



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo

*Exercício 2019*

20 de dezembro de 2019

**Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

**Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Unidade Examinada: Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo**

**Município/UF: São Paulo/SP**

**Ordem de Serviço: 201900750**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Interna Governamental**

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação sobre a atuação da SPU/SP em relação a terrenos de marinha e bens de uso comum do povo no litoral do Estado de São Paulo.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Para avaliar a efetividade da fiscalização exercida pela Superintendência da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União em São Paulo sobre imóveis em terrenos de marinha e praias.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Apenas 29% dos terrenos de marinha estão cadastrados e somente 21% das linhas do preamar-médio estão demarcadas formalmente, o que prejudica a arrecadação de receitas patrimoniais.

Em relação aos municípios que aderiram ao Termo de Adesão à Gestão de Praias, verificou-se baixo comprometimento dos municípios em relação às obrigações contratuais e cobrança ineficaz por parte da SPU/SP.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

LPM - linha do preamar-médio

MPE - Ministério Público Estadual

MPF - Ministério Público Federal

PGI - Plano de Gestão Integrada

RIP - Registro Imobiliário Patrimonial

SIAPA - Sistema Integrado de Gestão Patrimonial

SPU - Superintendência da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União em São Paulo

SPU/SP - Superintendência da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União em São Paulo

TAGP - Termo de Adesão à Gestão de Praias

# SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>6</b>
1. Apenas 29% dos imóveis da amostra que foram localizados em terrenos de marinha estão cadastrados no SIAPA, o que prejudica a arrecadação de receitas patrimoniais.	6
2. Processo de demarcação de LPM em desacordo com o Decreto-Lei nº 9760/46. Descumprimento de Termo de Ajuste de Conduta firmado entre a SPU, o MPF, o MPE e as Prefeituras do litoral norte do Estado de São Paulo.	10
3. Apenas 21% da LPM está demarcada formalmente. Planejamento da SPU/SP de demarcação das LPMs apresenta dados da extensão realizada a maior e a realizar a menor.	11
4. Imóvel registrado sem processo instruído.	12
5. Municípios que aderiram ao TAGP não estão produzindo Relatório Anual de Gestão e não estão disponibilizando dados em sítio eletrônico institucional sobre a gestão de praias.	12
6. Municípios que aderiram ao TAGP não estão desenvolvendo o Plano de Ordenamento de Orlas.	13
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>14</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>15</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>16</b>
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>16</b>

# INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria de acompanhamento realizada na SPU/SP com o objetivo de avaliar a efetividade da gestão/fiscalização no que se refere aos empreendimentos relevantes situados em áreas demarcadas (bens dominiais) de terrenos de marinha e seus acrescidos no Estado de São Paulo, realizada no período de 26.06.2019 a 14.08.2019.

Conforme definição do Decreto-Lei n.º 9.760/46, art. 2º, os terrenos de marinha correspondem às áreas compreendidas entre a linha do preamar-médio – LPM – do ano de 1.831 e a distância de 33 metros medidos horizontalmente na direção da terra (para o continente, interior de ilhas ou margens de rios e lagoas que sofrem influência das marés). Caso não existam documentos e plantas para embasar a demarcação da LPM de 1.831, são utilizadas evidências mais próximas possíveis desse exercício.

Além disso, consideram-se terrenos acrescidos de marinha aqueles que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, após o exercício de 1.831.

A receita patrimonial auferida pela SPU em 2018, no Estado de São Paulo, foi de aproximadamente R\$ 166 milhões em cobranças de foro, taxa de ocupação, laudêmio, alienação, inscrição em dívida ativa, entre outros. Parcela significativa desse valor é derivada de terrenos de marinha e acrescidos de marinha localizados no litoral do Estado.

No presente Relatório, também, será abordada a gestão da SPU/SP em relação às praias que segundo o Decreto n.º 5.300/04, art. 21: “são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.”

## RESULTADOS DOS EXAMES

### **1. Apenas 29% dos imóveis da amostra que foram localizados em terrenos de marinha estão cadastrados no SIAPA, o que prejudica a arrecadação de receitas patrimoniais.**

O Estado de São Paulo possui dezesseis municípios litorâneos que estão atualmente em situações diversas em relação às etapas de caracterização de terrenos de marinha e seus acrescidos. Por exemplo, há municípios que sequer possuem estimativa da LPM, como

Cananéia, e outros com LPM homologada há muitas décadas, como Santos. Há, também, processos de demarcação em andamento em municípios do litoral norte do Estado.

Para a inscrição, na SPU, de um imóvel localizado em terreno de marinha, primeiramente, é necessária a demarcação da LPM. Segundo o Decreto-Lei 9.760/46, a demarcação da LPM é oficializada por despacho do Superintendente Regional, após os trabalhos técnicos necessários para determinação da linha do preamar-médio do ano 1.831 (Art. 12), ou do exercício mais próximo possível que possua dados cartográficos ou outros documentos suficientes para determinação da linha (Art. 10).

Em seguida, há o processo de homologação da LPM, com possibilidade de recursos aos interessados afetados pela linha previamente demarcada (Art. 13).

Normalmente, o cadastramento dos imóveis ocorreria durante o processo de homologação ou após a conclusão dessa etapa. Entretanto, há diversos cadastramentos realizados antes mesmo da etapa de demarcação da LPM. Isso ocorre porque há requisições de regularização de ocupação individuais, ações judiciais e demandas de outros Órgãos que acabam por gerar o cadastramento de imóveis específicos. Houve, também, a busca ativa, ou seja, iniciada pela própria SPU/SP, de imóveis em terrenos de marinha que foram realizadas em áreas não demarcadas, conforme será relatado adiante.

No Quadro 1, apresenta-se um resumo da situação predominante da LPM em cada município do litoral do Estado de São Paulo, com a sequência de municípios organizada geograficamente do litoral sul e até o litoral norte. As situações da LPM foram classificadas da seguinte forma, em ordem da menor para maior segurança jurídica que ela representa:

- sem demarcação da LPM;
- LPM presumida com alguma evidência cartográfica;
- demarcação em andamento;
- demarcada formalmente com despacho do Superintendente da SPU/SP; e
- LPM homologada.

*Quadro 1 – Situação predominante da LPM em municípios do Estado de São Paulo.*

<b>Município</b>	<b>Situação da LPM</b>
Cananéia	Sem demarcação
Ilha Comprida	Sem demarcação
Iguape	Sem demarcação
Peruíbe	Presumida com cartografia
Itanhaém	Presumida com cartografia
Mongaguá	Presumida com cartografia
Praia Grande	Presumida com cartografia
Cubatão	Presumida com cartografia
São Vicente	Homologada
Santos	Homologada



Município	Situação da LPM
Guarujá	Homologada
Bertioga	Presumida com cartografia
São Sebastião	Demarcação em andamento
Ilhabela	Demarcada formalmente
Caraguatatuba	Demarcação em andamento
Ubatuba	Demarcação em andamento

Fonte: Sistema Quantum Gis da SPU/SP.

Conforme será relatado no item 3 deste Relatório, de acordo com modificação do Decreto-Lei n.º 9.760/46 introduzida pela Lei n.º 13.465/2017, até 31.12.2025, todos os municípios deverão estar, no mínimo, demarcados.

Realizada esta introdução, passamos a relatar o resultado do teste realizado nesta auditoria. Com auxílio de servidores da SPU/SP, foi localizada uma amostra de 205 imóveis relativos a empreendimentos turísticos (hotéis e pousadas) no sistema de mapeamento utilizado pela Unidade, denominado Quantum Gis (*software* livre). Desses, foram identificados 41 empreendimentos que estariam, mesmo que parcialmente, em terrenos da marinha ou acrescidos de marinha, conforme linhas técnicas de demarcação dos mapas.

Ato contínuo, realizou-se a comparação desses 41 imóveis com dados disponibilizados no site do Ministério do Planejamento sobre imóveis da União cadastrados no SIAPA, sendo encontrados apenas 12 deles (29%). Isso significa que os demais ocupantes de 71% dos imóveis da União da amostra deveriam estar arrecadando receitas patrimoniais, quando, na realidade, não estão.

Em relação a esse baixo percentual de cadastramento, a SPU/SP apresentou a seguinte manifestação, em resposta à SA 201900750/02:

“O baixo percentual de cadastramento dos imóveis em terrenos de marinha elencados no quadro comparativo pode ser explicado pelos seguintes motivos:

- Ausência de solicitação de regularização por parte do ocupante do imóvel;
- Processos em tramitação aguardando resolução dos procedimentos setoriais da SPU ou de pendências documentais;
- Existência de RIP primitivo em área maior com necessidade de fracionamento;
- Inconsistência dos dados de endereço cadastrados no SIAPA;
- Desatualização dos dados do responsável e de utilização do imóvel no SIAPA.”

Não obstante a possibilidade de erros de cadastro e desatualização no SIAPA, não se vislumbra que essa possa ser a causa principal do elevado percentual de não identificação de imóveis. Caso essa hipótese fosse verdadeira, haveria um problema bastante significativo na base de dados do Sistema.

Em relação à citada ausência de solicitação por parte do ocupante, esperar que este, por motivos diversos, apresente requerimento para regularizar o seu próprio imóvel, não representa uma solução de gestão apropriada para um passivo de cadastramento tão elevado.

Ocorre que, ao longo do tempo, houve poucos procedimentos de busca ativa em larga escala para cadastramento de imóveis no litoral do Estado de São Paulo. Segundo a própria SPU/SP, em resposta à SA 201900750/02, esses processos ocorreram nos seguintes períodos e locais:

“- De 1995 a 1997: cadastramento de imóveis nos municípios de São Sebastião, Caraguatatuba e Ubatuba;

- De 2006 a 2008: cadastramento de imóveis nos municípios de Santos e Guarujá;

- Em 2019, está em andamento o cadastramento em massa de imóveis abrangidos por trecho de LPM homologada no município de Praia Grande, em execução pela empresa CTA Consultoria Técnica e Assessoria Eireli por meio do Contrato nº 73/2018.”

Dessa forma, em poucos momentos, houve uma gestão proativa no sentido de realização do cadastramento de imóveis em terrenos de marinha e seus acréscimos pela SPU/SP.

Observa-se, também, que, de 1995 a 1997, houve um cadastramento em larga escala de imóveis em municípios do litoral norte em que a LPM sequer estava em processo de demarcação. Esse cadastramento, realizado em circunstâncias que provocavam insegurança técnica e jurídica, gerou diversas demandas judiciais contra a SPU, conforme pode ser observado na Ação Civil Pública n.º 0004423-85.2012.403.6103, a qual foi movida pelo Ministério Público Federal com a finalidade requerer à SPU a regularização das ocupações na região, após a devida demarcação e homologação da LPM.

Essa Ação Civil Pública foi encerrada em 29.05.2015, com a assinatura do Termo de Ajuste de Conduta - TAC - entre o MPF, MPE, SPU e Prefeituras Municipais de São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba. Esse TAC previa que até 31.10.2018, todos esses municípios deveriam estar com a LPM demarcada e homologada, e todos os imóveis em terrenos de marinha e seus acréscimos deveriam estar cadastrados.

Por esse motivo, atualmente, a equipe de caracterização da SPU/SP está priorizando a demarcação de municípios do litoral norte do Estado de São Paulo. Entretanto, conforme será relatado no item a seguir, a meta estabelecida no TAC não foi atingida.

Em suma, a causa para atingimento de um percentual tão baixo de imóveis cadastrados consiste na:

- falta de demarcação e homologação da LPM nos municípios do litoral do Estado; e

- falta de procedimentos de busca ativa em larga escala de imóveis em terrenos de marinha e acrescidos de marinha, em municípios com a LPM já demarcada ou homologada.

Esse baixo cadastramento causa situações de injustiças como, por exemplo, imóveis em terrenos de marinha que recolhem taxas de ocupação ao lado de vizinhos que nunca recolheram. Afeta, também, a arrecadação de receitas patrimoniais.

Extrapolando os dados do teste realizado pela equipe de auditoria para todo Estado de São Paulo, estima-se, grosso modo, que a arrecadação poderia ser quatro vezes a atual de R\$ 166 milhões, ou seja, R\$ 664 milhões, ou aproximadamente, R\$ 500 milhões a mais por exercício.

## **2. Processo de demarcação de LPM em desacordo com o Decreto-Lei nº 9760/46. Descumprimento de Termo de Ajuste de Conduta firmado entre a SPU, o MPF, o MPE e as Prefeituras do litoral norte do Estado de São Paulo.**

Com relação à determinação das LPM pela SPU/SP, foram verificadas as seguintes falhas:

### **2.1. Falta documentação formalizando a demarcação da LPM:**

O art. 12º Decreto-Lei n.º 9.760/46 estabelece que, “após a realização dos trabalhos técnicos que se fizerem necessários, o Superintendente do Patrimônio da União no Estado determinará a posição da linha demarcatória por despacho”.

Em amostra de quatro processos de demarcação das LPM dos municípios de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela, somente nesta última cidade havia o despacho do Superintendente Regional determinando a linha.

### **2.2. Falta de comprovação de realização de audiência pública:**

O art. 11 do Decreto-Lei n.º 9.760/1946 determina que:

“Antes de dar início aos trabalhos demarcatórios e com o objetivo de contribuir para sua efetivação, a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão realizará audiência pública, preferencialmente, na Câmara de Vereadores do Município ou dos Municípios onde estiver situado o trecho a ser demarcado.”

Na amostra dos processos de demarcação das linhas, somente no caso do município de Ilhabela, há evidências da realização desta audiência.

### **2.3. Falta de cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta:**

A União, representada, entre outros Órgãos, pela SPU/SP, firmou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o MPF, MPE e Prefeituras Municipais de São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba no dia 29.05.2015.

O TAC estabelece, na Cláusula Terceira, que “o prazo para conclusão de identificação, cadastramento, demarcação e homologação da linha preamar média de 1831 do Litoral Norte do Estado de São Paulo [...] deve-se dar, no máximo, em 31 de outubro de 2018”.

Não houve o cumprimento deste prazo, dado que as linhas não foram homologadas e, as LPMs não estão formalmente demarcadas e, portanto, os imóveis ainda não foram identificados e cadastrados.

### 3. Apenas 21% da LPM está demarcada formalmente. Planejamento da SPU/SP de demarcação das LPMs apresenta dados da extensão realizada a maior e a realizar a menor.

O art. 12-C do Decreto-Lei nº 9.760, de 05.09.1946 autoriza que a SPU conclua “até 31 de dezembro de 2025 a identificação dos terrenos marginais de rio federal navegável, dos terrenos de marinha e seus acrescidos [...]”.

Para o atingimento desta meta, a SPU elaborou o Plano Nacional de Caracterização, o qual, conforme a versão de dezembro de 2017, disponível no “site” do Órgão, deverá:

“[...] nortear as ações da Secretaria referentes à demarcação das áreas de domínio da União ao longo destes 160 anos e as estratégias para concluir as demarcações para o futuro, estabelecendo parâmetros para subsidiar a SPU na missão de cumprir o estabelecido no artigo 12-C do Decreto-Lei 9.760/46 [...]”

A SPU/SP informou que houve o seguinte planejamento das metas do Plano Nacional de Caracterização para o período 2018-2025:

Tabela 1: Meta anual de demarcação (km)

Tipo de Ação	Feito	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
LMEO	34,5	-	-	-	239,0	239,0	239,0	239,0	239,1	1.229,6
LPM	519,8	413,0	8,4	8,4	8,4	8,5	8,5	8,5	8,5	992,0

Fonte: Nota Técnica SEI nº 3/2019/NUCIP/SPU-SP/SPU/SEDDM-ME de 25/07/2019, resposta à Solicitação de Auditoria nº 201900750/02

Com relação a esta Tabela, o valor registrado de linhas demarcadas em 2018, de 413 km, está acima do que foi efetivamente realizado, uma vez que é a soma das linhas de São Sebastião, Ubatuba e Caraguatatuba, cuja posição ainda não foi formalmente determinada.

Com relação ao total a ser demarcado, a SPU/SP informou, por meio da Nota Técnica SEI nº 6/2019/NUCIP/SPU-SP/SPU/SEDDM-ME, que, “com base em imagens do Google Earth”, a estimativa total de LPM no litoral do Estado de São Paulo é de 2.456 km, ao invés de 992,0 km.

Desse modo, foram cadastrados, até agora, 519,8 km de LPM, o que corresponde a 21% do total estimado de 2.456 km.

#### **4. Imóvel registrado sem processo instruído.**

Dos doze imóveis da amostra cadastrados com Registro Imobiliário Patrimonial – RIP, a SPU/SP não localizou o processo relativo ao RIP 72090000774-40.

A Inscrição de Ocupação, conforme o art. 7º, § 3º da Lei nº 9.636/1998, “será formalizada por meio da autoridade local da Secretaria do Patrimônio da União em processo administrativo específico”. O art. 9º, inciso I da mesma Lei, veda as inscrições de ocupações que “ocorreram após 10 de junho de 2014”.

A avaliação dos processos limitou-se a verificar se as ocupações ocorreram antes de 10.06.2014, e se os documentos continham informações que pudessem comprovar os endereços dos imóveis.

Em alguns processos, a informação relativa aos endereços não é a mesma, em função da mudança dos nomes e numerações das ruas. Nesses casos, foram realizadas consultas na base do Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil, a fim de verificar se o responsável pelo imóvel constante do RIP era sócio ou responsável pelo empreendimento. Considerando este procedimento e o escopo de avaliação, não se verificaram impropriedades nos processos apresentados.

No que se refere ao RIP nº 72090000774-40, a SPU/SP informou o seguinte: “não foi encontrado processo em nossas bases de dados, provavelmente inscrição realizada ex-officio durante cadastramento em massa realizado entre 1995 e 1997”. Desse modo, não houve comprovação da formalização de processo administrativo relativo a este Registro.

#### **5. Municípios que aderiram ao TAGP não estão produzindo Relatório Anual de Gestão e não estão disponibilizando dados em sítio eletrônico institucional sobre a gestão de praias.**

De acordo com a Lei n.º 13.240, de 30.12.2015, art. 14, a União pode descentralizar a gestão de praias aos Municípios, incluindo áreas de bens de uso comum com exploração econômica, tais como calçadões, por exemplo. Esse dispositivo tem por finalidade descentralizar a responsabilidade de fiscalizar a utilização das praias para o ente municipal que, em contrapartida, pode arrecadar taxas em relação às cessões para exploração econômica dessas áreas.

Essa possibilidade prevista em Lei só foi implantada, de fato, após a publicação da Portaria SPU n.º 113, de 12.07.2017, que instituiu o Termo de Adesão à Gestão de Praias TAGP.

No Estado de São Paulo, desde a publicação da Portaria SPU n.º 113/2017, nove dos dezesseis municípios do litoral aderiram ao TAGP. Desses, foram analisados, por amostra, os processos referentes aos municípios de Mongaguá, Santos e São Sebastião com a finalidade de avaliar o cumprimento das seguintes obrigações constantes do TAGP: transparência, produção de relatórios e desenvolvimento do plano de ordenamento de orlas.

Conforme Anexo I, Cláusula Terceira, da Portaria SPU n.º 113, de 12.07.2017, em até 180 dias após a assinatura do Termo de Adesão à Gestão de Praias – TAGP, o município deve disponibilizar e manter atualizadas no seu sítio eletrônico institucional, já existente ou a ser criado, informações sobre normas de uso e ocupação do solo, contratos vigentes firmados com terceiros em relação à utilização da praia, plano de ordenamento da orla e espaço para recebimento de denúncias e reclamações dos cidadãos.

Além disso, configura-se obrigação do município a apresentação anual à SPU do Relatório de Gestão de Praias Marítimas.

Conforme verificação nos processos administrativos e nos sítios eletrônicos institucionais dos municípios da amostra, foram observados os seguintes descumprimentos do TAGP:

*Quadro 2 – Descumprimentos de obrigações do TAGP.*

Município	Transparência	Relatório de Gestão Anual
Mongaguá	Não há página no sítio eletrônico sobre a gestão de praias.	Não entregou Relatório de Gestão.
Santos	Há informações, entretanto, a página é encontrada apenas após busca no próprio site.	Não entregou Relatório de Gestão.
São Sebastião	Não há página no sítio eletrônico sobre a gestão de praias.	Apresentou o Relatório Anual, entretanto, foi apontada pela SPU a necessidade de maior detalhamento de alguns itens. Não há no processo desdobramento em relação à essa requisição.

*Fonte: processos SEI 04977.003596/2018-51, 04977.007472/2017-63 e 04977.007537/2017-71. Sítios eletrônicos oficiais das Prefeituras Municipais de Mongaguá, Santos e São Vicente.*

Ressalta-se que, em relação ao município de Mongaguá, a última manifestação da Prefeitura ocorreu no próprio requerimento de assinatura do TAGP e, atualmente, não há retorno de manifestação aos questionamentos da SPU, o que transparece ausência de comprometimento do município em relação à gestão de praias.

De forma geral, **constata-se uma atuação de cobrança esparsa por parte da SPU/SP em relação às obrigações municipais do TAGP.** Quando há uma requisição de cumprimento, nota-se que não há um monitoramento posterior, o que resulta a ausência de manifestação das Prefeituras em diversos momentos do processo administrativo.

No item a seguir, relata-se a aderência ao desenvolvimento do Plano de Ordenamento de Orla que, também, é outra obrigação municipal no TAGP.

## **6. Municípios que aderiram ao TAGP não estão desenvolvendo o Plano de Ordenamento de Orlas.**

Conforme Anexo I, Cláusula Terceira, da Portaria SPU n.º 113, de 12.07.2017, o município deve implantar o Plano para Ordenamento da Orla, também chamado de Plano de Gestão Integrada – PGI, e o Comitê de Gestão de Orla em até três anos após a assinatura do Termo de Adesão à Gestão de Praias - TAGP.

Entretanto, conforme verificação nos processos referentes aos municípios de Mongaguá, Santos e São Sebastião, selecionados por amostra, **não há qualquer desenvolvimento de estudos sobre a gestão de orlas até o presente momento**, restando prazo exíguo para o cumprimento dos prazos:

*Quadro 3 – Prazos para implantação do Plano de Ordenamento de Orlas.*

Município	Prazo para implantação do Plano de Ordenamento de Orla
Mongaguá	14.03.2021
Santos	19.07.2020
São Sebastião	26.07.2020

*Fonte: processos SEI 04977.003596/2018-51, 04977.007472/2017-63 e 04977.007537/2017-71*

Dos municípios listados no Quadro 3, apenas o município de São Sebastião demonstrou interesse em iniciar o desenvolvimento do PGI, requisitando junto à SPU/SP corpo técnico para ajudar na sua elaboração. Entretanto, essa requisição ocorreu somente em 15.05.2019, quase dois anos após a assinatura do TAGP. A indicação de colaborador da SPU/SP para orientar a elaboração do PGI ocorreu em 31.05.2019.

Em relação a Mongaguá e Santos, não há qualquer movimentação no processo que indique a elaboração do PGI, tampouco foram observados alertas emitidos pela SPU sobre a necessidade de iniciar a sua elaboração.

A elaboração do PGI, segundo entrevista com o responsável pela ação na SPU/SP, é um processo que exige planejamento, estudo e envolvimento de diversos atores que atuam nas orlas das praias. Assim, o risco de descumprimento dos prazos de implantação do Plano de Ordenamento de Orlas nos municípios do litoral do Estado de São Paulo é bastante elevado.

## RECOMENDAÇÕES

### **Recomendação 001**

Elaborar cronograma de demarcação de terrenos de marinha por município do litoral do Estado de São Paulo, com prazo limite de conclusão formal da demarcação para 31.12.2025.

### **Recomendação 002**

Elaborar cronograma de homologação de terrenos de marinha, para cumprir Termo de Ajuste de Conduta - TAC – firmado entre o MPF, o MPE, a SPU e as Prefeituras Municipais de São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba.

### **Recomendação 003**

Executar a demarcação e homologação conforme cronogramas estabelecidos e cadastrar os ocupantes de terrenos de marinha, de forma a aumentar a arrecadação de receitas patrimoniais.

### **Recomendação 004**

Abrir processo de inscrição de ocupação do RIP nº 7209000774-40 conforme procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa da SPU nº 4/2018.

### **Recomendação 005**

Aumentar a supervisão, orientação e cobrança dos municípios que aderiram a TAGP de forma a desenvolver maior aderência aos objetivos da gestão de praias e implantar a gestão de orlas.

## **CONCLUSÃO**

As seguintes questões de auditoria fizeram parte do planejamento e escopo do trabalho executado:

*- Os empreendimentos relevantes que atuam na exploração de atividade econômica (turismo e lazer, incorporações imobiliárias, infraestrutura como lojas de conveniência, bares restaurantes e postos de combustíveis etc.) situados em áreas já demarcadas encontram-se adequadamente inscritos no SIAPA?*

Apenas 29% dos terrenos de marinha estão cadastrados e somente 21% das linhas do preamar-médio estão demarcadas formalmente, o que prejudica a arrecadação de receitas patrimoniais.

*- Há nos estados federados casos de flagrante privatização irregular de áreas de uso comum do povo para os quais não houve ação repressiva da SPU?*

Desde a publicação da Portaria SPU n.º 113, de 12.07.2017, a gestão de praias tem sido descentralizada aos municípios. Entretanto, **constatou-se falta de comprometimento dos municípios com as obrigações do TAGP e supervisão insuficiente da SPU/SP em relação aos ajustes já firmados.**



# ANEXOS

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

**Achado n.º 1 - Apenas 29% dos imóveis da amostra que foram localizados em terrenos de marinha estão cadastrados no SIAPA, o que prejudica a arrecadação de receitas patrimoniais.**

Por meio do Ofício SEI n.º 25111/2019/ME, a SPU/SP apresentou a seguinte manifestação:

Nada a esclarecer.

Apontamos apenas a necessidade de inclusão do município de Cubatão no Quadro 1, com situação da LPM "presumida com cartografia", uma vez que esse município integra a Região Metropolitana da Baixada Santista, sendo área de atuação do Escritório Descentralizado desta SPU.

### **Análise da Equipe de Auditoria**

A SPU/SP não apresentou manifestação contrária à constatação apurada, apontando a necessidade de inclusão do município de Cubatão no Quadro 1, o que foi realizado nesta versão definitiva do Relatório.

**Achado n.º 2 - Processo de demarcação de LPM em desacordo com o Decreto-Lei nº 9760/46. Descumprimento de Termo de Ajuste de Conduta firmado entre a SPU, o MPF, o MPE e as Prefeituras do litoral norte do Estado de São Paulo.**

Por meio do Ofício SEI n.º 25111/2019/ME, a SPU/SP apresentou a seguinte manifestação: “Nada a esclarecer.”

### **Análise da Equipe de Auditoria**

A SPU/SP não apresentou manifestação contrária à constatação apurada.

**Achado n.º 3 - Apenas 21% da LPM está demarcada formalmente. Planejamento da SPU/SP de demarcação das LPMs apresenta dados da extensão realizada a maior e a realizar a menor.**

Por meio do Ofício SEI n.º 25111/2019/ME, a SPU/SP apresentou a seguinte manifestação: “Nada a esclarecer.”

### **Análise da Equipe de Auditoria**

A SPU/SP não apresentou manifestação contrária à constatação apurada.

### **Achado n.º 4 - Imóvel registrado sem processo instruído.**

Por meio do Ofício SEI n.º 25111/2019/ME, a SPU/SP apresentou a seguinte manifestação: “Nada a esclarecer.”

### **Análise da Equipe de Auditoria**

A SPU/SP não apresentou manifestação contrária à constatação apurada.

### **Achado n.º 5 - Municípios que aderiram ao TAGP não estão produzindo Relatório Anual de Gestão e não estão disponibilizando dados em sítio eletrônico institucional sobre a gestão de praias.**

Por meio do Ofício SEI n.º 25111/2019/ME, a SPU/SP apresentou a seguinte manifestação:

1. Conforme Portarias nº 113, de 2017 e nº 44, de 2019, ao aderir à transferência da gestão por meio do Termo de Adesão à Gestão de Praias - TAGP, o município se compromete, entre outros, a apresentar anualmente relatórios de gestão (Cláusula Terceira, Inciso VII).
2. A formalização da transferência da gestão das praias marítimas ao município ocorre em até 30 (trinta) dias após o recebimento da documentação integral citada no art. 2º pela SPU, que providenciará a publicação de extrato deste Termo de Adesão no Diário Oficial da União ou, se for o caso, informará o município justificando a decisão pela não formalização do Termo. Isto posto, temos:
  - a) Município de Bertioga - Extrato (28/11/2018)
  - b) Município de Estância Balneária de Praia Grande - Extrato (25/07/2017) e Relatório anual de gestão de praias (30/01/2019)
  - c) Município de Guarujá - Extrato (26/12/2017) e Relatório anual de gestão de praias (07/02/2019)
  - d) Município de Mongaguá - Extrato (22/10/2018)
  - e) Município de Peruíbe - Extrato (24/11/2017) e Relatório anual de gestão de praias (08/02/2019)
  - f) Município de Santos - Extrato (21/08/2017) e Termo Aditivo (04/09/2017)
  - g) Município de São Sebastião - Extrato (26/12/2017) e Relatório anual de gestão (30/01/2019)

h) Município de São Vicente - Extrato (17/10/2017)

i) Município de Ubatuba - Extrato (24/11/2017) e Relatório anual de gestão (26/03/2019)

j) Município de Caraguatatuba - Em andamento processual, aguardando ratificação do Termo.

3. Para que o instrumento do TAGP alcance seus objetivos de melhoria da gestão dos espaços costeiros, entendemos que os municípios devem ser acompanhados pela SPU para cumprimento das obrigações pactuadas no Termo, entre elas, a apresentação de relatório de gestão no prazo de 01 ano. Assim, em 03 de junho de 2019, encaminhamos aos municípios envolvidos um Ofício, no propósito de elucidar o cenário e dar cumprimento à Cláusula Terceira, nos termos do inciso V do Termo de Adesão à Gestão das Praias Marítimas - TAGP. Posteriormente, em 01 de julho de 2019, em conhecimento e atenção à Portaria nº . 44, de 31 de maio de 2019, que amplia o objeto da Portaria nº . 113/2017 e possibilita a transferência da gestão de todas as praias marítimas aos municípios, independentemente de sua classificação urbanística, encaminhamos novo Ofício solicitando aos municípios envolvidos que seu gestor municipal ou representante legal de utilização de praias deveria se manifestar, caso houvesse interesse, quanto o aditamento do TAGP (Termo de Adesão à Gestão de Praias), consoante ao presente cenário, à Superintendência do Patrimônio da União - SPU-SP. Também reforçamos a atualização dos documentos e informamos a disponibilidade dos normativos e informações intrínsecas à gestão de praias em nosso site, aproveitando para reiterar quanto elaboração e entrega anual do relatório objeto da questão. Isto posto, temos:

a) Município de Bertioga - (SEI 04977.007535/2017-81) - sem posicionamento até a presente data.

b) Município de Estância Balneária de Praia Grande - (SEI 04977.007463/2017-72) – sem posicionamento até a presente data.

c) Município de Guarujá - (SEI 04977.009022/2017-13) - manifestou interesse em reunião presencial com seu Gestor Municipal, Sr. Marcelo Nicolau, na presente Superintendência, apresentando propostas quanto andamento do Projeto Orla, bem como uma programação de ações que aguardam o retorno de avaliação técnica, pelo município, para início de sua implementação. Os dados foram apresentados em documentos anexados e encaminhados através de e-mail, recebido em 20 de setembro de 2019, que em breve será disponibilizado ao Núcleo de Gestão de Praias - NUGEP para apreciação.

d) Município de Mongaguá - (SEI 04977.003596/2018-51) - sem posicionamento até a presente data.

e) Município de Peruíbe - (SEI 04977.007666/2017-69) - sem posicionamento até a presente data.

f) Município de Santos - (SEI 04977.007472/2017-63) - apresentou o Relatório Anual em 17/09/2019.

g) Município de São Sebastião - (SEI 04977.007537/2017-71) - manifestou interesse em reunião com seu Gestor Municipal, Sr. Rhodne Santos, aguardando atualização do plano diretor do município.

h) Município de São Vicente - (SEI 04977.010487/2017-17) - manifestou interesse na regularização dos relatórios através de contato recebido por e-mail em 12 de setembro de 2019. Sua Gestora Municipal, Sr.<sup>a</sup> Silmara Casadei, apresentou propostas quanto andamento do Projeto Orla, bem como uma programação de ações que visam prospectar recursos para viabilizar a realização das Oficinas, bem como demais ações intrínsecas ao cenário.

Também informa que estão trabalhando na adequação do Decreto Municipal local.

i) Município de Ubatuba - (SEI 04977.007946/2017-77) - sem posicionamento até a presente data.

j) Município de Caraguatatuba - (SEI 04977.011922/2017-12) - Em andamento processual, aguardando ratificação do Termo.

4. Devido ao fato de que não houve o retorno esperado, pelos municípios, quanto às cobranças e posicionamentos relatados nos Ofícios encaminhados, estamos realizando um novo documento, reiterando a importância do cumprimento da obrigação de preenchimento e encaminhamento do relatório, para que possamos disponibilizar todas as informações em nosso site de gestão de praias, como também, solicitando a atualização dos Gestores Municipais de Utilização de Praias, a fim de estreitar o contato e promover maior efetividade quanto o cumprimento às obrigações previstas no TAGP.

### **Análise da Equipe de Auditoria**

A SPU/SP não apresentou manifestação contrária à constatação apurada, atualizando a situação de cada município em relação à entrega dos Relatórios Anuais de Gestão.

### **6. Municípios que aderiram ao TAGP não estão desenvolvendo o Plano de Ordenamento de Orlas.**

Por meio do Ofício SEI n.º 25111/2019/ME, a SPU/SP apresentou a seguinte manifestação:

5. Com relação ao Projeto Orla, informamos que o Núcleo de Gestão de Praias - NUGEP - realizou em 04 de setembro de 2019 uma videoconferência com os 17 Estados Costeiros, bem como realizou em 04 de setembro de 2019 uma videoconferência com os 17 Estados Costeiros, bem como posteriores videoconferências individuais com cada Superintendência Regional, no propósito de consolidar as informações e promover maior participação dos envolvidos. Recentemente, estamos levantando nomes de instrutores do Projeto Orla que tenham participado ativamente, ou mesmo de forma relevante, no contexto do andamento, quanto criação, e atuação em Comissões Técnicas Estaduais – CTE 's - para que sejam entrevistados por uma equipe de pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, contratada pela SPU para desenvolver uma série de produtos relacionados ao monitoramento e avaliação da transferência da gestão das praias, bem como a revisão dos Manuais do Projeto Orla existentes (SEI 04905.002445/2018-29).

#### **Análise da Equipe de Auditoria**

A SPU/SP não apresentou manifestação contrária à constatação apurada, apresentando medidas que estão sendo realizadas para a implantação do Projeto Orla.