existem 162 áreas de ZEIS 1, totalizando 16,2 km² e para a ZEIS 4, são 44 áreas totalizando 2,3 km². Deste modo as áreas de ZEIS situadas na bacia do manancial representam cerca 18,5 km² ou 7,9% da área do município inserida na bacia do manancial. De onde se conclui que há necessidade de se compatibilizar essas áreas à Lei específica do Guarapiranga.

Diante da complexidade do problema das ocupações irregulares os destinatários das normas se deparam com denominações e conceitos diferentes para institutos que parecem possuir a mesma finalidade ou que se correlacionam, criando imprecisões técnicas que geram dúvidas e inseguranças para os aplicadores das normas citadas, contribuindo, assim, para a ineficácia e a não efetividade das normas a serem aplicadas pelos integrantes do sistema para os quais elas se dirigem.

Recomendação: Dessa forma, nesse ponto de análise da legislação, como forma de garantir a eficácia e a efetividade do sistema proteção ambiental dentro das políticas públicas de prevenção e fiscalização de ocupações irregulares em áreas ambientalmente protegidas e de regularização fundiária das áreas ocupadas, recomenda-se aos que se instrumentalizam das normas citadas para direcionar a sua atuação fiscalizatória, que em caso de conflito real ou aparente de normas ambientais, faça prevalecer aquela mais protetiva, conforme jurisprudência recente da Suprema Corte Federal, exarada na ADI 6.218/RS, onde se privilegiou o entendimento favorável ao ente

¹³ <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/portalmananciais/>

federativo estadual, justamente por adotar postura “mais protetiva” em tema afeto a direitos fundamentais.

3.4. Das legislações e regulamentos municipais que disciplinam o exercício das competências da SMSUB e das Subprefeituras

Neste item serão utilizados os dados e informações obtidas a partir das respostas às requisições de informações para avaliar a eficácia e a efetividade das leis que definem as competências da SMSUB e das Subprefeituras, bem como aferir a eficiência dos processos administrativos que resultem em fiscalizações, monitoramentos, desfazimento em áreas protegidas e ocupadas irregularmente.

3.4.1. A Lei Municipal nº 13.399/2002

A LM nº 13.399/2002, que dispõe sobre a criação das Subprefeituras no Município de São Paulo, estabelece no art. 3º que:

A Administração Municipal, no âmbito das Subprefeituras, será exercida pelos Subprefeitos, a quem cabe a decisão, direção, gestão e o controle dos assuntos municipais em nível local, respeitada a legislação vigente e observadas as prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal.

Conforme disposto no artigo 11 desta Lei, as Subprefeituras contam com a estrutura organizacional básica prevista no artigo 12:

Art. 12 - Fica criada, compondo e diretamente subordinada ao Gabinete do Subprefeito, a seguinte estrutura com respectiva competência:

[...]

III - **Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano - CPDU**, à qual competirá o planejamento urbano, habitacional e dos transportes, controle e fiscalização do uso do solo, conservação e preservação do meio ambiente e atividades afins;

[...] (grifos nossos)

A Portaria Intersecretarial nº 6/SMSP/SGM/SGP/02 traz a estrutura de cada Coordenadoria criada pela LM nº 13.399/02, e especifica as competências de cada área. Posteriormente foi editada a LM nº 13.682/03 que estabelece a estrutura organizacional das Subprefeituras, sem detalhar as suas atribuições, prevalecendo assim o disposto na citada Portaria.

Conforme a referida Portaria Intersecretarial nº 6, no que se refere a competências, compete especificamente ao Coordenador de CPDU:

3.2.2 - Coordenador de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

I. responder pela implantação e execução das políticas municipais e ações nas áreas de Controle do Uso do Solo e Licenciamentos, de Fiscalização e de Planos de Desenvolvimento Sustentável (Habitacionais, Ambientais, de Transporte, Urbanísticos e de Uso do Solo) no âmbito da Subprefeitura;

[...]

V. representar a Subprefeitura nas áreas de Habitação, Transportes, Controle e Fiscalização do Uso do Solo, Conservação e Preservação do Meio Ambiente e atividades afins junto às Secretarias correspondentes; (grifos nosso)

No que se refere a atribuições a Portaria estabelece as atribuições específicas da Supervisão de Fiscalização da CPDU, que conta com 02 Divisões, de Fiscalização Especializada e de Vistoria:

2.2.2.2 - Supervisão de Fiscalização:

I. assegurar o controle, execução e integração das atividades das Divisões de Fiscalização Especializada e de Vistoria, de acordo com a legislação, as políticas públicas e diretrizes fixadas;

[...]

VI. desenvolver um conjunto de medidas para a contenção de ocupações irregulares, tais como favelas, loteamentos clandestinos e ocupações de áreas de risco.

2.2.2.2.1 - Divisão de Fiscalização Especializada:

I. participar dos comandos de fiscalização;

II. participar, no âmbito das atribuições da Subprefeitura, da fiscalização ambiental;

III. participar da fiscalização de obras, atividades e edificações;

IV. participar da fiscalização de parcelamento do solo;

V. participar da fiscalização das obras executadas por permissionárias;

VI. elaborar e emitir laudos e pareceres técnicos.

2.2.2.2.2 - Divisão de Vistoria:

I. participar dos comandos de fiscalização;

II. participar da fiscalização de atividades em áreas e logradouros públicos: feiras, publicidade, bancas de jornais, ambulantes, mobiliário urbano e usos temporários;

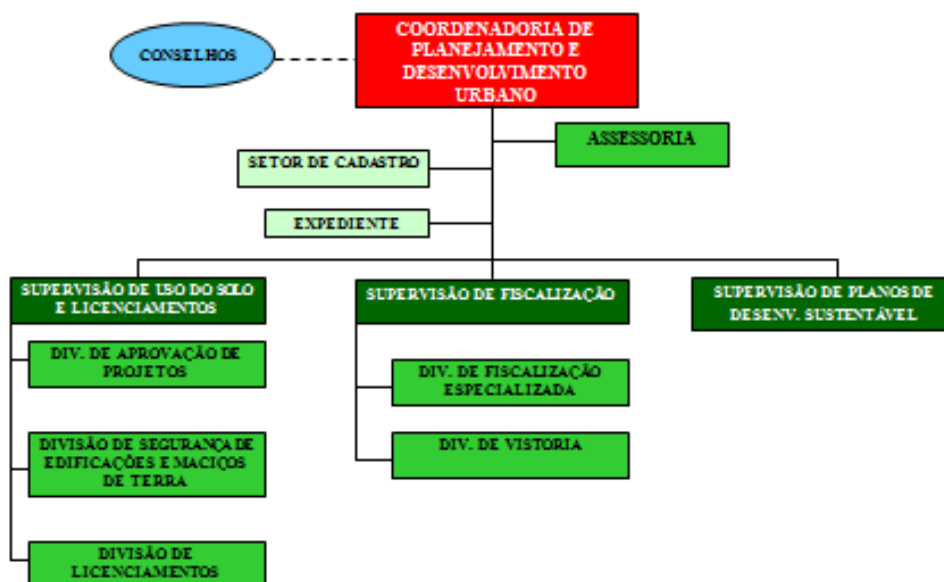
III. participar da fiscalização de posturas municipais;

IV. participar da fiscalização de obras, atividades e edificações;

V. participar da fiscalização de parcelamento do solo;

- VI. participar da fiscalização das obras executadas por permissionárias;
- VII. lavrar multas decorrentes da ação fiscalizatória. [...] (grifos nosso)

Figura 1 - Organograma da Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano das Subprefeituras



Fonte: anexo da Portaria nº 6/SMSP/SGM/SGP/02

Ainda no que se refere a atribuições, a Portaria estabelece as atribuições específicas da Assessoria de Defesa Civil, diretamente vinculada ao Gabinete do Subprefeito:

1.2.4 – Assessoria de Defesa Civil:

- I. implementar, em articulação com as instâncias centrais, políticas públicas regionais para prevenção, minimização, monitoramento e atendimento de impactos e perigos ambientais urbanos sobre pessoas e bens privados, públicos ou coletivos;
- II. atender às emergências em ações articuladas com demais órgãos competentes, sejam eles municipais, estaduais ou federais;
- iii. implementar campanhas de prevenção e autodefesa para a população local em relação a riscos;
- IV. integrar a Comissão Municipal de Defesa Civil (Comdec), para adoção de medidas de caráter institucional, no atendimento a situações de emergência;
- V. coordenar as equipes de atendimento às situações de emergência;
- VI. acompanhar o desdobramento das ações de atendimento às situações de emergência;
- [....]

Constata-se que a responsabilidade imediata para tomada de providências envolvendo a contenção de ocupações irregulares cabe ao Coordenador de CPDU e ao Supervisor de

Fiscalização, a partir de comando do Subprefeito. Já a defesa civil atua em situações de emergência e perigo ambiental sobre pessoas e bens.

3.4.2. Os procedimentos fiscais e sanções da LM nº 16.642/2017 e do DM nº 57.776/2017 – Código de Obras e Edificações

O Capítulo VI do Código de Obras e Edificações traz os procedimentos fiscalizatórios relativos à atividade edilícia e estabelece na Seção I, no que se refere à verificação da regularidade da obra, (artigo 81), que toda obra, edificação, serviço e equipamento pode, a qualquer tempo, ser vistoriada pela PMSP para a verificação do cumprimento das normas estabelecidas no Código.

O artigo 80 do DM nº 57.776/2017 dispõe que “Compete às Prefeituras Regionais, por meio dos seus servidores municipais, regularmente investidos em cargo público e com poderes fiscalizatórios, a fiscalização das disposições estabelecidas no COE e neste decreto”. E, também, “a aplicação das penalidades previstas no Anexo III do COE, quando for o caso”.

No parágrafo único deste artigo consta que, ressalvada a inviolabilidade da casa de qualquer indivíduo, em que é vedado o ingresso sem o consentimento do morador, conforme inciso XI do artigo 5º da Constituição Federal, **“deve ser franqueado o imediato e irrestrito acesso ao local objeto de vistoria ao servidor municipal responsável pela fiscalização**, desde que devidamente identificado por documento fornecido pela Administração Municipal”. (grifos nosso)

Depreende-se da leitura do Capítulo VI da LM nº 16.642/2017 e do art. 80 do DM nº 57.776/2017 a relevância da pronta ação do Coordenador de CPDU da Subprefeitura para tomada de providências frente a obras irregulares no que se refere à lavratura de auto de multa, auto de embargo e auto de intimação para adotar as providências visando a solução da irregularidade.

Persistidas as irregularidades com a consequente resistência ao embargo, a aplicação de multas diárias ao proprietário ou ao possuidor e ao responsável técnico pela obra, até sua paralisação ou até que seja comunicada ao setor competente. E, no caso em que a aplicação das multas diárias se mostre insuficiente, solicitar auxílio policial bem como providenciar os meios necessários ao imediato cumprimento do embargo, tais como a apreensão de materiais e o desmonte ou lacração de equipamentos e edificações transitórias, lavrando o respectivo auto e notificando imediatamente, à autoridade policial, o desrespeito ao embargo, requerendo a

instauração de inquérito policial para a apuração de responsabilidade do infrator por crime de desobediência.

E, ainda, se esgotadas todas as providências administrativas para a paralisação da obra, o servidor municipal deve expedir ofícios ao CREA ou CAU com as informações do processo administrativo para a apuração da responsabilidade do profissional e encaminhar o processo ao Departamento Judicial da Procuradoria Geral do Município para as providências de ajuizamento da ação judicial cabível, sem prejuízo da incidência de multas diárias, em processo próprio, caso persistam as irregularidades.

3.4.3. Dos procedimentos fiscais e sanções da LM nº 16.402/2016 - LPUOS

O art. 149 (Seção III - Dos Parcelamentos Irregulares, do Capítulo III - Da Fiscalização, do Título VI - Do Licenciamento, da Fiscalização e dos Procedimentos Administrativos) da LM nº 16.402/2016, estabelece que aqueles que executarem parcelamento do solo, em qualquer de suas modalidades, sem prévia aprovação do respectivo projeto pela Prefeitura do Município de São Paulo, ou em desacordo com o projeto aprovado e não lograrem comprovar sua regularização, ficam sujeitos a sanções de multas até a apresentação de documentação que comprove a regularidade do parcelamento do solo.

Ressalta-se, dos incisos I e II do § 2º que, se ausente no local a documentação comprobatória da regularidade da obra, além da multa e da intimação, consta expressamente tanto a apreensão de máquinas, veículos e equipamentos que estejam sendo utilizados na implantação do parcelamento, quanto a apreensão ou inutilização de materiais de construção.

Ressalta-se ainda, dos incisos I, II e III do § 3º, caso de edificações não autorizadas, que estas devem ser embargadas, nos termos do COE (vide tópico anterior), com apreensão ou inutilização dos materiais de construção e intimação dos responsáveis para desfazerem voluntariamente as obras, ampliações ou edificações em parcelamento não consolidados, no prazo de 2 (dois) dias.

Se não atendida a intimação, a partir do 3º dia, com prévia autorização do Subprefeito competente mediante despacho fundamentado no processo administrativo, as obras, ampliações ou edificações devem ser demolidas.

Observa-se que a LPUOS considera infrator o proprietário ou seu sucessor a qualquer título, o possuidor do imóvel, ou, ainda, as associações, cooperativas ou imobiliárias que promoverem a ocupação irregular.

3.4.4. Decreto Municipal nº 57.443/2016

O DM nº 57.443/2016 dispõe sobre os aspectos relacionados à fiscalização de posturas no Município de São Paulo, regulamentando os artigos 26, 139 a 153 e 176 da LM nº 16.402/2016. A partir desse decreto, é possível extrair o seguinte fluxo procedimental para a realização das fiscalizações de parcelamentos irregulares:

- 1- Constatada a irregularidade faz-se o seu enquadramento legal (art. 4º):
 - a. Ações programadas motivada por denúncia ou ordem de serviço (art. 5º):
 - i. consulta a informações existentes em Boletim de Dados Técnicos – BDT, as informações relativas à regularidade do loteamento e da edificação, dentre outras (art. 5º, caput);
 - ii. Se necessária vista ao local o Supervisor Técnico de Fiscalização solicitará a um agente vistor que realize vistoria de constatação (art. 5º, parágrafo único).
 - b. Ações realizadas de ofício (art. 6º):
 - i. o agente vistor procederá ao enquadramento, dando início à ação fiscalizatória (art. 6º, caput);
 - ii. se não for possível, o agente vistor realizará vistoria de constatação e a encaminhará ao Supervisor Técnico de Fiscalização, que realizará o enquadramento (art. 6º, parágrafo único);
 - iii. O enquadramento de que trata este Capítulo deverá ser feito em prazo razoável, de modo a não retardar a ação fiscalizatória, não podendo superar 10 (dez) dias quando se tratar de infração a normas de segurança ou a parâmetros de incomodidade (art. 7º).
- 2- O agente vistor deverá adotar todas as medidas autoexecutórias visando a cessação da irregularidade, previamente ao eventual ajuizamento de ação para este fim (art. 9º, caput):
 - i. Quando for necessária a utilização de obstáculos físicos ao acesso para ser efetivada a interdição da atividade, o Supervisor Técnico de Fiscalização programará a ação e registrará no expediente todos os meios materiais e humanos efetivamente empregados (art. 9º, §1º);
 - ii. Persistindo o funcionamento irregular após a interdição da atividade, o Subprefeito ou o Chefe de Gabinete solicitará a instauração de inquérito policial, após o que extrairá cópia

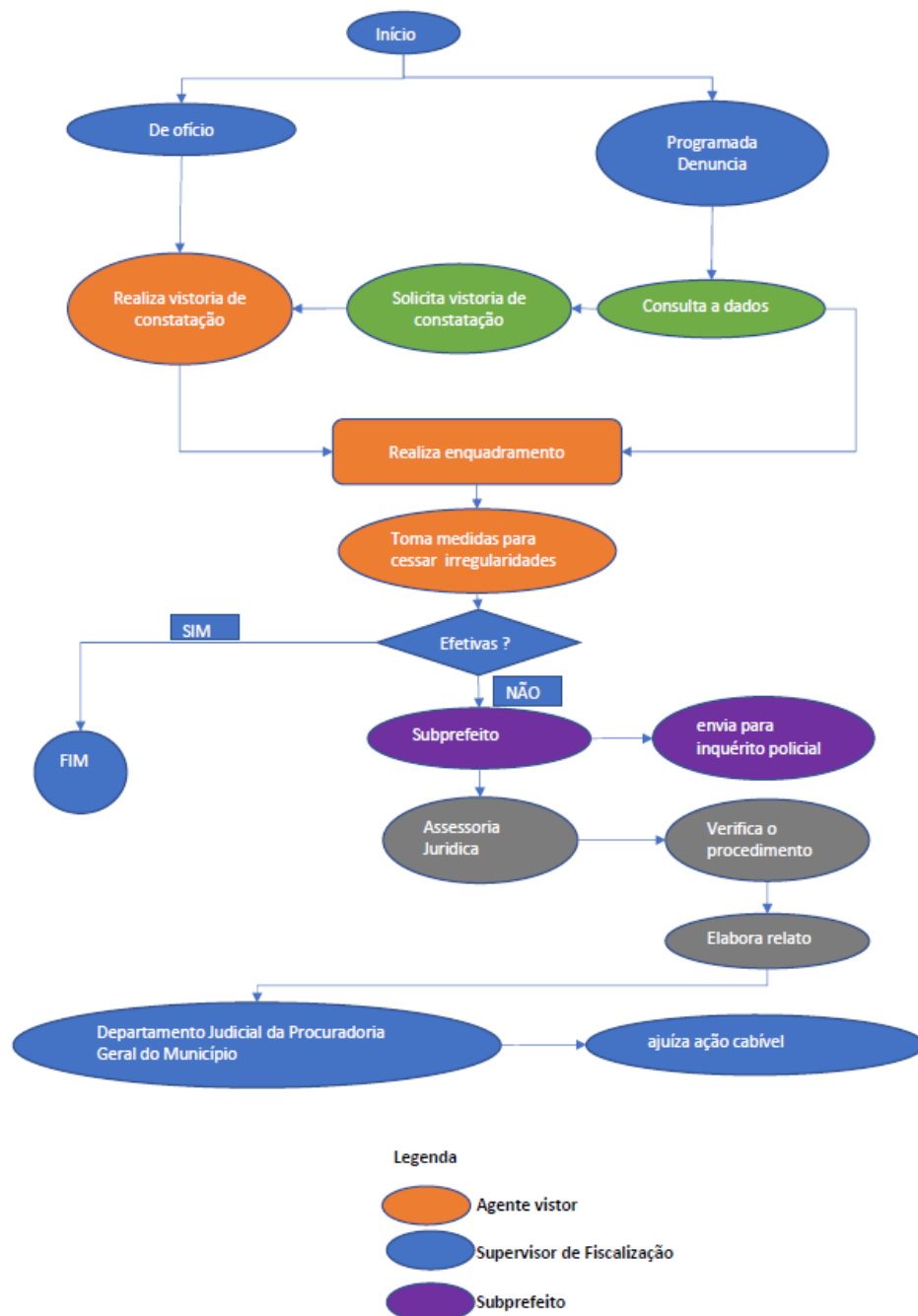
integral do expediente relativo à ação fiscal e a encaminhará à respectiva Assessoria Jurídica, que relatará quais providências foram adotadas, verificando se todas as etapas foram cumpridas, encaminhando o expediente ao Departamento Judicial da Procuradoria Geral do Município para ajuizamento da medida judicial cabível, prosseguindo-se a ação fiscal no expediente original (art. 9º, §2º).

- 3- No tocante à fiscalização de parcelamentos irregulares (art. 15, caput):
- i. Havendo máquinas, veículos ou equipamentos utilizados na implantação, consolidação ou ampliação de parcelamento irregular que não sejam imediata e voluntariamente retirados do local no momento da fiscalização, o agente vistor poderá apreendê-los ou lacrá-los no próprio local das obras (art. 15, §§ 1º, 2º e 3º);
 - ii. Havendo no local das obras materiais de construção que estejam destinados à implantação, consolidação ou ampliação do parcelamento irregular, o agente vistor poderá apreendê-los ou inutilizá-los (art. 16, caput);
 - iii. Estando identificado o proprietário e sendo possível a remoção pela Prefeitura, os materiais de construção serão apreendidos, mediante a lavratura do respectivo Auto de Apreensão (art. 16, §1º);
 - iv. O proprietário terá 30 (trinta) dias para retirar os materiais apreendidos, mediante a apresentação da respectiva nota fiscal, pagando os custos da apreensão e depósito (art. 16, §2º);
 - v. Não estando identificado o proprietário e sendo possível sua retirada pela Prefeitura, os materiais de construção serão relacionados e apreendidos, mediante a lavratura do respectivo Auto de Apreensão com infrator ignorado, o qual será publicado no Diário Oficial da Cidade, concedendo-se prazo de 30 (trinta) dias para que o proprietário compareça à Subprefeitura competente e proceda à retirada dos bens, mediante a comprovação de sua propriedade por meio de notas fiscais, pagando, ainda, os custos da apreensão e depósito (art. 16, §3º);
 - vi. Transcorridos os prazos mencionados nos §§ 2º e 3º deste artigo, os materiais passarão ao domínio da Subprefeitura (art. 16, §4º);
 - vii. O agente vistor, sempre que possível, fará relatório fotográfico da operação, preferencialmente retratando a situação antes da retirada de máquinas, veículos, equipamentos ou materiais de construção (art. 17);

- viii. Quando desobedecida a intimação a que se refere o artigo 149, § 3º, inciso III, da Lei nº 16.402, de 2016, será determinada, pelo Subprefeito, a demolição da obra, ampliação ou edificação (art. 18);
- ix. Quando se tratar de obra ou ampliação, ou ainda edificação concluída e desocupada, o agente vistor providenciará sua demolição, procedendo à apreensão dos materiais de construção ainda não utilizados, bem como de máquinas, veículos ou equipamentos, observado o procedimento previsto nos artigos 15 e 16 deste decreto (art. 18, § 1º).

O fluxograma seguinte resume os procedimentos:

Figura 2 – Fluxograma de realização da fiscalização de parcelamentos irregulares conforme DM nº 57.443/16



Fonte: Própria

Constata-se, portanto, que as Subprefeituras possuem atividades-fim devidamente regulamentadas e voltadas para a fiscalização das áreas de proteção ambiental e de patrimônio municipal, cabendo-lhes o dever de atender as denúncias dos munícipes, da Guarda Civil

Metropolitana, e do Ministério Público, de acordo com o DM nº 57.433/16 e demais normas legais que regulam a função de fiscalização.

3.4.5. Ordem Interna nº 03/2008 – PREF G

É preciso atentar-se para a vigência da Ordem Interna nº 03/2008 – PREF G, que normatiza os procedimentos relativos à fiscalização e controle do uso e ocupação do solo, de modo a **uniformizar o procedimento fiscalizatório das ocupações e dos parcelamentos irregulares e clandestinos implantados no Município de São Paulo.**

Nessa norma, estão previstos os procedimentos a serem tomados pelas subprefeituras, no caso de invasão de área pública municipal ou área pública cedida ao Município (item 1 da norma) e no caso de parcelamento clandestino ou irregular do solo em área particular ou área pública não municipal (item 2 da norma). Prevê ainda em seu item 3 que havendo dano ambiental de a Subprefeitura, entre outras medidas:

[...]

3.2. Solicitar ao representante da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente que vistorie a área por meio dos Agentes de Controle Ambiental:

[...]

3.4.6. Análise dos processos de fiscalização com base nas respostas encaminhadas pela SMSUB e pelas Subprefeituras da amostra selecionada

Como meio para viabilizar o roteiro de execução desta AOp, identificar evidências dos possíveis achados foram elaborados quesitos para todos os órgãos auditados com intuito de: 1) aferir o nível de conhecimento sobre as normas que regulam o exercício das competências com foco no objeto da auditoria; 2) constatar, a partir de uma amostra, a existência e a regularidade dos processos instaurados que demonstrem o efetivo exercício das competências legais frente ao problema apresentado, analisando-os sobre os aspectos da eficiência, eficácia e efetividade das ações; 3) observar as relações entre os órgãos auditados dentro dos processos instaurados, analisando a necessária interdependência entre eles; 4) verificar os planejamentos orçamentário e de metas, se existentes e efetivos para a gestão do problema das ocupações irregulares.

a) SMSUB (Peça 10, fls. 1/3)

A SMSUB esclarece que não tem interferência direta no processo de fiscalização de áreas protegidas e de parcelamentos e ocupações irregulares, porém cumpre um papel complementar em relação às competências das Subprefeituras:

No âmbito desta SMSUB, foi criado através da Portaria SMSP nº 45/2015 o Núcleo de Reintegração de Posse de Áreas Públicas, ao qual incumbirá articular os meios necessários ao cumprimento de ordens judiciais que envolvam a retomada de áreas públicas, bem como auxiliar as desocupações administrativas que sejam realizadas pela Municipalidade na defesa de seu patrimônio imobiliário. Assim sendo, nota-se que esta Pasta só intervirá em casos que houver ação judicial de reintegração de posse, especialmente fornecendo subsídios e meios necessários para que as Subprefeituras garantam o cumprimento de ordens judiciais.

Em casos esporádicos, em havendo dificuldades por parte da Subprefeitura competente em realizar o desfazimento no local em que há ocupação irregular, poderá ser solicitado auxílio técnico a esta Secretaria, que poderá fornecer, por exemplo, caminhões para apreensão de bens e máquinas que estiverem no local.

Em resposta a outra questão a SMSUB aponta que:

O Plano de Metas 2017-2020 não contempla como competência desta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras nenhuma meta que envolva a fiscalização, aplicação de multas ou monitoramento de ocupações em áreas de proteção. Neste sentido, ao analisar as metas ali estabelecidas, observa-se que o item 10.2 prevê como atribuição da SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação “desmontar 14 ocupações em entroncamentos e vias arteriais/marginais”.

Para garantir o adequado atendimento às famílias em situação de risco nestes casos, foi instituído Grupo Intersecretarial composto pelas Secretarias de Habitação, Subprefeituras, Assistência Social, Direitos Humanos, Transportes e Segurança Urbana, além da Procuradoria Geral do Município e da Companhia de Engenharia de Tráfego, para serem realizados levantamentos e vistorias nas áreas a serem desocupadas buscando avaliar os riscos e o atendimento das famílias. Percebe-se, portanto, que esta Secretaria não possui envolvimento ou atribuições para realizar este tipo de ação.

A SMSUB não participa no processo de fiscalização, que cabe às Subprefeituras, sendo que a Secretaria é acionada quando houver ação judicial de reintegração de posse, especialmente, para fornecer subsídios e meios necessários para que as Subprefeituras garantam o cumprimento de ordens judiciais e a prestar auxílio técnico no sentido fornecer equipamentos e veículos para eventuais desfazimentos.

A SMSUB presta auxílio técnico às Subprefeituras por meio de equipamentos e de veículos para eventuais desfazimentos, não sendo possível aferir, pelas informações encaminhadas, a

eficiência, a eficácia e a efetividade dessa forma de gestão do apoio obrigatório que deve prestar às Subprefeituras.

Na amostra de Subprefeituras avaliadas, destaca-se que algumas delas possuíam contratos de serviços de desfazimento próprios, iniciativa que pode conferir maior celeridade para as ações de fiscalização. (Vide relato da Subprefeitura Capela do Socorro no Item 3.4.6.e sobre a carência de apoio técnico para a tempestividade das ações de fiscalização).

b) Subprefeitura de Parelheiros

Em termos quantitativos (área territorial e números de casos denunciados e analisados no Relatório de Inspeção TC/019870/2019), a região de Parelheiros (Peça 12 e Processo SEI nº 6047.2021/0000530-8) pode ser considerada uma das que mais apresenta riscos inerentes em relação ao parcelamento e às ocupações irregulares, por fazer parte inteiramente da região dos mananciais.

O Quadro seguinte, formatado e utilizado como amostra a partir das informações trazidas pela Subprefeitura de Parelheiros (Peça 12, fls. 8/9), apresenta as fiscalizações realizadas pela subprefeitura nos anos de 2019, 2020 e 2021.

Quadro 3 – A Subprefeitura Parelheiros apresentou uma relação de locais em que foram realizadas inspeções com respectivos processos administrativos abertos e autos de fiscalização.

LOCAL	SEI	Autos de Fiscalização	Vistorias
1 - Estrada do Paiolzinho	6047.2021/0000464-6 6029.2019/0003352-0 6047.2020/0000941-7	Competência da SVMA e GCM Ambiental	Desmatamento e supressão de vegetação
2 - Av. Demerval Pereira da Silva	6047.2021/0000464-6 6029.2019/0003352-0 6047.2020/0000941-7	Competência da SVMA e GCM Ambiental	Desmatamento e supressão de vegetação
3 - Rua Maria José Antônio	6029.2020/0015366-8 6047.2019/0001526-1 6047.2020/0000976-0 6047.2021/0000303-8 P.A.2016-0.011.722-4	32-01.000.708-1 32-01.000.776-6 32-01.000.809-6 32-01.000.841-0 32-01.000.765-0 32-01.000.886-0	Retirada de cercas e piquetes de demarcação e inutilização de materiais Afixação de avisos de "obra irregular"

LOCAL	SEI	Autos de Fiscalização	Vistorias
4 - Rua Reinaldo Casaroli e R. Amélia Casal	6047.2021/0000122-1 6047.2019/0001191-6 6029.2019/0005766-7 6029.2019/0007632-7 6047.2020/0000104-1 6047.2021/0000536-7 6047.2021/0000465-4 6047.2021/0000466-2	32-01.000.733-2 32-01.001.622-6 32-01.001.626-9	Removidas cercas e mourões de demarcação Inutilização de materiais de construção Afixação de avisos de "obras irregulares"
5 - Rua Joaquim Assunção	6047.2021/0000425-5 6029.2020/0018991-3 6047.2021/0000242-2 6047.2020/0000880-1 6029.2020/0011469-7 6047.2019/0001092-8 6011.2021/0000867-0	32-01.001.470-3	Apreensão de guias
6 - Estrada do Jaceguava, 3866	6047.2021/0000413-1		Agendada (com pedido de apoio)
7 - Rua José Nicolau de Lima	6047.2019/0000879-6 6047.2019/0000272-0 6029.2019/0004332-1 6047.2021/0000391-7 6047.2019/0000797-8	Competência da SVMA e GCM Ambiental	Desmatamento
13 - R. Dr. Achilles Silveira Guimarães	6047.2019/0001010-3	Competência da SVMA e GCM Ambiental	Desmatamento
14 - Estrada do Colônia, 2231	6047.2020/0000132-7 6021.2020/0008209-0 6029.2019/0006340-3 6047.2020/0000133-5 6047.2020/0001074-1 6047.2021/0000214-7 6047.2020/0001533-6 6047.2020/0001055-5 6047.2020/0001023-7 6047.2020/0001534-4 6047.2020/0001550-6 6047.2020/0001024-5	32-01.000.929-7 32-01.000.946-7 32-01.001.186-0 32-01.000.922-0 32-01.001.135-6 32-01.000.847-9 32-01.000.792-8 32-01.001.250-6 32-01.001.251-4 32-01.000.793-6 32-01.000.836-3 32-01.001.141-0	Apreensão de guias e materiais de construções Retirada de demarcações e cercas Inutilização de materiais de construção Afixação de avisos de "obra irregular"
	6047.2020/0001056-3 6047.2020/0001552-2 6047.2020/0001553-0 6047.2020/0001555-7 6047.2021/0000261-9 6047.2021/0000262-7	32-01.001.047-3 32-01.001.137-2 32-01.001.573-4 32-01.001.574-2	

LOCAL	SEI	Autos de Fiscalização	Vistorias
15 - Estrada do Jaceguava, 4758	6047.2020/0000993-0 6021.2019/0019380-0 6047.2019/0000709-9	32-01.000.497-0 32-01.000.290-0 32-01.000.670-0 32-01.001.021-0 32-01.001.089-9 32-01.000.933-5	Inutilização de materiais de construção Afixação de avisos d "obra irregular"
16 - Av. Prof. Hermann Von Ihering	6047.2019/0001072-3 6029.2018/0002958-0 6047.2020/0000364-8 6047.2019/0000392-1 6021.2020/0044673-4 6047.2021/0000247-3	32-01.000.843-6 32-01.000.938-6 32-01.001.140-2 32-01.001.179-8	Retirada de piquetes de demarcação
18 - Rua Amaro de Pontes	6047.2020/0000342-7 6047.2018/0000738-0 6047.2021/0000085-3	32-01.001.177-1	Há apenas 1 edificação, que foi embargada
19 - Rua Tucanos / Rua dos Trilhos	6029.2019/0005170-7 6047.2019/0001352-8 6047.2019/0000742-0 6047.2020/0001159-4 6029.2020/0020421-1 6047.2019/0001076-6 6047.2019/0001078-2 6047.2021/0000200-7 6047.2021/0000438-7 6047.2021/0000009-8 6047.2021/0000010-1 6047.2021/0000011-0 6047.2021/0000012-8 6047.2021/0000363-1 6047.2021/0000468-9 6047.2021/0000467-0	32-01.000.979-3 32-01.000.972-6 32-01.001.001-5 32-01.001.213-1 32-01.001.270-0 32-01.001.272-7 32-01.001.276-0 32-01.001.283-2 32-01.001.586-6 32-01.001.631-5 32-01.001.628-5	Retiradas cercas e demarcações de mourões. Demolição de barracos de madeira não habitados
29 - Estrada do Jaceguava, 305	6047.2020/0000302-8 6047.2019/0000709-9 6047.2020/0000967-0 6011.2019/0002980-0 6029.2019/0003031-9 6029.2020/0003065-5	32-01.000.489-9 32-01.000.525-9 32-01.000.947-5 32-01.000.935-1	Colocação de Faixa de loteamento irregular para coibir a compra de lotes. Envio de Ofício à Sabesp para identificação dos ocupantes
37 - Estrada da Servidão, 10	6047.2019/0001093-6	32-01.000.610-7 32-01.000.498-8 32-01.000.511-9 32-01.000.516-0 32-01.000.524-0 32-01.000.526-7 32-01.000.535-6 32-01.000.412-0 32-01.000.747-2 32-01.000.752-9 32-01.000.826-0 32-01.000.611-5	Retirada de cercas e demarcações Inutilização de materiais Apreensão de materiais Afixação de avisos de "obras irregulares"

LOCAL	SEI	Autos de Fiscalização	Vistorias
		32-01.000.512-7 32-01.001.153-4 32-01.001.107-0 32-01.001.109-7	
39 – Av. Noel Nutels	6011.2021/0000872-6 6047.2021/0000515-4	Auto de Intimação/Notificação nº 7451	Retirada de cercas Inutilização de materiais avisos de “obra Irregular”

Fonte: Peça 12, fls. 8/9.

Verifica-se que os casos apresentados no Quadro 3 coincidem, em grande parte, com os locais identificados e destacados na inspeção realizada no TC/0019870/2019.

A equipe de auditoria verificou o conjunto dos processos da relação acima encaminhada, extraindo uma amostra para concluir que em um número considerável desses processos, os autos de fiscalização, isoladamente, não são efetivos para a reversão da situação irregular, por isso, a existência de mais de um processo SEI e de diversos autos de fiscalização para um mesmo caso.

Há ainda uma reiterada ineficiência processual em decorrência da abertura de processos para dar prosseguimento a uma mesma demanda de fiscalização. Na lista de processos encaminhados, não foram identificados processos que passaram para a fase de inquérito policial, quando caracterizada a situação prevista no art. 9º, § 2º do DM nº 57.443/16.

No processo SEI nº 6047.2021/0000536-7 identificou-se uma sequência atos processuais em maior conformidade com o fluxo processual previsto, nele contendo, por exemplo, o parecer da Assessoria Jurídica da Subprefeitura e o encaminhamento dos autos à Procuradoria Geral do Município para a tomada de medidas judiciais cabíveis.

A aderência ao fluxo processual tende a conferir um maior índice de êxito às atividades de fiscalização instauradas, sendo prejudicial, portanto, para as suas eficácia e efetividade o alto número de processos sobrestados ou com movimentações desconexas com fluxo previsto no DM nº 57.443/16. Como forma de evidenciar esse achado, segue uma amostra de processos,

consolidada no quadro abaixo, destacando as datas de abertura e os principais atos verificados nesses processos:

Quadro 4 – Amostra de processos extraídos do Quadro 3 da Sub-PA

Nº SEI	Abertura dos procedimentos de fiscalização	Atos e conclusões no processo
6029.2019/0005766-7	Abertura do processo na Subprefeitura em 24.09.2019, através do Boletim de Ocorrência 62/2019 (021360152).	1) Encaminhou para a SVMA (022256680); 2) Constatou-se existência de PA nº 2017-0.142.177-8 na SVMA, onde afirmam que há providências administrativas sendo tomadas (022579751); 3) Em 03.12.2019 retorna à Subprefeitura sem indicativo da providência a ser tomada (023727971)
6047.2021/0000536-7	1) Abertura do processo para o acompanhamento de Auto de Fiscalização 32-01.000.733-2 de 18.10.2019 que consta no processo físico nº 2019-3.012.043-1 (044495138);	1) Auto de Fiscalização com a postura: “parcelamento irregular”, constando ainda o Auto de Embargo, Auto de Intimação e o Auto de Multa (044495138); 2) Edital de Intimação publicado no DOC de 16.06.2021, cientificando os proprietários ou possuidores constantes dos autos sobre o loteamento irregular, com fulcro no artigo 151, II, da Lei nº 16.402/16 (046216683); 3) Edital de Intimação publicado no DOC de 24.06.2021, cientificando novamente os proprietários ou possuidores constantes dos autos sobre o loteamento irregular, com fulcro no artigo 151, II, da Lei nº 16.402/16 (046779554); 4) Informação da Assessoria Jurídica autorizando a demolição da obra (047581736); 5) Despacho Autorizatório do Subprefeito para a demolição da obra (047582215); 6) Ofício nº 49/2020 da Polícia Civil do Estado reportando-se ao Ofício nº 195/SUB-PA/2020, negando o pedido de abertura de inquérito policial por crime de desobediência (048583194); 7) Em 21.07.2021 foi gerado o processo SEI nº 6047.2021/0000865-0 o qual foi encaminhado à JUD para adoção das medidas judiciais cabíveis (048591486), onde aguarda a medida judicial de competência da PGM; 8) Processo devolvido à CPDU para ações fiscalizatórias, onde encontra-se sem movimentação desde 23/07/2021.
6047.2019/0001092-8 OBS: correlaciona-se com o “Caso 05” da denúncia encaminhada pelo ex-Vereador Gilberto Natalini.	Abertura em 02.10.2019 através do Ofício MPSP 4380/19 (021914945);	1) Por meio do Ofício 4380/19, o Ministério Público de São Paulo solicita vistoria em local apontado do “Caso 05” do Dossiê do Vereador Gilberto Natalini; 2) Consta na Informação SUB-PA/CPDU/SFISC/F nº 022341465 que: [...] foi realizada vistoria em 10.09.19 em atendimento ao SEI 6029.2019/0004897-8 que trata do mesmo assunto. Em nova vistoria realizada em 18/10/19, acompanhados pela GCM, subinspetor Santos RF. 648.618-5, encontrou o portão fechado e, conforme verificação por cima do muro a situação continua inalterada em relação à última vistoria, conforme fotos em anexo. 3) Consta na Informação SUB-PA/CPDU/SFISC nº 022344005: Encaminhamos com as informações do documento 022341465, sendo certo que em relação aos itens solicitados temos a esclarecer que: a) os crimes ambientais são apurados pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente - SVMA; b) foi encaminhado, ao 11º Cartório de Registro de Imóveis, ofício sob nº 0348/23-SUBPA/CPDU/2019, elaborado em 19/09/2019, para identificação do proprietário e área do terreno vistoriado; porém, até a presente data, não obteve-se resposta; c) conforme vistorias realizadas no local, não foi constatada a implantação de loteamento irregular na área em questão; d) nada consta;

		e) não há informações; f) não foi constatado demarcação de lotes em vistorias realizadas no local; g) não há edificações no local; h) quanto ao questionamento de eventuais infrações ou crimes ambientais, solicito o encaminhamento do presente à SVMA, pela competência; quanto ao questionamento de implantação de loteamento irregular, uma vez constatado o ato pelos agentes fiscalizadores (Agentes Vistores), segue-se o estabelecido na Lei Municipal 16.402, de 22/03/2016, e seu decreto regulamentador, Decreto Municipal 57.443, de 10/11/2016. 4) Processo encerrado por não verificação de irregularidade (022582033).
--	--	--

Fonte: Própria.

c) Subprefeitura de M'Boi Morim

A subprefeitura de M'Boi Mirim apresentou uma planilha contendo 225 processos relativos a 64 locais em que há denúncias de parcelamento ilegal (Peça 14). De modo a exemplificar o tratamento dado pela Subprefeitura no tema, foi analisado o local identificado como Ângelo Tarchi / Benjamim Cosin. A área se localiza em área de risco geológico e a ocupação tem se adensado (documento do Ministério Público, constante do Processo SEI nº 6010.2020/0001012-0 - Peça 14, fl. 1) e segundo a tabela apresentada, há 17 processos autuados.

Segundo o mapa constante do Processo SEI nº 6045.2019/0003124-0 (Peça 14, fl. 2), a área corresponde ao caso 10 identificado na inspeção realizada no TC/0019870/2019 e que se localiza numa ZEPAM, em que os terrenos devem ter área mínima de 5000 m². A SEHAB elaborou projetos para duas áreas denominadas "Ângelo Tarsini A" e "Cavalo Branco/Batista Bassano A", com projetos desenvolvidos no âmbito do Programa Mananciais - Lote 3 (informação constante do Processo SEI nº 6011.2020/0000957-7 – Peça 14, fl. 12), e no processo SEI nº 6010.2020/0001012-0 consta lista de 415 moradores notificados pela subprefeitura (Peça 14, fl. 1).

Já o processo nº 6045.2019/0002718-8, já encerrado, refere-se à operação de desfazimento de 250 construções, em sua maioria de madeira (Peça 14, fl. 2), realizada em 12.02.2019. Não obstante essa ação, os processos posteriores, inclusive o Processo SEI nº 6010.2020/0001012-0 (Peça 14, fl. 1) já mencionado, relatam que a área continuou a ser ocupada irregularmente. Os demais processos referentes a esta localidade repetem os mesmos autos de infração e muitos se referem a reiterações de solicitações do Ministério Público.

Diante do exposto, a partir da análise dos processos encaminhados, verifica-se que há ineficiência na gestão processual das demandas, contribuindo para a morosidade dos processos e a consequente ineficácia e/ou não efetividade das ações fiscalizatórias realizadas.

Como forma de evidenciar o achado, segue o detalhamento do Processo SEI nº 6010.2020/0001012-0 no Quadro 5 abaixo, com destaque para a data de abertura do procedimento de fiscalização e para os principais atos verificados nesse processo, onde é possível entender a complexidade da atuação de todos órgãos envolvidos em um único caso:

Quadro 5 - Amostra extraída dos processos encaminhados pela Sub-MB

Nº SEI	Abertura dos procedimentos de fiscalização	Atos e conclusões no processo
6010.2020/0001012-0 Processo relacionado: 6011.2020/0000957-7	Abertura do processo por meio do Ofício PJHURB nº 1709/2020 (028107768) em 15.04.2020;	1) Ofício do MPSP com recomendação anexa com o seguinte teor: “[...] adote providências emergenciais necessárias para garantir a segurança do local, sanando os riscos a que estão expostos os moradores das residências edificadas às margens da represa Guarapiranga [...]”; 2) Conforme o Encaminhamento PREF/CASA CIVIL/AT nº 028182417, o assunto está sendo tratado também no SEI 6011.2020/0000957-7; 3) Após o trâmite do processo na SUB-MB, na Informação SUB-MB/CPDU/SFISC Nº 029433335 é solicitado reapplicar multa se a infração persistir; 4) Multa reapplicada por persistência da infração – Auto de Fiscalização 02.06.2020 (029447780); 5) Encaminhamento SEHAB/AJ Nº 031479305, onde se verifica que “[...] houve manifestação de SEHAB atestando a existência de contrato para intervenções na área (sobre a menção do contrato, este se deu em SEI 6011.2020/0000957-7, por meio de informação elaborada por SEHAB/OBRA)”; 6) Na Informação SEHAB/OBRA nº 031494014 consta que: “[...] a área situada junto à R. Ângelo Tarchi, faz parte do objeto do contrato nº 028/2012-Sehab, p.a. 2011-0.358.978-0, cuja contratada é o Consórcio Águas Limpas, formado pelas empresas Planova Planejamento e Construções S/A e Planova Infraestrutura Eireli. Tal área encontra-se situada dentro da Bacia de Contribuição Hidrográfica da Represa Guarapiranga. Tal contrato é parte do Programa Mananciais e recebeu Ordem de

		Reinício de Serviços (ORS) na data de 18/06/2020.” ; 7)No Encaminhamento SUB-MB/CPDU Nº 032348711, houve a sugestão da CPDU para “[...]o agendamento de uma reunião com a presença de atores responsáveis pela Segurança Pública (GCM) e Subprefeitura, para que seja orquestrada uma operação conjunta, a fim de darmos prosseguimento a demanda e uma resposta ao Ministério Público de São Paulo, tendo em vista tratar-se de uma área de vulnerabilidade social e risco geológicos”; 8)Ata de Reunião com os agentes públicos envolvidos na ação de fiscalização (034009062); 9)Última ação fiscal em 29.06.2021 - Auto de Fiscalização (047122445);
--	--	--

Fonte: própria

d) Subprefeitura da Freguesia do Ó/Brasilândia

Na Subprefeitura de Freguesia/Brasilândia, são dois os casos apresentados na resposta às requisições da auditoria (Peça 13) e se referem aos casos 26 (situado à Av. Elísio Teixeira Leite 2930) e 34, relativos à inspeção realizada no TC/0019870/2019.

O caso 26 refere-se a um salão de bailes que foi alvo de 8 processos, provocados pelo Ministério Público. No Processo SEI em que o MP solicita informação no sentido de verificar se a subprefeitura esgotou seu poder de polícia para “emparedamento” do local, o Supervisor de Fiscalização informou em 02.09.2019 (Processo SEI 6037.2019/0002081-3 - Peça 22) que restavam as seguintes medidas para tanto:

- 1) ajuizamento de ação contra os infratores/criminosos, com o devido encaminhamento dos autos para a PGM/JUD.
- 2) realizar um novo emparedamento do local problemático, a ser determinado pela Sr^a. Subprefeita em despacho fundamentado, articulado pelo Gabinete da SUB-FB com a participação da Coordenadoria de Obras e a CPDU/Fiscalização.
- 3) cobrança das despesas do primeiro e do segundo emparedamento dos infratores/criminosos.

O Processo SEI nº 6037.2019/0002081-3 (Peça 22) refere-se ao “emparedamento” do estabelecimento, apresentando planilha de custos que foi solicitada em 01.11.2019 e enviada

somente em 25.05.2021. Com o transcorrer desse período tornou-se necessária nova vistoria no local, embora o “emparedamento” já tenha sido autorizado e publicado no DOC (Peça 22). Neste processo informa-se que as medidas para abertura de inquérito foram tomadas.

O caso 34, refere-se a um loteamento irregular situado na Av. Cantídio Sampaio entre os números 4.550 e 4.700 e que foi objeto de 13 Processos SEI. O Processo SEI nº 6037.2018/0001366-1, refere-se a uma solicitação do MP (Peça 23, fl. 1), em relação ao andamento dos processos relativos à ocupação de uma área do futuro Parque Brasilândia. Segundo a Subprefeitura, foram feitas fiscalizações e emitidas multas de valores diversos, totalizando cerca de R\$ 66 milhões. Já o Processo SEI nº 6013.2018-0001504-3 apresenta informação (Peça 23, fls. 9/10) de que a área ocupada apresenta setores em risco geológico e foi necessária a remoção da população em risco, com 75 munícipes sendo incluídos para recebimento de aluguel social. Este mesmo documento informa:

Após a remoção das moradias desses setores não houve continuidade da ação, dado o tamanho da ocupação e complexidade da área. Para a retomada das ações, será necessário o resgate de uma ação intersecretarial para definição de diretrizes de intervenção, competências e orçamento.

Esta retomada das ações não foi realizada e o Município, conforme apontado na inspeção do TC/0019870/2019, desistiu da desapropriação da área.

O Caso 34 exemplifica as consequências da ineficiência das ações de enfrentamento ao problema das ocupações irregulares, na medida em que essas impediram a implantação do Parque Brasilândia, constante do PDE, e que ao invés de ser uma área preservada e vegetada, tornou-se uma área de risco geológico e de degradação ambiental.

A resposta da Subprefeitura (Peça 13, fls. 7/8) afirma que para o Caso 34 foram tomadas todas as medidas preconizadas na legislação que rege a fiscalização. Aponta que nesta área a desocupação do loteamento poderia ser pior que a sua instalação, na medida em que a favela Capadócia, situada do lado oposto da Av. Cantídio Sampaio, seria o ponto de partida para a instalação de nova ocupação no terreno em questão.

A resposta aponta ainda as seguintes medidas que poderiam ser tomadas para resolução dos problemas da fiscalização (Peça 13, fl. 3):

- 1-Repór o corpo técnico fiscalizatório da SVMA e das Subprefeituras. O déficit é gigantesco.
- 2-Fortalecer a GCM Ambiental, que é o braço armado da PMSP, dando a essa digna carreira o "poder" e os meios de demolir instantaneamente os loteamentos clandestinos assim que forem constatados em área de ZEPAM ou APP.
- 3-Modernizar a legislação ambiental de São Paulo e os procedimentos fiscalizatórios, de modo a "oxigenar" os atos administrativos com o propósito de se conseguir maior eficiência, eficácia e efetividade.
- 4-Estabelecer políticas públicas que contemplem instalações de parques e reservas a partir de audiências públicas e planejamento estratégico estruturado, onde se verifique quais são as reais demandas da população local.
- 5-Retomar as operações DEFESA DAS ÁGUAS e CÓRREGO LIMPO.

Cabe ressaltar que esta auditoria não acolhe todas essas opiniões, em especial as do item 2, que são contrárias aos ditames constitucionais e à legislação municipal correspondente. Porém, o que se verifica é que a falta de pessoal e a ausência das fiscalizações integradas são consideradas como fundamentais para evitar as ocupações irregulares.

Ademais, ressalte-se que, com base nas respostas elaboradas pela Subprefeitura, denota-se que a cooperação planejada entre os órgãos e o cumprimento de suas competências legais são fundamentais para buscar a eficiência, a eficácia e efetividade das ações preventivas, fiscalizatórias e de regularização das áreas ocupadas irregularmente.

e) Subprefeitura da Capela do Socorro

A Subprefeitura da Capela do Socorro, em sua resposta aos questionamentos desta auditoria (Peça 11, fls. 1/2) descreveu a sequência processual mostrada na Figura 2, comentando os problemas que surgem na sua aplicação. Dentre as dificuldades, indica que há falta de identificação dos infratores e/ou de seus contratantes. Outra dificuldade a ser ultrapassada é a tempestividade das ações da subprefeitura, que é dificultada pela periculosidade das vistorias, que devem ser previamente agendadas com a GCM como forma de preservação dos agentes vistoristas. Afirma ainda que:

Constatado, nesta vistoria inicial, o movimento de terra sendo executado o agente vistor tenta apurar o proprietário e, se conseguir, EMBARGA o aterro com base na lei 11380/93. Esta providência regra geral não se conclui porque raramente é possível APURAR o nome do proprietário do terreno. A maioria das vezes não se consegue de imediato e às vezes nunca, porque TODAS as terras DEVASTADAS

estão em área tributada pelo INCRA e nem este, nem o cartório do registro de imóveis, quando consultados, conseguem informar esse dado fundamental.

Outra questão colocada por essa Subprefeitura é a ausência de equipamentos para remoção de máquinas apreendidas. Expõe também como dificuldade o fato da emissão de multa ser realizada automaticamente, gerando sempre um novo processo.

A fiscalização fotografa as construções habitadas e envia para o Subprefeito e prossegue como estabelecido no §6º do art 18 do decreto 57.433/17. Raramente se consegue chegar a esta fase, seja porque não se conseguiu o nome de nenhum infrator, seja porque não existe condição estrutural de o fazer por absoluta falta de agente vistor e pessoal administrativo na Supervisão técnica de fiscalização.

Foi citado na resposta o Processo SEI nº 6057.2021/0000398-9, no qual há um relato sobre a falta de pessoal na Subprefeitura. Nesse processo, o Relatório enviado ao Subprefeito pelo Supervisor de Fiscalização mostra que a necessidade da unidade é de 32 agentes de fiscalização, um para cada um dos 28 setores de fiscalização e mais 4 agentes necessários para cobrir férias e outras necessidades do serviço. Porém, atualmente, a demanda é atendida por apenas 7 agentes vistores, dos quais 3 já apresentam tempo para aposentadoria. Dos 7 agentes vistores, apenas 4 estão em efetivo trabalho, pois um está afastado por laudo médico, um que assumiu um cargo em outra subprefeitura e o terceiro é chefe da fiscalização da Subprefeitura Capela do Socorro. Dos 4 agentes restantes, 3 estavam afastados por serem maiores de 60 anos ou apresentarem algum tipo de comorbidade. Assim, havia apenas 1 agente vistor em atividade durante a pandemia de COVID-19.

Dessa forma, resta evidente que, mesmo que as fiscalizações das subprefeituras sejam feitas de acordo com a legislação, muitos são os entraves para que consigam chegar ao final da sequência processual, como aponta a Peça 11, relativa à resposta da Subprefeitura da Capela do Socorro. Estes entraves dizem respeito principalmente à identificação dos infratores e dos proprietários dos terrenos.

O processo em que se relata estas dificuldades apresenta uma relação de denúncias de 2017 a 2020, com os mais diversos motivos, desde barulho excessivo, falta de limpeza de terreno, denúncias relativas ao código de edificações, dentre outras. O Quadro 6 apresenta o número de denúncias de parcelamentos irregulares e o número total de denúncias.

Quadro 6– Número de denúncias atendidas pela Subprefeitura de Capela do Socorro

Tipos de denúncia	2017	2018	2019	2020
Parcelamento ilegal ocupação de áreas municipais	64	158	215	167
Total	477	1409	1528	1569

Fonte: Informações extraídas das Tabelas docs. SEI 039156585, 039156606, 039156632, 039156649 dos Processo SEI nº 6057.2021/0000398-9.

f) Subprefeitura da Casa Verde/Cachoeirinha

A área que foi apresentada pela Subprefeitura da Casa Verde/Cachoeirinha, corresponde ao Caso 27 (Peças 15 e 24). Segundo o relato do documento (Peça 15) em relação a esse caso:

Toda área problemática foi desocupada entre 2018 e 2019 por risco, com aval judicial e participação de SVMA, SEHAB, SMADS, GCM, etc.

Toda essa ação partiu da fiscalização da Subprefeitura da Casa Verde, em conjunto com a Geóloga e atual Chefe da Unidade de Cadastro da SUB-CV e com a Coordenadoria de Governo Local.

Análise comparativa das ações tomadas em 02 (dois) casos em Subprefeituras diferentes

Os Processos SEI nº 6033.2021/0001108-5 (Peça 15) e SEI nº 6037.2018/0001366-1 (Peça 23) apresentam as ações realizadas e os resultados obtidos Subprefeituras diferentes. Essas ações de desocupação relatadas nas Peças 15 e 24, que resultaram de ação judicial que teve como maior argumento a situação de vulnerabilidade geológica (Processo SEI nº 6033.2021/0001108-5), resultaram na recuperação da vegetação da área situada na margem direita do Córrego do Bispo. Nesse Processo há ainda o monitoramento da área através de sobrevoo de drones para monitoramento dos resultados e verificação da existência de novas ocupações. O Relatório mostra que houve recuperação da vegetação, indicando que não houve nova ocupação da área.

A eficácia da tempestividade das ações necessárias à remoção de construções é bastante evidente, quando se compara os Casos 34 (Parque Brasilândia – Favela Capadócia, Sub-PJ) e 27 (Córrego do Bispo, Sub-CV). O Caso 34, embora tenha chegado ao final do processo depois de muitos anos (os primeiros processos datam de 2015), com sentença transitada em julgado para desocupação da área, esta não deverá ser cumprida em virtude de o tempo decorrido desde o início da ocupação da área ter adensado a ocupação, com a presença de mais de 1400 famílias. A Prefeitura não renovou o Decreto de Utilidade Pública da Área e o Parque Brasilândia corre o risco de ficar sem esta área. Já no Caso 27, a desocupação tempestiva da margem direita do Córrego do Bispo, propiciou a recuperação da vegetação nativa, sendo que não houve

reocupação da área, que vem sendo monitorada pela Subprefeitura por meio de sobrevoos de “drones”.

3.4.7. Recomendações gerais sobre as competências da SMSUB e Subprefeituras

- a) A SMSUB deve intensificar o seu papel complementar de articular os meios necessários ao cumprimento de ordens judiciais que envolvam a retomada de áreas públicas, bem como auxiliar tecnicamente as desocupações administrativas que sejam realizadas pela Municipalidade na defesa de seu patrimônio imobiliário e, de forma tempestiva e eficiente, fornecer às Subprefeituras apoio técnico e equipamentos para apreensão de bens e máquinas, quando necessário;
- b) Para o efetivo exercício do poder de polícia administrativa regulamentado nos procedimentos fiscais para aplicação das sanções previstas na LM nº 16.642/2017, DM nº 57.776/2017 e outras legislações, é imprescindível o investimento na carreira dos servidores competentes para realizar tais atribuições: os Agentes Vistores. Desse modo, recomenda-se à SMSUB a elaboração de um plano de reestruturação da carreira, não apenas visando o preenchimento dos cargos criados e vagos por meio de concurso público, como também buscando o aperfeiçoamento dos servidores por meio de treinamentos continuados.

3.4.8. Análise das políticas públicas de prevenção e fiscalização das ocupações irregulares em áreas protegidas na perspectiva dos planejamentos orçamentário e de metas da SMSUB

A equipe de auditoria encaminhou à SMSUB e às Subprefeituras a questão relativa aos seus planejamentos orçamentários (PPA, LDO, LOA) e de estipulação de metas com o fim de fiscalizar, aplicar multas, monitorar e desfazer as ocupações irregulares em áreas de proteção.

A SMSUB apresentou o seguinte esclarecimento (Peça 10, fl. 4):

O Plano de Metas 2017-2020 não contempla como competência desta SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras nenhuma meta que envolva a fiscalização, aplicação de multas ou monitoramento de ocupações em áreas de proteção. Neste sentido, ao analisar as metas ali estabelecidas, observa-se que o item 10.2 prevê como atribuição da SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação “desmontar 14 ocupações em entroncamentos e vias arteriais/marginais”.

Para garantir, o adequado atendimento às famílias em situação de risco nestes casos, foi instituído Grupo Intersecretarial composto pelas Secretarias de Habitação, Subprefeituras, Assistência Social, Direitos Humanos, Transportes e Segurança Urbana, além da Procuradoria Geral do Município e da Companhia de Engenharia de Tráfego, para serem realizados levantamentos e vistorias nas áreas a serem desocupadas buscando avaliar os riscos e o atendimento das famílias. Percebe-se, portanto, que esta Secretaria não possui envolvimento ou atribuições para realizar este tipo de ação.

Dentre as Subprefeituras da amostra, apenas duas apresentaram respostas condizentes com questão elaborada, são elas:

Subprefeitura Capela do Socorro (Peça 11, fl. 2):

No planejamento orçamentário não existe rubrica especificamente para fiscalização em área de mananciais, providência esta que seria muito importante ter, pois nos permitiria manter uma estrutura adequada para fiscalização.

Na SMSUB deve existir uma rubrica com verba destinada a ação de desfazimento em área de mananciais, pois os contratos que possuíamos, três, eram com verba da SMSUB.

Atualmente estamos sem nenhum contrato, cancelado que foi no SEI 6057.2019/0003629-8 recentemente pelo Sr. Subprefeito pelos motivos lá expostos. (grifos nosso)

Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha (Peça 15, fl. 2):

O único custo que a Municipalidade tem com a fiscalização de uso e ocupação do solo que ocorre nas Subprefeituras é com os recursos humanos no âmbito de Agentes Vistores de carreira.

A fiscalização de contratos, medições de obras, etc, é realizada pela Coordenadoria de Projetos e Obras por profissionais da carreira de Engenharia e Arquitetura.

Caso seja necessário utilizar equipes de apreensão ou desfazimento, a SMSUB – Secretaria Municipal das Subprefeituras gerencia os contratos dessas equipes terceirizadas e disponibiliza para as Subprefeituras conforme a necessidade que se apresenta. (grifos nossos)

Apesar das respostas encaminhadas não serem claras quanto aos planejamentos orçamentário e de metas, é evidente que as funções de fiscalização das posturas municipais, atividade-fim da SMSUB e das Subprefeituras, não se encontra contemplada dentro dos programas avaliados na função urbanismo.

Conforme análise dos Relatórios da Função de Governo Urbanismo (TC/000940/2019, TC/006619/2020 e TC/007773/2021), observa-se que, diferentemente do planejamento orçamentário referente à função gestão ambiental, **na função de governo urbanismo não há**, dentro dos Programas avaliados (**3005** - Promoção da sustentabilidade ambiental, **3009** - Melhoria da mobilidade urbana universal e **3022** - Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos), um projeto/atividade voltado para o planejamento da política pública de fiscalização e monitoramento, atividade finalística que compõe o rol das competências legais atribuídas à SMSUB e às Subprefeituras, excetuando-se os gastos com pessoal competente para o exercício das atividades de fiscalização.

3.5. Legislação específica para o exercício da competência de fiscalização da SVMA, as análises das informações e dos processos encaminhados pelo órgão

3.5.1. Legislação específica para o exercício da competência de fiscalização da SVMA

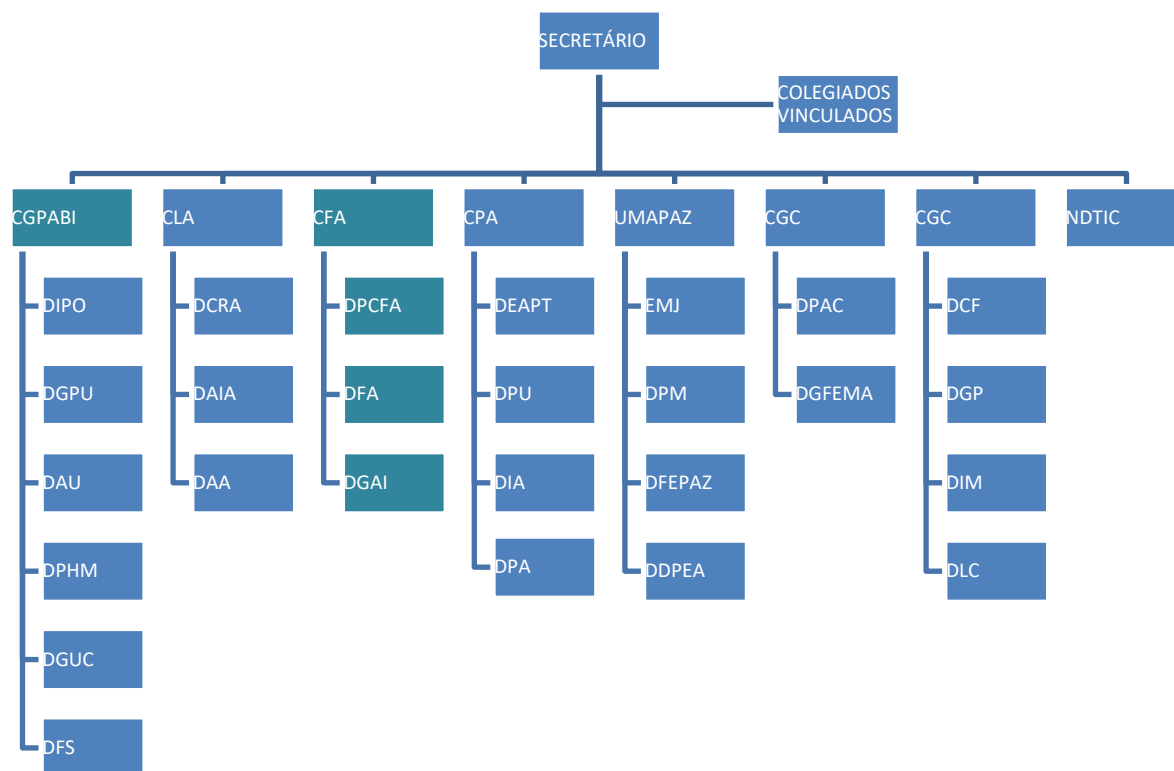
Antes de adentrar na análise dos procedimentos legais específicos de fiscalização, é preciso entender a estrutura do órgão auditado, que se fundamenta na disciplina da LM nº 14.887/2009, da qual se destaca a atribuição geral de:

Art. 2º. Compete à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente:

I - planejar, ordenar e coordenar as atividades de defesa do meio ambiente no Município de São Paulo, definindo critérios para conter a degradação e a poluição ambiental;

Contudo, na última regulamentação da LM nº 14.887/2009, por meio do DM nº 58.625/2019, houve uma reorganização da estrutura da SVMA, alterando a nomenclatura dos departamentos internos e desconcentrando suas atividades conforme a figura abaixo:

Figura 3- Estrutura da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Em destaque, as divisões que ofereceram resposta às questões formuladas.



Fonte: Decreto Municipal nº 58.625/19

Portanto, atualmente, existem coordenadorias vinculadas diretamente ao Secretário, que são:

- Coordenação de Gestão de Parques e Biodiversidade Municipal - CGPABI;
- Coordenação de Licenciamento Ambiental - CLA;
- Coordenação de Fiscalização Ambiental - CFA;
- Coordenação de Planejamento Ambiental - CPA;
- Coordenação de Educação Ambiental e Cultura de Paz - Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz - UMAPAZ;
- Coordenação de Gestão dos Colegiados - CGC;
- Coordenação de Administração e Finanças - CAF; e

- Núcleo de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação e Comunicação – NDTIC.

Todas as coordenações, com exceção do Núcleo de Tecnologia da Informação e Comunicação, são formadas por divisões, cujas subdivisões não são explicitadas no decreto.

Importa ressaltar os artigos 29 a 31 do DM nº 58.625/19:

Art. 29. A Coordenação de Fiscalização Ambiental - CFA tem as seguintes atribuições:

- I - definir diretrizes, padrões e procedimentos para os atos de fiscalização ambiental no Município;
- II - planejar e garantir apoio técnico e administrativo, bem como a infraestrutura necessária para a execução dos trabalhos de fiscalização ambiental;
- III - promover a integração e a articulação interinstitucional das ações entre a SVMA, as Subprefeituras, a Guarda Civil Metropolitana e outros órgãos;
- IV - coordenar os projetos visando à reparação de dano ambiental por meio de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC;
- V - divulgar e tornar acessíveis à população informações sobre normas, restrições, áreas de proteção ambiental, planos e programas ambientais referentes à sua área de atuação;
- VI - promover e planejar cooperações com outros entes de fiscalização municipal, estadual e federal.

Art. 30. A Divisão de Planejamento e Controle da Fiscalização Ambiental – DPCFA tem as seguintes atribuições:

- I - planejar, sistematizar, coordenar e monitorar os dados de fiscalização ambiental;
- II - sistematizar, monitorar e avaliar os dados gerados e coletados sobre denúncias por infrações ambientais;
- III - sistematizar e controlar a distribuição e o andamento dos processos administrativos e demais expedientes relativos a denúncias de infrações ambientais;
- IV - planejar e sistematizar as atividades relacionadas à abertura, à manutenção e ao encerramento das denúncias sobre infrações ambientais.

Art. 31. A Divisão de Fiscalização Ambiental – DFA tem as seguintes atribuições:

- I - apurar a prática de infração ambiental no Município;
- II - vistoriar, notificar, autuar, emitir pareceres, propor autuações ou embargos de atividades poluidoras ou degradadoras do meio ambiente;
- III - coordenar a atuação descentralizada da equipe técnica de fiscalização ambiental no Município, bem como no âmbito de cooperação interinstitucional e intersecretarial;
- IV - executar os procedimentos referentes à confecção dos autos de inspeção, infração, multa e demais documentos relativos à fiscalização ambiental;
- V - emitir o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC e seus respectivos certificados;
- VI - analisar, aprovar e monitorar os projetos de recuperação de dano ambiental por meio de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC;
- VII - promover atendimento ao infrator ambiental.

Quanto aos procedimentos de fiscalização ambiental, são disciplinados pelo Decreto Municipal 54.421/13. Conforme disposto no art. 2º do referido, o servidor competente para a fiscalização ambiental está investido de poder de polícia administrativa, competindo-lhe apurar, de ofício ou mediante provocação, a prática de infração ambiental. Com base no art. 3º desse regulamento, no exercício da função fiscalizatória cabe ao agente, entre outras atividades pertinentes, efetuar inspeções e vistorias técnicas; verificar a ocorrência de infrações ambientais; lavrar autos de inspeção e de infração; elaborar relatórios técnicos e documentá-los; notificar, por escrito, os responsáveis pelos empreendimentos ou atividades, efetiva ou potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente, a apresentarem documentos ou esclarecimentos; analisar processos administrativos de apuração de infrações ambientais.

O decreto dispõe no art. 5º que, no exercício da ação fiscalizatória, ficam asseguradas ao servidor competente, mediante identificação, a entrada e a permanência em estabelecimentos públicos ou privados, a qualquer dia e hora, pelo tempo necessário, competindo-lhe obter informações relativas às atividades desenvolvidas, bem como a projetos, instalações e demais unidades do estabelecimento sob inspeção, respeitado o sigilo industrial. Quando obstado no desempenho de suas funções, poderá o servidor requisitar força policial, se necessário, em qualquer parte do território do Município de São Paulo (art. 5º, parágrafo único).

O art. 6º visa garantir a efetividade da fiscalização do órgão ambiental municipal, pois prevê ao servidor responsável pela fiscalização ambiental a competência para adoção de medidas administrativas emergenciais, em caso de risco ambiental grave ou irreversível, como medida de precaução (art. 6º).

Por fim, o DM nº 54.421/13 define e descreve as infrações ambientais e as sanções aplicáveis, conforme as disposições abaixo:

Art. 7º Considera-se infração ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, contidas nas leis, regulamentos e normas federais, do Estado e do Município, bem como as exigências técnicas delas decorrentes, constantes das licenças ambientais.

Art. 8º As infrações administrativas ambientais serão punidas com as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - embargo de obra ou atividade;

V - suspensão parcial ou total da atividade;

VI - apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na prática da infração;

VII - destruição ou inutilização do produto;

VIII - suspensão de venda e fabricação do produto;

IX - demolição de obra;

X - restritiva de direitos.

§ 1º São sanções restritivas de direito:

I - a suspensão de registro, licença, permissão ou autorização;

II - o cancelamento de registro, licença, permissão ou autorização;

III - a perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - a perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - a proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

§ 2º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

Art. 9º As sanções a que se refere o artigo 8º deste decreto serão aplicadas de acordo com o disposto no Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que regulamenta a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, observando-se, quanto à penalidade de multa, o valor mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Art. 10. Compete ao Analista em Meio Ambiente aplicar as penalidades previstas nos incisos I a IX, bem como propor ao Coordenador de Fiscalização Ambiental a aplicação da penalidade prevista no inciso X, todos do artigo 8º deste decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 58.625/2019)

Art. 11. O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará as sanções estabelecidas neste decreto observando o seguinte:

I - a gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III - a situação econômica do infrator.

§ 1º Para aplicação do disposto no inciso I do “caput” deste artigo, o órgão ou entidade ambiental observará, no que couber, as atenuantes e agravantes previstas nos artigos 14 e 15 da Lei Federal nº 9.605, de 1998.

Art. 12. As infrações ambientais serão processadas em expediente administrativo próprio, observando-se os termos da Lei nº 14.141, de 27 de março de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 51.714, de 13 de agosto de 2010, bem como as disposições específicas da Lei Federal nº 9.605, de 1998, do Decreto nº 41.534, de 20 de dezembro de 2001, e deste decreto.

Recomendação: Para o efetivo exercício do poder de polícia administrativa decorrente dos arts. 2º, 5º e 6º do DM nº 54.421/13, é imprescindível o investimento na carreira dos servidores competentes para realizar tais atribuições. Entretanto, a equipe de auditoria tomou ciência, em reunião virtual com o gestor da área e por meio do Relatório da Função Gestão Ambiental TC/07876/2021, da insuficiência do quadro de analistas ambientais responsáveis pelo exercício do poder de polícia. Dessa forma, recomenda-se à SVMA a elaboração de um plano de reestruturação da carreira, não só visando o preenchimento dos cargos criados e vagos por meio de concursos público, como também buscando o aperfeiçoamento dos servidores por meio de treinamentos continuados.

3.5.2. Análises das informações e dos processos encaminhados pela SVMA

Sobre a legislação que conduz a atuação do poder de polícia do órgão ambiental municipal, foram encaminhadas as seguintes informações complementares (Peça 16, fl. 1):

Coordenação de Fiscalização Ambiental (CFA)

Quanto à competência desta Divisão de Planejamento e Controle da Fiscalização Ambiental - DPCFA, integrante da Coordenação de Fiscalização Ambiental - CFA, apontamos, de acordo com o art. 30 do Decreto Municipal Nº 58.625, de 8 de fevereiro de 2019, o que segue:

1. Ocupação irregular em área particular e parques

O atendimento ao item 3 da Ordem Interna 03/08 Pref.G aplicam-se os incisos III e IV do art. 30 do Decreto Municipal nº 58.625.

Havendo denúncia de ocupação irregular em área privada de interesse ambiental, esta DPCFA procede com a abertura de denúncia sobre a infração ambiental (inciso IV) e distribui o processo administrativo relativo à denúncia (inciso III) à divisão que apurará a prática de infração ambiental no Município;

2. Ocupação irregular em área pública exceto parques

O Decreto Municipal Nº 48.832, de 17 de outubro de 2017, que versa sobre procedimento para a defesa da posse de bens imóveis municipais, em seus arts. 1º e 2º estabelece que incumbe às subprefeituras a vigilância e a guarda dos bens imóveis municipais e, em havendo turbação ou esbulho, a subprefeitura exercerá

seu poder de polícia em defesa dos bens. Em caso de constatação de dano ambiental pela subprefeitura e a devida comunicação esta DPCFA procede com a abertura de denúncia sobre a infração ambiental e distribui o processo administrativo relativo à denúncia à divisão que apurará a prática de infração ambiental no Município.

A CFA não respondeu todos os quesitos da requisição de informações encaminhada. Limitou-se a destacar brevemente sobre o procedimento fiscalização descrito no art. 30 do DM nº 58.625/2019.

Ressalta-se que a perguntas encaminhadas à auditada sobre os fluxos processuais, as interações procedimentais entre os órgãos incumbidos das fiscalizações e os planejamentos orçamentário e de metas da política pública de fiscalização e monitoramento do meio ambiente municipal objetivam subsidiar uma análise mais detalhada dos riscos inerentes às atividades desenvolvidas, principalmente, no âmbito da CFA.

De todo modo, a Divisão de Gestão de Unidades de Conservação (DGUC) complementou a resposta da SVMA com informações relevantes para a análise pretendida pela equipe de auditoria (Peça 16, fls. 14/18).

Dessa forma, no tocante à normas que disciplinam a atuação do órgão, a DGUC destacou que (Peça 16, fl. 14):

Em relação aos normativos, a legislação federal que embasa os procedimentos de monitoramento e fiscalização nas UCs é a Lei Federal nº 9985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e a legislação municipal que cria as duas Áreas de Proteção Ambiental Capivari-Monos e Bororé-Colônia, respectivamente, Lei Municipal nº 13.136/2001 e Lei Municipal nº 14.162/2006.

Entretanto, não compete as UCs municipais e a DGUC/SVMA, a função de fiscalização, mas sim, as atribuições expostas no Artigo 23 do Decreto Municipal nº 58625/2019. Como já dito, embora a fiscalização ambiental não ser uma atribuição da divisão, há o monitoramento ambiental no perímetro dos Parques Naturais Municipais (PNMs) e eventualmente, o compartilhamento através de processos eletrônicos, pelos gestores dessas UCs e das Áreas de Proteção Ambiental - APAs, de denúncias recebidas por munícipes aos órgãos de fiscalização e policiamento ambiental. Informamos que no âmbito da SVMA, a instância a que compete a fiscalização ambiental no município de São Paulo, é a Coordenadoria de Fiscalização Ambiental - CFA/SVMA, em conjunto com a Guarda Civil Metropolitana – GCM Ambiental.

Sobre a atuação em conjunto com os demais órgãos das esferas municipal, estadual e/ou federal e o fluxo processual de informações entre os órgãos envolvidos para a verificação, fiscalização e monitoramento de áreas protegidas e que foram ocupadas irregularmente, respondeu a DGUC que (Peça 16, fls. 14/15):

Quando ocorre tentativas de ocupação nas proximidades dos Parques Naturais Municipais - PNMs e/ou desmatamento dentro do seu perímetro, **a DGUC aciona a GCM Ambiental, CFA/SVMA e Subprefeituras para que possam exercer sua função nos desfazimentos e/ou desmatamento.**

Quando os gestores da Unidades de Conservação (UCS) de Proteção Integral (PNMs) recebem a denúncia, é verificada a urgência. Se houver, é passada aos responsáveis **(GCM, Polícia Militar Ambiental - PMA, dependendo do caso e Subprefeitura)**, solicitando urgência no atendimento. Se não houver a urgência, se faz um relatório, preenchendo, também, uma planilha de ocorrência. Juntamente com o Boletim de Ocorrência, é direcionado para os responsáveis acima citados através do CGPABI (antigo DEPAVE-G), que envia também para a CFA/SVMA (que englobou a parte de fiscalização do Departamento de Gestão Descentralizada) e para a Operação Integrada de Defesa das Águas (OIDA).

Quando ocorre uma denúncia nas APAs, e ela chega ao conhecimento de seus gestores, **os municípios são orientados primeiramente, a realizar a denúncia para a GCM (153) e/ou a Polícia Militar Ambiental (190), especialmente quando há pessoas cometendo eventuais ilícitos no local.** Essa orientação se deve não só por esses serem os órgãos de policiamento, mas também pelas APAs e Conselhos Gestores não serem instâncias para o recebimento de denúncias. Os municípios também são orientados a solicitarem desses órgãos o protocolo da denúncia e a fazerem, se assim desejarem, a denúncia anônima. Paralelamente, os gestores dessas UCs, informam os órgãos de fiscalização e policiamento ambiental por correio e processo eletrônico, para que assim possam fazer seu devido acompanhamento. O âmbito para discussão de assuntos relativos ao monitoramento ambiental das APAs é o Conselho Gestor, através da Câmara Técnica conjunta de Monitoramento Ambiental das APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia - CT-MA APAs (antigamente denominada de CT de Fiscalização Ambiental - CTF). **O artigo 28 da Lei Municipal nº 13.136/2001, assim como, o artigo 27 da Lei Municipal nº 14.162/2006, determinam que a fiscalização nos territórios das APAS deve ser integrada, de forma articulada e realizada pelos órgãos de fiscalização ambiental da SVMA e com o acompanhamento da sociedade civil.** A CT-MA APAs é a instância que subsidia a manifestação dos Conselhos Gestores através de cartas, moções e/ou outros documentos. Após esse trâmite, os gestores dessas UCs fazem a abertura de processos eletrônicos (SEI), instruem esses documentos e solicitam seu encaminhamento aos órgãos competentes. (grifos nossos)

No tocante às competências legais que se materializaram em processos/procedimentos vinculados a processos SEI, a seguir discrimina-se uma amostra dentre os processos encaminhados no bojo da resposta à requisição de informações (Peça 16, fls. 15/17) e também

alguns exemplos de processos de fiscalização extraídos da informação encaminhada no TC/0019870/2019 da Inspeção (Peça 20, fls. 4/22).

Na resposta à questão 3, da requisição de informações (Peça 16, fls. 15/17), a SVMA apresentou uma lista com processos fiscalizatórios em parques e APAs. Consta na lista apresentada a abertura de **28 (vinte e oito)** processos SEI para as áreas/parques: **a)** Parque Natural Municipal Varginha – PNMV (03 processos); **b)** Parque Natural Municipal Jaceguava – PNMJ (03 processos); **c)** Parque Natural Municipal Cratera de Colônia – PNMCC (03 processos); **d)** Parque Natural Municipal Itaim – PNMI (01 processo); **e)** Parque Natural Municipal Fazenda do Carmo – PNMFC (05 processos); **f)** APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia - APAs CM e BC (13 processos). **Dentre os processos, constata-se que somente no SEI nº 6027.2019/0008254-7 existe autos de infração e autos de multa emitidos.** Nos demais processos, constata-se muitos encaminhamentos e poucos atos conclusivos que permitam demonstrar a eficácia e/ou a efetividade das suas ações de fiscalização.

Observa-se que há um rito processual relativamente uniforme, principalmente, quando o processo de fiscalização se origina de um relatório dos próprios analistas da SVMA ou por meio de ofícios recebidos de órgãos diversos, como boletins de ocorrência. Abaixo, especificam-se as informações processuais de uma amostra de casos extraída da lista de processos encaminhados.

Quadro 7: Amostra de processos SEI extraídos da resposta à requisição de informações da SVMA (Peça 16, fls. 15/17)

Casos	Os atos de abertura nos Processos de Fiscalização e os documentos que contêm os procedimentos instaurados	Detalhamento dos atos destacados
Parque Natural Municipal Varginha - PNMV: 6027.2018/0005938-1 Processos relacionados: 6027.2019/0008254-7	1) Relatórios de Vistoria Técnica SVMA/DEPAVE 8 - Parque Natural Municipal Varginha - PNMV (Docs. SEI 013542717 e 014038847); 2) Boletins de Ocorrência (Docs. SEI 013542909, 014038844, 014038861 e 014038870); 3) Autos de Infração Ambiental da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Docs. SEI 013543861 e 14038868); 4) Informação SVMA/CGPABI/DGUC (Doc. SEI 013564522) 5) Informação SVMA/CFA/DFA/S3 (Doc. SEI 014038874) 6) Informação SVMA/CGPABI/DGUC (Doc. SEI 014069513) 7) Volume de Processo de Fiscalização da CFA 6027.2019/0008254-7 (Doc. SEI 021455192) 8) Informação SVMA/CGPABI/DGUC (Doc. SEI 026227943) 9) Relatório nº 23/DGUC/SVMA/2020 - PNMV (Doc. SEI 032516638) 10) E-mail solicitação auxílio à GCM (monitoramento e ameaça) (Doc. SEI 032517580) 11) Relatórios de Ocorrência da GCM nº 863/20 e nº 894/20 (Docs. SEI 036027743 e 036027805)	1) O procedimento de vistoria da DEPAVE-8 teve início a partir da equipe de vigilância patrimonial contratada para os Parques Naturais Municipais (PNMs); 2) Acionamento da GCM ambiental; 3) Atuação paralela da polícia militar ambiental (boletins de ocorrência); 4) Instauração de um processo administrativo de fiscalização pela Coordenadoria de Fiscalização SEI 6027.2019/0008254-7; 5) Auto de Infração e Auto de Multa no SEI 6027.2019/0008254-7; 6) última informação: encaminhamento para a Divisão de Gestão de Autos de Infração (DGAI). Observação encaminhada na resposta (Peça 16, fl. 15): Houve o desfazimento de uma ocupação irregular no Parque, conforme Relatório nº 04/SVMA/2020 - PNMV, de março de 2020. Esta ocorrência não gerou processo SEI, pois o problema foi identificado e a GCM e a Subprefeitura Capela do Socorro foram acionadas. O desfazimento foi realizado rapidamente. O monitoramento do local permanece, e não foram detectadas novas ocorrências no local.
Parque Natural Municipal Cratera de Colônia - PNMCC: 6067.2020/0025026-1	1) Trata-se de oferecimento de denúncia, registrada sob o protocolo SIGRC 23799913, feita pela Ouvidoria da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente Expediente - SIMA através do Expediente Nº 1313/2020, decorrente de atividade ocupação irregular com desmatamento de área municipal à Avenida Noel Nutels - Vargem Grande/Parelheiros, dentro do perímetro da APA Capivari Monos, continuação do Parque Natural Cratera da Colônia (Doc. SEI 034474165); 2) Encaminhamento à Coordenadoria de Fiscalização Ambiental – CFA (Doc. SEI 034594744); 3) Verificação de existência de outros processos abertos para o mesmo endereço da denúncia (Doc. SEI 034690039); 4) Informação CGM/OGM 042582308 - reiteração de ofício do pedido da ouvidoria para a tomada de providências sobre o caso; 5) Descumprimento de Prazo para tomada de providências (Doc. SEI 042582308); 6) Solicitação de dilação do prazo e de remessa dos autos da denúncia à Subprefeitura de Parelheiros (Doc. SEI 042934269);	1) Recebimento da denúncia em 19/10/2020 via Ouvidoria da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente Expediente – SIMA; 2) Existência de SEI e processos administrativos físicos que indicam que na localização da área tratada já ocorreram invasões e outros danos ambientais (SEI. 6027.2020/0004897-9 e PA. 2007-0.278.526-8, 2012-0.158.278-0); 3) Há solicitação de encaminhamento do SEI à Subprefeitura de Parelheiros, mas não consta informação com a indicação de que o ofício foi efetivamente encaminhado. 4) Manifestação técnica da Divisão de Gestão e Unidades de Conservação - DGUC, evidenciando, a partir da legislação aplicável, os níveis de proteção da área ocupada; 5) Em 27.07.2021, 08 meses após o recebimento da denúncia, a ação de fiscalização por parte da CFA/SVMA ainda não teve início.

	7) Encaminhamento para a Divisão de Gestão e Unidades de Conservação - DGUC (Doc. SEI 043083662); 8) Informação SVMA/CGPABI/DGUC 043136175 - Manifestação técnica do DGUC sobre a proteção legal da área ocupada irregularmente; 9) Mapas da área (Docs. SEI 043166582, 043166880 e 043170506); 10) Encaminhamento para a Fiscalização tomar as providências (Doc. SEI 048723253).	
APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia APAs CM e BC: 6027.2020/0009729-5 Processo relacionado de fiscalização: 6027.2020/0011716-4	1) Ofício PJHURB 948/20 - Ministério Público do Estado de São Paulo (Doc. SEI 033277308): solicita que sejam dadas informações acerca da proteção ambiental incidente sobre a área a que se referem os documentos anexos, se existem danos ambientais já existentes no local, bem como acerca das providências adotadas pela Secretaria a respeito até o momento e providências planejadas para o futuro, com o respectivo cronograma. 2) Encaminhamento SVMA/CPA (Doc SEI 033300742) - A Coordenadoria de Planejamento Ambiental informa que a ocupação indicada na Fl. 4/5 do "Termo de Vistoria Ambiental" do Ofício PJHURB 948/20 (033277308) se localiza no bairro denominado Vargem Grande, Subprefeitura de Parelheiros. Está inserido na Área de Proteção Ambiental - APA - Capivari-Monos, e é objeto de um projeto de regularização habitacional da SEHAB. Sugere o envio à CGPABI/DGUC, gestor da APA, com posterior envio à SEHAB/CRF que coordena o GT Vargem Grande. 3) Relatório de Vistoria nº 34/DGUC/SVMA/2020 – PNMCC (Doc. SEI 034385541); 4) Informação SVMA/CFA/DPCFA (Doc SEI 034764083): Autuação de processo administrativo e abertura de denúncia - abertura de denúncia nº 1075/2020 - do SEI 6027.2020/0011716-4. 5) Ofício 1021/SVMA.G.AJ/2020 (Doc. SEI 034821319): reposta ao Ministério Público com as providências tomadas; 6) Ofício 1046/SVMA.G.AJ/2020 (Doc. SEI 035150509): resposta ao Ministério Público, informando a autuação de processo administrativo de fiscalização e abertura de denúncia nº 1075/2020 - do SEI 6027.2020/0011716-4. Remessa do processo à Divisão de Fiscalização Ambiental Sul 3.	1) A denúncia foi recebida no dia 16/09/2020; 2) Após o trâmite processual e a apresentação da Vistoria nº 34/DGUC/SVMA/2020 – PNMCC (Doc. SEI 034385541); 3) Encaminhamento SVMA/CFA Nº 034810351) - o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Fiscalização Ambiental para abertura do procedimento de fiscalização no SEI 6027.2020/0011716-4, aberto em 23/10/2020; 4) No Encaminhamento SVMA/CFA/DFA/S3 nº 035595875 do SEI 6027.2020/0011716-4, restou constatado que: após pesquisa realizada em nosso banco de dados e informações fornecidas, identificamos tratar da mesma área do Processo Administrativo nº 2013-0.309.704-0, na Rua Amor Perfeito, s/nº - Vargem Grande - PA. Verificou-se que, apesar de logradouros diferentes, trata da mesma área. Informo que as providências administrativas estão sendo tomadas naquele Processo. Solicito o cancelamento do presente em face da duplicidade

Fonte: Própria

Da vistoria eletrônica dos processos da amostra encaminhados pela SVMA, é possível assegurar que há ineficiência e morosidade no fluxo de informações que dão vazão as demandas que iniciam os processos de fiscalização no âmbito das coordenadorias e/ou divisões competentes da SVMA. Por exemplo, o processo SEI nº 6027.2020/0009729-5 foi aberto com o recebimento

de uma solicitação do Ministério Público (15.09.2020), a partir da qual se deu uma série de encaminhamentos internos, que, após quase um mês, resultou em um relatório de vistoria da Divisão de Gestão de Unidades de Conservação-DGUC (14.10.2020). O relatório foi tramitado para a Coordenação de Fiscalização Ambiental-CFA, onde se decidiu abrir um novo processo de fiscalização, SEI nº 6027.2020/0011716-4, que, em 16.11.2020, foi cancelado por duplicidade, tendo em vista que identificaram que se tratava da mesma área do Processo Administrativo nº 2013-0.309.704-0, na Rua Amor Perfeito, s/nº - Vargem Grande - PA (Encaminhamento SVMA/CFA/DFA/S3 nº 035595875). Ou seja, foram dois meses para constatar a duplicidade e ainda verificar que a área é objeto de medidas administrativas desde de 2013, em um processo físico que não foi informado na lista de processos encaminhados na resposta e que já deveria estar digitalizado, tendo em vista que não há dados relevantes no portal de processos administrativos físicos da PMSP¹⁴.

Como já apontado, o único caso no qual foi observada a ocorrência de autos de infração e um auto de multa aplicada foi no SEI nº 6027.2018/0005938-1, onde é possível verificar ainda a existência de 05 (cinco) frentes de fiscalização independentes, mas que se complementam, no fluxo das informações contidas no processo da SVMA, são elas: **a)** abertura de investigação da Polícia Civil da Secretaria de Estado da Segurança Pública de São Paulo; **b)** Boletim de Ocorrência Ambiental da Polícia Militar do Estado de São Paulo; **c)** Auto de Infração da Ambiental da Secretaria de Estado do Meio Ambiente Coordenadoria de Fiscalização Ambiental; **d)** Relatórios de Vistoria Técnica nº 005/2018/SVMA/DEPAVE-8 e nº 23/DGUC/SVMA/2020 - PNMV; **e)** Relatório de Ocorrência da Guarda Civil Metropolitana – GCM. Ocorre que, após todas essas ações fiscalizatórias, a SVMA abriu um novo processo, SEI nº 6027.2019/0008254-7, onde foi realizado o Auto de Inspeção nº 022813, um novo Relatório Técnico de Vistoria nº 001/DGD-Sul 3/2019, para só então serem exarado os Autos de Infração nº 13831 e nº 13832 e o Autos de Multa nº 67-013.315-9 e nº 67-013.316-7. Por último, o processo foi tramitado para a divisão de autos de infração, em 11.03.2021, aproximadamente, 27 (vinte e sete) meses depois do Relatório de Vistoria Técnica nº 005/2018/SVMA/DEPAVE-8 de 12.12.2018.

¹⁴ <https://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/consultarProcessos.aspx#!>

Outro exemplo refere-se ao processo SEI nº 6067.2020/0025026-1, constata-se a morosidade da SVMA para instaurar o processo fiscalizatório próprio, a partir da denúncia recebida na Ouvidoria da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente Expediente – SIMA, através do Expediente nº 1313/2020, decorrente de atividade ocupação irregular com desmatamento de área municipal à Avenida Noel Nutels - Vargem Grande/Parelheiros, dentro do perímetro da APA Capivari Monos, continuação do Parque Natural Cratera da Colônia (Doc. SEI nº 034474165). Aproximadamente, 08 (oito) meses depois do recebimento da denúncia, após diversos encaminhamentos no processo, ainda está pendente o início dos procedimentos fiscalizatórios por parte da SVMA.

Destacamos ainda a Informação SVMA/CGPABI/DGUC nº 044378026 extraída do SEI nº 6027.2021/0002686-1, onde restou consignada que:

[...] a decisão da gestão da APA-CM e da CT-MA APAs, sobre a necessidade de uma ação integrada regular entre a GCM Ambiental, Subprefeitura de Parelheiros, CFA/DFA/SVMA, PM Ambiental e FUNAI (quando for em Terra Indígena) seja para essa cachoeira, bem como para outras presentes nas APAs CM e BC. Se por um lado a busca por atrativos naturais pode ser vista como uma relação positiva para a conexão e conservação da natureza, por outro, pode resultar em riscos a integridade do patrimônio natural, a vida das pessoas e conflitos decorrentes a invasão de Terra Indígena, como tem ocorrido na cachoeira da onça.

O planejamento de ações integradas é **boa prática identificada**, conforme informações constantes do processo SEI nº 6027.2021/0003391-4, onde consta a criação de diretrizes para efetivar um Plano Emergencial de Monitoramento Ambiental nas APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia. São os principais objetivos do plano (Peça 21, fl. 2):

- Propor diretrizes para Plano Emergencial de Monitoramento Ambiental nas Áreas de Proteção Ambiental – APAs Capivari Monos e Bororé Colônia;
- Apresentar as diretrizes para o Plano Emergencial de Monitoramento Ambiental para os comitês da Operação Integrada Defesa das Águas (OIDA), secretarias e órgãos envolvidos;
- Subsidiar a definição de áreas prioritárias para conservação e preservação e o Plano de Ação anual da OIDA.

O plano integra a atuação dos seguintes órgãos municipais e estaduais incumbidos da fiscalização das áreas contempladas (Peça 21, fl. 5): SVMA, SMSUB, SMSU, SIMA (CETESB) e SSP (Polícia Militar).

Recomendação: Fomentar a formulação de planos de fiscalização e monitoramento permanentes como o Plano Emergencial de Monitoramento Ambiental nas APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia (SEI 6027.2021/0003391-4);

Como destacado nas questões de auditoria (item 3.2.2 deste Relatório), o TC/019870/2019, cujo objeto é a inspeção aberta a partir da denúncia apresentada pelo ex-Vereador Sr. Gilberto Natalini, é fonte de dados e informações para as análises realizadas nesta AOp. Dessa forma, visando ampliar a amostra de processos de fiscalização a serem analisados, foi requisitada a abertura dos processos elencados como resposta no TC/019870/2019, onde a Origem enumerou cada um dos processos de fiscalização dentro da lista de casos relatados no “Dossiê”. (Peça 20, fls. 4/22).

A partir da lista de processos encaminhada pela SVMA, constata-se que, dos 91 casos apresentados no dossiê, 12 não possuíam procedimentos de fiscalização instaurados, e, para alguns dos casos, foram apresentados mais de um procedimento aberto (entre físicos e eletrônicos), o que acaba gerando diversos arquivamentos por “duplicidade do assunto”, prática que pode ser prejudicial à busca pela eficiência na gestão dos processos. Soma-se a isso, o fato de que alguns casos continuam em andamento em processos físicos, impossibilitando, assim, a sua vistoria virtual e causando ainda o arquivamento, por duplicidade, dos processos SEI abertos com o mesmo objeto/área de denúncia.

Dessa forma, visando extrair uma amostra que evidencie, em alguma medida, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos procedimentos de fiscalização instaurados, foram analisados os processos referentes à 3 casos da denúncia.

Quadro 8 - Amostra de processos SEI extraídos da manifestação apresentada pela SVMA no TC/019870/2019 (Peça 20, fls. 4/22)

Casos	Os atos de abertura nos Processos de Fiscalização e os documentos que contêm os procedimentos instaurados	Detalhamento dos atos e conclusões observados no processo
Caso 2 6027.2019/0008005-6 Duplicidades encontradas: 6027.2020/0003507-9 (arquivado) 6027.2019/0005468-3 (encerrado)	6027.2019/0008005-6 1) Ofício nº 609/2019 - 1ª DIIMA / DPPC (021271597); 2) Laudo Pericial nº 165453/2019 - IP 135/19 (021271903); 3) Boletim de Ocorrência nº 57/2019 (021272041); 4) E-mail encaminhamento dos autos do Inquérito aberto (021272169); 5) Encaminhamento SVMA/AJ/Ofícios (021272316); 6) Encaminhamento SVMA/CFA/DPCFA (021272498); 7) Encaminhamento SVMA/CFA/DPCFA (021272737); 8) Encaminhamento SVMA/CFA 021541461; 9) Constam nos autos dois outros processos SEI em PDF (referente a mesma área, mas sem informações e/ou encaminhamentos sobre o porquê da juntada desses processos. Ambos dizem respeito à mesma área e tramitaram também na SMSU e na Subprefeitura de Parelheiros.	1) Abertura de Denúncia – Data: 20.09.2019; 2) Solicitação de abertura de denúncia 23/09/2019 - Encaminhamento SVMA/CFA/DPCFA (021272737); 3) Encaminhamento SVMA/CFA 021541461: informa que o caso também está sendo tratado no SEI nº (6027.2019/0005468-3); 4) Ofício 065/SVMA.G.AJ/2020 (025074320) – Solicitação de dilação de prazo para a Autoridade Policial; 5) Termo de Encerramento do 6027.2019/0005468-3 - SVMA/AJ/Ofícios 028274784 – processo de fiscalização encerrado em 22.04.2020, sem os motivos expostos e sem ações de fiscalização.
Caso 10 6027.2018/0003867-8 (arquivado – banco de denúncias) 6027.2018/0006060-6 (arquivado – banco de denúncias) Físicos 2016-0.218.008-0 (em andamento) 2017-0.184.083-5 (sem informações)	6027.2018/0003867-8 1) Informação SVMA/DECONT-3 Nº 011288767; 2) Volume de Processo - Autos do Inquérito Policial nº 200/2017 – 1ª DIIMA e 0107863-69.2017.8.26.0050 (011289182); 3) Informação SVMA/CFA 011730267; 4) Informação SVMA/CFA 012208310; 5) Relatório Técnico de Vistoria nº 081/2018 - DGD-L2 - (022723456); 6) Encaminhamento SVMA/CFA/DFA/L2 022726205; 7) Encaminhamento SVMA/CFA 022731598;	1) Abertura da denúncia em 24/09/2018 - Informação SVMA/DECONT-3 Nº 011288767; 2) Encaminhado para ação fiscalizatória em 10/10/2018 - Informação SVMA/CFA 011730267; 3) Conforme exposto na 4) Informação SVMA/CFA 012208310: “Face ao tempo decorrido e levando em consideração a inexistência de Analista em Meio Ambiente lotado na Divisão Técnica da área tratada no presente SEI. (011289182), solicito apoio com elaboração de análise técnica e manifestação conclusiva, acerca do Sei (011289232), conforme previamente acordado”. 4) Conforme o Encaminhamento SVMA/CFA/DFA/L2 022726205:

Casos	Os atos de abertura nos Processos de Fiscalização e os documentos que contêm os procedimentos instaurados	Detalhamento dos atos e conclusões observados no processo
		“Em atendimento ao ofício nº 887/2018 011289182, informo que foi realizada vistoria técnica no local no dia 24/06/2019. Para o local foi aberto o P.A 2016-0.218.008-0, onde o mesmo foi encaminhado ao Grupo Técnico de Georreferenciamento (GTEGEO), visando auxílio na identificação do proprietário da área, considerando tratar-se de área rural (INCRA). Diante do exposto, informo que foi anexo RTV nº 81/2019 022723456, com as providências adotadas para o local até o presente momento. Considerando que o caso já vindo sendo tratado em P.A 2016-0.218.008-0, segue para ciência e posterior encerramento do presente SEI.” 5) Encaminhamento SVMA/CFA 022731598; “Encaminhamos o presente pra instrução do banco de denúncias e arquivamento nessa unidade.”
Caso 35 6027.2020/0004824-3 6027.2020/0003823-0 6027.2020/0005108-2 (duplicidade - está sendo tratado no 6027.2019/0011175-0). 2013-0.200.711-0 (físico) 2013-0.250.509-9 (físico)	6027.2020/0004824-3 1) Ofício nº1 BPamb-031/211/19 PM 11/02/2019 (028874937); 2) Informação SUB-AD/CAF/EXP-AUT (028875087); 3) Encaminhamento SUB-AD/CPDU (028875215); 4) Informação SUB-AD/G (028875407); 5) Encaminhamento SVMA/CFA-Ofício_AJ_Diversos (028928777); 6) Informação SVMA/CFA/DPCFA (028928828); 7) Parecer Jurídico (028929455); 8) Encaminhamento SVMA/CFA Nº 029061879; 6027.2020/0003823-0 OBSERVAÇÃO: 1) Esse SEI foi aberto a partir do Ofício nº 1945/19 - 4ª PJMAC ? RC nº 511/18 (027524926); 2) Foi elaborada a Informação Técnica nº 029/DFA-S2/2020 (032523496); 3) Documento - Ficha de IPTU 2020 (032523663); 4) Auto de Infração nº 042607 (032621563);	6027.2020/0004824-3 1) Abertura 2) Encaminhamento à SUB-AD 3) Encaminhamento SUB-AD/CPDU (028875215): “Restituímos o presente, solicitando, smj o encaminhamento a SVMA/DGD-sul 1 para fiscalização quanto a questão ambiental, pela competência”. 4) Informação SVMA/CFA/DPCFA (028928828): [...] “Considerando o exposto, os questionamentos quanto à ação fiscalizatória já realizada pelo Governo do Estado de São Paulo devem ser encaminhados diretamente ao órgão responsável pela ação fiscalizatória, considerando o princípio da eficiência da Administração Pública e o princípio ‘non bis in idem’. Deste modo, sugerimos a devolução do presente ao órgão de

Casos	Os atos de abertura nos Processos de Fiscalização e os documentos que contêm os procedimentos instaurados	Detalhamento dos atos e conclusões observados no processo
	5) Auto de Infração nº 042609 (032621739) 6) Auto de Infração nº 042611 (032621900) 7) Auto de Infração nº 042613 (032622077) 8) Auto de Infração nº 042614 (032622282) 9) Auto de Multa nº 67-013.666-2 (032622516) 10) Auto de Multa nº 67-013.667-1 (032622657) 11) Termo de Suspensão de Atividade nº 000337 (032622933) 12) Termo de Suspensão de Atividade nº 000339 (032623126) 13) Termo de Embargo de Obra nº 000340 (032623335) 14) Encaminhamento SVMA/CFA/DFA/S3 032625318 15) Encaminhamento SVMA/CFA 032766093	origem para conhecimento e redirecionamento da demanda à Polícia Militar do Estado de São Paulo. O que não exclui iniciavas relacionadas a competências e atribuições da Prefeitura de São Paulo em outras esferas. 5) Parecer Jurídico (028929455) sobre a obrigatoriedade da abertura de procedimentos fiscalizatórios, mesmo que haja informações pendentes de outros órgãos e ações fiscalizatórias de outras esferas governamentais: “Ante o exposto, encaminhamos-lhe o presente para que tenha a oportunidade de aferir se foram realmente adotadas todas as providências a cargo desta Pasta para o caso em questão. Não tendo sido-as, rogamos-lhe o prosseguimento imediato em relação às providências pendentes. Por fim, necessário que todas as Divisões e Núcleos dessa Coordenação tomem ciência do presente parecer, a fim de que o procedimento seja uniformizado para os casos semelhantes. Tratando-se de demanda da Ouvidoria, este SEI deverá retornar plenamente atendido até 31/10/2019, impreterivelmente.” OBS: No SEI nº 6027.2020/0003823-0 estão sendo geridos os autos de infração aplicados, conforme o Encaminhamento SVMA/CFA/DGAI Nº 040817353.

Fonte: Própria.

Das informações processuais que constam da Peça 20, a SVMA relata que (Peça 20, fl. 194):

No período de 2017 à 2020, foram cadastradas no Banco de Denúncias da DPCFA um total de 1864 denúncias referentes à desmatamento, ocupação irregular, danos diversos (movimentação de terra, despejo irregular de resíduos, bota-fora clandestino, intervenção em curso d'água, danos ambientais em APP, entre outros). No ano de 2017 foram cadastradas 346 denúncias, em 2018 - 651 denúncias, em 2019 - 194 denúncias e em 2020 - 673 denúncias.

As denúncias encaminhadas por munícipes são feitas via carta, e-mail, SIGRC (Portal 156 da PMSP). Cabe ressaltar que a origem das denúncias cadastradas no Banco de Denúncias no período de 2017-2020 são, além de reclamações de munícipes, Ofícios do Ministério Público (PJMAC), IBAMA, DECADE, DPPC, CETESB, Subprefeituras, GCM Ambiental, Ouvidoria Geral da PMSP, COVISA, Gabinete do Secretário de SVMA, dentre outros.

De fato, pelos processos virtualmente vistoriados, constata-se que o documento padrão para abertura de denúncia varia conforme as demandas de órgãos municipais ou estaduais, que podem encaminhar através de Ofício, SIGRC, Memorando, e-mail, P.A e outros.

Para os 91 casos do “Dossiê” (Peça 20, fls. 4/22), existem, segundo o órgão, um total de 205 processos abertos, andamento ou arquivados, sendo 121 processos físicos e 84 processos SEI. Dos 121 processos físicos, 22 encontram-se no “arquivo geral”. A equipe de auditoria selecionou, aleatoriamente, para a análise e considerações sobre os processos fiscalizatórios, os Casos 2, 10 e 35.

Constata-se da análise do processo de fiscalização referente ao Caso 2, SEI nº 6027.2019/0008005-6, além da existência de outros processos abertos em duplicidade e arquivados, a mesma ineficiência processual e morosidade já destacada no quadro 3. Após abertura do processo em 20.09.2019, a partir do recebimento do Ofício nº 609/2019 - 1ª DIIMA / DPPC (021271597), houve uma sequência de encaminhamentos que resultaram, por fim, na abertura de um outro processo (6027.2019/0005468-3), que já se exauriu em prazo, onde consta um Termo de Encerramento (028274784), em 22.04.2020, sem os motivos expostos e sem ações de fiscalização instauradas conforme as recomendações no próprio processo.

Para o **Caso 10** da amostra, constatamos dois processos SEI abertos e arquivados sem providências fiscalizatórias, além de processos físicos em andamento que não podem ser consultados detalhadamente via portal de processos da PMSP. Frise-se que ao não realizar a migração dos processos físicos para o SEI, a SVMA está descumprindo o art. 18 do DM nº 55.838/2015, que dispõe:

Art. 18. A migração das atividades para o SEI será feita de maneira gradual, conforme cronograma de implantação definido conjuntamente pelas Secretarias Municipais de Gestão e de Inovação e Tecnologia, com a meta de migrar todos os tipos de processos autuados no Sistema Municipal de Processos – SIMPROC

para o SEI até 31 de dezembro de 2018. (Redação dada pelo Decreto nº 57.868/2017).

Os achados demonstram também a ausência de uma gestão processual informatizada que evite retrabalhos, ou que, pelo menos, vincule, automaticamente, todos os processos que tratam da mesma área ou que possuam informações ou partes que os tornem dependentes.

Recomendação: Estabelecer um Plano de Gestão Processual para a melhoria da gestão processual interna do órgão, de modo a mitigar os problemas identificados, que geram a ineficiência e a morosidade das ações de fiscalização da SVMA. É urgente também que a SVMA estabeleça um cronograma de digitalização de todos os processos físicos, em observância ao art. 18 do DM nº 55.838/2015 e garantindo assim a efetividade do controle dos atos neles praticados.

Sobre o **Caso 35**, o órgão possui dois processos físicos e três processos SEI abertos, dos quais um SEI foi encerrado por duplicidade. Assim, restaram para a análise, via vistoria eletrônica, os processos SEI nº 6027.2020/0004824-3 e nº 6027.2020/0003823-0.

O processo SEI nº 6027.2020/0004824-3, além da mesma morosidade constatada nos demais processos analisados e da inexistência de ações fiscalizatórias efetivas, possui Informação SVMA/CFA/DPCFA (028928828), onde a Analista do Meio Ambiente propõe o encaminhamento “diretamente ao órgão estadual responsável pela ação fiscalizatória, considerando o princípio da eficiência da Administração Pública e o princípio *'non bis in idem'*”. Sugerindo ainda “a devolução do processo ao órgão de origem para conhecimento e redirecionamento da demanda à Polícia Militar do Estado de São Paulo”. Ocorre que, acertadamente, a Assessoria Jurídica posicionou-se no sentido contrário no Parecer Jurídico (028929455), concluindo e recomendando que:

Em conclusão, se durante o curso da ação fiscalizatória CFA se deparar a promoção de degradação ambiental por atividade licenciada por outro ente federativo (União, Estados ou Distrito Federal), deverá:

1. adotar todas as medidas acautelatórias necessárias a fazer cessar o dano ambiental. Aplicadas as medidas acautelatórias, deverá oficiar o ente competente, a fim de lhe dar ciência da degradação promovida por pessoa por ele licenciada;
2. caso CFA entenda que restou configurada infração administrava ambiental, independentemente de adotar as medidas acautelatórias (conforme item anterior), deverá buscar informações quanto à autuação, ou não, do mesmo poluidor, pelo mesmo dano e idêntico fundamento legal, promovida pelo órgão competente.

Estas informações poderão ser requeridas tanto ao órgão ambiental devido, como ao próprio infrator. Entendendo CFA que o órgão competente deixou de exercer o seu poder de polícia repressivo em matéria ambiental de forma **integral**, deverá promover a autuação que entender cabível, inclusive por aquelas que deixaram de ser promovidas pelo órgão competente;

3. caso CFA entenda que não é conveniente aguardar a busca de informações perante o órgão competente ou requisitar ao infrator, sob o risco de a autuação pelo Município não ser posteriormente possível (como, v.g., nos casos de elevado risco de o infrator evadir-se ou da materialidade da infração se dissipar), poderá autuar de imediato o infrator, comunicando, após, o ente competente para que este tenha a **preferência** no exercício do poder de polícia. Nesta hipótese, após a comunicação ao ente competente, CFA deverá averiguar se foram adotadas **todas** as providências cabíveis pelo outro órgão ambiental. Em caso positivo, deverá proceder com o cancelamento do Auto lavrado por esta Pasta, em razão da configuração de bis in idem; em caso negativo, deverá manter a autuação da SVMA.

Ante o exposto, encaminhamos-lhe o presente para que tenha a oportunidade de aferir se foram realmente adotadas todas as providências a cargo desta Pasta para o caso em questão. Não tendo sido-as, rogamos-lhe o prosseguimento imediato em relação às providências pendentes.

Por fim, necessário que todas as Divisões e Núcleos dessa Coordenação tomem ciência do presente parecer, a fim de que o procedimento seja uniformizado para os casos semelhantes. (grifos no original)

Recomendação: A fundamentação do parecer exarado pela Assessoria Jurídica da SVMA no processo SEI nº 6027.2020/0004824-3 é materialmente relevante para a eficiência, a eficácia e a efetividade do exercício do poder de polícia de competência do órgão, devendo, portanto, ser observada pelas coordenadorias e divisões responsáveis pelas ações de fiscalização ambiental.

Quanto ao processo SEI nº 6027.2020/0003823-0, iniciado por meio do recebimento do Ofício nº 1945/19 - 4ª PJMAC (Promotoria de Justiça do meio Ambiente da Capital), destaca-se a ocorrência de 05 (cinco) Autos de Infração (042607, 042609, 042611, 042613, 042614) e 02 (dois) Autos de Multa (67-013.666-2 e 67-013.667-1). Além dos autos emitidos, foram realizadas outras medidas administrativas como a emissão de 02 (dois) Termos de Suspensão de Atividade (000337 e 000339) e um Termo de Embargo de Obra nº 000340.

3.5.3. Análise das políticas públicas de prevenção e fiscalização das ocupações irregulares em áreas protegidas na perspectiva dos planejamentos orçamentário e de metas da SVMA

Tomando como base o histórico de Relatórios da Função Ambiental realizados anualmente no TCM/SP como auditorias programadas obrigatórias que visam avaliar a função de governo com

base nos resultados alcançados, tem-se, a partir das informações extraídas dos 03 (três) últimos Relatórios da Auditoria da Gestão Ambiental (TC/04508/2019, TC/06873/2020, TC/07876/2021) que a execução orçamentária da principais Ação (Projeto/Atividade) do Programa 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental, relativo à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, está demonstrada a seguir:

No último Relatório da Função Ambiental (TC/07876/2021), restou evidenciado o seguinte quadro das execuções física e financeira relativas ao projeto/atividade 6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental:

Quadro 9 – Projeto/Atividade 6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental – PPA 2018/2021

Projeto/Atividade	Medidas	Físico			Financeiro (em R\$)		
		Planejado Anexo II - PPA 2018- 2021	Realizado (%)		Planejado Anexo II - PPA 2018-2021	Realizado (%)	
			Total 2020	Acumulado 2018-2020		2020	Acumulado 2018-2020
6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental	Un.	Vide Obs.	Vide Obs	Vide Obs	12.319.615,00	5,3	9,3

Fonte: TC/07876/2021

Obs: Inexistem metas físicas e financeiras para o projeto/atividade 6660.

Do Quadro 10 constata-se a inexistência de metas físicas e financeiras constantes no PPA para o Projeto/Atividade 6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental. Contudo, verifica-se a sua execução orçamentária no período 2018-2020.

Para o serviço de **Fiscalização Ambiental**, atualmente não existem metas no Programa de Metas ou indicadores do PPA. A meta física relativa à ação 6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental constante no PPA é de “Número de processos estocados”, que já vem sendo considerada inadequada nos Relatórios de Função de exercícios anteriores (por ex., vide Peça 08 do TC nº 6873/2020, fl. 14). Conforme item 8 do Relatório da Função TC/07876/2021, as Determinações 231 e 584 do Sistema Diálogo desta Corte permanecem como “não atendidas”, até porque a SVMA não enviou manifestação a respeito delas.

Os serviços de Fiscalização e Monitoramento Ambiental são realizados exclusivamente pelos Analistas de Meio Ambiente do quadro próprio da SVMA, conforme legislação destacada no item 3.5.1 deste Relatório de AOp. O PPA 2018/2021 trouxe como produto da fiscalização ambiental o “número de processos estocados”, com meta física para 2018 de 19.161 processos. Em 2019, a equipe de auditoria responsável pelo Relatório da Função Ambiental não obteve junto à SVMA a definição da origem desta meta (TC/04508/2019).

O número de processos estocados, isoladamente, não é parâmetro para avaliar a eficiência da ação fiscalizatória da SVMA, sendo ainda insuficiente para a avaliação da eficácia e da efetividade das atividades-fim, podendo, inclusive, ser apresentado como uma das causas do grande número de processos abertos em duplicidade e/ou arquivados sem apresentar as medidas administrativas resultantes da atuação do poder de polícia.

Recomendação: Recomenda-se que os indicadores do próximo PPA reflitam a eficiência, eficácia e efetividade das ações. Indica-se também que sejam feitos indicadores para cada um desses atributos, em especial à efetividade das ações/atividades que privilegiem os indicadores de desempenho relacionados na Lei Municipal nº 14.173/2006.

Conforme Quadro 11 abaixo, observou-se em 2020 um aumento da execução orçamentária da ação 6660. Todavia, ressalta-se que, em relação ao PPA, a execução acumulada em 2018-2020 não chegou a 10% do planejado no PPA para o quadriênio 2018-2021 (Vide **Quadro 10** acima).

Quadro 10– Ação 6660 -Fiscalização Ambiental: Recursos Financeiros

Ação	Informação	2018	2019	2020
6660 Fiscalização Ambiental	PPA Previsto - R\$	3.111.406,00	3.069.403,00	3.069.403,00
	LOA Liquidada - R\$	180.248,99	301.053,00	658.429,63

Fontes: PPA 2019-2021 (Peça 08), Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021) e TC/07876/2021, TC/06873/2020 e TC/04508/2019

No Relatório de Função da Gestão Ambiental (TC/07876/2021) constam informações a respeito dos efeitos nos serviços de fiscalização, devido à baixa execução orçamentária nessa ação. Por exemplo, na seção do Relatório referente à Divisão de Planejamento e Controle da Fiscalização Ambiental (DPCFA), tem-se que à fl. 29:

De modo geral, os desafios da Unidade são: ampliação do número de servidores, fornecimento de cursos específicos na área, aquisição de equipamentos de trabalho como tablets e criação de um sistema eletrônico de emissão de notificações para otimizar os serviços de Fiscalização Ambiental.

Ainda no Relatório de Função da Gestão Ambiental (TC/07876/2021), consta a conclusão da Divisão de Fiscalização Ambiental (DFA), no sentido de que:

Considerando a grande demanda de fiscalização ambiental na cidade de São Paulo e o banco de denúncias SVMA/CFA/DPCFA em alta, face inúmeras solicitações via Portal 156, e-mail, Secretarias, Subprefeituras e outros órgãos; e entidades como Ministério Público, PGM, DPPC e outros, **um dos maiores gargalos para o tempestivo atendimento das demandas é o pequeno número de servidores, o que gera morosidade em todos os processos que envolvam a fiscalização, não somente na Divisão de Fiscalização Ambiental. Além de toda a cadeia que envolve a Divisão de Fiscalização, como vistorias, lavratura de autos de infrações e multas, e análise de defesa de autuações, tem-se ainda as reparações ambientais por meio de Termo de Ajuste de Conduta firmado junto à SVMA, que também devem ser fiscalizadas. Por fim, a necessidade de realizar os serviços com excelência pressupõe o acesso a cursos específicos de capacitação na área, geralmente bastante custosos, o que desestimula a adesão dos servidores, de modo que seria salutar que Prefeitura disponibilizasse recursos financeiros para esse tipo de investimento aos seus quadros técnicos de fiscalização ambiental.** (grifos nosso)

Por fim, a Divisão de Gestão dos Autos de Infração (DGAI) informou no Relatório de Função da Gestão Ambiental (TC/07876/2021) que:

Considerando os avanços relacionados e as novas demandas deles decorrentes, ainda se fazem necessárias adequações. **Os sistemas atualmente utilizados, principalmente o Sistema Controle da Fiscalização (SCF), necessitam de reformulações operacionais e de adaptações já discutidas e tratadas em processos ao longo do tempo, sem ainda haver soluções definitivas, apenas correções provisórias.**

O alto volume de trabalho contínuo das principais relacionado às demandas da Divisão – Cadastro, CADIN e Certidão – **seguem ainda distribuídos de maneira desigual e extenuante a um baixíssimo número de servidores, que acabam acumulando outras tarefas e revezando atender conforme prioridades. Deste modo, existe acúmulo e possíveis atrasos nos atendimentos, o que deve ser sanado com o provimento de recursos humanos, que é atualmente um dos maiores desafios a serem superados pela Divisão.**

Embora os avanços nas atividades realizadas por CFA/DGAI tenham sido significativos, ainda se faz necessário adequações como a ampliação do número de servidores, o fornecimento de cursos específicos na área, o fornecimento de equipamentos para execução do teletrabalho (como tablets), como também a estruturação de sistema eletrônico de emissão de notificações para otimizar os serviços de Fiscalização Ambiental. (grifos nosso)

Nesta Auditoria Operacional, ratifica-se a citação destacada acima.

3.6. Legislação específica para o exercício da competência de planejamento urbano da SMUL frente ao problema das ocupações irregulares e a análise das informações e dos processos encaminhados pelo órgão

A análise do problema das ocupações irregulares no município de São Paulo em áreas públicas ou privadas protegidas pelas legislações ambientais demanda a exposição e a análise das competências da SMUL na condução da política pública de planejamento urbano e licenciamento, por se tratar, no entendimento da equipe de auditoria, de uma dimensão relevante do problema objeto desta AOp.

3.6.1. Legislação específica para o exercício da competência de planejamento urbano da SMUL

No contexto das ocupações irregulares no município de São Paulo, é imprescindível expor a interface da execução das políticas públicas de planejamento urbano e de regularização fundiária.

Através das reformas recentes na legislação municipal, a PMSP criou a SMUL com a incumbência de ser tanto o órgão gestor do planejamento urbano da cidade, como também o responsável pelo licenciamento e controle urbano do parcelamento, uso e ocupação do solo, conforme disposto no art. 1º, inciso I, do DM nº 60.038/2020 e com suas competências regulamentadas pelo DM nº 60.061/2021, que assim dispõe no art. 2º e art. 3º:

Art. 2º A Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL tem por finalidade coordenar e conduzir ações governamentais voltadas ao planejamento e desenvolvimento urbano, bem como formular e executar a política de licenciamento e controle urbano do parcelamento, uso e ocupação do solo, incluindo a gestão do patrimônio imobiliário do Município.

Art. 3º A Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL tem por atribuições:

I - conduzir ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano;

II - zelar pelo cumprimento da legislação urbanística e de controle de uso do solo;

III - desenvolver processo permanente e contínuo de acompanhamento, avaliação e aprimoramento da legislação relativa ao planejamento e desenvolvimento urbano, inclusive as relativas ao Plano Diretor Estratégico, aos Planos Regionais Estratégicos das Prefeituras Regionais e de Bairros, ao Parcelamento, ao Uso e Ocupação do Solo, às Operações Urbanas e demais instrumentos urbanísticos;

IV - promover a integração dos planos, programas e projetos dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal relacionados ao desenvolvimento urbano, de forma a maximizar os resultados positivos para o Município de São Paulo;

V - desenvolver os mecanismos e modelos mais adequados para a viabilização e implementação de projetos de desenvolvimento urbano, explorando as potenciais parcerias com a iniciativa privada, com outros setores das políticas públicas e com outras esferas de governo, utilizando os instrumentos de política urbana;

VI - coordenar, organizar, manter, atualizar e disponibilizar permanentemente o sistema municipal de informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, físico-territoriais, inclusive cartográficas e geológicas, ambientais, imobiliárias e outras de relevante interesse para o Município, progressivamente georreferenciadas em meio digital;

VII - licenciar o parcelamento do solo;

VIII - licenciar as edificações e equipamentos, no tocante à construção, reforma, reconstrução, requalificação, demolição e regularização, bem como certificar a sua conclusão nos casos previstos em legislação aplicável;

IX - licenciar a instalação e funcionamento dos equipamentos e sistemas de segurança, dos depósitos de combustíveis, produtos químicos, explosivos e assemelhados;

X - zelar pela legislação do uso dos imóveis, especialmente no que se refere às normas de segurança e acessibilidade, e apoiar o controle exercido pelas Subprefeituras;

XI - regularizar as edificações;

XII - instruir processos relativos à denominação de logradouros públicos e manifestar-se a respeito no âmbito de competência da SMUL;

XIII - integrar e operacionalizar os cadastros do Município de São Paulo pertinentes ao licenciamento;

XIV - implantar, controlar e coordenar o sistema de licenciamento eletrônico, definindo sua aplicabilidade, os fluxos de atendimento de cada tipo de licenciamento e sua interface com os processos em meio físico;

XV - controlar e coordenar o processo de análise de licenciamento de empreendimentos que envolvam outras Secretarias Municipais;

XVI - normatizar a aplicação, bem como propor alteração e regulamentação da legislação de obras, de edificações, de parcelamento do solo, de acessibilidade e de segurança de uso das edificações e equipamentos;

XVII - administrar o patrimônio imobiliário do Município, ouvida a Procuradoria Geral do Município - PGM, nos termos da legislação em vigor.

3.6.2. Análises das informações e dos processos encaminhados pela SMUL

Em resposta a requisição de informações encaminhada (Peça 18, fl. 26), a SMUL destacou na Informação SMUL/GAB nº 045938576 que pertence à sua estrutura a Comissão de Avaliação de

Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – CAEHIS (art. 4º inciso III, alínea j, do DM nº 60.061/2021), órgão que avalia os planos urbanísticos implantados em Zona Especial de Interesse Social, nos termos do art. 51 da LM 16.050/14 do PDE.

Informou ainda que a interface da SMUL com outros órgãos municipais se dá “na análise do Plano de Urbanização, desenvolvido pela SEHAB, para as áreas ocupadas e demarcadas como ZEIS-1, pelo PDE ou LPUOS” e que “essa análise é feita pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – CAEHIS, conforme dispõe o § 2º do art. 51 do PDE”.

De acordo com resposta encaminhada pela auditada, a CAEHIS é formada por representantes da SMUL, COHAB, SEHAB e sociedade civil e sua composição atual consta no Doc. SEI 045972214 (Peça 18, fls. 33/35). Para exemplificar como se dá a análise de um Plano de Urbanização, foram anexados, pela assessoria da CAEHIS, o Doc. SEI 045835415 (relatório da SEHAB, Peça 18, fls. 16/19), Doc. SEI 045835476 (Pronunciamento CAEHIS, Peça 18, fl. 20) e Doc. SEI 045835637 (publicação no DOC do decreto que aprovou o Plano de Urbanização, Peça 18, fl. 21).

A SMUL informou ainda que áreas ocupadas irregularmente por assentamentos precários são demarcadas pela LM nº 16.402/16 como ZEIS1 - Zonas Especiais de Interesse Social 1. Nessas áreas, é possível a regularização fundiária por meio de Planos de Urbanização de acordo com o artigo 51 da LM 16.050/14 (Peça 18, fls. 1/2) :

Art. 51. Os planos de urbanização em ZEIS 1 devem conter, de acordo com as características e dimensão da área, os seguintes elementos:

I – análise sobre o contexto da área, incluindo aspectos físico-ambientais, urbanísticos, fundiários, socioeconômicos e demográficos, entre outros;

II – cadastramento dos moradores da área, a ser realizado pela Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Gestor da respectiva ZEIS;

III – diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo;

IV – projeto para o remembramento e parcelamento de lotes, no caso de assentamentos ocupados e para a implantação de novas unidades quando necessário;

V – atendimento integral por rede pública de água e esgotos, bem como coleta, preferencialmente seletiva, regular e transporte dos resíduos sólidos;

- VI – sistema de drenagem e manejo das águas pluviais;
- VII – previsão de áreas verdes, equipamentos sociais e usos complementares ao habitacional, a depender das características da intervenção;
- VIII – dimensionamento físico e financeiro das intervenções propostas e das fontes de recursos necessários para a execução da intervenção;
- IX – formas de participação dos beneficiários na implementação da intervenção;
- X – plano de ação social e de pós-ocupação;
- XI – soluções para a regularização fundiária do assentamento, de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores;
- XII – soluções e instrumentos aplicáveis para viabilizar a regularização dos usos não residenciais já instalados, em especial aqueles destinados à geração de emprego e renda e à realização de atividades religiosas e associativas de caráter social.

§ 1º Os planos de urbanização poderão abranger áreas distintas demarcadas como ZEIS, bem como partes de uma única ZEIS.

§ 2º Em ZEIS 1, a regularização do parcelamento do solo, bem como das edificações e usos pré-existentes, deverá observar as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo plano de urbanização aprovado pelo respectivo Conselho Gestor e pela CAEHIS.

§ 3º Nas ZEIS 1 situadas em Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais, aplicam-se as disposições das leis estaduais específicas. (grifo nosso)

O Plano de Urbanização é tratado de forma intersecretarial pela Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social - CAEHIS, coordenada pela SMUL por meio da Assessoria Técnica de Colegiados e Comissões - ATECC, conforme Decreto M. 60061/2021, que disciplina a organização da SMUL, sendo, nesse aspecto, de forma similar ao que dispunha o Decreto 58021/17, alterando-se o nome da Assessoria de Coordenação das Comissões (antes ASSEC).

Demonstra estar ciente das normas diretivas do PDE, LM nº 16.050/14, citando dispositivos da legislação voltados para atuação efetiva do órgão. Insere o PDE dentro da competência do Executivo para a organização das áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres como sistema, ouvidos órgãos estaduais e federais, como estratégia de qualificação, de preservação, de conservação, de recuperação e de ampliação das distintas tipologias das áreas e espaços que o compõe.

Cita o Grupo Intersecretarial, responsável pela elaboração do Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL), definiu área protegida como: Área com características naturais relevantes e limites geográficos definidos, regulamentada e gerida por instrumentos legais, com o objetivo de promover, de forma duradoura, a recuperação

ambiental, a conservação da natureza, de seus serviços ecossistêmicos e valores culturais associados.

Na Informação SMUL/GEOINFO Nº 045456445 (Peça 18, fls. 13/14), apresenta o GeoSampa, a plataforma web que reflete o Sistema de Informações Geográficas do Município de São Paulo (SIG), regulamentado pelo DM nº 57.770/2017.

Dentre os componentes desse sistema, destaca a infraestrutura municipal de dados espaciais que é composto pelas bases geoespaciais de referência (limites de subprefeitura, distritos, logradouros, ortofotos, por exemplo) e pelos dados provenientes de sistemas e bancos de dados externos.

Detalhou e exemplificou os mecanismos de operação e gestão dos dados do GeoSampa, apresentando as principais atividades, etapas e pontos de atenção adotados para a inclusão e gestão das informações no sistema.

Por fim, informou que o GeoSampa já disponibiliza os perímetros das áreas de proteção dos mananciais conforme os dados fornecidos pelo DataGEO - infraestrutura de dados espaciais ambientais do Estado de São Paulo (Peça 18, fl. 10). As ocupações irregulares tais como loteamentos e favelas também estão disponíveis em mapa de acordo com os dados fornecidos pelo Sistema Habitasampa da SEHAB (Peça 18, fl. 11), assim como os parques e áreas de proteção sob responsabilidade do município conforme SVMA (Peça 18, fl. 12).

Análise e recomendação

Com base nas competências destacadas da legislação que rege a atuação da SMUL e nos instrumentos técnicos criados para sua atuação, extraídos da resposta à requisição de informações, percebe-se a atuação efetiva do órgão é indispensável para a concepção de uma política pública de prevenção, fiscalização e controle das ocupações irregulares no município, conforme, inclusive, o teor do texto exposto no portal eletrônico da SMUL¹⁵, transcrito:

¹⁵ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/legislacao/planos_regionais/index.php?p=252052

Os Planos Regionais são instrumentos de planejamento e gestão da política urbana que têm como objetivo detalhar as diretrizes do Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada subprefeitura, articulando as políticas setoriais e complementando as questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais.

A implementação de diretrizes e ações prioritárias previstas no PDE são atribuição das secretarias municipais e das subprefeituras. Para tanto, o PDE determina que as secretarias desenvolvam seus planos setoriais, como o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, o Plano Municipal de Habitação, o Plano Municipal de Mobilidade, o Plano Municipal de Saneamento, dentre outros. Contudo, para que cada uma delas possa articular suas ações com as demais, de modo a enfrentar os desafios impostos pelas especificidades dos territórios, nas 32 subprefeituras, é necessário estabelecer fóruns de debate e discussão com todos os técnicos envolvidos e a população. Essa articulação é o principal objetivo dos Planos Regionais das Subprefeituras.

Recomendação: Os planos de urbanização são fundamentais para revestir as normas do PDE e LPUOS com os atributos da eficácia e da efetividade (eficácia social). Em relação às ocupações irregulares, os planos de urbanização, quando fomentados e bem elaborados, são instrumentos de prevenção de ocupações irregulares ou de regularização de áreas ocupadas. Assim, considerando a complexidade da análise da eficiência, eficácia e efetividade dos planos de urbanização de competência da SMUL recomenda-se que atue, dentro das suas competências, no plano de ação a ser elaborado.

3.7. Legislação específica para o exercício da competência de regularização fundiária da SEHAB, as informações e dos processos encaminhados pelo órgão e a verificação dos indicadores da função habitação

A análise do problema das ocupações irregulares no município de São Paulo em áreas públicas ou privadas protegidas pelas legislações ambientais demanda a exposição e a análise das competências da SEHAB na condução da política pública habitacional, por se tratar, no entendimento da equipe de auditoria, de uma dimensão relevante do problema objeto desta AOp.

3.7.1. Legislação específica para o exercício da competência de regularização fundiária da SEHAB

No âmbito das competências legais da SEHAB, encontra-se a obrigação de gerir de forma eficiente, eficaz e efetiva a regularização fundiária no Município de São Paulo, a qual consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social

à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

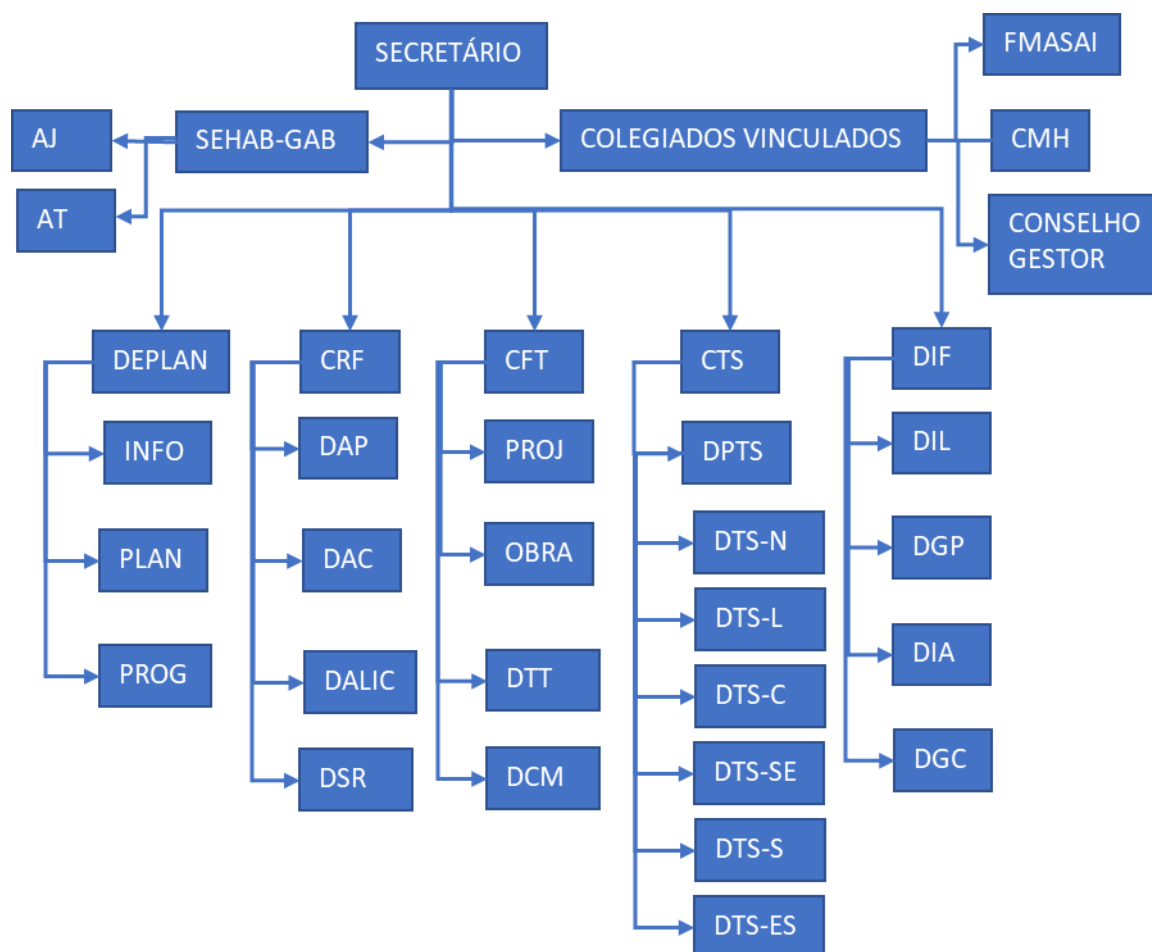
A regularização fundiária, portanto, é um instrumento legal a disposição do gestor público fundamental para a redução dos índices de ocupação como avaliar as medidas que estão sendo tomadas. Assim, entende-se que é imprescindível para a concepção de uma política pública de habitação eficiente, eficaz e efetiva o conhecimento da lei e dos regulamentos que disciplinam a atuação do órgão.

A Secretaria Municipal de Habitação foi reorganizada a partir de 2017 e passou a ter as seguintes finalidades, conforme disposto no DM nº 57.915/2017:

- I - estabelecer diretrizes, elaborar, coordenar, implementar, gerir e avaliar a política municipal de **habitação de interesse social** de forma transparente e considerando os instrumentos e instâncias de participação social, estruturando a política com programas e estratégias apropriadas para o enfrentamento das diversas necessidades habitacionais do Município;
- II - desenvolver mecanismos e modelos apropriados para a viabilização e implementação de ações e programas da política municipal de **habitação de interesse social**, em parceria com outras instâncias municipais, metropolitanas, estaduais, federais, além de agentes privados e organizações da sociedade civil;
- III - promover a compatibilização da política municipal de **habitação de interesse social** ao processo de formulação de políticas e planos municipais, metropolitanos, estaduais e federais correlatos à política habitacional;
- IV - aprimorar os instrumentos e instâncias de participação e controle social na efetivação da política municipal de habitação de interesse social;
- V - elaborar, coordenar, organizar, manter, atualizar e disponibilizar permanentemente o sistema municipal de informações habitacionais de maneira articulada com os demais sistemas de informações municipais, metropolitanos, estaduais, federais e outros de relevante interesse para o Município. (grifos nossos)

O organograma da SEHAB é apresentado na figura seguinte representa da divisão interna descrita no DM 57.915/2016:

Figura 4 – Organograma da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB



Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/organizacao/index.php?p=136>

Os órgãos internos à SEHAB que têm interesse para a presente auditoria são:

- DEPLAN: Departamento de Planejamento Habitacional,
- CRF: Coordenadoria de Regularização Fundiária e
- CFT: Coordenadoria Físico-Territorial

As atribuições desses órgãos estão descritas no DM nº 57.915/2016:

Art. 5º O Departamento de Planejamento Habitacional – DEPLAN é integrado por:

I - Divisão de Gestão das Informações;

II - Divisão de Planejamento e Captação de Recursos;

III - Divisão de Gestão de Programas.

Art. 12. O Departamento de Planejamento Habitacional – DEPLAN tem as seguintes atribuições:

I - gerir o processo de planejamento, gestão, formulação, monitoramento e avaliação das ações e programas da política municipal de habitação de interesse social, em articulação com as demais unidades da SEHAB;

II - coordenar e desenvolver o processo de formulação e revisão de diretrizes e marcos regulatórios da política municipal de habitação de interesse social;

III - promover o planejamento e monitoramento orçamentário dos programas habitacionais e a integração aos instrumentos de planejamento municipal;

IV - promover a compatibilização da política municipal de habitação de interesse social às políticas setoriais e participar do processo de formulação de políticas e planos municipais, metropolitanos, estaduais e federais no âmbito da SEHAB;

V - gerir e coordenar o desenvolvimento dos projetos de intervenção integrada, em articulação com as demais unidades da SEHAB e outras instâncias municipais, metropolitanas, estaduais e federais, além de agentes privados e organizações da sociedade civil;

VI - gerir as ações de captação de recursos para as ações e programas da política municipal de habitação de interesse social;

VII - participar dos conselhos gestores de ZEIS e da elaboração dos planos de urbanização, no âmbito da área de atuação do DEPLAN, em articulação com as demais unidades da SEHAB;

VIII - coordenar o sistema municipal de informações habitacionais;

IX - promover pesquisas, convênios e parcerias para subsidiar o planejamento, formulação, implementação, monitoramento e avaliação das ações e programas da SEHAB;

X - fiscalizar os contratos, convênios e parcerias no âmbito da área de atuação do DEPLAN;

XI - elaborar termos de referência e elementos técnicos para subsidiar os procedimentos licitatórios no âmbito da área de atuação do DEPLAN;

XII - subsidiar o atendimento às demandas técnicas e judiciais solicitadas pelo Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria Geral do Município e demais órgãos públicos, relativas à área de atuação do DEPLAN;

XIII - exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

As definições em relação à Coordenadoria de Regularização Fundiária estão colocadas a seguir:

Art. 6º A Coordenadoria de Regularização Fundiária – CRF é integrada por:

I - Departamento de Regularização de Assentamentos Precários;

II - Departamento de Regularização de Assentamentos Consolidados e Conjuntos Habitacionais;

III - Divisão de Acompanhamento de Licenciamento Ambiental e Urbanístico;

IV - Divisão de Trabalho Social de Regularização Fundiária.

Art. 16. A Coordenadoria de Regularização Fundiária – CRF tem as seguintes atribuições:

I - planejar, estabelecer diretrizes, coordenar e monitorar as ações de regularização fundiária de áreas em ZEIS ou declaradas de interesse social, ou ainda de interesse específico, em assentamentos precários, consolidados e conjuntos habitacionais, em articulação com as demais unidades da SEHAB;

II - proceder à análise técnica e fundiária e proferir despacho final nos processos de regularização fundiária;

III - participar do planejamento das ações e programas da SEHAB no que se refere à análise fundiária das áreas de intervenção;

IV - gerir o trabalho social no âmbito das ações e programas de regularização fundiária; V - estabelecer diretrizes e gerir as ações multidisciplinares de pós-regularização, visando a destinação de interesse social das áreas regularizadas;

VI - gerir os termos, títulos e concessões, adotando as providências em relação aos casos de inadimplência;

VII - acompanhar o licenciamento ambiental e urbanístico de projetos, obras e regularização fundiária de áreas em ZEIS ou declaradas de interesse social ou, ainda, de interesse específico;

VIII - participar dos conselhos gestores de ZEIS e da elaboração dos planos de urbanização, no âmbito da área de atuação da CRF, em articulação com as demais unidades da SEHAB;

IX - atender, orientar e esclarecer à população sobre as ações de regularização fundiária;

X - sistematizar as informações produzidas sobre regularização fundiária;

XI - fiscalizar os contratos, convênios e parcerias relativos à regularização fundiária;

XII - elaborar termos de referência e elementos técnicos para subsidiar os procedimentos licitatórios no âmbito da área de atuação da CRF;

XIII - subsidiar o atendimento às demandas técnicas e judiciais solicitadas pelo Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria Geral do Município e demais órgãos públicos, relativas à área de atuação da CRF;

XIV - exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

A CFT é integrada pelos seguintes departamentos e divisões:

Art. 7º A Coordenadoria Físico-Territorial – CFT é integrada por:

I - Departamento de Gestão de Projetos;

II - Departamento de Gestão de Obras;

III - Divisão Técnico-Territorial;

IV - Divisão de Controle de Custos e Medições.

Art. 21. A Coordenadoria Físico-Territorial – CFT tem as seguintes atribuições:

I - planejar, coordenar, estabelecer diretrizes e monitorar as ações de urbanização de assentamentos precários, provisão habitacional, revitalização dos conjuntos habitacionais e demais programas, em articulação com as demais unidades da SEHAB e estabelecendo diálogo direto com a população envolvida na intervenção, no que se refere a:

a) elaboração, revisão e acompanhamento de projetos;

b) execução, acompanhamento e controle de obras;

II - participar dos conselhos gestores de ZEIS e da elaboração dos planos de urbanização, no âmbito da área de atuação da CFT, em articulação com as demais unidades da SEHAB;

III - promover a compatibilização das intervenções das demais Secretarias Municipais e de outros entes da Federação às ações e programas da SEHAB, no âmbito da área de atuação da CFT;

IV - realizar análises, laudos, pareceres físicos e estudos técnicos, bem como identificar e monitorar os aspectos físico-territoriais dos assentamentos precários no âmbito da SEHAB;

V - sistematizar as informações produzidas no âmbito da área de atuação da CFT;

VI - fiscalizar os contratos, convênios e parcerias no âmbito da área de atuação da CFT;

VII - elaborar termos de referência e elementos técnicos para subsidiar os procedimentos licitatórios no âmbito da área de atuação da CFT;

VIII - subsidiar o atendimento às demandas técnicas e judiciais solicitadas pelo Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria Geral do Município e demais órgãos públicos, relativas à área de atuação da CFT;

IX - exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

3.7.2. Análises das informações e dos processos encaminhados pela SEHAB que se relacionam com o problema das ocupações irregulares

Em resposta aos questionamentos desta auditoria (Peça 17, fls. 59/67), a SEHAB respondeu indicando a legislação a que deve atender, compreendendo as esferas federal, estadual e municipal.

Em relação às áreas de mananciais, informa que elas estão submetidas a legislações estaduais e que a atuação da SEHAB se dá no sentido de adequar as áreas degradadas com obras de infraestrutura de saneamento, geotecnia para eliminação de áreas de risco, implantação de sistema viário e parques e construção de unidades habitacionais para reassentamento de

famílias removidas das frentes de obras necessárias à regularização fundiária das ocupações, com a adequação às normas e à legislação (Peça 17, fl. 75).

Esclarece que no processo de regularização fundiária, a interação com os demais órgãos da administração pública se dá em várias partes do processo, que apresenta onze fases (Peça 17, fl. 81, e Informação - 045633149 -Processo SEI Nº 6014.2021/0001293-2):

1. Análise e classificação de REURB
2. Estudo preliminar das desconformidades jurídica, urbanística e ambientais
3. Notificações
4. Selagem e cadastro
5. Aprovação Ambiental
6. Projeto de regularização Fundiária (PRF)
7. Definição dos instrumentos e da classificação individual dos lotes
8. Certidão de regularização fundiária (CRF)
9. Registro de Regularização Fundiária
10. Entrega da matrícula
11. Pós regularização

As interações nas diferentes etapas do processo, segundo as respostas oferecidas pela SEHAB, em geral se dão na forma de consulta envolvendo bancos de dados de entidades municipais e estaduais – Emplasa (atualmente extinta), IGC e arquivo geral do Estado, pesquisa em cartórios de registro de imóveis e nos tribunais e eventualmente, para áreas da União são feitas pesquisas específicas (Informação doc. SEI nº 045633149 - Processo SEI Nº 6014.2021/0001293-2).

Os processos de regularização de áreas na região do extremo sul do Município (área de Mananciais) apresentam 56 áreas de regularização fundiária cujos processos remontam a 1988, sendo todos processos físicos, com exceção de 1 processo eletrônico (SEI nº 6014.2018/0002469-2), que se refere à Chácara Anni, situada em Parelheiros, sobre a licitação para execução das obras.

Constatou-se, no processo SEI nº 6027.2019/0005469-1 informado pela SVMA (Peça 16, fl. 16), que a Portaria SEHAB nº 68/2019 alterou a Portaria nº 131/SEHAB/2015, que estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção.

Na Informação SEHAB/DTS-LESTE nº 039226783, a Diretora da Divisão Regional do Trabalho Social – Leste afirma que:

[...] a Portaria nº 131/SEHAB-G/2015, que dispõe sobre as possibilidades de atendimento habitacional provisório, bem como, regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção; foi alterada pela Portaria nº 68/SEHAB-G/2019, onde a alternativa para atendimento em *“Casos de extrema vulnerabilidade..., que necessitem de recursos complementares para cobrir parte das despesas de moradia”*, foi revogada o que nos impossibilita a ofertar qualquer tipo de atendimento a família. (grifos no original)

De fato, o inciso V, do art. 2º da Portaria nº 131/SEHAB/2015 foi inteiramente revogado pela Portaria SEHAB nº 68/2019, deixando de existir o benefício para os casos de extrema vulnerabilidade, devidamente caracterizada pelos órgãos técnicos do Município de São Paulo, que necessitem de recursos complementares para cobrir parte das despesas de moradia, ato que pode dificultar os processos de fiscalização e de desfazimento das ocupações irregulares realizadas por famílias vulneráveis, gerando reincidência e desarticulando a rede de apoio necessária para prevenir as ocupações.

3.7.3. Análise das políticas públicas de prevenção e regularização das ocupações irregulares na perspectiva dos planejamentos orçamentário e de metas da SEHAB

A partir da legislação descrita e analisada neste item, resta evidente a posição fundamental que ocupa a SEHAB na linha de prevenção de ocupações irregulares quando no exercício das competências previstas no DM 57.915/2016.

Anote-se que essa perspectiva da prevenção de ocupações em áreas protegidas já foi expressamente assumida, por exemplo, no Contrato de Repasse nº 227.535-53 (registro Siafi nº 621904), firmado em 27 de dezembro de 2007, entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado de São Paulo, para a execução de ações relativas ao Programa de Recuperação Ambiental de Mananciais, Urbanização de Favelas e Melhorias Urbanas.

O contrato foi firmado tendo como intervenientes executores a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, e como interveniente anuente a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp.

Conforme Relatório de avaliação da CGU (Peça 25, fl. 7):

O objeto previsto abrangia a execução de 5.340 unidades habitacionais novas e 44.343 unidades habitacionais urbanizadas no município de São Paulo/SP, previstos para 48 locais de intervenção na região dos mananciais Billings e Guarapiranga, no Município de São Paulo, conforme Quadro de Composição do Investimento - QCI emitido pela interveniente Caixa. O valor total inicial foi previsto em R\$ 868.704.916,77, sendo R\$ 250 milhões de repasse da União, R\$ 434,5 milhões de contrapartida obrigatória e R\$ 180.204.916,77 de contrapartida adicional. Posteriormente, o valor total foi aditado para R\$ 1.077.517.934,30, sendo o repasse federal atualizado para R\$ 445.486.455,52. O Quadro de Composição do Investimento - QCI apresentava indicação dos investimentos previstos para 48 locais de intervenção na região dos mananciais Billings e Guarapiranga, no município de São Paulo. O prazo de vigência do Contrato de Repasse, que se encerraria em 22 de abril de 2008, teve prorrogações até 11 de maio de 2020.

No âmbito da intervenção da PMSP no Contrato de Repasse, ainda segundo o Relatório da CGU:

A Secretaria de Habitação da Prefeitura de São Paulo – Sehab foi o órgão responsável pelos trabalhos de destinação das unidades habitacionais nas áreas urbanizadas. Na realização do trabalho técnico social também houve atendimento no sentido de efetuar o controle dos beneficiários das unidades habitacionais das áreas de intervenção.

A seguir, cumpre reproduzir achados da Análise da Função de Governo Habitação analisada no TC/005356/2021, onde consta o Relatório de Gestão da SEHAB. O referido documento evidencia as metas do PPA 2018-2021 referentes ao programa 3002 – Acesso à moradia, e sua respectiva relação com as metas do Programa de Metas 2019-2020 – Revisão Programática. Para avaliar a efetividade e a eficácia do programa, é preciso verificar o detalhamento dos indicadores e valores propostos no PPA para o período e os valores anuais das metas do Programa de Metas 2019-2020.

No Relatório da Função Habitação (TC005356/2021), encontra-se evidenciado o seguinte quadro seguido da seguinte análise:

Quadro 4.4 PPA 2018-2021 - Realização Física e Financeira do Programa 3002

Projeto/Atividade	Unidade de Medida	Físico			Financeiro (em Reais)		
		Planejado	Realizado %		Planejado	Realizado %	
			Ano	Acumulado		Ano	Acumulado
2635 - Serviço de Moradia Transitória	un	4	-	-	504.869.053	21,95	69,96
3014 - Projetos de Habitação Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias	un	3	-	-	600.018.000	-	-
3353 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais	uh/un	4.943	-	125,37	147.091.723	1,69	4,16
3354 - Construção de Unidades Habitacionais	uh/un	22.558	25,25	69,31	2.157.560.434	4,57	32,97
3356 - Regularização Fundiária	un	82.517	113,85	163,42	229.773.778	3,23	42,19
3357 - Urbanização de Favelas	un	42.515	3,54	13,03	784.515.386	1,91	14,78
3358 - Locação Social	un	4	-	-	39.199.423	-	14,39
Subtotal					4.463.027.797	5,25	28,88
Outros					53.212.254	759,85	774,21
Total					4.516.240.051	14,14	37,67

Fonte: PPA 2018-2021, e-TCM nº 933/2019, e-TCM nº e-TCM nº 6568/2020, Informações fornecidas pela Sehab e Sistema Ábaco – acessado em 20.05.21

A ação 2635 – Serviço de Moradia Transitória, que trata do Auxílio Aluguel, apresentou em 2020 uma execução orçamentária de 21,95% do previsto no PPA 2018-2021. Quanto às metas físicas, no PPA 2018-2021 o produto está preenchido de forma simbólica com uma unidade a cada ano, conforme relatado pela Auditoria em exercícios anteriores.

Dessa forma, conclui-se que não ocorreu o planejamento do número de beneficiários que a ação pretende atender ao longo do Plano Plurianual.

No exercício de 2020, foram liquidados aproximadamente R\$ 110,82 milhões nessa ação. Em 31.12.2020 estavam cadastradas para recebimento do Auxílio Aluguel 23.816 famílias.

A ação 3014 - Projetos de Habitação Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias teve previsão no PPA 2018-2021 de meta física de três Projetos – FMD ao longo do quadriênio. Todavia, tais projetos não foram desenvolvidos, uma vez que essa ação não apresentou execução orçamentária nos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

Na ação 3353 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais os produtos previstos são: unidades habitacionais construídas ou reformadas e edificações reformadas/ampliadas. As famílias beneficiadas e o quantitativo de unidades previstas em alguns casos do detalhamento das ações também contemplam valores simbólicos no período. Assim, fica demonstrada a falta de homogeneidade no tratamento do produto da ação, além da falta de previsão e controle dos impactos que essa ação irá proporcionar.

Quanto à execução orçamentária foi de 1,69% do previsto no Plano Plurianual.

No âmbito da ação 3354 - Construção de Unidades Habitacionais, a SEHAB informou que 5.697 unidades habitacionais foram entregues em 2020, enquanto que nos exercícios de 2018 e 2019 foram entregues 4.785 e 5.153, respectivamente. No acumulado, tais entregas representam 69,31% do planejado

para o PPA 2018-2021, que estabeleceu como meta 22.558 unidades habitacionais entregues.

Ressalta-se que, no detalhamento da ação foram previstas edificações construídas, unidades habitacionais construídas ou reformas e obras, demonstrando falta de homogeneidade na descrição do produto resultante da ação. Além disso, observa-se em várias linhas do detalhamento da ação no PPA o preenchimento simbólico de uma unidade em cada período.

Quanto à parte financeira, foram executados R\$ 98,61 milhões, representando 4,57% do previsto no Plano Plurianual.

A ação 3356 - Regularização Fundiária também evidencia falta de homogeneidade na descrição do produto, uma vez que apresenta como produtos: famílias beneficiárias, regularização fundiária e edificações construídas. Além disso, observa-se que no detalhamento da ação também ocorreu o preenchimento com quantitativos simbólicos, com uma unidade em cada período.

O total previsto no PPA 2018-2021 foi de 82.517 unidades, sendo informado pela SEHAB que 93.942 famílias foram beneficiadas por regularização fundiária no exercício de 2020. Quanto à execução financeira, foram realizados no exercício de 2020, aproximadamente, R\$ 7,42 milhões, representando 3,23% do Plano Plurianual, e no acumulado dos anos 2018/2019/2020 as realizações totalizam o percentual de 42,19% do PPA.

A ação 3357 - Urbanização de Favelas apresentou, no exercício de 2020, execução orçamentária de 1,91% do previsto no PPA 2018-2021. Quanto aos produtos, foram previstos: famílias beneficiadas, desapropriações, urbanização de favelas, aquisições e obras de requalificação, demonstrando também falta de homogeneidade, além de alguns detalhamentos da ação estarem preenchidos com quantitativos simbólicos de uma unidade.

Segundo a SEHAB, em 2020 foram beneficiadas 1.505 famílias com obras de urbanização, representando 3,54% das 42.515 previstas no PPA 2018-2021.

A ação 3358 - Locação Social, que tem como produto edificações reformadas/ampliadas, não apresentou execução orçamentária no exercício de 2020. No acumulado de 2018 a 2020 apresentou o percentual de execução de 14,39% do PPA.

Observa-se que os quantitativos previstos no PPA 2018-2021 também foram preenchidos simbolicamente com uma unidade a cada ano, totalizando 4 unidades no quadriênio. No encerramento do exercício de 2020, a SEHAB não informou quantas unidades habitacionais estavam locadas.

Conforme relatado pela Auditoria no exercício de 2019, as ações do Plano Plurianual 2018-2021 foram discriminadas de forma genérica, não especificando o que é projeto ou atividade; unidades de medida da mesma ação não são uniformes; e os quantitativos previstos foram preenchidos de forma simbólica com uma unidade de medida em várias ações.

Por fim, em 2020 foram executados R\$ 404 milhões em três ações alinhadas com o Programa de Metas 2019-2020, não previstas no PPA 2018-2021, e na ação de Manutenção de Unidades Habitacionais. Com isso, o percentual de execução da linha “Outros” alcançou 759,85% em 2020.

Em resumo, o principal programa da Função Habitação, 3002 – Acesso à Moradia Adequada, apresentou execução orçamentária em 2020 de apenas 38,88% dos valores orçados e execução orçamentária de menos da metade do planejado no PPA 2018/2021. Em relação às ações desse Programa, **nenhuma teve execução orçamentária superior a 69,96%, e a maior parte das ações teve execução menor que 42,19% até o fim de 2020.** Por outro lado, as ações não previstas no PPA 2018-2021 tiveram execução de 759,85%, ou seja, o planejamento não foi adequado e não foi seguido, indicando prejuízo na efetividade do órgão.

3.8. Legislação específica para o exercício da competência de proteção ambiental da SMSU e a análise das informações e dos processos encaminhados pelo órgão que se relacionam com o problema das ocupações irregulares

3.8.1. Legislação específica para o exercício da competência de proteção ambiental da SMSU

No tocante à defesa do patrimônio ambiental, o DM nº 58.199/2018, que reorganizou o órgão de segurança urbana do município, dispõe no art. 2º, inciso X, alíneas e, f e g, dentre as finalidades instituídas, que cabe à SMSU **estabelecer e executar planos de ação referentes aos programas da Guarda Civil Metropolitana/Comando Geral – GCM, visando garantir a proteção de parques municipais, a defesa do patrimônio ambiental e a proteção e fiscalização náutica nas represas municipais.**

Dentro da estrutura desconcentrada do órgão, conforme apresentado no art. 5º, inciso VII, do DM nº 58.199/2018, destaca-se a unidade denominada Guarda Civil Metropolitana/Comando Geral – GCM, integrada pelo Subcomando da Guarda Civil Metropolitana – SCMDO e na qual está vinculada a **Superintendência de Ações Ambientais e Especializadas – SAE.**

Conforme disposto no art. 27 e no art. 28 do DM nº 58.199/2018, a SAE e suas inspetorias tem as seguintes atribuições:

Art. 27. A Superintendência de Ações Ambientais e Especializadas – SAE tem as seguintes atribuições:

I - orientar, aprovar e acompanhar as atividades operacionais das Inspetorias sob sua subordinação;

II - planejar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa ambiental, em coordenação com a autoridade municipal de meio ambiente;

III - planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento e aplicação de recursos especializados em ações de apoio tático;

IV - oferecer profissionais habilitados para situações que exigem preparo diferenciado e equipamentos especializados;

V - acompanhar e propiciar o atendimento das necessidades operacionais e administrativas das Inspetorias sob sua subordinação.

Art. 28. As Inspetorias Ambientais têm as seguintes atribuições:

I - defender e fiscalizar, preventiva, permanente e comunitariamente, as áreas ambientais ameaçadas de degradação, as Áreas de Proteção Ambiental – APAs, as Áreas de Preservação Permanente – APPs, as Áreas de Mananciais, as Zonas Especiais de Preservação Ambiental – ZEPAMs e outras áreas de interesse ambiental do Município de São Paulo;

II - atuar como polícia administrativa mediante convênio celebrado pelo Secretário com autoridade ambiental municipal;

III - promover, de forma integrada com a autoridade ambiental municipal e demais órgãos responsáveis, atividades de:

a) fiscalização do transporte e o descarte de resíduos em áreas ambientais;

b) resgate e vigilância de animais silvestres nativos vitimados;

c) monitoramento e vigilância da cobertura florestal;

d) ordenamento e fiscalização do tráfego de embarcações e dos equipamentos náuticos em geral, nas praias fluviais e lacustres do Município de São Paulo e respectivas áreas adjacentes;

IV - apoiar, em articulação com a unidade competente, as atividades de defesa civil nas ações de identificação de áreas de risco, na transferência de pessoas e famílias e no atendimento em situação de emergência;

V - apoiar as ações decorrentes do exercício do poder de polícia administrativa desenvolvidas pelas Prefeituras Regionais e pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, especialmente nas áreas de proteção permanente e de mananciais, conforme plano e programação estabelecidos conjuntamente;

[...]

Destaca-se que a SMSU compõe a Portaria Intersecretarial nº 5/2014 SMSP/SMSU/SVMA que cria a Operação Integrada de Defesa Ambiental - OIDAM, com vista à proteção das áreas de interesse ambiental localizadas no Município de São Paulo objetivando detectar e evitar novas invasões e ocupações irregulares nas áreas de sua abrangência. Assim dispõe a portaria sobre as atribuições no âmbito da OIDAM:

Art. 9º. Caberá à Secretaria Municipal de Segurança Urbana, no âmbito das suas atribuições:

- a. Defender e fiscalizar, preventiva, permanente e comunitariamente, as áreas de interesse ambiental nas Subprefeituras relacionadas no Art. 2º, visando à prevenção e repressão de novas invasões e ocupações irregulares;
- b. Participar de forma articulada e integrada das ações decorrentes do exercício de polícia administrativa desenvolvidas pelas Subprefeituras e pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente;
- c. Comunicar à SVMA e à SMSP a constatação de danos ambientais causados por novas invasões e ocupações irregulares nas áreas de interesse ambiental, nas Subprefeituras relacionadas no Art. 2º, com vista à adoção das providências cabíveis.
- d. Designar os servidores para integrarem o Grupo Executivo Regional da Operação de Defesa Ambiental Sul, Norte e Leste.

3.8.2. Análises das informações e dos processos encaminhados pela SMSU que se relacionam com o problema das ocupações irregulares

Complementarmente, destacam-se as informações prestadas pela SMSU em resposta à requisição de informações encaminhada, como forma de esclarecer a operacionalização das competências e as cooperações necessárias com os demais órgãos fiscalizatórios.

Em resposta aos questionamentos a SMSU respondeu indicando a legislação a que deve anteder, ressaltando na resposta da primeira questão as competências afetas à Coordenação Municipal de Defesa Civil – COMDEC, o que para o objeto desta AOp não é suficiente, pois não necessariamente as ocupações irregulares ocorrem em áreas de riscos associados a processos de escorregamentos e solapamentos de margens de córrego.

Quanto ao segundo questionamento sobre a atuação em conjunto com os demais órgãos da esfera municipal, estadual e federal e sobre o status da participação da SMSU na Operação Integrada de Defesa das Águas (OIDA), informou que:

No âmbito da Operação Integrada de Defesa das Águas (OIDA), a Secretaria Municipal de Segurança Urbana atua por meio da Superintendência de Ações Ambientais e Especializadas (SAE) da Guarda Civil Metropolitana, e da Divisão de Defesa e Vigilância Ambiental (DDVA).

Cabe à SAE, por meio da Guarda Civil Metropolitana Ambiental que atua em 20 Subprefeituras nas regiões periféricas à área mais urbanizada da Cidade, fiscalizar preventivamente o território e, a partir da detecção de ação lesiva ao meio ambiente ou ocupação irregular informar, por meio de Processo SEI, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e a correspondente

Subprefeitura do local onde o problema foi detectado. No Processo SEI consta um relatório detalhado elaborado pelo Guarda Civil Metropolitano Ambiental, e no caso de flagrante, os envolvidos são encaminhados para a Delegacia de Polícia Civil para adoção dos procedimentos legais cabíveis.

A Divisão de Defesa e Vigilância Ambiental (DDVA), a partir da constatação realizada pela Guarda Civil Metropolitana Ambiental e do Processo SEI, inicia um relatório de detecção de mudança do território, o Relatório Linha do Tempo da área afetada e passa a monitorá-la com imagens de satélite disponibilizadas pelo Google Earth, fotos de sobrevoo de helicóptero e de drone. Desde 2013 até a presente data são monitoradas 839 áreas no município, sendo que dessas, 626 áreas continuam ativas.

Também, no âmbito da Operação Integrada Defesa das Águas, a Guarda Civil Metropolitana presta apoio aos Agentes que atuam na Operação, tanto da Subprefeitura como da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

Em resposta à terceira questão, a SMSU elencou diversos Processos SEI referente a solicitações de vistorias, fl. 1 da Peça 19. Foram selecionados 03 (três) entre aqueles que tratam de ocupações irregulares em áreas de proteção ou de risco, destacados no Quadro 12 abaixo.

Quadro 11 – amostra de processos SEI encaminhados pela SMSU (Peça 19, fl. 1)

Nº SEI	Principais documentos	Atos e conclusões no processo
6027.2018/0002050-7	1) Informação SVMA/CFA/DGAI (8737083); 2) Ofício 098/IDAM-Cantareira/2018 (8737331) – Relatório nº 209/IDAM-Cantareira-2018; 3) Encaminhamento SVMA/CFA/DFA/N2 (038839515); 4) Encaminhamento SMSU/COMDEC/DPREV (039982057); 5) Encaminhamento SMSU/COMDEC (040048874); 6) Encaminhamento SVMA/CFA (040310932);	1) Abertura em 30.05.2018; 2) O Inspetor de Divisão-IDAM Cantareira da Superintendência de Defesa Ambiental encaminhou ofício à SVMA, com o Relatório nº 209/IDAM-Cantareira-2018; 3) No Encaminhamento SVMA/CFA/DFA/N2 (038839515), em 05.02.2021: “Considerando tratar-se de ocupações em área de risco, sugiro o direcionamento para a Defesa Civil da Secretaria Municipal de Segurança Urbana para as providências pela atribuição”. 4) No Encaminhamento SMSU/COMDEC/DPREV (039982057), a Assessora Técnica afirma que: “[...] No seguimento no documento 8737370, foi solicitado prosseguimento quanto à ação fiscalizatória, atividade esta que não compete a COMDEC. É de competência dessa coordenação o mapeamento das áreas de risco, e o relatório de vistoria, realizada em 22/03/2019, e respectiva delimitação dos setores de risco do referido local (JT-04 Jardim Corisco II) está disponível no portal Geosampa, na seção de download de arquivos > Proteção e Defesa Civil > Área de Risco Geológico 2019-2020. Dado o tempo decorrido desde a abertura da denúncia, e o encaminhamento prévio do inicial à Subprefeitura Jaçanã-Tremembé, conforme exposto em 8737331, sugerimos, s.m.j., o retorno do presente ao órgão de origem para que, dentro de suas competências, julgue a pertinência de realização de ação fiscalizatória no local indicado.

		5) Encaminhamento SMSU/COMDEC (040048874): Por último, o processo retorna a SVMA em 25.02.2021, onde permanece.
6021.2019/0025657-7	1) Mandado Judicial (018168789); 2) Encaminhamento PGM/DEMAP/URB-G (018257801); 3) Encaminhamento PGM/DEMAP/URB-G (018257944); 4) Encaminhamento SEHAB/AJ (018264299); 5) Encaminhamentos, Informações e Relatórios da PGM, SEHAB e SUB-FB; 6) Informação SMSU/COMDEC/DPREV (040403688)	1) Processo aberto através de demanda judicial em 14.06.2019; 2) Trata-se de ação civil pública com pedido de antecipação de tutela, em caráter liminar, ajuizada pelo Ministério Público em face da MSP, em razão da implantação de loteamento clandestino nos imóveis situados na Avenida Cantídio Sampaio nº 4555 e Avenida Cantídio Sampaio nº 4700, destinados à implementação do Parque Brasilândia e atualmente objeto de ações de desapropriação propostas pelo Município (004463-30.2011.8.26.0053 e 0042907-45.2011.8.26.053). 3) Em 03.03.2021, a SMSU manifestou-se quanto à solicitação "A) descritivo atualizado da área, com especial enfoque à extensão e definição do quanto se entende ser de alto risco ", informando que a área objeto do presente, com croqui apresentado em documento 018281431, refere-se à duas áreas de risco geológico, sendo elas: Ocupação Parque Brasilândia Loteamento Clandestino: trata-se de parte da área de risco geológico FO-30 Cantídio 4541 (040403647); 4) Na Informação PGM/DESAP-G Nº 040406656 consta a manifestação do Departamento de Desapropriação sobre "duas ações de desapropriação mencionadas, e abaixo relatadas, foram propostas com base no Decreto de Utilidade Pública nº 49.157/2008, que declarou de utilidade pública a área de 438.561,70m2 com a finalidade de implantação de parque linear, intitulado na ementa do decreto como "Parque Linear Brasilândia", nos termos da alínea "i" do artigo 5º do Decreto-lei 3.365/41".
6032.2020/0001314-5	1) Memorando SEI 38/2020-CMIU (029366096); 2) Informações e encaminhamentos SUB-CL; 3) Fotos aérea do local - GEOSAMPA - ORTOFOTO 2017 (029850988) demarcando lotes (029851066); 4) Telas de Sistema CEDI-169.186.0027-2 (029851171) CEDI-169.186.0028-0 (029851323); 5) Informação SMSU/COMDEC/DDEC - CL (035888706); 6) Informação SMSU/COMDEC/DPREV (036587974);	1) Abertura em 29.05.2020 , através do Memorando SEI SUB-CL/CMIU/SLP 38/2020-CMIU; 2) A primeira manifestação da SMSU no processo deu-se pela solicitação da Informação SMSU/COMDEC/DDEC - CL (035888706); 3) Em 08.12.2020 , na Informação SMSU/COMDEC/DPREV nº 036587974, informa que: "o trecho ocupado irregularmente está inserido na área de risco geológico denominada CL-10 Pullman, que é conhecida desde o mapeamento do IPT, realizado em 2010. Esta DPREV/COMDEC realizou a atualização do risco para o local e o relatório técnico segue em 036587963. Ressaltamos que nos relatórios de mapeamento, tanto do IPT quanto da DPREV/COMDEC, são recomendadas medidas que visam minimizar ou eliminar o risco da área."; 4) No Encaminhamento SUB-CL/CPDU nº 036735566 houve a solicitação para agendamento

		agendar comando para Intimação das casas que estão em área municipal apontadas no Sei 029851066. Para alcançar o SEI 6032.2019/0004117-1 que trata do mesmo assunto; 5) Na Informação SUB-CL/CPDU/SFISC nº 039888245: Sugiro o arquivamento deste, visto que o SEI 6032.2019/0004117-1 trata do mesmo assunto; 6) TERMO DE ENCERRAMENTO SUB-CL/CMIU/SLP 040679143 em 09.03.2021: “Conforme exposto por CPDU - SEI 039888245, nada mais há a ser providenciado pelo presente, uma vez que o mesmo assunto será tratado pelo SEI 6032.2019/0004117-1. ARQUIVE-SE.”
--	--	---

Fonte: própria

Da análise dos processos da amostra do Quadro 12, constata-se a ineficiência e a morosidade processual. Por exemplo, no processo nº 6027.2018/0002050-7, aberto em **30.05.2018**, no Encaminhamento SVMA/CFA/DFA/N2 (038839515), em **05.02.2021**, o órgão ambiental afirma tratar-se de ocupações em área de risco, sugerindo o direcionamento para a Defesa Civil da Secretaria Municipal de Segurança Urbana para as providências pela atribuição que lhe compete. Ocorre que, no Encaminhamento SMSU/COMDEC/DPREV (039982057), a Assessora Técnica afirma que: “[...] No seguimento no documento 8737370, foi solicitado prosseguimento quanto à ação fiscalizatória, atividade esta que não compete a COMDEC. Dado o tempo decorrido desde a abertura da denúncia, e o encaminhamento prévio do inicial à Subprefeitura Jaçanã-Tremembé [...], sugerimos, s.m.j., o retorno do presente ao órgão de origem para que, dentro de suas competências, julgue a pertinência de realização de ação fiscalizatória no local indicado”. Por fim, o processo retorna a SVMA em **25.02.2021**, onde permanece.

Já no processo SEI nº 6032.2020/0001314-5, após tramitar por quase um ano (29.05.2020 à 09.03.2021), com diversas providências tomadas dentro do fluxo processual, inclusive com elaboração de relatório técnico pelo DPREV/COMDEC por reincidência, o processo foi arquivado por estar sendo tratado no SEI nº 6032.2019/0004117-1, o que fortalece as evidências relacionadas com o achado sobre a multiplicidade de processos sobre a mesma demanda, retrabalhos e desperdício de produtividade do já escasso corpo técnico.

A tempestividade e a efetividade das ações de fiscalização da SMSU são fundamentais para reduzir os riscos de ocorrência de danos ambientais e, principalmente, dano às pessoas, sobretudo em casos como o apresentado no processo SEI nº 6021.2019/0025657-7, onde a SMSU foi instada a apresentar “o descritivo atualizado da área, com especial enfoque à extensão e definição do quanto se entende ser de alto risco”. Conforme restou consignado nesse processo, a área objeto da demanda, com croqui apresentado no documento SEI nº 018281431, o qual refere-se a duas áreas de risco geológico, quais sejam: a Ocupação Parque Brasilândia e um Loteamento Clandestino.

Assim, contata-se que há ineficiência e morosidade nos fluxos processuais analisados na amostra, prejudicando a efetividade no atendimento das ocorrências de ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental ou em áreas de risco, afetando ainda a tomada de providência de competência dos demais órgãos envolvidos.

3.9. O mapeamento das ocupações irregulares no Município de São Paulo e os eixos da política pública de prevenção, fiscalização e regularização de parcelamentos e ocupações irregulares

Sobre o conceito de políticas públicas na perspectiva operacional, Saraiva, E.¹⁶ afirma que:

[...] ela é um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, **preventivas** ou **corretivas**, destinadas a manter ou **modificar a realidade** de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

A política pública de prevenção aos parcelamentos e ocupações irregulares visa, portanto, ações preventivas tais como identificação de áreas ocupadas irregularmente e oferta de moradia adequada às populações de baixa renda como forma de evitar ocupações e ações corretivas de regularização fundiária, onde couber e em outros casos, a desocupação das áreas irregulares.

A política pública de prevenção aos parcelamentos e ocupações ilegais possui três eixos principais:

16 In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42

- A Fiscalização deve ser entendida como um misto de ações de identificação dos locais ocupados e de ações a serem realizadas para remoção de eventuais construções e para aplicação da legislação de uso do solo e do código de obras do município.
- A oferta de Habitação acessível e de Regularização fundiária como forma tanto de prevenção das ocupações irregulares como de atendimento das populações eventualmente removidas das áreas protegidas.
- Monitoramento tanto dos efeitos da Fiscalização, quanto da Oferta de Habitação acessível e da Regularização fundiária como forma de verificação da eficiência, eficácia e efetividades das ações realizadas e para identificar possíveis falhas nas interações entre os órgãos e nas sequências processuais.

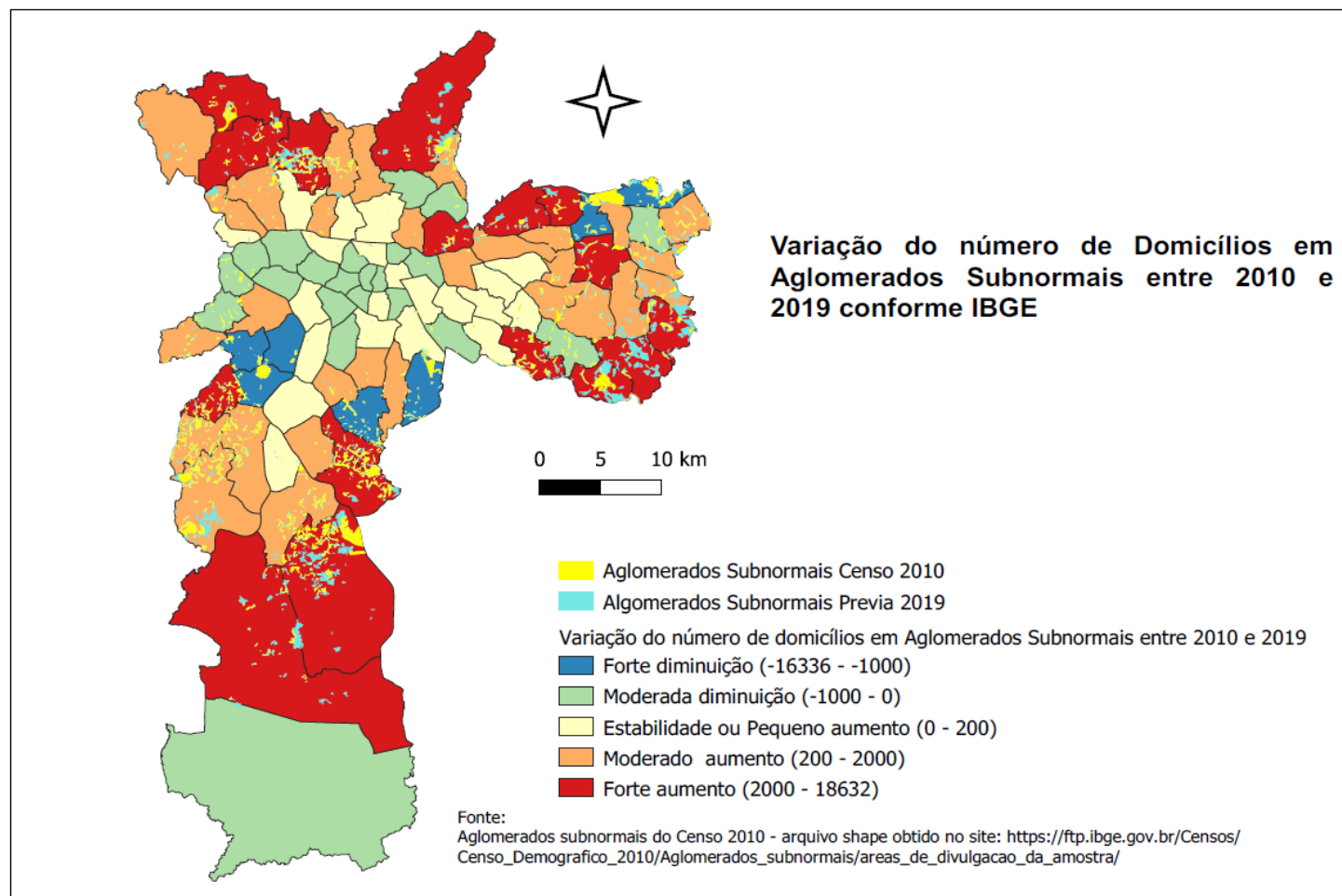
Para constatar e analisar a situação dos loteamentos irregulares e favelas em São Paulo, realizou-se uma pesquisa nos arquivos de imagens vetorizadas (formato .shp) do Geosampa e do IBGE, que foram colocadas em um projeto como camadas, a saber:

- Camada de Municípios do Estado de São Paulo (geosampa, conjunto de arquivos relativos a limites), da qual foi extraída a feição representativa do Município de São Paulo, com que foi construída uma nova camada;
- Camada com os Aglomerados Subnormais (favelas) existentes no Município de São Paulo, identificadas no Censo de 2010 e que foi obtida no site do IBGE;
- Camada com as favelas existentes no Município de São Paulo, obtida no site do GeoSampa, datada de 2016;
- Camada com os Aglomerados Subnormais (favelas) existentes no Município de São Paulo, identificadas na prévia do Censo de 2022, realizada em 2019 e que foi obtida no site do IBGE.

Com estas camadas foram preparadas tabelas de atributos dividindo a área dos aglomerados subnormais (2010) e das favelas pelos distritos em que se encontravam, com esta tabela foram calculados os percentuais de crescimento ou decréscimo das favelas nos respectivos distritos.

O resultado é apresentado no mapa representado na Figura 5:

Figura 5 Distritos de São Paulo segundo aumento ou diminuição da área de favelas entre 2010 e 2019



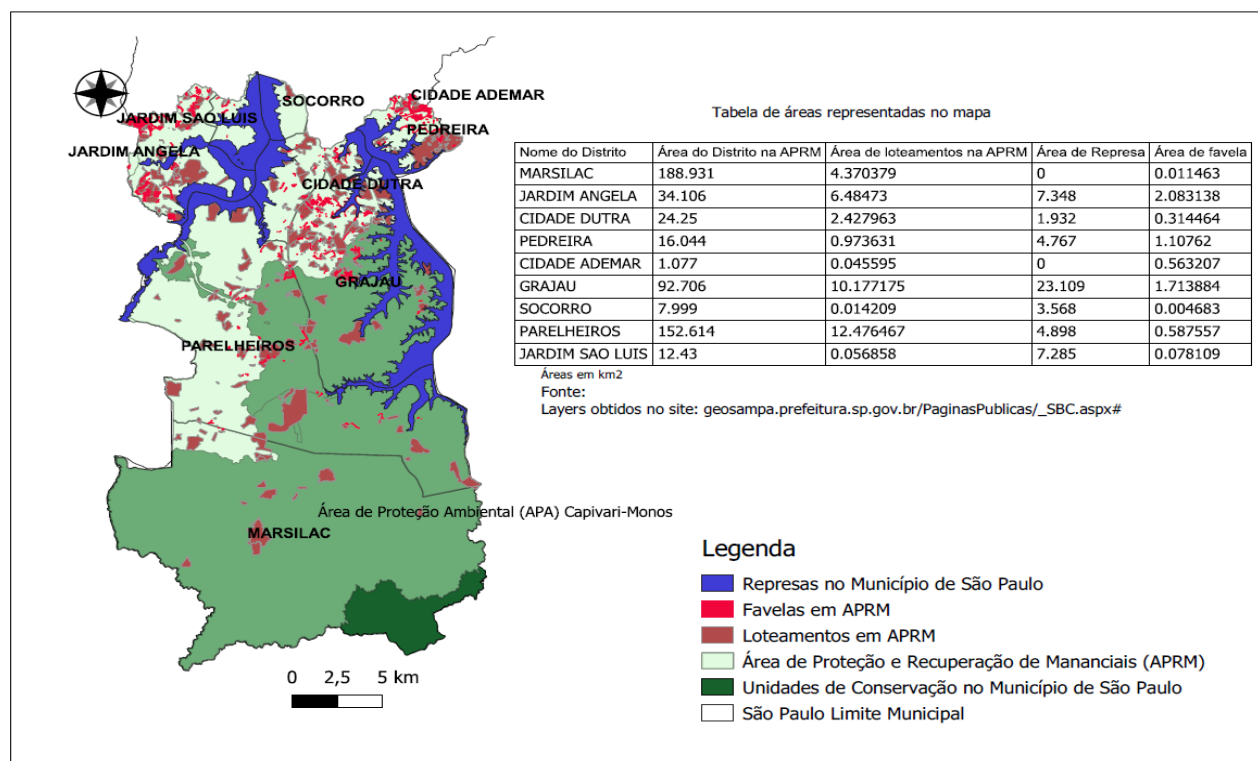
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Geosampa

Uma outra análise espacial foi feita a partir de:

- Camada com a delimitação das Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais, obtida no site geosampa para a qual foram separados os distritos inseridos nesta área e calculados as áreas de cada distrito inserido na APRM;
- Camada de loteamentos irregulares, obtida no site geosampa para o qual foram extraídos os loteamentos inseridos na APRM e divididos em distritos, sendo calculadas as áreas de loteamentos resultantes;
- Camada de favelas, obtida no site geosampa para a qual foram extraídas as favelas inseridas na APRM e divididas em distritos, sendo calculadas as áreas de favelas resultantes.
- Camada de Represas de onde se extraiu a área de represas situadas no Município de São Paulo, sobrepondo-se a camada construída com a feição dos limites do Município, a seguir a Camada de Represas foi dividida entre os distritos situados na APRM.

Estes procedimentos resultaram no mapa da Figura 6:

Figura 6- Distribuição das favelas e loteamentos irregulares nos distritos situados nas Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Geosampa

Analisando os dados relativos à Figura 5, no município de São Paulo, entre 2010 e 2019, segundo o IBGE, houve um aumento de mais de 86 mil domicílios em aglomerados subnormais.

O que se observa é que o Município de São Paulo tinha em 2016, conforme as camadas obtidas no GeoSampa, 1,33% de seu território com favelas, cerca de 20km², e 7,42% de loteamentos irregulares ou cerca de 113 km². Contudo, em alguns distritos na zona leste, como o de Sapopemba, chega-se a 35% do território ocupado por loteamentos irregulares e, na Vila Andrade, a proporção de favelas (Paraisópolis) chega a 8,49% do território. Ainda segundo essa fonte, somente 11 distritos não possuem loteamentos irregulares e 12 não possuem favelas.

Na Área de Proteção e Recuperação de Mananciais, observa-se que em alguns distritos a proporção do território ocupada por loteamentos irregulares chega a 23% da área do distrito, quando descontada a área ocupada pelo reservatório. Os Distritos mais distantes dos reservatórios, situados nas Áreas de Proteção Ambiental (APAs Bororé Colônia e Capivari Monos) apresentam crescimento da área de favelas. Nesta região somente o Distrito de Marsilac teve uma diminuição de favelas.

Portanto, a Figura 06 evidencia, com dados e informações da própria PMSP, os achados desta Auditoria Operacional em relação à deficiência, ineficácia e não efetividade da fiscalização de ocupações irregulares, ao descumprimento das legislações estadual e municipal e a ausência de eficácia e de efetividade das ações de promoção de habitação de interesse social e regularização de áreas de proteção ocupadas irregularmente e/ou sujeitas às limitações da LPUOS.

Das situações apresentadas nas figuras acima, portanto, emerge a necessidade da formulação de uma política pública que abranja de forma coordenada a prevenção, a fiscalização e a regularização de ocupações irregulares.

A figura a seguir, formatada pela equipe de auditoria a partir da experiência adquirida nas fases de planejamento e execução desta AOp, apresenta os órgãos responsáveis pela aplicação do

que a Equipe de Auditoria entende serem os 3 principais eixos da política pública para prevenir, fiscalizar e monitorar os parcelamentos e as ocupações irregulares no Município de São Paulo.

Figura 7 - Interação entre os 3 eixos das Políticas públicas para prevenção de parcelamentos e ocupações ilegais.



Fonte: própria

Dessa forma, diante da natureza de todos os achados e recomendações elencados, respectivamente, nos itens 4 e 5 deste Relatório, e considerando a característica matricial¹⁷ da gestão governamental que envolve a prevenção, fiscalização e regularização das ocupações irregulares em áreas municipais sujeitas à proteção ambiental e às limitações de uso e ocupação do solo, **recomenda-se**, com base na Seção IV e nos Anexos da Resolução nº 14/2019 do TCM/SP, que a Secretaria de Governo da PMSP coordene a elaboração de um Plano de Ação,

¹⁷ A idéia de Governo Matricial se posiciona na perspectiva de implementação de um modelo de governança social baseado em redes, na perspectiva intra e extragovernamental. **O Governo Matricial é um modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas (desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e organizações (ou parte delas) necessárias a sua implementação** (Caio Marini & Humberto Martins. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. (<https://docero.com.br/doc/nenex8c>: Acesso em: 01.10.2021).

integrando, a partir de uma atuação em rede, todas as Secretarias auditadas e todas as Subprefeituras do Município de São Paulo na busca pelos resultados a serem alcançados. Assim dispõe o art. 13, §§ 1º e 2º da Resolução nº 14/2019:

Seção IV

Do Plano de Ação

Art. 13 O Plano de Ação, elaborado pelo gestor em conformidade com determinação do Pleno, será enviado ao Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável uma única vez por igual período.

§1º – O Plano de Ação elaborado pelo gestor será publicado na íntegra na página eletrônica do Tribunal de Contas.

§2º – O atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação ensejará a aplicação das penalidades e a reiteração da determinação para sua apresentação, em conformidade com as disposições do Regimento Interno.

3.10. Análise dos Comentários dos Gestores

Conforme arts. 7º e 8º da Resolução nº 14/2019 do TCMSP¹⁸, foi encaminhado o Relatório Preliminar desta auditoria para as secretarias SMSUB, SVMA, SMUL, SEHAB, SMSU e Suprefeituras Parelheiros, M'Boi Mirim, Freguesia do Ó/Brasilândia, Capela do Socorro e Casa Verde/Cachoeirinha realizarem comentários antes da elaboração do Relatório Consolidado (Peças 51/55 e 62).

SMSUB

A SMSUB se manifestou à peça 52, apresentando os seguintes comentários sobre as recomendações 5.5 e 5.6 deste Relatório:

5.5. A SMSUB deve intensificar o seu papel complementar de articular os meios necessários ao cumprimento de ordens judiciais que envolvam a retomada de áreas públicas, bem como auxiliar tecnicamente as desocupações administrativas que sejam realizadas pela Municipalidade na defesa de seu patrimônio imobiliário e, de forma tempestiva e eficiente, deve fornecer às Subprefeituras apoio técnico e caminhões para apreensão de bens e máquinas, quando necessário. (Item 3.4.7.a);

¹⁸ Art. 7º Após elaboração do Relatório de Auditoria Operacional, este deverá ser enviado ao gestor para comentários.

Parágrafo único. O prazo para a apresentação dos comentários do gestor acerca dos achados e das recomendações contidos no Relatório de Auditoria Operacional será de 15 (quinze) dias úteis.

Art. 8º A Coordenadoria responsável pela auditoria operacional realizará as análises dos comentários apresentados pelo gestor e encaminhará o Relatório de Auditoria Operacional Consolidado ao Relator, para deliberação.

Com a ciência desta Secretaria na recomendação formulada, ressaltamos, no entanto, que esta Pasta não possui competência para fiscalização e monitoramento de áreas ocupadas de maneira irregular, consoante disposto no Decreto Municipal nº 48.832/2007. Frisamos que compete às Subprefeituras a vigilância e guarda de bens imóveis municipais, em seu respectivo âmbito de atuação, bem como a responsabilidade por tomar as providências imediatas para desocupação.

Ademais, no âmbito desta Secretaria, foi criado através da Portaria SMSP nº 45/2015 o Núcleo de Reintegração de Posse de Áreas Públicas, ao qual compete articular os meios necessários ao cumprimento de ordens judiciais que envolvam a retomada de áreas públicas, bem como auxiliar as desocupações administrativas que sejam realizadas pela Municipalidade na defesa de seu patrimônio imobiliário. Assim sendo, nota-se que compete a esta Pasta intervir somente em casos que houver ação judicial de reintegração de posse, especialmente fornecendo subsídios e meios necessários para que as Subprefeituras garantam o cumprimento de ordens judiciais.

Excepcionalmente, em havendo dificuldades por parte da Subprefeitura competente em realizar o desfazimento no local em que há ocupação irregular, poderá ser solicitado auxílio técnico a esta Secretaria, que poderá fornecer, por exemplo, caminhões para apreensão de bens e máquinas que estiverem no local.

5.6. Para o efetivo exercício do poder de polícia administrativa regulamentado nos procedimentos fiscais para aplicação das sanções previstas na LM nº 16.642/2017, DM nº 57.776/2017 e outras legislações, é imprescindível o investimento na carreira dos servidores competentes para realizar tais atribuições: os Agentes Vistores. Entretanto, a equipe de auditoria tomou ciência, nas reuniões virtuais com os gestores e técnicos das Subprefeituras e nos relatos nas respostas encaminhadas, da insuficiência do quadro de Agentes Vistores responsáveis pelo exercício do poder de polícia próprio da carreira. Dessa forma, recomenda-se à SMSUB a elaboração de um plano de reestruturação da carreira, não apenas visando o preenchimento dos cargos criados e vagos por meio de concursos público, como também buscando o aperfeiçoamento dos servidores por meio de treinamentos continuados. (Item 3.4.7.b);

Considerando a recomendação realizada, esta SMSUB informa que em virtude do TC 012319/2020, encaminhado por este Tribunal em momento anterior, esta Pasta através do seu departamento competente, DGEP - Departamento de Gestão de Pessoas, promoveu a reabertura do Processo SEI 6012.2018/0002774-7, instruindo-o com nova solicitação para abertura de Concurso Público de modo a suprir o atual déficit de agentes vistores.

No momento o processo em questão encontra-se em análise na Secretaria Executiva de Gestão – SEGES.

Em que se pese a recomendação quanto a elaboração de um plano de reestruturação da carreira, esta Pasta ressalta que se encontra em andamento um Projeto de Lei que tem como objetivo a modernização e valorização da carreira de agente vistor, inclusive de sua Gratificação de Produtividade Fiscal prevista na Lei nº 16.417/2016.

Contudo, do mesmo modo da solicitação de abertura de Concurso Público, informamos que o Projeto de Lei também encontra-se em análise na Secretaria Executiva de Gestão – SEGES.

Análise

No tocante à alegação da SMSUB de “não possuir competência para fiscalização e monitoramento de áreas ocupadas de maneira irregular, consoante disposto no DM nº 48.832/2007”, ressalta-se que no presente Relatório, na parte que descreve as atribuições da SMSUB, está evidente que as competências da pasta são as descritas no art. 10 da LM nº 13.399/02, *in verbis*:

DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E SUAS ATRIBUIÇÕES

Art. 10 - A Secretaria de Implementação das Subprefeituras - SIS fica transformada na Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSP, cabendo-lhe:

I - dar apoio gerencial e administrativo às decisões da Prefeita sobre o desempenho das Subprefeituras e suas solicitações;

II - realizar o acompanhamento gerencial das metas e atividades das Subprefeituras;

III - criar indicadores para dimensionar os recursos humanos e materiais para as Subprefeituras, a partir de padrões de qualidade e da realidade de cada região;

IV - propor à Prefeita e articular soluções para o bom desenvolvimento de relações intersetoriais e institucionais mantidas pela Subprefeitura;

V - avaliar o cumprimento das diretrizes gerais e setoriais na ação, no planejamento e na gestão regional exercida pelas Subprefeituras. (grifos nossos)

Assim, não houve recomendação desta Auditoria para que a SMSUB exerça diretamente as competências legais das Subprefeituras, mas recomendação para que a pasta intensifique as ações necessárias para o cumprimento das competências previstas nos incisos I ao V do art. 10 da LM nº 13.399/02, que estão plenamente vigentes há 20 anos.

Dessa forma, tratando especificamente das ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental, objeto desta AOp, ratifica-se a **Recomendação 5.5** encaminhada à SMSUB, destacando as competências legais que devem ser por ela exercidas, de forma que, quando da elaboração de um plano de ação, reste evidente o comprometimento da pasta, traduzido em ações efetivas, para a solução ou mitigação dos achados descritos no item 4 deste Relatório de AOp.

Quanto à **Recomendação 5.6**, a SMSUB traz relevantes informações sobre “a reabertura do Processo SEI nº 6012.2018/0002774-7, instruindo-o com nova solicitação para abertura de Concurso Público de modo a suprir o atual déficit de agentes vistoros”. Informa ainda que “o processo em questão encontra-se em análise na Secretaria Executiva de Gestão – SEGES”.

Ressalta que “se encontra em andamento um Projeto de Lei que tem como objetivo a modernização e valorização da carreira de agente vistor, inclusive de sua Gratificação de Produtividade Fiscal prevista na Lei nº 16.417/2016”. Contudo, informa que “o Projeto de Lei também se encontra em análise na Secretaria Executiva de Gestão – SEGES”.

Tendo em vista as informações encaminhadas, recomenda-se o encaminhamento da **Recomendação 5.6** à Secretaria Executiva de Gestão – SEGES, para que esta dê andamento à solicitação da SMSUB no SEI nº 6012.2018/0002774-7 e ao Projeto de Lei sobre a modernização e valorização da carreira de agente vistor.

SVMA

A SVMA não apresentou comentários para as conclusões e recomendações a ela referidas.

Análise

Diante da ausência de comentários do gestor da SVMA, ratificam-se as conclusões/achados 4.1/4.10 e 4.21/4.24 do Relatório Preliminar.

SMUL

A SMUL apresentou o seguinte comentário (peça 54):

Em atenção ao ofício em epígrafe encaminho o presente com a ciência desta Pasta quanto à recomendação constante do item 3.6.2 do Relatório Preliminar de Auditoria Operacional OS nº 2020.05412, ressaltando não haver mais nada a acrescentar quanto às atribuições desta Secretaria Municipal dentro dos Planos de Urbanização.

Análise

Diante da ausência de comentários do gestor da SMUL sobre os achados e as conclusões, ratificam-se as conclusões/achados 4.1/4.10 e a recomendação 5.12.

SEHAB

A SEHAB apresentou os seguintes comentários (peças 62 e 63):

Na peça 62, informa que:

Caso responda este Ofício, solicitamos indicar o Processo SEI 6014.2022/0000162-2.

Senhor Subsecretário,

Em atenção ao Ofício em epígrafe, sirvo-me do presente para enviar informações técnicas prestadas pela Secretaria Executiva do Programa Mananciais (SEHAB/MANANCIAIS), por meio de sua Divisão de Obras em Mananciais em docs. 058524421 e 059465559 e pela Coordenadoria de Regularização Fundiária (SEHAB/CRF) em docs. 058064787, 058150923, 058183339 e 058224501.

Nos documentos do processo SEI nº 6014.2022/0000162-2 encontram as seguintes informações (peça 63):

Informação SEHAB/MANANCIAIS/OBRAS Nº 058524421

Em atendimento ao solicitado por SEHAB/AJ em doc. 057738681, ciente do conteúdo do referido relatório e informamos que o Programa de Saneamento Ambiental das Bacias Billing's e Guarapiranga, vem realizando atividades e desenvolvendo trabalhos no sentido de mitigar os riscos gerados pela ocupação antrópica irregular das referidas áreas.

Neste sentido, este Programa foi criado com função específica para desenvolvimento de suas atribuições.

Quanto as demais atribuições apontadas pelo referido relatório, informamos que, este Programa não tem estas atribuições e sugerimos o encaminhamento do presente aos demais órgãos citados no referido relatório.

Informação SEHAB/CRF/DAC Nº 058064787

Conforme solicitação do SEI 057738681, o Relatório Preliminar SEI 057711396 deixa como recomendação Principal a criação de um plano de Ação Integrado a ser Coordenado pela Secretaria de Governo, juntamente com as Secretarias auditadas pelo Relatório.

No que diz respeito à SEHAB/CRF/DAC conforme especificado como atribuições desta Coordenadoria na FI 102 e 103/134 (SEI 057711396) esta Diretoria é responsável pelas análises dos processos de regularização em áreas particulares, cujo objetivo é a titulação dos beneficiados pelo processo.

A regularização é a última etapa a ser executada pela SEHAB, uma vez que, para se alcançar a regularização fundiária os loteamentos precisam possuir toda infraestrutura e eventuais riscos devem ser eliminados/ mitigados ou pelo menos estarem com obras programadas com cronogramas determinados.

SEHAB possui hoje uma Secretaria Executiva para as áreas de Mananciais e cremos que esta possa se manifestar melhor sobre os itens apontados no Relatório Preliminar.

Esta Diretoria se disponibilizar a participar do Plano de Ação Integrado conforme recomendação.

Encaminhamento SEHAB/CRF/DALIC Nº 058183339

Cientes das informações do documento SEI 057711396, contendo relatório do TCM com recomendações para atuação nas áreas de mananciais, em especial a criação de um Plano de Ação Integrado a ser coordenado pela Secretaria de Governo e com a participação das Secretarias auditadas.

Ressaltando que a atuação de SEHAB/CRF/DALIC está relacionada com a análise de estudos técnicos ambientais e elaboração de pareceres ambientais visando a regularização de núcleos urbanos informais, nos colocamos a disposição para participar do citado Plano de Ação Integrado no que compete à Divisão.

Análise

Informou que a SEHAB possui hoje uma Secretaria Executiva para as áreas de Mananciais.

Quanto ao Programa de Saneamento Ambiental das Bacias Billing's e Guarapiranga, informado nos comentários do gestor SEHAB, apesar de não constarem documentos ou processos juntados sobre o mesmo, verifica-se que estão em andamento ações vinculadas a esse programa, conforme a notícia veiculada no portal eletrônico da SEHAB¹⁹, onde consta que a “prefeitura realiza urbanização e construção de unidades habitacionais na Favela Guaicuri, com investimentos de R\$ 197 milhões, obra localizada próximo a represa Billings beneficiará 2.564 famílias e faz parte do Programa Mananciais”.

Ao comentar que a “regularização é a última etapa a ser executada pela SEHAB, uma vez que, para se alcançar a regularização fundiária os loteamentos precisam possuir toda infraestrutura e eventuais riscos devem ser eliminados/ mitigados ou pelo menos estarem com obras programadas com cronogramas determinados”, a pasta evidencia a setorização e fragmentação

¹⁹ <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/index.php?p=326301>. (Acesso em 09.08.2022)

da estruturação da política pública de regularização fundiária em áreas de mananciais, sem que haja planejamentos conjuntos e ações articuladas com outras pastas.

Essa AOp, portanto, recomenda que o Plano de Ação, coordenado, preferencialmente, pela Secretaria de Governo do Município, promova a intersetorialidade como estratégia de gestão pública democrática do conflito aparente entre direito à moradia *versus* direito ao meio ambiente equilibrado, de forma a responder à setorização e à fragmentação, responsáveis pela ineficiência, ineficácia e não efetividade da política pública de prevenção e fiscalização de ocupações irregulares em áreas protegidas.

Sobre intersetorialidade em políticas públicas, assim define o pesquisador Luciano A. Prates Junqueira²⁰:

[...] a intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses.

Tratando sobre conceitos básicos para intervenções habitacionais, as pesquisadoras Rosangela Paz e Kleyd Taboada²¹ afirmam que:

É nos territórios que a intersetorialidade se materializa como condição essencial para a implementação de serviços públicos integrados, como resposta à multidimensionalidade da pobreza e à segregação socioespacial. Assim, territorialidade e intersetorialidade potencializam as intervenções públicas, ampliando possibilidades e efetividade das ações integradas e desenvolvidas através da construção de diagnósticos, programas, ações e com responsabilidades compartilhadas.

Dessa forma, os comentários trazidos pela SEHAB reforçam os achados 4.1/4.10, 4.25/4.27 e a recomendação 5.13 do Relatório Preliminar, os quais são ratificados.

SMSU

A SMSU não apresentou comentários para as conclusões e recomendações a ela referidas.

²⁰ JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Santiago, Chile, oct. 2005.

²¹ PAZ, Rosangela D. O. da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Conceitos básicos para intervenções habitacionais. In: Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social Ministério das Cidades. Curso a Distância, 2010.

Análise

Diante da ausência de comentários do gestor da SMSU sobre os achados e conclusões, ratificam-se as conclusões/achados 4.1/4.10 e 4.28 do Relatório Preliminar.

Suprefeitura Parelheiros

A Suprefeitura Parelheiros apresentou os seguintes comentários (peça 53):

No que tange às ações fiscalizatórias, a grande maioria das vistorias são destinadas ao combate das ocupações irregulares e dos loteamentos clandestinos em áreas de INCRA em que não há cadastros ou levantamento fundiário por parte da Prefeitura de São Paulo, bem como inexistência de qualquer convênio com o INCRA ou Cartório de Registro Imobiliário, dificultando a identificação dos responsáveis pelos parcelamentos e ocupantes dos respectivos lotes.

O Cadastro disponível na PMSP, com qualificação dos responsáveis, refere-se apenas aos loteamentos regulares, que possuem lançamento de IPTU.

Ademais, a legislação vigente é burocrática e preceitua que o infrator deve ser intimado pessoalmente, e devidamente qualificado nos autos, bem como que a Administração Pública deve fazer constar prova inequívoca da sua notificação e localização, o que dificulta a fiscalização em relação aos ocupantes dos lotes;

Esclarecemos ainda que:

O Sistema de Gerenciamento de Fiscalização – SGF (Tablet) não permite por si só a tramitação de suas informações, o que engendra a necessidade de criação de processos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, gerando maior burocracia nos procedimentos, visto que os dois sistemas não se comunicam.

Quando os loteamentos se encontram cerrados por muros e portões fechados, as ações fiscalizatórias dependem de análise e parecer jurídico de SMSUB/AJ e ensejam outras dificuldades.

As ações de fiscalização da Subprefeitura são planejadas e executadas através de prévio agendamento das demandas de acordo com a disponibilidade dos recursos humanos, dificuldades de execução, periculosidade, bem como a localização da área a ser fiscalizada (área territorial da Subprefeitura é de aproximadamente 360,6 km²).

Ressaltamos que, tendo em vista a grande e crescente quantidade de demandas que necessitam ser realizadas diariamente, bem como a periculosidade existente na Região, todas as demandas e ações fiscalizatórias da Subprefeitura são previamente agendadas com pedido de apoio à GCM Ambiental para segurança dos agentes vistoristas e demais operários.

Nas vistorias os Agentes Vistoristas da Subprefeitura atuam atendendo procedimento estabelecido na Lei Municipal nº 16.402/2016, artigos 149, 150 e seguintes, bem como Decreto Municipal nº 57.443/2016, artigo 15 e seguintes.

Em relação ao mencionado artigo 9º, parágrafo 2º, do Decreto Municipal nº 57.443/16, esclarecemos que o mesmo se refere ao funcionamento irregular de atividades.

Finalmente, informamos que:

Ainda não houve alteração e modernização da legislação para criação de procedimentos mais eficazes e menos burocráticos para contenção dos parcelamentos irregulares.

Os procedimentos de fiscalização seguem através de processos SEI e agendamento de vistorias com pedidos de apoio à GCM Ambiental, para assegurar quanto aos aspectos da segurança dos agentes fiscalizadores, visando ao atendimento às solicitações e requisições de diversos Órgãos Municipais, especialmente a GCM Ambiental, bem como do Ministério Público, DIIMA – DPPC, Polícia Militar, Polícia Militar Ambiental, e outros.

Nesse sentido, colocamo-nos à disposição no intuito de contribuirmos para o presente trabalho no que for necessário.

Análise

Inicialmente, a partir dos comentários do gestor da SUB-PA, acrescentam-se os seguintes achados:

[...] não há cadastros ou levantamento fundiário por parte da Prefeitura de São Paulo, bem como inexistência de qualquer convênio com o INCRA ou Cartório de Registro Imobiliário, dificultando a identificação dos responsáveis pelos parcelamentos e ocupantes dos respectivos lotes. O Cadastro disponível na PMSP, com qualificação dos responsáveis, refere-se apenas aos loteamentos regulares, que possuem lançamento de IPTU.

O Sistema de Gerenciamento de Fiscalização – SGF (Tablet) não permite por si só a tramitação de suas informações, o que engendra a necessidade de criação de processos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, gerando maior burocracia nos procedimentos, visto que os dois sistemas não se comunicam.

No tocante aos comentários sobre a burocracia dos procedimentos fiscalizatórios regulamentados na legislação vigente, disponibilidade dos recursos humanos, dificuldades de execução, periculosidade, bem como a localização da área a ser fiscalizada (área territorial da Subprefeitura é de aproximadamente 360,6 km²), recomenda-se que, durante a elaboração do Plano de Ação coordenado pela Secretaria Municipal de Governo, sejam debatidos os aspectos legais, técnicos e gerenciais que podem ser alterados/modernizados para conferir mais eficiência, eficácia e efetividade à fiscalização.

Quanto ao procedimento descrito no art. 9º, § 2º, do DM nº 57.443/16, também se aplica às ocupações irregulares, tendo em vista que o citado decreto regulamenta os artigos 26, 139 a 153 e 176 da LM nº 16.402/2016, na qual, no art. 149, consta como espécie de uso irregular os parcelamentos irregulares, *in verbis*:

Seção III

Dos Parcelamentos Irregulares

Art. 149. Aqueles que executarem parcelamento do solo, em qualquer de suas modalidades, sem prévia aprovação do respectivo projeto pela Prefeitura do Município de São Paulo, ou em desacordo com o projeto aprovado e não lograrem comprovar sua regularização, ficam sujeitos às seguintes sanções:(Regulamentado pelo Decreto nº 57.443/2016)

I - multa, aplicada no momento da vistoria inicial, no valor estabelecido no Quadro 5 desta lei;

II - intimação, lavrada simultaneamente à imposição da multa, para que, no prazo de 10 (dez) dias, apresentem a documentação que comprove a regularidade do parcelamento do solo.

§ 1º A multa pelo não atendimento à intimação prevista no inciso II do “caput” deste artigo será renovada automaticamente a cada 30 (trinta) dias, até que seja comunicada pelo responsável, por escrito, ao órgão municipal competente, a comprovada regularização ou paralisação total da execução do loteamento e das obras ou edificações nele localizadas.

§ 2º Na falta de documento no local das obras que comprove a sua regularidade, além da multa e da intimação, serão adotadas as seguintes medidas:

I - apreensão de máquinas, veículos e equipamentos que estejam sendo utilizados na implantação do parcelamento;

II - apreensão ou inutilização de materiais de construção.

§ 3º No caso das edificações não autorizadas, serão aplicadas as seguintes penalidades:

I - multa e embargo de cada edificação, nos termos do Código de Obras e Edificações (COE), vigente na época da constatação da irregularidade;

II - apreensão ou inutilização dos materiais de construção;

III - intimação dos responsáveis para desfazerem voluntariamente as obras, ampliações ou edificações em parcelamento não consolidados, no prazo de 2 (dois) dias.

§ 4º O não atendimento à intimação prevista no inciso III do § 3º deste artigo acarretará a demolição das obras, ampliações ou edificações, que deverá ser previamente autorizada pelo Subprefeito competente mediante despacho fundamentado proferido no processo administrativo correspondente.

§ 5º A qualquer tempo, poder ser apreendido todo material utilizado para promoção de venda e compra de lotes, tais como plantas, propostas de venda e compra, faixas e papéis de propaganda.

§ 6º Para efeito do disposto neste artigo, considera-se:

I - infrator o proprietário ou seu sucessor a qualquer título, o possuidor do imóvel, ou, ainda, as associações, cooperativas ou imobiliárias que promoverem a ocupação irregular;

II - Parcelamento Consolidado aquele que apresenta vias dotadas de iluminação pública, guias e sarjetas, e que tenha suas edificações dotadas de redes de água encanada, esgoto e eletricidade implantados oficialmente pelas empresas concessionárias de serviços públicos.

Assim, ratifica-se, para todas as subprefeituras, o achado 4.12, porquanto para a efetiva realização das atividades de fiscalização é necessário cumprir com os procedimentos previstos no art. 9º, § 2º, do DM nº 57.443/16.

Dessa forma, os comentários trazidos pela Suprefeitura Parelheiros corroboram os achados 4.1/4.10, 4.11/4.12 e a recomendação 5.6 do Relatório Preliminar, os quais são ratificados.

Suprefeitura M'Boi Mirim

A Suprefeitura M'Boi Mirim não apresentou comentários para as conclusões e recomendações a ela referidas.

Análise

Diante da ausência de comentários do gestor da Suprefeitura M'Boi Mirim sobre os achados e conclusões, ratificam-se as conclusões/achados 4.1/4.10 e 4.13 do Relatório Preliminar.

Suprefeitura Freguesia do Ó/Brasilândia

A Suprefeitura Freguesia do Ó/Brasilândia apresentou os seguintes comentários (peça 55):

Com a ciência do inteiro teor do TC 15.737/2020 - Peça 26 (Relatório Preliminar de Auditoria Operacional, referente às ocupações irregulares em áreas proteção ambiental ou em desconformidade com o Plano Diretor da cidade de São Paulo), elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal de Contas.

Um texto altamente esclarecedor da realidade da Prefeitura, em suas secretarias, em suas subprefeituras, quanto à verificação da eficácia, eficiência e efetividade das ações preventivas, fiscalizatórias e de regularização das áreas ocupadas irregularmente, principalmente a eficácia da tempestividade das ações necessárias à remoção de construções. Didático, também, ao mostrar que a política pública de prevenção aos parcelamentos e ocupações ilegais possui três

eixos principais: fiscalização, oferta de habitação acessível e de regularização fundiária e monitoramento dos efeitos das duas primeiras. E que os órgãos responsáveis por estes eixos (ou tripé) são:

1) Fiscalização: Subprefeituras, SVMA, SMSU, PM Ambiental; 2) Habitação Acessível e Regularização Fundiária: AEHAB e SMUL; 3) Monitoramento: Secretaria de Governo.

Arremata brilhantemente: “Considerando a característica matricial da gestão governamental que envolve a prevenção, fiscalização e regularização das ocupações irregulares em áreas municipais sujeitas à proteção ambiental e às limitações de uso e ocupação do solo, recomenda-se que a Secretaria de Governo da PMSP coordene a elaboração de um Plano de Ação, integrando, a partir de uma atuação em rede, todas as Secretarias auditadas e todas as Subprefeituras do Município de São Paulo na busca pelos resultados a serem alcançados.” (item 3.9 - grifos nossos)

Entretanto, nenhum plano funcionará sem o elemento humano, sem pessoas para implementá-los.

De nada adiantará estabelecer planos de ação e promover a integração dos planos, sem agentes fiscalizadores suficientes para tal fim.

Neste sentido, destacamos, do relatório, os seguintes parágrafos, de grande lucidez:

"Porém, o que se verifica é que a falta de pessoal e a ausência das fiscalizações integradas são consideradas como fundamentais para evitar as ocupações irregulares." (item 3.4.6, d)

"Para o efetivo exercício do poder de polícia administrativa regulamentado nos procedimentos fiscais para aplicação das sanções previstas na LM nº 16.642/2017, DM nº 57.776/2017 e outras legislações, é imprescindível o investimento na carreira dos servidores competentes para realizar tais atribuições: os Agentes Vistores. Desse modo, recomenda-se à SMSUB a elaboração de um plano de reestruturação da carreira, não apenas visando o preenchimento dos cargos criados e vagos por meio de concurso público, como também buscando o aperfeiçoamento dos servidores por meio de treinamentos continuados."

É imprescindível, é extremamente necessário “repor o corpo técnico fiscalizatório da SVMA e das Subprefeituras. O déficit é gigantesco,” (item 3.4.6, d)

A lei 10.224, de 15 de dezembro de 1986, que criou a carreira de agente vistor, em seu Anexo Único, revelava a “situação nova” da categoria que contaria com o total de 1.200 (mil e duzentos) Agentes Vistores.

Em 1.985, segundo Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1985 - publicação: 1986. Fundação SEADE, a população em São Paulo era estimada em 9.016.877 habitantes. Em 1986, deveríamos ter 1.200 agentes vistores, conforme a Lei 10.224.

Se em 2021 tínhamos uma população estimada em 12.396.372, segundo o IBGE, por uma simples regra de três, para atualizar, deveriam laborar, na Prefeitura de São Paulo, uns **1.649 agentes vistores**, com uma média de **53 agentes vistores para cada subprefeitura**.

Portanto, foi modesto o Sr. Supervisor de Fiscalização da Subprefeitura Capela do Socorro quando disse que precisava de apenas 32 agentes vistores, considerando que dispunha de apenas um durante a pandemia. (item 3.4.6, e)

Aqui, em Freguesia-Brasilândia, no momento, temos 7 agentes vistores, mas 1 está prestes a assumir cargo em comissão em outra Subprefeitura, dois se aposentam em 1 ano, ficaremos com apenas 4 e excetuando o Supervisor restarão apenas 3 ativos, em campo.

A maioria da classe sofre pressão não apenas com a demanda crescente de posturas a atender, mas com o controle externo de diversos órgãos, municipais, estaduais, legislativo, judiciário, polícias. Muitos, desanimados, procuram outros concursos, outras funções.

A continuar esse cenário, nossas ações tenderão à ineficiência, ineficácia e inefetividade, principalmente intempestividade das ações necessárias à remoção de construções, porque em face deste tipo de fiscalização, complexa, insalubre, até perigosa, como a de parcelamentos irregulares e invasões de áreas verdes e mananciais; que não se constitui só de multas, mas de apreensões, prisões, demolições; é necessário dispor de uma grande equipe de agentes vistores. Da mesma forma quanto aos agentes ambientais.

Análise

O comentário dos gestores da Suprefeitura Freguesia do Ó/Brasilândia confirma os achados desta AOp no tocante à fiscalização e, conseqüentemente, à urgência de um maior investimento nas carreiras de agente vistor (concurso e valorização), corroborando com a recomendação do **item 5.6**.

O gestor não teceu comentários sobre o achado 4.15 do Relatório Preliminar, no qual se evidencia, em um caso específico, a ineficácia da multa, isoladamente, como instrumento para se obter a regularização de ocupações irregulares.

Dessa forma, os comentários trazidos pela Suprefeitura reforçam os achados 4.1/4.10, 4.15 e a recomendação 5.6 do Relatório Preliminar, os quais são ratificados.

Suprefeitura Capela do Socorro

A Suprefeitura Capela do Socorro não apresentou comentários para as conclusões e recomendações a ela referidas.

Análise

Diante da ausência de comentários do gestor da Suprefeitura Capela do Socorro sobre os achados e conclusões, ratifica-se as conclusões/achados 4.1/4.10 e 4.16/4.17 do Relatório Preliminar.

Suprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha

A Suprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha apresentou os seguintes comentários (peça 51):

Conforme se denota do relatório, esta Subprefeitura vem tomando as providências a seu cargo a contento, vez que nada obstante as dificuldades a que nos deparamos, temos logrado êxito em manter a fiscalização nos locais e impedindo novas ocupações, o que inclusive ensejou recuperação da mata nativa, conforme inclusive consignado no relatório Preliminar de Auditoria Operacional, em voga, comprovado por sobrevôo com drone, realizado em 27/11/2021, juntado sob o SEI nº 055950661, do Processo 6033.2021/0001108-5.

Salutar esclarecer que temos mantido constante interação com os diversos agentes públicos envolvidos (GCM, Procuradoria, SVMA, SEHAB, SMSUB) para obtermos melhores resultados, o que está rendendo frutos, vez que quase que imediatamente às novas ocupações em áreas verdes, já começamos ação fiscal para os locais de nossa competência, sendo imperioso transcrever o comando legal constante do Decreto 48.832/2007, que assim determina:

[...]

Considerando as disposições supratranscritas, quando a área objeto de invasão não é de nossa competência, imediatamente informamos à Secretaria responsável para a adoção das providências pertinentes, conforme pode se denotar dos processos 6033.2021/0001994-9, 6027.2018/0004372-8, 6067.2020/0012599-0, exemplificativamente.

Informa-se no ensejo, que a esta Subprefeitura incumbe a atividade fiscalização para identificação dos locais irregularmente ocupados, bem como articulação entre os entes competentes para auxílio em desfazimento, quando pertinentes, atividades que temos obtido bons resultados, vez que, repise-se, quase que imediatamente às invasões constatadas, ocorre a ação fiscal.

Tanto é crível a informação que temos no item 4.18 do relatório, a menção de que foram identificadas boas práticas por esta Subprefeitura, que, dentro de suas atribuições tem logrado êxito em monitorar, fiscalizar e auxiliar remoção de locais eventualmente invadidos.

Com relação às recomendações propostas, manifestamos nossa inteira disposição em colaborar, dentro de nossas atribuições, com os diversos entes Municipais envolvidos, para que possamos alcançar resultados ainda mais efetivos.

Análise

Os comentários do gestor da Suprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha não agregam novas informações sobre o conteúdo dos achados, contudo, reforçam a necessidade da elaboração de um Plano de Ação coordenado e igualmente aplicável a todas as secretarias auditadas e a todas subprefeituras do PMSP.

Dessa forma, ratificam-se as conclusões/achados 4.1/4.10, a recomendação 5.6 e a boa prática identificada no item 4.18, todos do Relatório Preliminar.

4. CONCLUSÕES/ACHADOS

Da análise e resultados alcançados, destacam-se as seguintes conclusões/achados, com a seguinte divisão por órgão auditado:

SMSUB, SVMA, SMUL, SEHAB, SMSU E SUPREFEITURAS PARELHEIROS, M'BOI MIRIM, FREGUESIA DO Ó/BRASILÂNDIA, CAPELA DO SOCORRO E CASA VERDE/CACHOEIRINHA

4.1. A partir de uma pesquisa realizada nos arquivos de imagens vetorizadas (formato .shp) do Geosampa e do IBGE, que foi colocada em um projeto como camadas (ver Figuras 05 e 06), o Município de São Paulo tinha em 2016 1,33% de seu território com favelas, cerca de 20km², e 7,42% de loteamentos irregulares ou cerca de 113 km², contudo, em alguns distritos na zona leste, como o de Sapopemba, chega-se a 35% do território ocupado por loteamentos irregulares e, na Vila Andrade, a proporção de favelas (Paraisópolis) chega a 8,49% do território. Somente 11 distritos não possuem loteamentos irregulares e 12 não possuem favelas. **(Item 3.9);**

4.2. Em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais - APRM, observa-se que em alguns distritos a proporção do território ocupada por loteamentos irregulares chega a 23% da área do distrito, quando descontada a área ocupada pelo reservatório. Os Distritos mais distantes dos reservatórios, situados nas Áreas de Proteção Ambiental (APAs Bororé Colônia e Capivari Monos) apresentam crescimento da área de favelas. **(Item 3.9);**

4.3. De forma global, em razão de todas as conclusões/achados desta Auditoria Operacional, restou constatado que as normas do PDE, LPUOS e as demais normas estaduais de proteção dos mananciais, que disciplinam as políticas e as ações ambientais de prevenção,

de fiscalização, de monitoramento, de planejamento urbano, de saneamento, de abastecimento de água e de proteção de áreas verdes e espaços livres e que contemplam a proteção e recuperação de mananciais e nas APAs municipais Capivari- Monos e Bororé-Colônia, possuem baixa aderência junto aos seus destinatários, os gestores públicos municipais, prejudicando a eficácia e a efetividade (eficácia social) de seus dispositivos. **(Item 3 - Resultado da Auditoria Operacional);**

4.4. A regulamentação técnica estadual do método de análise dos pedidos de compatibilização entre as leis específicas e os planos diretores e as leis municipais de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano está prevista na Resolução SMA nº 142/2018, posterior, portanto, ao PDE e a LPUOS municipais. Contudo, a partir de informações obtidas no Portal Mananciais da SIMA, onde constam os municípios que já tiveram sua legislação compatibilizada com a Lei específica do manancial, constatou-se que o município de São Paulo não está entre os que promoveram a devida compatibilização. **(Itens 3.3.1.c e 3.3.2);**

4.5. O Grupo de Fiscalização Integrada, previsto na Lei Estadual nº 13.579/2009, é o principal instrumento definido pelo legislador para garantir a eficácia e a efetividade das ações de proteção das áreas de mananciais. Apesar das legislações que regulamentam as APRMs datarem de 2006 e 2015, somente no ano 2020 foram instituídos os procedimentos para a formação dos Grupos de Fiscalização Integradas, sendo que o Município de São Paulo participa apenas da APRM-AJ, conforme disposto no art. 3º da Resolução SIMA nº 37/2020, ou seja, não há a previsão expressa de participação da PMSP nas resoluções relativas à APRM-B e à APRM-G. Dessa forma, a inexistência de previsão expressa de participação da PMSP em todos os grupos prejudica a efetividade do alcance dos resultados da fiscalização. **(Item 3.3.1.d);**

4.6. A Operação Integrada de Defesa das Águas (OIDA) foi retomada, com seu primeiro Plano de Ação Anual constando da minuta do novo convênio firmado em março de 2020 e a nomeação dos representantes da Prefeitura de São Paulo foi feita através da Portaria PREF- 779 de 24 de julho de 2020, que foi atualizada pela atual Portaria PREF- 999 de 29 de julho de 2020. Constatou-se que o Convênio que renovou a OIDA foi publicado no DOC em formato de

minuta, embora esteja assinado pelas partes, PMSP e o Governo do Estado de São Paulo **(Item 3.3.1.g);**

4.7. A Operação Integrada de Defesa das Águas passou descontinuidades frequentes e teve simplificada a sua atuação deixando de contar com a participação da sociedade civil. Não obstante, há notícias de que foram realizadas diversas operações conjuntas em 2020 e 2021, com apreensão de materiais e detenção de desmatadores. **(Item 3.3.1.g);**

Boas práticas identificadas: Notícias veiculadas na página da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente dão conta de que foram realizadas pelo menos duas operações conjuntas com a Prefeitura na região de Parelheiros. Já na região do manancial da Billings, foram feitas duas operações, em que foram detidas 14 pessoas que participavam da comercialização de lotes irregulares e que deverão responder por crimes contra a flora (Lei de Crimes Ambientais) e por parcelamento ilegal (Código de Obras, LPUOS e PDE). **(Item 3.3.1.g);**

4.8. A Lei Estadual nº 9.866/1998 apresenta os parâmetros básicos que definem as subáreas na qual a área da bacia do manancial é subdividida. Estas subáreas não coincidem com as zonas da LPUOS. O art. 15 dessa lei possibilita o remanejamento dos parâmetros urbanísticos, desde que mantidas a Carga Meta Total e a Carga Meta Referencial. Para tanto é necessária uma modelagem matemática, que não foi realizada PMSP, para verificar se os parâmetros das zonas da LPUOS atingem as metas da lei. **(Item 3.3.2);**

4.9. A Resolução SMA nº 142/2018, em seu art. 4º, prevê que as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) não estão sujeitas à metodologia de compatibilização, desde que sua área não exceda 5% da área total do Município inserida na bacia do manancial, devendo estas áreas ser apresentadas à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que atualmente foi substituída pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA). Não foram encontradas evidências do cumprimento da Resolução SMA nº 142/2018 **(Item 3.3.2);**

4.10. O cálculo das áreas de ZEIS em relação à bacia demonstrou que existem 162 áreas de ZEIS 1, totalizando 16,2 km² e para a ZEIS 4, são 44 áreas totalizando 2,3 km². Deste modo, as áreas de ZEIS situadas na bacia do manancial representam cerca 18,5 km² ou 7,9% da área

do município inserida na bacia do manancial, resultando-se que há necessidade de se compatibilizar essas áreas à Lei específica do Guarapiranga. **(Item 3.3.2);**

SMSUB e Subprefeituras Parelheiros, M'Boi Mirim, Freguesia do Ó/Brasilândia, Capela do Socorro e Casa Verde/Cachoeirinha

4.11. A partir da amostra de processos encaminhados, identificou-se que em um número considerável deles os autos de fiscalização, isoladamente, não foram plenamente efetivos para a reversão da situação irregular, gerando ainda a existência de mais de um processo SEI e de diversos autos de fiscalização para um mesmo caso. Verificou-se assim uma ineficiência processual em decorrência da abertura de processos para dar prosseguimento a uma mesma demanda de fiscalização. **(Item 3.4.6.b);**

4.12. Na lista de processos encaminhados, não foram identificados processos que passaram para a fase de inquérito policial, quando caracterizada a situação prevista no art. 9º, § 2º do DM nº 57.443/16. **(Item 3.4.6.b);**

4.13. Conforme consta nos comentários do gestor da Subprefeitura Parelheiros, não há cadastros ou levantamento fundiário por parte da Prefeitura de São Paulo, bem como inexistência de qualquer convênio com o INCRA ou Cartório de Registro Imobiliário, dificultando a identificação dos responsáveis pelos parcelamentos e ocupantes dos respectivos lotes. O Cadastro disponível na PMSP, com qualificação dos responsáveis, refere-se apenas aos loteamentos regulares, que possuem lançamento de IPTU **(Item 3.10);**

4.14. Conforme consta nos comentários do gestor da Subprefeitura Parelheiros, o Sistema de Gerenciamento de Fiscalização – SGF não permite por si só a tramitação de suas informações, o que engendra a necessidade de criação de processos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, gerando maior burocracia nos procedimentos **(Item 3.10);**

4.15. Em relação à Subprefeitura de M'Boi Mirim, a análise dos processos que envolvem o local identificado como Ângelo Tarchi / Benjamim Cosin demonstrou uma ineficiência na gestão

processual das demandas, contribuindo para a morosidade dos processos e a consequente ineficácia e não efetividade das ações fiscalizatórias realizadas. **(Item 3.4.6.c);**

4.16. Em relação à Subprefeitura da Freguesia do Ó/Brasilândia, os processos relativos aos Casos 26 e 34 são relevantes para demonstrar a ineficiência, ineficácia e não efetividade dos processos fiscalizatórios em ocupações irregulares **(Item 3.4.6.d);**

4.17. A aplicação de multas parece não surtir efeito para a regularização de alguns parcelamentos irregulares, como, por exemplo, para determinado caso da Subprefeitura Freguesia do Ó/Brasilândia, onde o valor dessas multas totalizou cerca de R\$ 66 milhões. **(Item 3.4.6.d);**

4.18. Em relação à Subprefeitura Capela do Socorro, a mesma evidenciou a ausência de equipamentos para remoção de máquinas apreendidas, apontando a ineficiência do sistema de emissão de multa, a qual é gerada automaticamente, sempre a partir de um novo processo. **(Item 3.4.6.e);**

4.19. Na Subprefeitura Capela do Socorro, foi citado relato enviado ao Subprefeito pelo Supervisor de Fiscalização, no qual informa a necessidade da unidade é de 32 agentes vistoristas, mas que, no momento, havia apenas 1 agente vistorista em atividade. **(Item 3.4.6.e);**

4.20. Com relação à Subprefeitura Casa Verde/Cachoeirinha, houve Processo encaminhado que apresentou algumas ações realizadas e os resultados obtidos.

Boas Práticas identificadas: as ações de desocupação relatadas na Peça 15, que resultaram de ação judicial, onde o maior fundamento apresentado foi a situação de vulnerabilidade geológica, resultaram na recuperação da vegetação da área situada na margem direita do Córrego do Bispo. No Processo, há ainda o monitoramento da área através de sobrevoo de drones para monitoramento dos resultados e verificação da existência de novas ocupações. O Relatório Técnico mostra que houve recuperação da vegetação e indica que não houve nova ocupação da área. **(Item 3.4.6.f);**

4.21. A tempestividade das ações necessárias à remoção de construções irregulares é fundamental para a eficácia da fiscalização, restando evidente, quando se compara os Casos 34 (Parque Brasilândia – Favela Capadócia) e 27 (Córrego do Bispo). **(Item 3.4.6.f);**

4.22. Conforme análise dos Relatórios da Função de Governo Urbanismo (TC/000940/2019, TC/006619/2020 e TC/007773/2021), observa-se que, diferentemente do planejamento orçamentário referente à função gestão ambiental, na função de governo

urbanismo, não há, dentro dos Programas avaliados (3005 - Promoção da sustentabilidade ambiental, 3009 - Melhoria da mobilidade urbana universal e 3022 - Requalificação e Promoção da Ocupação dos Espaços Públicos), um projeto/atividade voltado para fiscalização e monitoramento, atividades-fim essenciais que compõem o rol das competências legais atribuídas à SMSUB e às Subprefeituras. **(Item 3.4.8);**

SVMA

4.23. Dentre os 28 processos fiscalizatórios em parques e APAs apresentados pela SVMA, constata-se que somente em um deles existem autos de infração e autos de multa emitidos. Nos demais processos, constata-se muitos encaminhamentos e poucos atos conclusivos que permitam demonstrar a eficácia e/ou a efetividade das suas ações de fiscalização. **(Item 3.5.2);**

4.24. Da vistoria eletrônica dos processos da amostra encaminhados pela SVMA, é possível assegurar que há ineficiência e morosidade no fluxo de informações que dão vazão as demandas que dão início aos processos de fiscalização no âmbito das coordenadorias e/ou divisões competentes do órgão. Por exemplo, em determinado processo, foram dois meses tramitando para identificar a duplicidade e ainda verificar que a área é objeto de medidas administrativas desde de 2013, em um processo físico que não foi informado na lista de processos encaminhados na resposta e que já deveria estar digitalizado. Em outro processo, aproximadamente 08 (oito) meses depois do recebimento da denúncia, após diversos encaminhamentos no processo, ainda está pendente o início dos procedimentos fiscalizatórios por parte da SVMA **(Item 3.5.2);**

4.25. A partir da lista de processos encaminhada pela SVMA, constata-se que, dos 91 casos apresentados no dossiê, 12 não possuíam procedimentos de fiscalização instaurados, e, para alguns dos casos, foram apresentados mais de um procedimento aberto (entre físicos e eletrônicos), o que acaba gerando diversos arquivamentos por “duplicidade do assunto”, prática que pode ser prejudicial à busca pela eficiência na gestão dos processos e para a eficácia e a efetividade. Soma-se a isso, o fato de que alguns casos continuam em andamento em processos físicos, impossibilitando, assim, a sua vistoria virtual e causando, ainda, o

arquivamento, por duplicidade, dos processos SEI abertos com o mesmo objeto/área de denúncia. **(Item 3.5.2)**

4.26. Para o serviço de Fiscalização Ambiental, atualmente, não existem metas inseridas no Programa de Metas ou nos indicadores do PPA. A meta física relativa à ação 6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental constante no PPA é de “Número de processos estocados”, que já vem sendo considerada inadequada nos Relatórios de Análise de Função de exercícios anteriores **(Item 3.5.3);**

SEHAB

4.27. Os processos de regularização de áreas na região do extremo sul do Município (área de Mananciais) apresentam 56 áreas de regularização fundiária cujos processos remontam a 1988, sendo todos processos físicos, com exceção de 1 processo eletrônico. **(Item 3.7.2);**

4.28. O inciso V, do art. 2º da Portaria nº 131/SEHAB/2015 foi inteiramente revogado pela Portaria SEHAB nº 68/2019, deixando de existir o benefício para os casos de extrema vulnerabilidade, devidamente caracterizada pelos órgãos técnicos do Município de São Paulo, que necessitem de recursos complementares para cobrir parte das despesas de moradia, ato que pode dificultar os processos de fiscalização e de desfazimento das ocupações irregulares realizadas por famílias vulneráveis, gerando reincidência e desarticulando a rede de apoio necessária para prevenir as ocupações. **(Item 3.7.2);**

4.29. O principal programa da Função Habitação, 3002 – Acesso à Moradia Adequada, apresentou execução orçamentária em 2020 de apenas 38,88% dos valores orçados e execução orçamentária de menos da metade do planejado no PPA 2018/2021. Em relação às ações desse Programa, nenhuma teve execução orçamentária superior a 69,96%, sendo que a maior parte das ações teve execução menor que 42,19% até o fim de 2020. Por outro lado, as ações não previstas no PPA 2018-2021 tiveram execução de 759,85%, ou seja, o planejamento não foi adequado e/ou não foi seguido, indicando que não alcançou os resultados inicialmente

pretendidos, evidenciando a ausência de comprometimento com a efetividade das ações; **(Item 3.7.3);**

SMSU

4.30. A tempestividade das ações de fiscalização da SMSU são fundamentais para reduzir os riscos de ocorrência de danos ambientais e, principalmente, dano às pessoas. Contudo, constata-se que há ineficiência e morosidade nos fluxos processuais analisados na amostra, prejudicando a efetividade no atendimento das ocorrências sobre ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental ou em áreas de risco, sobrestando, em alguns casos, a tomada de providência de competência dos demais órgãos envolvidos. **(Item 3.8.3);**

5. PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES / RECOMENDAÇÕES

Da análise e resultados alcançados, a seguir serão detalhadas algumas propostas de determinações ou recomendações (conforme o caso) para Deliberação do Tribunal Pleno, conforme o fluxo processual definido na Seção III da Resolução nº 14/2019, entre as quais se destaca a proposta para o desenvolvimento do(s) Plano(s) de Ação, de acordo com a previsão do art. 11 da Resolução nº 14/2019:

SMSUB, SVMA, SMUL, SIURB, SMSU e Suprefeituras Parelheiros, M'Boi Mirim, Freguesia do Ó/Brasilândia, Capela do Socorro e Casa Verde/Cachoeirinha

5.1. Com fundamento no art. 6º, caput, c/c art. 23, incisos VI e IX, e art. 225 da CF/88 e nos artigos 6º, 7º, 16, 17, 18, 20, 44, 45, 57, 288 e 292 da LM nº 16.050/2014 (PDE), propõe-se que o Tribunal Pleno determine a elaboração de um Plano de Ação que objetive a cooperação permanente entre os órgãos legalmente responsáveis pela prevenção e fiscalização das áreas protegidas (SVMA, SMSUB, Subprefeituras e SMSU) e os órgãos responsáveis pelo planejamento urbano, licenciamento de programas de habitação de interesse social e regularização fundiária (SMUL e SEHAB). **(Item 3);**

5.2. Tendo em vista que foi constatada a participação do Município de São Paulo apenas no GFI da APRM-AJ, propõe-se que o Tribunal Pleno recomende a articulação dos órgãos municipais, através das subprefeituras, no sentido buscar a participação nos demais GFIs já

em atividade, bem como fomentar a criação de um GFI para a APRM-B, em observância ao art. 102, Lei Estadual nº 13.579/2009. **(Item 3.3.1.d)**

5.3. O instrumento de fiscalização integrada trazido pela Lei Estadual nº 13.579/2009 é fundamental para a eficácia e a efetividade das ações de proteção das áreas de mananciais. Dessa forma, propõe-se que o Tribunal Pleno recomende que a SMSUB identifique as Subprefeituras com territórios nas APRM-B e APRM-G, no sentido de articular a participação da PMSP, através dessas Subprefeituras, no GFI/APRM-G (Resolução SIMA nº 39/2020) e no GFI da APRM-B (Resolução SIMA nº 30/2021), no mesmo modelo de participação previsto para o GFI da APRM-AJ (art. 3º da Resolução SIMA nº 37/2020). **(Item 3.3.1.e);**

5.4. Como forma de garantir a eficácia e a efetividade do sistema proteção ambiental dentro das políticas públicas de prevenção e fiscalização de ocupações irregulares em áreas ambientalmente protegidas e de regularização fundiária das áreas ocupadas, a equipe de auditoria propõe que o Tribunal Pleno determine, ao gestor municipal ambiental e aos demais gestores que se instrumentalizam das normas citadas para direcionar a sua atuação fiscalizatória, que em caso de conflito real ou aparente de normas ambientais, procure o gestor público fazer prevalecer aquela “mais protetiva”, conforme jurisprudência recente da Suprema Corte, exarada na ADI 6.218/RS, onde se privilegiou o entendimento favorável ao ente federativo estadual, justamente por adotar postura “mais protetiva” em tema afeto a direitos fundamentais. **(Item 3.3.2)**

SMSUB e Subprefeituras Parelheiros, M’Boi Mirim, Freguesia do Ó/Brasilândia, Capela do Socorro e Casa Verde/Cachoeirinha

5.5. Propõe-se que o Tribunal Pleno recomende que a SMSUB crie instrumentos de gestão para conferir mais eficiência ao seu papel complementar de articular os meios necessários ao cumprimento de ordens judiciais que envolvam a retomada de áreas públicas, bem como auxiliar tecnicamente as desocupações administrativas que sejam realizadas pela Municipalidade na defesa de seu patrimônio imobiliário e, de forma tempestiva e eficiente, deve fornecer às Subprefeituras apoio técnico e caminhões para apreensão de bens e máquinas, quando necessário. **(Item 3.4.7.a);**

5.6. Para o efetivo exercício do poder de polícia administrativa regulamentado nos procedimentos fiscais para aplicação das sanções previstas na LM nº 16.642/2017, DM nº

57.776/2017 e outras legislações, é imprescindível o investimento na carreira dos servidores competentes para realizar tais atribuições: os Agentes Vistores. Entretanto, a equipe de auditoria tomou ciência, nas reuniões virtuais com os gestores e técnicos das Subprefeituras e nos relatos nas respostas encaminhadas, da insuficiência do quadro de Agentes Vistores responsáveis pelo exercício do poder de polícia próprio da carreira. Dessa forma, propõe-se que o Tribunal Pleno determine que a SMSUB elabore um plano de reestruturação da carreira, não apenas visando o preenchimento dos cargos criados e vagos por meio de concursos público, como também buscando o aperfeiçoamento dos servidores por meio de treinamentos continuados. **(Item 3.4.7.b);**

SVMA

5.7. Para o efetivo exercício do poder de polícia administrativa decorrente dos arts. 2º, 5º e 6º do DM nº 54.421/13, é imprescindível o investimento na carreira dos servidores competentes para realizar tais atribuições. Entretanto, a equipe de auditoria tomou ciência, na reunião virtual com o gestor da área e também por meio do Relatório da Função Gestão Ambiental TC/07876/2021, da insuficiência do quadro de analistas ambientais responsáveis pelo exercício do poder de polícia. Dessa forma, propõe-se que o Tribunal Pleno determine que a SVMA elabore um plano de reestruturação da carreira, não só visando o preenchimento dos cargos criados e vagos por meio de concursos público, como também buscando o aperfeiçoamento dos servidores por meio de treinamentos continuados. **(Item 3.5.1);**

5.8. Propõe-se que o Tribunal Pleno determine a criação de um Plano de Gestão Processual para a melhoria da gestão processual interna do órgão, de modo a mitigar os problemas identificados pela auditoria que, evidentemente, geram a ineficiência e a morosidade das ações de fiscalização da SVMA. É urgente também que a SVMA estabeleça um cronograma de digitalização de todos os processos físicos, em observância ao art. 18 do DM nº 55.838/2015 e garantindo assim a efetividade do controle dos atos neles praticados. **(Item 3.5.2);**

5.9. Da boa prática identificada nas informações trazidas no processo SEI nº 6027.2021/0003391-4, onde consta a criação de diretrizes para efetivar um Plano Emergencial de Monitoramento Ambiental nas APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia, propõe-se que o

Tribunal Pleno recomende a formulação de planos de fiscalização e monitoramento permanentes. **(Item 3.5.2);**

5.10. A fundamentação do parecer exarado pela Assessoria Jurídica da SVMA no processo SEI nº 6027.2020/0004824-3 é materialmente relevante para a eficiência, a eficácia e a efetividade do exercício do poder de polícia de competência do órgão. Propõe-se que o Tribunal Pleno recomende que o parecer jurídico seja plenamente observado pelas coordenadorias e divisões responsáveis pelas ações de fiscalização ambiental. **(Item 3.5.2);**

SMUL

5.11. Os planos de urbanização são fundamentais para revestir as normas do PDE e LPUOS com os atributos da eficácia e da efetividade (eficácia social). Em relação às ocupações irregulares, os planos de urbanização, quando fomentados e bem elaborados, são instrumentos de prevenção de ocupações irregulares ou de regularização de áreas ocupadas. Assim, considerando a relevância dos planos de urbanização para a prevenção/resolução de ocupações irregulares, propõe-se que o Tribunal Pleno determine que a SMUL participe, no âmbito de suas competências institucionais, do Plano de Ação constante da Proposta de Determinação 5.1. **(Item 3.6.2);**

SEHAB

5.12. A atuação da SEHAB em relação às áreas de mananciais, no sentido de adequar as áreas degradadas com obras de infraestrutura de saneamento, geotecnia para eliminação de áreas de risco, implantação de sistema viário e parques e construção de unidades habitacionais para reassentamento de famílias removidas das frentes de obras necessárias à regularização fundiária das ocupações, com a adequação às normas e à Legislação, é materialmente relevante para o adequado tratamento das ocupações irregulares. Assim, considerando a complexidade da análise da eficiência, eficácia e efetividade dos processos de regularização fundiária, propõe-se que o Tribunal Pleno determine que a SEHAB participe, no âmbito de suas

competências institucionais, do Plano de Ação constante da Proposta de Determinação 5.1. (item 3.7.2);

6. PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES PARA SECRETARIAS NÃO AUDITADAS

SEGES

6.1. Tendo em vista os comentários do gestor da SMSUB, propõe-se que o Tribunal Pleno determine o encaminhamento da **Proposta de Determinação 5.6** à Secretaria Municipal de Gestão – SEGES, para que esta dê andamento a solicitação da SMSUB no SEI nº 6012.2018/0002774-7 e ao Projeto de Lei sobre a modernização e valorização da carreira de agente vistor (item 3.10);

SGM

6.2. Diante da natureza de todos os achados e propostas de determinações elencados neste Relatório de AOp, e considerando a característica matricial da gestão governamental que envolve a prevenção, fiscalização e regularização das ocupações irregulares em áreas municipais sujeitas à proteção ambiental e às limitações de uso e ocupação do solo, propõe-se que o Tribunal Pleno delibere, com base nas Seções III e IV e nos Anexos da Resolução nº 14/2019, determinando o encaminhamento desta auditoria à Secretaria de Governo Municipal da PMSP, para que esta, no exercício de suas competências legais, coordene a elaboração de um Plano de Ação (**Proposta de Determinação 5.1**), integrando, a partir de uma atuação intersetorial, todas as Secretarias auditadas e todas as Subprefeituras do Município de São Paulo na busca pelos resultados a serem alcançados. (Itens 3.9 e 3.10);

Em 30.06.2022

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Agente de Fiscalização

GISELA COELHO NACIMENTO
Agente de Fiscalização

MAURÍCIO L. BERALDO
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle

GUILHERME KAZUHISA TANABE
Coordenador Chefe – C VI

De acordo.

DAIESSE QUÊNIA JAALA SANTOS BOMFIM
Subsecretaria de Fiscalização e Controle
Subsecretária - Substituta