

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2019/08500

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

FUNÇÃO DE GOVERNO GESTÃO AMBIENTAL.

2.2. Objetivo

Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados.

2.3. Área Auditada

Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA.

2.4. Período de Realização

15.05.20 a 23.06.20.

2.5. Período de Abrangência

Exercício de 2019.

2.6. Equipe Técnica

Carlos Richelle Soares da Silva	TC nº 20.262
---------------------------------	--------------

Rodrigo Machado Silva	TC nº 20.280
-----------------------	--------------

2.7. Procedimentos

Aspectos Orçamentários

- Consultar os Sistemas Ábaco e SOF;

- Elaborar demonstrativo dos programas previstos no PPA 2018-2021 contendo o executado em 2019 e os valores previstos para os exercícios de 2020 e 2021;
- Analisar valores previstos no PPA, com a sua realização na LOA de 2019 comparando com exercícios anteriores;
- Verificar os principais programas, projetos e atividades, considerando na análise os valores aprovados, atualizados, empenhados e liquidados, nos últimos anos, quando houver correlação entre os programas, conforme especificado na Informação nº 028/SFC/2020.

Aspectos Operacionais

- Identificar as metas previstas e publicadas no PPA 2018-2021 e relacionar com as metas revistas no Programa de Metas 2019-2020;
- Analisar atividades de gestão das áreas (organograma) da SVMA competentes para proceder com a abertura de processos administrativos cujas as finalidades são o planejamento e a execução das metas físicas previstas;
- Verificar a existência de Processos Administrativos relacionados ao planejamento e ao cumprimento das Metas;
- Analisar se os processos administrativos e as atividades de gestão que permitem aferir e relacionar se o que estava planejado foi executado;

Plano Plurianual

- Verificar se as metas físicas atualizadas do PPA 2018-2021 estão sendo alcançadas;
- Verificar os principais indicadores relacionados ao meio ambiente (Lei Municipal nº 14.173/06, Programa de Metas Revisão Programática 2019-2020 e PPA 2018-2021).
- Identificar a existência de dados, informações e/ou relatórios relacionados aos resultados apresentados pelos indicadores definidos pelo executivo relacionados à função ambiental;
- Verificar o acompanhamento dos indicadores e das metas estabelecidas no PPA 2018-2021 (LM 16.773/17), referentes aos programas de governo da função Gestão Ambiental sob a responsabilidade da SVMA e FEMA.

2.8. Abreviaturas

Siglas	Significados
DM	Decreto Municipal
CADES	Conselho do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CONFEMA	Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
DEPAVE	Departamento de Áreas Verdes
FEMA	Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
FMP	Fundo Municipal de Parques
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
PA	Processo Administrativo
PDE	Plano Diretor Estratégico
PPA	Plano Plurianual
PR	Prefeitura Regional
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCA	Termo de Compromisso Ambiental

3. FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL

3.1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 apresenta em seu art. 23, incisos VI e VII a seguinte previsão:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Neste sentido, o relatório da Função Ambiental visa verificar se há o cumprimento do objetivo de preservação ambiental pelo Poder Público municipal, naquilo que lhe cabe.

No âmbito municipal, o Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo (LM nº 16.050/2014), prevê em seu art. 5º, inciso VI, como princípio, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entendido como o equilíbrio entre os sistemas naturais e construídos para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano.

Na mesma linha, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) foi criada pela LM nº 11.426/93 e reorganizada pela LM nº 14.887/09, onde foram definidas suas competências:

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;

II - manter relações e contatos visando à cooperação técnico-científica com órgãos e entidades ligados ao meio ambiente, do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios brasileiros, bem como com órgãos e entidades internacionais;

III - estabelecer com os órgãos federal e estadual do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA critérios visando à otimização da ação de defesa do meio ambiente no Município de São Paulo.

Conforme informação prestada (peça 04¹ – fl. 6), a SVMA passou em 2019 por uma reestruturação organizacional, consolidada pelo DM nº 58.625/2019. A reforma administrativa buscou a racionalização de processos, sobretudo a minimização de sobreposições de atividades. O resultado final da baseia-se em modelo estruturado em cinco pilares de política ambiental: Fiscalização, Licenciamento, Educação Ambiental, Parques urbanos e áreas verdes e Biodiversidade.

Entre as principais mudanças apontadas pela SVMA, está a transformação do Departamento de Gestão Descentralizada (DGD) em Coordenação de Fiscalização Ambiental (CFA). Parte desse departamento passará a compor a gestão de parques urbanos e de biodiversidade, bem como a educação ambiental. Segundo a auditada, a nova estrutura busca maior controle e efetividade da fiscalização, por meio de um comando que deve coordenar as atividades no território. Outra

¹Extraída do SEI nº 6027.2020/0005298-4 – Processo Administrativo criado pela SVMA para responder a requisição de informações encaminhada, gerando, ao final, uma resposta consolidada (Documento SEI 029754815).

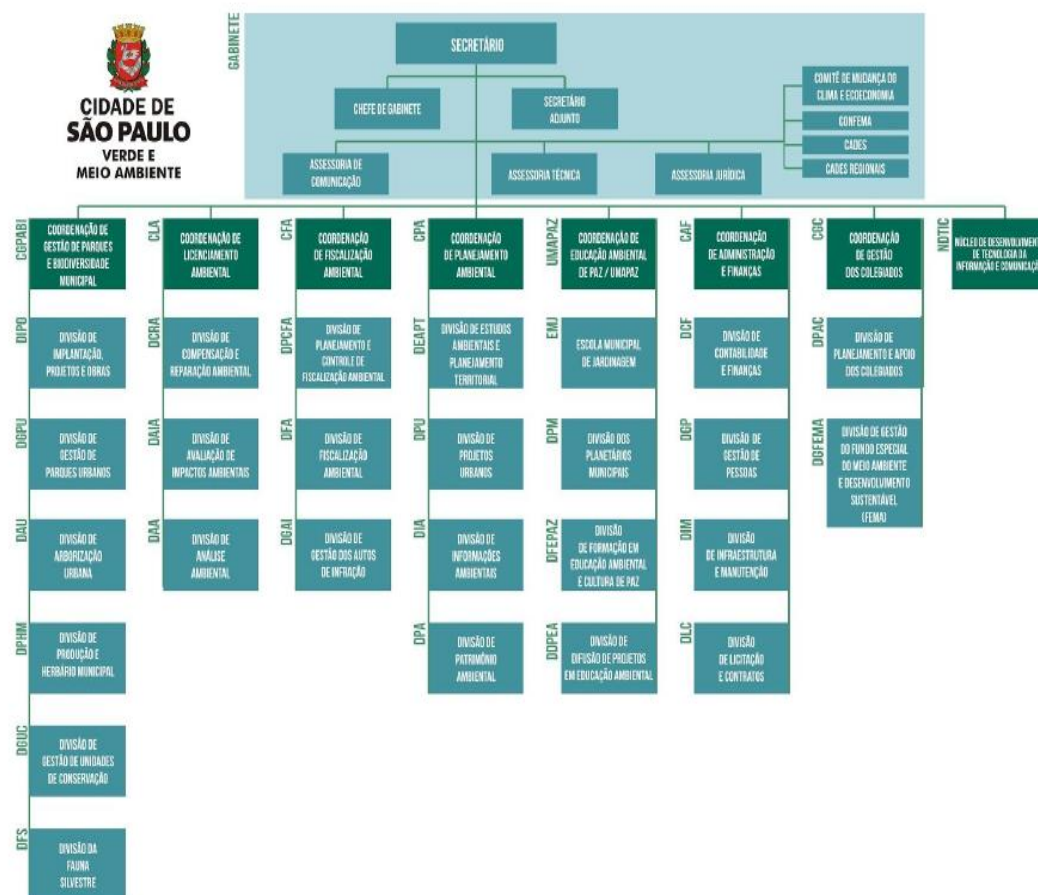
mudança foi a Divisão de Tecnologia de Informação, a qual passará a se chamar Núcleo de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação e Comunicação - NDTIC.

De acordo com o art. 1º do DM nº 58.625/2019, a SVMA passou a ter a seguinte estrutura básica:

- I - unidade de assistência direta ao Secretário: Gabinete do Secretário;
- II - unidades específicas:
 - a) Coordenação de Gestão de Parques e Biodiversidade Municipal - CGPABI;
 - b) Coordenação de Licenciamento Ambiental - CLA;
 - c) Coordenação de Fiscalização Ambiental - CFA;
 - d) Coordenação de Planejamento Ambiental - CPA;
 - e) Coordenação de Educação Ambiental e Cultura de Paz - Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz - UMAPAZ;
 - f) Coordenação de Gestão dos Colegiados - CGC;
 - g) Coordenação de Administração e Finanças - CAF;
 - h) Núcleo de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação e Comunicação - NDTIC;
- III - colegiados vinculados:
 - a) Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CONFEMA;
 - b) Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES;
 - c) Conselho Regional de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz - CADES Regional, no âmbito de cada Subprefeitura;
 - d) Conselho Consultivo da Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz;
 - e) Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia.

Na resposta da SVMA (peça 04 - fl. 6), organograma do órgão está representado da seguinte forma:

Figura 1 - Organograma da SVMA.



Fonte: Peça 4 - Resposta da SVMA à requisição de informações

Estão vinculados à SVMA o Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CONFEMA), o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES), o Conselho Regional de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz - CADES Regional, o Conselho Consultivo da Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz, o Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia e, dentro do CGC, o Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA), dentre outros.

Observa-se que, segundo o art. 289 do PDE, também deveria atuar de forma complementar e articulada com o FEMA o Fundo Municipal de Parques (FMP), assim descrito pela lei:

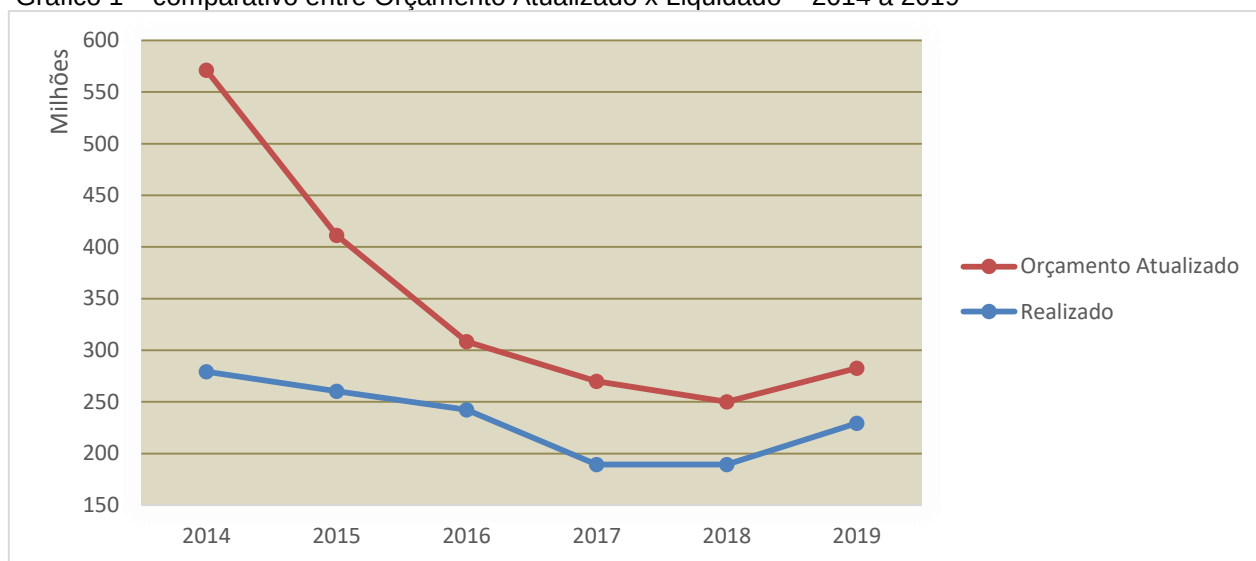
Art. 289. Com o objetivo de garantir, com a parceria e contribuição de cidadãos e do setor privado, a aquisição das áreas necessárias para viabilizar os parques propostos, de acordo com o inciso I do art. 288, **fica criado o Fundo Municipal**

de Parques, que deverá atuar de forma complementar e articulada ao Fundo Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - FEMA. (grifos nossos)

Entretanto, conforme organograma encaminhado, este fundo não se encontra inserido na estrutura da organizacional da SVMMA, bem como o Conselho a ele vinculado.

O Gráfico 1 apresenta a execução orçamentária dessa função nos últimos seis exercícios:

Gráfico 1 – comparativo entre Orçamento Atualizado x Liquidado – 2014 a 2019

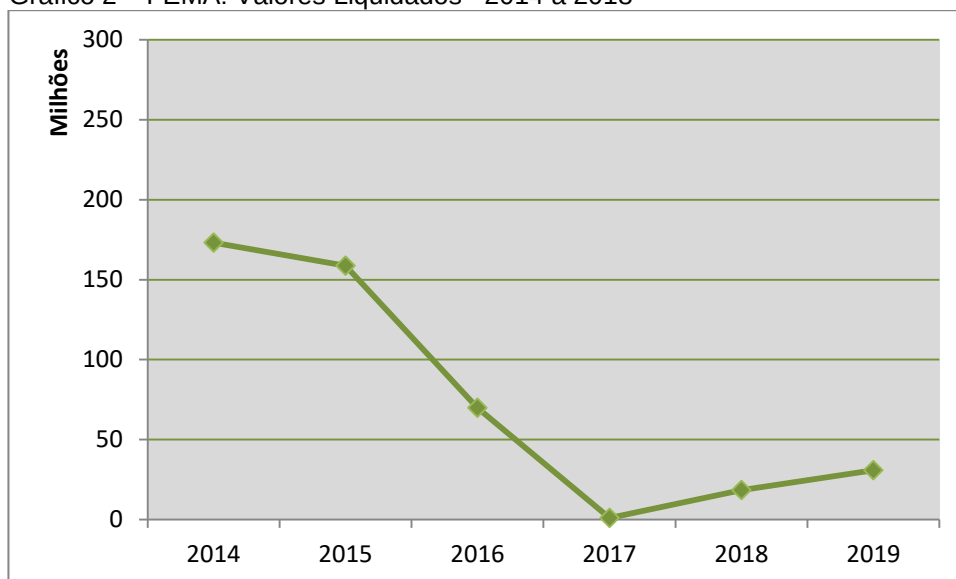


Fonte: Sistema Ábaco TCM. Acesso em 22.06.2020.

Analisando a série histórica do planejamento orçamentário da função ambiental, observa-se um declínio dos valores orçados e liquidados até 2018, elevando-se em 2019 para o patamar indicado no Gráfico 1, acompanhado de um aumento de índice de execução orçamentária quando comparado com os exercícios anteriores, demonstrando, em nível de planejamento orçamentário (LOA atualizada, empenho e liquidação), maior realismo.

Sobressai a evolução no caso do FEMA, conforme Gráfico 2:

Gráfico 2 – FEMA: Valores Liquidados– 2014 a 2018



Fonte: Sistema Ábaco deste TCM. Acesso em 22.06.2020.

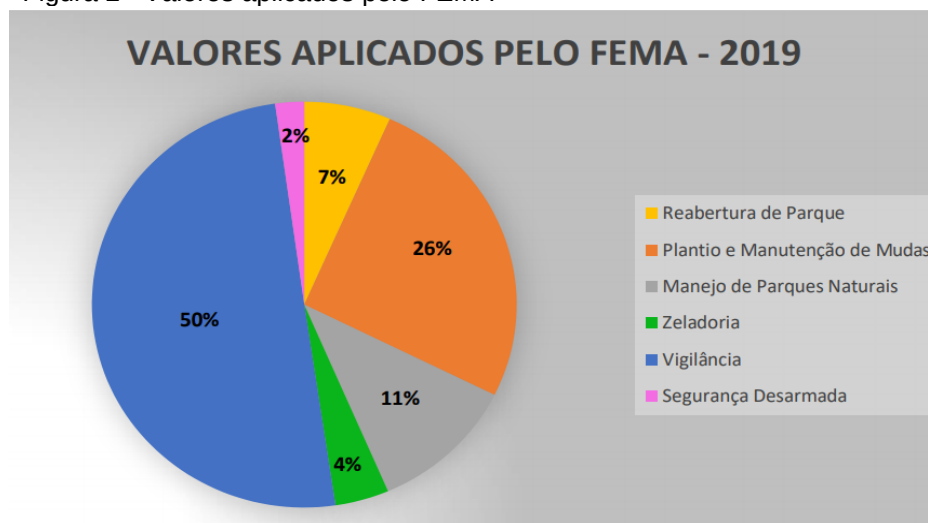
Após uma execução orçamentária do FEMA quase nula em 2017, foram liquidados pouco mais de R\$ 18 milhões em 2018, e em 2019 esse montante superou os R\$ 30 milhões. No entanto, observou-se que deste total, R\$ 24,4 milhões (80%) foram executados no projeto/atividade “2703 - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação” e outros R\$ 1 milhão, no projeto/atividade “1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques e Unidades de Conservação”.

Conforme já reiterado em auditorias anteriores, trata-se de desvirtuamento do objetivo do Fundo, que desde 2013 vem assumindo despesas de natureza continuada de valores significativos, principalmente a contratação dos serviços de manejo, conservação e vigilância dos parques, em detrimento de outros investimentos relevantes voltados ao desenvolvimento e implantação de projetos para uso sustentável dos recursos naturais, recuperação da qualidade ambiental, e aprimoramento da fiscalização e defesa do meio ambiente, seus objetivos originais, conforme a legislação e os regulamentos do FEMA² (vide subitem 3.2.1.a deste relatório abaixo).

² https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/confema/index.php?p=3299

Corroborando com essa constatação, as informações prestadas pela auditada no Documento SEI nº 029544816 (peça 04 – fls. 03/07), onde inseriu o gráfico abaixo com os valores aplicados pelo FEMA, evidenciando que 50% dos recursos foram aplicados em vigilância:

Figura 2 - Valores aplicados pelo FEMA



Fonte: peça 4 - Resposta da SVMA à requisição de informações

A seguir, destacam-se os principais órgãos que atuaram no planejamento e execução dos projetos/atividades atinentes a essa Função de Governo, em 2019: SVMA, FEMA, e do FMSAI – Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura:

Quadro 1 - Órgãos da Função Gestão Ambiental e valores liquidados

Órgão	Liquidado (R\$)	(%)
27 - SVMA	180.031.156,14	78,5%
94 - FEMA	30.746.233,72	13,4%
86 - FMSAI	18.554.217,71	8,1%
98 - FUNDURB	-	
75 - FMP	-	
Total	229.331.607,57	100,0

Fonte: Sistema ABACO – TCMSP (Posição em 31.12.2019).

3.1.1 Plano Plurianual (PPA) 2018-2021

A Lei Municipal nº 16.773/17 instituiu o Plano Plurianual 2018/2021, cujos programas serão base para a elaboração do presente relatório que cuja fonte de informações foi o SOF (via sistema Ábaco-TCMSP).

Com base no planejamento de recursos previstos no PPA 2018/2021, instituído pela LM nº 16.773/17 e no SOF, vislumbra-se que, para a Função 18 - Gestão Ambiental, de competência da SVMA, com recursos próprios e dos fundos (FEMA e FMSAI), nos programas 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental, 3024 - Suporte Administrativo, 3011 - Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público, foram executados (empenhados), em valores percentuais:

Quadro 2 - Plano Plurianual (PPA) 2018/2021

	2018		2019		2020		2021		Total	
Programa	Planejado (R\$ milhões)	Emp. (%)	Planejado (R\$ milhões)	Emp. (%)	Planejado (R\$ milhões)	Emp. (%)	Planejado (R\$ milhões)	Emp. (%)	Planejado (R\$ milhões)	Emp. (%)
3005	194,9	72,0	203,8	91	207,9	-	192,6	-	799,2	41,0
3024	82,9	90,0	83,4	90	83,8	-	84,2	-	334,4	45,0
3011	0,2	15,0	1,5	31	1,5		1,2		4,3	11,0
Total	278,0	77,0	288,7	90	293,2	-	278,0	-	1.138,0	42,0

Fontes: PPA 2018-2021 e Sistema Ábaco – TCMSP (Posição em 31.12.2019).

Especificamente quanto ao exercício de 2019, a execução orçamentária Função 18 deu-se da seguinte forma:

Quadro 3 – Lei Orçamentária Anual (LOA) 2019

Órgão (+cód.)	Projeto/atividade (+cód.)	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
94 - FEMA		22.030.300,00	43.794.948,90	38.538.106,26	30.746.233,72	30.228.468,33
75 - FMP		2.000,00	2.000,00	0,00	0,00	0,00
86 - FMSAI		38.331.366,00	35.939.135,36	23.198.588,55	18.554.217,71	18.339.954,46
98 - FUNDURB		7.461.749,00	0,00	0,00	0,00	0,00
27 - SVMA		223.245.174,00	202.994.834,71	197.921.065,96	180.031.156,14	178.179.499,38

Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP (Posição em 31.12.2019).

Quadro 4 - Lei Orçamentária Anual (LOA) 2019 por Programa

Programa	LOA Aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
3005	206.024.026,00	205.542.740,24	184.479.199,90	157.569.211,56	76,5
3024	84.060.267,00	76.467.890,68	74.722.754,74	71.520.082,68	85
3011	986.296,00	720.288,05	455.806,13	242.313,33	24,6
Total	291.070.589,00	282.730.918,97	259.657.760,77	229.331.607,57	78,8

Fonte: Sistema Ábaco – TCMS (Posição em 31.12.2019).

As informações do Quadro 4, evidenciam que foram empenhados R\$ 260 milhões e liquidados R\$ 229 milhões, representando uma execução de 79% em relação à LOA aprovada, que chega a 81% se tomada em relação à LOA atualizada.

3.2. Programas

O programa diretamente ligado à gestão ambiental e que está sob a responsabilidade da SVMA é o **3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental**, conforme o Anexo II do PPA 2018/2021 (peça 05, fls. 59/84, que será analisado no subitem a seguir

3.2.1. Programa 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental

Conforme consta na Exposição de Motivos do PPA 2018/2021³, o Programa 3005 possui um escopo ampliado para agregar as mais diversas ações de sustentabilidade relacionadas à proteção e defesa do meio ambiente, em sintonia com as diretrizes da Agenda 2030 que estão incorporadas ao PPA, cujos objetivos, ações (projetos e atividades), metas físicas e financeiras, produtos ou serviços, estão sumarizados no Quadro 4.

³ <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/PlanoPlurianual.aspx>

Quadro 5 - Programa 3005 – Ações da Função 18 - Gestão Ambiental

Projeto/Atividade	Medidas	Físico			Financeiro (em R\$)		
		Planejado Anexo II - PPA 2018-2021	Realizado (%)		Planejado Anexo II - PPA 2018-2021	Realizado (%)	
			Total 2019	Acumulado 2018-2019		2019	Acumulado 2018-2019
1702 - Construção e Implantação de Parques e Unidades de Conservação	Un./(%)	Vide Obs.	Vide Obs.	Vide Obs.	138.413.435,00	9,14	10,12
1703 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação de Parques e Unidades de Conservação	Un./(%)	Vide Obs.	Vide Obs.	Vide Obs.	13.820.206,00	51,52	53,89
1709 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação dos Planetários Municipais	Un.	8	Vide Obs.	Vide Obs.	12.000,00	0	0
1710 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação da UMAPAZ	Un.	4	Vide Obs.	Vide Obs.	33.000,00	0	0
1711 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação dos Serviços de Atendimento da Fauna Silvestre	Un.	4	Vide Obs.	Vide Obs.	1.442.383,00	0	0
2703 - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação	Un.	428	Vide Obs.	Vide Obs.	501.565.567,00	24,67	45,50
2704 - Manutenção e Operação dos Planetários Municipais	Un.	2.400	Vide Obs.	Vide Obs.	12.481.567,00	19,12	35,29
5681 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação do Herbário Municipal	Un.	4	Vide Obs.	Vide Obs.	4.000,00	0	0
6651 - Manutenção e Operação dos Serviços de Atendimento e Manejo da Fauna Silvestre	Un.	20.000	35,7	78,7	14.570.514,00	19,45	36,17
6659 - Pagamento de Serviços Ambientais	Un.	4	Vide Obs.	Vide Obs.	11.505.778,00	0	0

6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental	Un.	Vide Obs.	Vide Obs	Vide Obs	12.319.615,00	2,44	3,91
6669 - Educação Ambiental	Un.	2.100	71,4	105,6 *	6.159.924,00	3,61	8,98
6681 - Manutenção e Operação do Herbário Municipal	Un.	Vide Obs.	Vide Obs	Vide Obs.	385.073,00	1,72	3,42
6682 - Manutenção e Operação de Viveiros	Un.	6.800.000.	Vide Obs	Vide Obs.	30.214.365,00	10,35	24,96
7117 - Recuperação de Áreas Degradadas e/ou Contaminadas	Un.	5	Vide Obs.	Vide Obs.	365.685,00	0	0
7127 - Estudos, Planos e Projetos Ambientais	Un.	12	0	0	1.406.888,00	5,17	5,17
7129 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação de Viveiros	Un.	6	0	0	2.678.151,00	0	0
7130 - Plantio de Árvores	Árvores plantadas	420.000	8,4	16,8	3.592.573,00	143	181,41
					750.970.724,00	20,98	36,56

Fontes: PPA 2018-2021, Sistema Ábaco TCMSP e informações obtidas com a SVMA.

Obs: Não informado ou cuja apuração ou mensuração não foi possível com os dados disponíveis no PPA 2018/2021 e na resposta à Requisição de Informações.

* (718 + 1.499) / 2100

A partir das unidades de medida definidas para cada um dos produtos presentes no Anexo II do PPA 2018-2021 (peça 05, fls. 59/84), observa-se um descompasso entre o percentual atingido de metas financeiras e o de metas físicas em 2019, considerando ainda as inúmeras inconsistências e imprecisões nos dados e nas informações encaminhadas pela auditada (SEI nº 6027.2020/0005298-4), indicando, em alguns casos, subdimensionamento ou superdimensionamento das metas físicas.

Ressalta-se que os indicadores de metas do PPA baseiam-se no produto a ser entregue para cada ação e a unidade de medida é baseada no produto a ser entregue. Contudo, para produtos idênticos há diferentes unidades de medida. Por exemplo, na Ação 1702 - Construção e Implantação de Parques e Unidades de Conservação, para o Parque Apurá Búfalos o produto é a “Etapa de implantação de parque” medida em porcentagem; para o Parque Aristocratas o

produto é “Etapas de implantação de parque”, medidas em unidades. Não há, portanto, uniformidade na terminologia ou na unidade de medida. Não há como estabelecer como é medida essa porcentagem, se em percentual de obras realizadas ou em recursos dispendidos, motivo pelo qual no Quadro 5 consideramos “não informado ou cuja apuração não foi possível com os dados disponíveis”.

Em situação similar, a Ação 1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques e Unidades de Conservação apresenta os seguintes indicadores: “construção implantação de parques”, “número de requalificações realizadas” e “etapa de implantação de parque”. Neste caso o que se observa é que apenas o indicador “número de requalificações realizadas” relaciona-se à ação; os demais relacionam-se à Ação 1702.

Na Ação 2704 – Manutenção e operação dos Planetários Municipais, o indicador apresentado são as Ações de Educação Ambiental, que é o mesmo para a Ação 6669 - Educação Ambiental. Neste sentido a manutenção e operação dos Planetários tem escassa relação com o número de ações (cursos, palestras, seções) promovidas em suas instalações, uma vez que estas podem abrigar ações de educação ambiental, mesmo funcionando de forma precária, sem a devida manutenção. Outra questão importante neste sentido é a contagem de ações diferentes num mesmo valor

Os serviços de Fiscalização e Monitoramento Ambiental, conforme consignado no Relatório da Função Gestão Ambiental de 2017, são realizados exclusivamente pelos Analistas de Meio Ambiente do quadro próprio da SVMA. O PPA 2018/2021 trouxe como produto da fiscalização ambiental o “número de processos estocados”, com meta física para 2018 de 19.161 processos. Não obtivemos junto à SVMA a definição da origem desta meta. Este indicador - número de processos estocados, não mostra nem a eficiência da ação nem a sua eficácia, sendo apenas um número a ser atingido. Ignora a complexidade dos processos e sua duração.

Com relação à ação 2703 - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação, o CGPABI/DGPU mantém diversos contratos de Serviços Técnicos de Manejo e Conservação,

conforme detalhado no Documento SEI 029677208⁴. Contudo, não resta evidente se a lista apresentada de processos administrativos de contratação de serviços de manejo e conservação, vigilância e zeladoria de sanitários contempla todos os parques em operação, que, de acordo com o PPA 2018-2021, são em 107 (peça 05, fl. 71).

Foram realizados trabalhos para elaboração do Plano Municipal de Conservação e Recuperação das Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais (PMSA), que está concluído e disponível no sítio eletrônico⁵. No entanto, não foi encaminhada informações sobre o pagamento por serviços ambientais, onerando o Projeto/Atividade 6659.

Esta auditoria reitera a Determinação nº 510 (Sistema Diálogo), reforçando que os indicadores devem ser alterados para que possam refletir 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 fortemente relacionada à Lei Municipal nº 14.173/2006.

a) Gestão / Execução Orçamentária 2019

A execução orçamentária das principais Ações (Projetos/Atividades) do Programa 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental, relativo à Função Ambiental, está demonstrada a seguir:

Quadro 6- LOA 2019 – Programa 3005 – Projetos/Atividades

Ações Projetos / Atividades	LOA Aprovada (R\$) (A)	LOA atualizada (R\$) (B)	Empenhado (R\$) (C)	Liquidado (R\$) (D)	% Execução (E=D/A)
2703 - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação	119.839.599,00	140.307.827,47	138.683.555,92	123.712.683,83	103,2
1702 - Construção e Implantação de Parques e Unidades de Conservação	6.156.983,00	21.608.893,08	14.689.953,60	12.647.907,49	205,4
6682 - Manutenção e Operação de Viveiros	5.817.368,00	4.226.675,77	4.223.197,92	3.128.060,10	53,8
1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques e Unidades de Conservação	33.019.799,00	18.618.033,54	11.606.605,71	7.120.552,82	21,6

⁴ Extraído do SEI nº 6027.2020/0005298-4

⁵ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/projetos_e_programas/index.php?p=286787

7130 - Plantio de Árvores	1.768.300,00	7.684.852,96	7.681.921,06	5.137.345,47	290,5
6651 - Manutenção e Operação dos Serviços de Atendimento e Manejo da Fauna Silvestre	4.812.288,00	3.203.650,22	3.100.694,20	2.833.909,34	58,9
2704 - Manutenção e Operação dos Planetários Municipais	3.638.472,00	3.068.563,00	2.655.417,66	2.386.043,52	65,6
6669 - Educação Ambiental	1.265.582,00	310.478,60	273.501,91	222.247,11	17,6
6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental	514.200,00	777.879,00	755.200,00	301.053,00	58,5
7127 - Estudos, Planos e Projetos Ambientais	51.600,00	2.073.550,85	700.253,66	72.801,00	141,1
Outros	29.139.835,00	3.662.335,75	108.898,26	6.607,88	0,0
Totais	206.024.026,00	205.542.740,24	184.479.199,90	157.569.211,56	76,5

Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP (Posição em 31.12.2019)

Na totalidade da Função Ambiental, executou-se cerca de **79% da LOA aprovada** (vide subitem 3.1.2 acima), assim como neste Programa de Governo 3005 a execução orçamentária chegou a apenas **76% da LOA aprovada**.

Quanto às seguintes ações, tem-se que:

- A Ação **1703** - Ampliação, Reforma e Re-qualificação de Parques e Unidades de Conservação **teve realização financeira de 21,56%**, em relação ao previsto na LOA aprovada.
- A ação **1702** - Construção e Implantação de Parques e Unidades de Conservação – apesar de dobrar a LOA aprovada (205,4%), deve ser observada em razão do baixo valor orçado inicialmente, posteriormente atualizado, o que permite inferir ausência de planejamento dessa ação frente ao PPA 2018-2021.
- A Ação **6660** - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental, **teve realização financeira de 58,5%** em relação ao previsto na LOA, ou seja, R\$ 301.053,00. Em consulta do Sistema Ábaco verificou-se que estas despesas se tratam de devolução de cota do IPVA. Sobre essa ação, ver item 3.2.1.d (Fiscalizações Realizadas).

Enfatiza-se que esta ação, com recursos inicialmente previstos de R\$ 514.200,00 (LOA aprovada), obteve um aumento, atingindo R\$ 777.879,00 (LOA atualizada).

- A Ação **6669** - Educação Ambiental, com liquidação total de R\$ 222.247,11, atingiu 17,6% da previsão fixada na LOA. Nessa ação houve grande redução do valor inicialmente previsto (de R\$ 1.265.582,00 para R\$ 310.478,60). Vide subitem 3.2.1.c.

- A **Ação 7130** - Plantios de Árvores, que, com liquidação de R\$ 5.137.345,47, atingiu 290,5% da LOA (R\$ 1.768.300,00). Esta ação teve aumento de 334,6% nos recursos inicialmente previstos, atingindo R\$ 7.684.852,96, dos quais foram empenhados R\$ 7.681.921,06 (100,0%). Em 2019, foram efetuados 35.495 plantios, o que representa 29,5% da Meta Física fixada para o exercício 2019 (120.000 plantios) no Anexo II do PPA 2018/2021.

Destacamos a seguinte ação com a **maior** execução orçamentária nesta Função:

- A maior execução orçamentária em relação à LOA aprovada é da **Ação 2703** - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação, com liquidação total de R\$ 123.712.683,83 (R\$ 99.254.017,14 oriundos da SVMA e R\$ 24.458.666,69 executados pelo FEMA), representando 103,2%⁶ da LOA aprovada. Ressalta-se que nesta ação o valor previsto na LOA atualizada é maior que na LOA aprovada (Quadro 6).
- Esta Ação absorveu 60,2% do orçamento atualizado do Programa 3005 (R\$ 205.542.740,24) referente à Função Ambiental.
- Considerando os valores liquidados em 2019, a Ação absorveu 79,5% (R\$ 24.458.666,69) dos recursos do FEMA (R\$ 30.746.233,72).

b) Indicadores de Desempenho

Os indicadores são instrumentos de medição que fornecem informações sobre o resultado da execução da estratégia. São fundamentais, portanto, para a verificação do alcance das metas estipuladas, sinalizando a necessidade de ações corretivas.

A Lei Municipal nº 14.173/2006 estabelece:

Art. 1º [...] indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo, objetivando a proteção e defesa dos usuários de serviços públicos e dos consumidores.

⁶ LOA: (FEMA R\$ 1.000,00 + SVMA R\$ 119.838.599,00) = R\$ 119.839.599,00.
(R\$ 123.712.683,83 / R\$ 119.839.599,00) x 100% = 103,23%.

Em seu art. 3º dentre os serviços públicos considerados essenciais à população da Cidade de São Paulo encontra-se a proteção do meio ambiente.

A Seção IV, art. 14, define os seguintes indicadores de qualidade do meio ambiente:

- I - área verde por habitante por metro quadrado;
- II - área de lazer por habitante por metro quadrado;
- III - a qualidade dos índices de qualidade do ar;
- IV - a qualidade da água do sistema fluvial.

Os indicadores previstos na LM nº 14.173/2006 não foram devidamente contemplados no PPA 2018-2021, constatação esta que já é objeto de acompanhamento pelo Sistema Diálogo (Determinação nº 510).

Os indicadores estabelecidos no PPA 2018-2021 para o Programa 3005 (peça 06 – fls. 57/65) estão listados no Quadro 7 abaixo, juntamente com os resultados de 2019.

Quadro 7 - PPA: Realização Física do Programa 3005

Indicador	Meta 2019	Unidade de Medida	Realizado 2019	Meta 2021
Percentual de Área verde pública e Reservas Particulares do Patrimônio Natural em relação à área total do Município	12,63%	%	11,80%	12,67%
Índice de satisfação dos parques municipais	15%	%	-*	25%
Índice de Gestão de Parques	0,70	número decimal conforme fórmula	-*	0,70
Percentual de cobertura vegetal do território municipal	44,27%	%	48,2%	44,27%
Número de cidadãos atingidos por ações de educação ambiental	37.000	Unidades	159.461	40.000
Quantidade de árvores plantadas	60.000	Unidades	35.495	60.000
Número de visitas nos parques municipais	39.000.000	unidades	-*	43.000.000

*Não informado pela Origem Vide abaixo.

Fonte: PPA 2019-2021 – Indicadores, peça 6, e Resposta à requisição de documentos, peça 4.

Analisando o cumprimento dos indicadores, constatamos que:

1) O percentual de Área verde pública e Reservas Particulares do Patrimônio Natural em relação à área total do Município ficou abaixo do índice estipulado.

A CPA/DIA informou na peça 4, fls. 30/31, a fórmula de cálculo desse indicador⁷ e que vem organizando o Cadastro Georreferenciado de Praças do Município de São Paulo (Banco de Praças), cujo objetivo é extrair informações de perímetro e área das praças e largos da cidade, inicialmente por meio de Sensoriamento Remoto, com posterior validação pelas áreas responsáveis pelo cadastro de áreas verdes nas subprefeituras da cidade. Informa também que as subprefeituras possuem apenas cadastro alfanumérico em planilha Excel, com informações desconstruídas quanto aos valores de área, de modo que é importante a compatibilização destas informações com dados do Cadastro de Logradouros – CADLOG e dados de lotes municipais que compõem áreas públicas.

2) Para o índice de satisfação dos parques municipais, declarou ser inviável a sua mensuração como previsto no momento de elaboração do PPA.

A SVMA informou na peça 4, fl. 32, que a mensuração deste indicador, como previsto no momento de elaboração do PPA, mostrou-se inviável, e que, de modo a suprir a função de acompanhamento, no bojo de formulação do Plano Municipal de Áreas Verdes Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL), serão definidos indicadores de acompanhamento relacionados aos parques municipais.

3) Para o Índice de Gestão de Parques, também declarou ser inviável a sua mensuração como previsto no momento de elaboração do PPA.

A SVMA informou na peça 4, fls. 32/33, que também este índice, da forma como inicialmente previsto, mostrou-se tecnicamente inviável, pela ausência das variáveis e modelo da fórmula. Para suprir a demanda por um parâmetro objetivo de mensuração da qualidade de gestão dos parques e serviços entregues à população, foi firmada parceria com a Fundação Aron Birmann para execução de um relatório anual Indicador de Qualidade de Parques Urbanos (IP). A parceria é acompanhada por CGPABI e prevê uma atualização anual todo mês e setembro, de modo a avaliar a evolução de cada parque e

⁷ $\frac{[\text{Área Total de Parques Estaduais e Municipais no MSP} + \text{Área de RPPN no MSP} + \text{Área de Reserva Municipal no MSP}]}{[\text{Área Total do MSP}]} \times 100 = 11,80\%$

subsidiar tomadas de decisão. O termo e as condições podem ser verificados em detalhe no Processo SEI nº 6027.2020/0000307-0. O relatório completo pode ser visualizado no Documento SEI nº 029754602.

4) O Percentual de cobertura vegetal do território municipal apresentou índice de 48,2%, valor acima do estipulado para 2019.

O indicador é acompanhado pelo CPA/DIA, que trabalha o geoprocessamento das informações territoriais de áreas verdes públicas e cobertura vegetal para compor os referidos indicadores conforme atualização dos bancos de dados georreferenciados (Cobertura Vegetal, Banco de Parques Municipais, Cadastro Georreferenciado de Praças do Município de São Paulo).

5) O Número de cidadãos atingidos por ações de educação ambiental, segundo informações prestadas pela UMAPAZ, foram 159.461, mais de 400% do número previsto para 2019.

A SVMA informa, peça 4, fls. 34/35, que, de janeiro a dezembro/2019, a Prefeitura de São Paulo realizou 1.499 (Um mil quatrocentos e noventa e nove) atividades de educação ambiental e boas práticas sustentáveis, por meio da Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz (UMAPAZ), Coordenação de Educação Ambiental e Cultura de Paz da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). Foram atendidas 159.461 (Cento e cinquenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e uma) pessoas e foram emitidos 3.519 (Três mil, quinhentos e dezenove) certificados de participação em cursos e outras atividades de capacitação nas diversas áreas da Educação Ambiental.

6) A Quantidade de árvores plantadas foi 35.495, em torno de 40% do número de árvores previstas (60.000) para 2019.

Informou na peça 4, fl. 35, que a Divisão de Arborização Urbana (CGPABI/DAU) é a responsável pelo acompanhamento e contabilizou 35.495 mudas arbóreas no município de São Paulo, entre calçadas, canteiro central, praças e parques em todas as regiões da cidade (Contrato 008/SVMA/2018 - SEI 6027.2017/0000701-0).

7) O número de visitas nos parques municipais não é mensurado

Informou na peça 4, fl. 36, que atualmente, o indicador não é mensurado, pela impossibilidade de acompanhamento do número de visitantes por todos os administradores de parques. Como mencionado, o PLANPAVEL irá definir indicadores e formas de seu acompanhamento, permitindo estruturar um método, equipar e capacitar os responsáveis para medir visitantes.

A auditada considerou 03 (três) indicadores como não mensuráveis, indicando uma série de decisões/ações para revisão dos mesmos, sem, contudo, alterá-los no instrumento original, o PPA 2018/2021, o que notoriamente prejudicou o monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelas ações que afirmou realizar em 2019.

c) Produção de Serviços

A seguir apresentamos um quadro com o histórico da realização de alguns dos produtos referentes aos serviços prestados em 2019:

Quadro 8 - Serviços Prestados Ano a Ano

Serviços	Unidade	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plantio de árvores	(Árvores plantadas)	90.491	65.275	69.231	18.934	35.325	35.495
Manejo e manutenção da fauna	(Animais atendidos)	4.154	5.079	4.950	6.460	8.599	7.149

Fonte: Relatórios de Função 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019;

NI – Não informado ou cuja apuração não foi possível com os dados disponíveis.

- ✓ Conforme exposto no item 3.2.1.a, os serviços de Manutenção e Conservação de Parques consumiram 60% do orçamento atualizado do Programa 3005 (R\$ 205.542.740,24), as emissões de empenhos totalizaram o valor de R\$ 138.683.555,92, atingindo 99% do orçamento atualizado da ação 2703 (R\$ 140.307.827,47).

Nos **Documentos SEI 029575333 e 029677208**, constam informações sobre os processos administrativos de contratos de serviços (onerosos ou não) referentes à manutenção e a conservação dos parques. De acordo com as planilhas encaminhadas existem 24 processos administrativos vigentes de manejo e conservação, vigilância desarmada e/ou zeladorias de sanitários, além de 8 (oito) termos de cooperação.

Pelos documentos anexados ao SEI não é possível afirmar se todos os parques do município estão cobertos pelos serviços contratados, havendo contratos de serviços vigentes para os Grupos Norte, Sul, Leste, Oeste, Centro Oeste, Sudeste e Nordeste.

- ✓ O serviço de plantio de árvores, ação 7130, teve liquidação de R\$ 5.137.345,47, atingiu 290,52% da LOA (R\$ 1.768.300,00). Esta ação teve aumento de 334,58% nos recursos inicialmente previstos, atingindo R\$ 7.684.852,96, dos quais foram empenhados R\$ 7.681.921,06 (99.96%).

Em 2019, foram plantadas 35.495 mudas arbóreas no município de São Paulo, entre calçadas, canteiro central, praças e parques em todas as regiões da cidade.

A SVMA informou, no Documento SEI nº 029717826, que para a produção desse serviço existe a contratação de equipes, e que o atual Contrato nº 008/SVMA/2018 prevê 3.300 novos plantios por mês. Além disso, constam no SEI as parcerias realizadas e as doações recebidas que somaram para a produção desse serviço.

- ✓ Os serviços de Manejo e manutenção da Fauna Silvestre, ação 6651, tiveram LOA aprovada e atualizada nos montantes de R\$ 4.812.288,00 e de R\$ 3.203.650,22, respectivamente, e uma execução orçamentária que chegou a 58,89%, com montante liquidado de R\$ 2.833.909,34.

Os serviços de Manejo e manutenção da Fauna Silvestre tiveram o seguinte histórico de atendimentos: 4.154 animais em 2014, 5.079 em 2015, 4.950 em 2016, 6.460 em 2017, 8.599 em 2018. Em 2019, foram atendidos 7.149 animais, que passaram por procedimentos até a destinação (3.750 exames laboratoriais; 1.225 procedimentos cirúrgicos; 1.081 reabilitações). Além disso, a secretaria inventariou no ano 1.614 indivíduos para monitoramento nos parques e áreas verdes significativas. Como o PPA prevê o atendimento de 5.000 animais, este índice teve atendimento de 142% em 2019.

- ✓ Destacamos ainda que os serviços de Educação Ambiental, ação 6669, tiveram liquidação total de R\$ 222.247,11, atingiu 17,56% da previsão fixada na LOA. Nessa ação houve uma grande redução do valor inicialmente previsto (de R\$ 1.265.582,00 para R\$ 310.478,60).

Conforme explicitado no item 3.2.1.b, foi informado à peça 4, fls. 34/35, que de janeiro a dezembro/2019, a Prefeitura de São Paulo realizou 1.499 (Um mil quatrocentos e noventa e nove) atividades de educação ambiental e boas práticas sustentáveis, por meio da Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz (UMAPAZ), Coordenação de Educação Ambiental e Cultura de Paz da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). Foram atendidas 159.461 (Cento e cinquenta e nove mil, quatrocentos e sessenta e uma) pessoas e foram emitidos 3.519 (Três mil, quinhentos e dezenove) certificados de participação em cursos e outras atividades de capacitação nas diversas áreas da Educação Ambiental.

Não foram informados os números dos processos administrativos que comprovam a existência das atividades de educação ambiental e onde também devem constar os dados e as informações detalhadas sobre a realização das atividades.

- ✓ Não é possível estabelecer um histórico da produção dos serviços de Operação e Manutenção de Viveiros pois, enquanto constava no PPA 2014/2017 o produto “manutenção de viveiros municipais”, no PPA 2018/2021 os serviços de Operação e Manutenção de Viveiros, Ação 6682, passaram a ser medidos pela produção de Mudanças de herbáceas, arbustivas e arbóreas.

Em 2019, pelas informações constantes no Documento SEI nº 029555955, não há o dado consolidado sobre a “produção de Mudanças de herbáceas, arbustivas e arbóreas”, constando a realização de diversos serviços nos viveiros de Manequinho Lopes e Harry Bloosfeld. O total das liquidações (R\$ 3.128.060,10) atingiu 54% da LOA aprovada (R\$ 5.817.368,00).

As produções dos serviços acima descritos e das outras atividades realizadas pela SVMA no exercício de 2019 decorreram, em parte, da revisão programática dos compromissos para o biênio 2019/2020, que, conforme resposta encaminhada (peça 4, fl. 37), teve como base a avaliação das ações realizadas considerando o Programa de Metas 2017-2020, bem como dos principais problemas enfrentados pela cidade, fundamentados no §4º do artigo 69-A da Lei Orgânica do Município.

Dos 36 Objetivos Estratégicos (OE) previstos no Programa de Metas para o biênio 2019/2020, dois são atribuídos à SVMA. Os quadros a seguir expõem os dois OE's constantes do Programa

de Metas da Cidade de São Paulo, biênio 2019/2020, que se relacionam com a Função Gestão Ambiental (OE's 5 e 30), cada um deles desdobrando em metas associadas e iniciativas.

Quadro 9 - Objetivo Estratégico – 5 do Programa de Metas da Cidade de São Paulo – 2019 – 2020

OBJETIVO ESTRATÉGICO	METAS	INICIATIVAS	2019 (R\$ milhões)	2020 (R\$ milhões)	TOTAL (R\$ milhões)
5. Revitalizar parques, praças e canteiros centrais	5.1 Recuperar 120 praças, canteiros centrais e remanescentes (SMSUB); 5.2 Revitalizar 58 parques	5.a Revitalizar 120 praças, canteiros centrais e remanescentes (SMSUB); 5.b Revitalizar 7 parques municipais por meio de concessões públicas (SVMA); 5.c Captar R\$ 10 milhões em parcerias para melhorias e manutenção nos parques municipais (SVMA); 5.d Revitalizar 51 parques municipais com recursos próprios (SVMA);	58,8	209,3	268,2

Fonte: Programa de Metas 2019-2020 e [sítio programademetas.prefeitura.sp.gov.br](http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br)⁸.

O OE n. 5 consiste em “recuperar e manter praças, parques, canteiros centrais e remanescentes, incluindo a instalação e manutenção dos equipamentos de ginástica e brinquedos existentes nestes espaços”.

O orçamento fixado para este objetivo totaliza R\$ 268,2 milhões, sendo R\$ 58,8 milhões em 2019 e R\$ 209,3 milhões em 2020.

Cabe à SVMA, como meta para concretização do objetivo estratégico 5 a revitalização de 58 parques (meta 5.2), a partir das seguintes iniciativas:

5.b Revitalizar 7 parques municipais por meio de concessões públicas

5.c Captar R\$ 10 milhões em parcerias para melhorias e manutenção nos parques municipais

5.d Revitalizar 51 parques municipais com recursos próprios

⁸ Recomenda-se à PMSP que reestabeleça o portal para acompanhamento da execução do Programa de Metas (<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br>), que se encontra fora do ar no período de realização desta auditoria, para o atendimento aos §§ 1º e 6º do art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo;

Quadro 10 - Objetivo Estratégico 30 do Programa de Metas da Cidade de São Paulo – 2019 – 2020

OBJETIVO ESTRATÉGICO	METAS	INICIATIVAS	2019	2020	TOTAL
30. Dar sustentabilidade ambiental à cidade	30.1 Melhorar 200 posições no ranking estabelecido pelo Programa Município VerdeAzul;	30.a Promover atividades de educação ambiental, com foco em difusão e capacitação de técnicas de boas práticas sustentáveis no município de São Paulo 30.b Reabilitar a fauna silvestre por meio do atendimento de animais resgatados no município de São Paulo, para fins de conservação da biodiversidade 30.c Aprimorar articulação intersecretarial visando a diminuição dos resíduos enviados a aterros municipais por meio da redução, reutilização ou tratamento de resíduos sólidos, fomento à compostagem e sensibilização para coleta seletiva, em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010) 30.d Elaborar o Plano Municipal de Arborização Urbana 30.e Monitorar, por meio de visita técnica, as estações de tratamento de esgoto (ETEs) e verificar o desempenho anual da concessionária de serviços de saneamento, considerando os critérios de volume de esgoto tratado, tipo de tratamento, quantidade de resíduos gerados, local de destinação e eficiência. 30.f Elaborar relatório com o cálculo da cobertura vegetal atualmente existente no perímetro urbano do município, considerando viário, maciços e fragmentos de vegetação nativa em áreas públicas e privadas 30.g Capacitar e treinar profissionais da estrutura municipal envolvidos com a arborização urbana 30.h Plantar 50 mil novas mudas de árvore no município em 2019 e 2020 30.i Elaborar plano de ação climática, objetivando tornar São Paulo uma cidade neutra em carbono até 2050, apoiando o cumprimento do Acordo de Paris 30.j Elaborar inventário de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa para o período 2010 a 2017 30.k Reduzir emissão de gases poluentes pela frota de ônibus municipal 30.l Reduzir a destinação de resíduos sólidos para aterros 30.m Elaborar o Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL) 30.n Implantar medidas/dispositivos de sustentabilidade (reuso de água e eficiência energética) em 100% dos novos equipamentos entregues. (SIURB) 30.o Criar e manter 10 novos parques municipais (SVMA)	35,2	33,6	68,8
	30.2 Reduzir emissões em 131.000 toneladas de CO2 equivalente;				
	30.3 Implantar medidas/dispositivos de sustentabilidade (reuso de água e eficiência energética) em 100% dos novos equipamentos entregues;				
	30.4 Implantar 10 novos parques				

Fonte: Programa de Metas 2019-2020.

O OE nº 30 consiste em “desenvolver políticas públicas que busquem a excelência na gestão ambiental e que promovam a sustentabilidade no município de São Paulo”.

O orçamento fixado para este objetivo totaliza R\$ 68,8 milhões, sendo R\$ 35,2 milhões em 2019 e R\$ 33,6 milhões em 2020.

Em suma, foram estabelecidas três metas sob responsabilidade da SVMA, sendo duas relacionadas aos parques municipais, e uma terceira ampliando o conjunto de ações relacionados à sustentabilidade ambiental com o compromisso de “Melhorar 200 posições no

ranking estabelecido pelo Programa Município Verde Azul” (Meta 30.1), vinculadas a uma série de iniciativas.

Assim, constatou-se que a produção de serviços vinculada à Função 18 - Gestão Ambiental do Programa 3005 foi diretamente afetada pela revisão do Programa de Metas para o biênio 2019/2020, já que este direcionou, em certa medida, a atuação do órgão à realização de produtos necessários para o atingimento das metas estipuladas, o que gerou um descompasso entre as metas físicas e os indicadores do PPA 2018/2021 e as metas estipuladas pela revisão do Programa de Metas para o biênio 2019/2020.

Atingimento do Plano de Metas revisado

Seguem as informações obtidas pela Origem sobre as ações realizadas visando o atingimento das metas estipuladas pelo programa para o biênio 2019/2020:

META 5.2 - Revitalizar 58 Parques Municipais

A auditada informou que a cidade de São Paulo conta com 107 parques municipais sob a gestão da SVMA. A meta prevê a revitalização de mais de metade deles, 58 no total, sendo 7 por meio de concessões. As ações de revitalização contemplam desde reformas dos equipamentos existentes nos parques (como edificações, passeios, iluminação, quadras poliesportivas, parquinhos, mobiliário, entre outros) até a implantação de novas instalações e a ampliação de parques.

De acordo com o dado informado (peça 4, fl. 38), em 2019, 12 parques receberam ações de revitalização, conforme a previsão e o planejamento definido. Os parques revitalizados foram:

Quadro 11 – Parques revitalizados

PARQUE	REVITALIZAÇÃO
Parque Senhor do Vale	Readequação da quadra poliesportiva, dos parquinhos, da academia da terceira idade, dos bancos e da iluminação
Parque das Nebulosas	Readequação das passarelas, das quadras, do campo de futebol e revisão elétrica
Parque das Águas	Reforma do campo de futebol e ações de readequação geral
Parque Anhanguera	Readequação das quadras poliesportivas, campos de futebol, parquinhos, academia da terceira idade, churrasqueiras e bebedouros
Parque Raul Seixas	Obras de acessibilidade

Parque Natural Fazenda do Carmo	Implantação de sede administrativa sustentável e ações de readequação geral
Parque Cidade de Toronto	Readequação geral, reforma das calçadas, quadras poliesportivas, passeios internos, sede administrativa e área das churrasqueiras
Parque Linear Parelheiros	Instalação de administração, implantação de drenagem e revisão da iluminação da quadra
Parque do Povo	Reforma das ciclovias e banheiros
Parque Buenos Aires	Reforma do cachorródromo
Parque Vila Prudente	Instalação de bancos, playground e equipamento de academia da terceira idade, troca do sistema de iluminação e colocação de lâmpadas LED, reforma da sede, dos banheiros e vestiários
Parque do Chuvisco	Ampliação do parque em mais 5.590 m², incluindo implantação de pista de skate e de área verde permeável

Fonte: Peça 4 – Resposta à requisição de informações da SVMA.

Além disso, afirmou que em dezembro foi assinado o contrato de concessão⁹ de um lote de seis parques municipais, que inclui o Parque Ibirapuera, Parque Jacintho Alberto, Parque Eucaliptos, Parque Tenente Brigadeiro Faria Lima, Parque Lajeado e o Parque Jardim Felicidade.

Em suma, afirmou ter revitalizado 12 parques apenas, dos 58 previstos para o biênio.

Consideramos que o baixo nível de execução orçamentária (21.56%) é um indicativo do baixo índice de execução dessa meta, conforme a execução orçamentária no quadro abaixo:

Quadro 11 – LOA 2019 – Projeto/Atividade 1703

Ações Projetos / Atividades	LOA Aprovada (R\$) (A)	LOA atualizada (R\$) (B)	Empenhado (R\$) (C)	Liquidado (R\$) (D)	% Execução (E=D/A)
1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques e Unidades de Conservação	33.019.799,00	18.618.033,54	11.606.605,71	7.120.552,82	21,56%

Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP

META 30.1 - Melhorar 200 posições no ranking estabelecido pelo Programa Município VerdeAzul¹⁰

⁹ Edital acompanhado no TC nº 3970/2018.

¹⁰ O Programa Município VerdeAzul (PMVA), do Governo do Estado de São Paulo, tem o objetivo de incentivar a execução de políticas públicas estratégicas para o desenvolvimento sustentável nos municípios do Estado, por meio da indicação de ações norteadoras da agenda ambiental local, cuja execução gera pontos que resultam no Ranking Ambiental Paulista.

Para atendimento do Ciclo Ambiental 2019, a SVMA informou que foram realizadas reuniões técnicas, visitas técnicas, pesquisas, a recepção, consolidação e tratamento de dados enviados por várias unidades da Prefeitura. Ademais, foi preparado um workshop técnico para exposição da estrutura e objetivos do programa, bem como mobilização dos responsáveis pela produção de dados, além de apresentações no Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) e os respectivos conselhos regionais. Como resultado, 221 documentos comprobatórios foram enviados ao Governo do Estado, abrangendo 72 ações.

Ressaltou que os esforços resultaram no avanço de 325 posições no ranking do programa, atingindo a 134ª colocação, entre os 613 municípios participantes. A pontuação final foi de 64,2 pontos, o que enquadrou São Paulo na categoria de municípios Qualificados (de 60 a 79,99 pontos) e que, com isso, a Meta estabelecida pelo PdM foi atingida, sem prejuízo das ações em andamento.

META 30.4/Iniciativa 30.o - Implantar 10 novos parques – A Prefeitura de São Paulo definiu como meta implantar 10 novos parques até o final de 2020. Essas novas áreas estarão localizadas nas regiões sul, leste, oeste e centro do município, abrangendo 9 Subprefeituras.

Sobre essa meta, a SVMA informou que, ao final de 2019, dois parques estavam com obras finalizadas, mas ainda não haviam sido abertos à população.

Acrescentou que: um parque apresentava pendência judicial para abertura, um estava com obras em andamento, dois recebiam ações preparatórias para intervenção, e 4 estavam com tramites para licitação ou formalização de Termo de Cooperação.

Desse modo, até o fim de 2019, nenhum parque foi efetivamente implantando.

Manejo e manutenção da fauna - INICIATIVA 30.b - Reabilitar a fauna silvestre por meio do atendimento de animais resgatados no município, para fins de conservação da biodiversidade

A SVMA afirma que a PMSP atua na preservação da biodiversidade, entre outras ações, por meio do recebimento, da reabilitação e da destinação adequada dos animais silvestres

resgatados no território do município. Os animais chegam à Divisão da Fauna Silvestre da SVMA por meio do resgate por munícipes, polícias e órgãos ambientais ou de apreensões oriundas da repressão ao tráfico.

Os serviços de Manejo e manutenção da Fauna Silvestre tiveram o seguinte histórico de atendimentos: 4.154 animais em 2014, 5.079 em 2015, 4.950 em 2016, 6.460 em 2017, 8.599 em 2018. Em 2019, foram atendidos 7.149 animais, que passaram por procedimentos até a destinação (3.750 exames laboratoriais; 1.225 procedimentos cirúrgicos; 1.081 reabilitações). Além disso, a secretaria inventariou no ano 1.614 indivíduos para monitoramento nos parques e áreas verdes significativas.

Como o PPA prevê o atendimento de 5.000 animais, este índice teve atendimento de 142% em 2019; note-se que foi alcançado este montante com 58,89%% de valores liquidados para este ano (vide Quadro 6).

Plantio de árvores - INICIATIVA 30 h. Plantar 50 mil novas mudas de árvores no município em 2019 e 2020.

Em 2019, foram plantadas 35.495 mudas arbóreas no município de São Paulo, entre calçadas, canteiro central, praças e parques em todas as regiões da cidade. Segundo informações da SVMA, em abril de 2020 a meta de 50 mil árvores foi batida.

d) Fiscalizações realizadas

TC/019870/2019 - Fiscalização, na modalidade Inspeção, tendo em vista denúncia trazida pelo Vereador Gilberto Natalini acerca de devastação da Mata Atlântica em área de quase 3 (três) milhões de m² da cidade, em cerca de 90 (noventa) locais, privados e públicos (incluindo áreas de Proteção Ambiental e Parques).

A seguinte conclusão extraída do Relatório da Inspeção guarda relação com aspectos gerenciais e com a operacionalização do Programa 3005, notadamente, a **Ação 6660** - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental, que teve realização financeira de 58,55% em relação ao previsto na LOA, ou seja, R\$ 301.053,00; e a **Ação 6659** – Pagamento de serviços ambientais – realização financeira praticamente zero.

- A SVMA possui competência para vistoriar, notificar e autuar infratores de atividades poluidoras do ambiente, e tais atividades prestariam a impedir o desmatamento. Entretanto, conforme a própria SVMA afirma o corpo técnico para tal é bastante limitado.

Em razão da conclusão dessa Auditoria de Inspeção, reiteramos as Determinações nºs 231 e 475 do Sistema Diálogo, que consignaram a necessidade de equipar, capacitar e reforçar o quadro de funcionários que executam a Ação 6660 Fiscalização e Monitoramento Ambiental, tendo em vista a magnitude dos processos de fiscalização em estoque, bem como definir os critérios para aferição das Metas Físicas fixadas no PPA 2018/2021 para esta ação.

e) Conclusões e recomendações para a melhoria da gestão do programa

Conclusões

Item 3.2.1 Programa 3005 – Promoção da Sustentabilidade Ambiental

- ✓ A partir das unidades de medida definidas para cada um dos produtos presentes no Anexo II do PPA 2018-2021, observa-se um descompasso entre o percentual atingido de metas financeiras e o de metas físicas em 2019, considerando ainda as inúmeras inconsistências e imprecisões nos dados e nas informações encaminhadas pela auditada, indicando, em alguns casos, subdimensionamento ou superdimensionamento das metas físicas.

Item 3.2.1.a – Gestão/Execução Orçamentária

- ✓ Na totalidade da Função Ambiental executou-se cerca de **79% da LOA aprovada** (vide subitem 3.1.2 acima), assim como no Programa de Governo 3005 a execução orçamentária chegou a apenas **76% da LOA aprovada**.
- ✓ A maior execução orçamentária em relação à LOA aprovada é da Ação 2703 - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação, com liquidação total de R\$ 123.712.683,83, representando 103,2% da LOA aprovada. Esta Ação absorveu 60% do orçamento atualizado do Programa 3005 (R\$ 205.542.740,24).

Item 3.2.1.b – Indicadores

- ✓ A auditada considerou 03 (três) indicadores como não mensuráveis, indicando uma série de decisões/ações para revisão dos mesmos, sem, contudo, alterá-los no instrumento original, o PPA 2018/2021, o que notoriamente prejudicou o monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelas ações que afirmou realizar em 2019.

Item 3.2.1.c – Produção de serviços e Programa de Metas para o biênio 2019/2020

- ✓ A Prefeitura Municipal de São Paulo apresentou em abril de 2019 a revisão programática dos compromissos para o biênio 2019/2020, tendo como base uma avaliação das ações realizadas considerando o Programa de Metas 2017-2020, bem como dos principais problemas enfrentados pela cidade, em conformidade com o §4º do artigo 69-A da Lei Orgânica do Município. Dos 36 Objetivos Estratégicos (OE) previstos para o biênio 2019/2020, dois são atribuídos parcialmente à SVMA, que por sua vez se desdobram em metas e iniciativas.
- ✓ **Implantar 10 novos parques – Meta 30.4 / Iniciativa 30.o** - A Prefeitura de São Paulo definiu como meta implantar 10 novos parques até o final de 2020. Essas novas áreas estariam localizadas nas regiões sul, leste, oeste e centro do município, abrangendo 9 Subprefeituras. Até o fim de 2019, nenhum parque foi efetivamente implantando.
- ✓ **Revitalização de Parques - Meta 5.2 / Iniciativa 5.d** – A meta para 2019 era revitalizar 58 parques (7 por meio de concessão e 51 por meio de ações de revitalização). Em 2019, 12 parques receberam ações de revitalização e foi firmado o contrato de concessão de um lote de seis parques municipais, que inclui o Parque Ibirapuera, Parque Jacintho Alberto, Parque Eucaliptos, Parque Tenente Brigadeiro Faria Lima, Parque Lajeado e o Parque Jardim Felicidade.
- ✓ **Manejo e manutenção da fauna - Iniciativa 30.b** - Reabilitar a fauna silvestre por meio do atendimento de animais resgatados no município, para fins de conservação da biodiversidade. Em 2019, foram atendidos 7.149 animais, que passaram por procedimentos até a destinação (3.750 exames laboratoriais; 1.225 procedimentos cirúrgicos; 1.081 reabilitações). Além disso, a secretaria inventariou no ano 1.614 indivíduos para monitoramento nos parques e áreas verdes significativas.

- ✓ **Plantio de árvores - Iniciativa 30 h.** Plantar 50 mil novas mudas de árvores no município em 2019 e 2020.

Em 2019, foram plantadas 35.495 mudas arbóreas no município de São Paulo, entre calçadas, canteiro central, praças e parques em todas as regiões da cidade.

Recomendações

- ✓ Promover a revisão do Programa 3005, das suas Ações, dos seus Produtos e das Unidades de medidas previstas no PPA 2018/2021, de forma que seja viabilizado o monitoramento de todas as metas físicas, promovendo ainda a compatibilização do instrumento de planejamento orçamentário com o Programa de Metas para o biênio 2019/2020.
- ✓ Executar a Ação 7130 - Plantios de Árvores, tendo em vista a baixa realização em 2019 da meta física fixada no PPA 2018/2021 (120.000 plantios).
- ✓ Executar os procedimentos e os processos internos necessários para o cumprimento da **Meta 5.2 / Iniciativa 5.d** - revitalizar 58 parques.

3.3. Responsáveis pelas áreas auditadas

Nome	Cargo
Eduardo de Castro	Secretário da SVMA

4. Infringências, propostas de determinações e recomendações

A partir da análise da auditoria, constatou-se a seguinte infringência:

- 4.1.** A auditada considerou 03 (três) indicadores de desempenho como não mensuráveis, indicando uma série de decisões/ações voltadas para a revisão deles, sem, contudo, alterá-los no instrumento original, o Anexo Relação de Indicadores do PPA 2018/2021, ato que, notoriamente, prejudicou o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados pelas ações que afirmou realizar em 2019, em infringência ao art. 1º, parágrafo único, inciso III, da LM nº 16.773/2017 (Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021) (subitem 3.2.1.b);

Propostas da Auditoria de Determinações do Exercício

- 4.2.** Os indicadores devem ser alterados para que possam refletir a eficiência, eficácia e efetividade das ações. Reitera-se também que sejam feitos indicadores para cada um desses atributos, em especial à efetividade das ações fortemente relacionada à Lei Municipal nº 14.173/2006. (subitem 3.2.1) **(Reiteração a Determinação nº 510 do Sistema Diálogo);**
- 4.3.** Equipar, capacitar e reforçar o quadro de funcionários que executam a Ação 6660 Fiscalização e Monitoramento Ambiental, tendo em vista a magnitude dos processos de fiscalização em estoque, bem como, definir os critérios para aferição das Metas Físicas fixadas no PPA 2018/2021 para esta ação (subitem 3.2.1.d) **(Reiteração das Determinações nºs 231 e 475 do Sistema Diálogo);**

Propostas da Auditoria de Recomendações do exercício

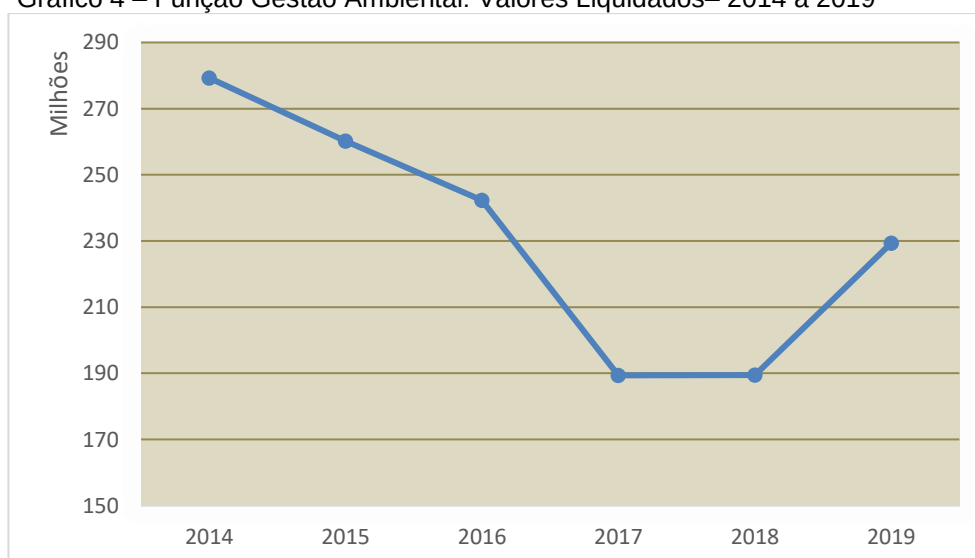
- 4.4.** Recomenda-se à PMSP que reestabeleça o portal para acompanhamento da execução do Programa de Metas (<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br>), que se encontra fora do ar no período de realização desta auditoria, para o atendimento aos §§ 1º e 6º do art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo (subitem 3.2.1.c);
- 4.5.** Promover a revisão do Programa 3005, das suas Ações, dos seus Produtos e das Unidades de medidas previstas no PPA 2018/2021, de forma que seja viabilizado o monitoramento de todas as metas físicas, promovendo ainda a compatibilização com o instrumento de planejamento orçamentário com o Programa de Metas para o biênio 2019/2020.
- 4.6.** Executar a Ação 7130 - Plantios de Árvores, tendo em vista a baixa realização em 2019 da meta física fixada no PPA 2018/2021 (120.000 plantios).
- 4.7.** Executar os procedimentos e os processos administrativos internos necessários para o cumprimento da Meta 5.2 / Iniciativa 5.d - revitalizar 58 parques.

5. Síntese

O sistema municipal de meio ambiente, responsável pelo planejamento, gestão e coordenação das ações de defesa do meio ambiente na esfera municipal, inclui além da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES; o Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA e seu respectivo Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CONFEMA. O Fundo Municipal de Parques foi criado no âmbito do PDE, com o objetivo exclusivo de adquirir áreas particulares para implantação dos parques em planejamento. Seu respectivo Conselho Gestor deveria ter sido regulamentado por decreto do Executivo, mas até o momento não o foi.

A execução orçamentária na função gestão ambiental havia sido reduzida de R\$ 279 milhões em 2014 até chegar próximo a R\$ 190 milhões nos anos de 2017 e 2018. Em 2019, o valor executado sofreu alta de 21% com relação ao ano anterior, passando para R\$ 229 milhões. Entretanto, quando comparamos com 2014, ainda apresenta uma redução de valor 17,88%, sem considerar qualquer correção monetária. A principal causa da redução foi observada na execução do FEMA, em que os cerca de R\$ 173 milhões executados em 2014, foram reduzidos a cerca de R\$ 1 milhão em 2017, tendo alguma recuperação em 2018 e 2019 e alcançando R\$ 30 milhões.

Gráfico 4 – Função Gestão Ambiental: Valores Liquidados– 2014 a 2019



Fonte: Sistema Ábaco TCM

Os órgãos/fundos que atuaram no planejamento e execução das ações relativas à Função de gestão ambiental foram a SVMA, com R\$ 180.031.156,14 (78,50%), o FEMA com R\$ 30.746.233,72 (13,41%), e o FMSAI com R\$ 18.554.217,71 (8,09%) dos R\$ 229 milhões em valores liquidados.

O PPA 2018-2021 apresenta três programas: 3005 - Promoção da sustentabilidade ambiental, 3024 - Suporte Administrativo e 3011 - Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público, que representaram respectivamente 71%, 28,8% e 0,2% da execução orçamentária (valores empenhados).

Os indicadores de meta do PPA apresentam produtos idênticos, mas com diferentes unidades de medida e não possuem uniformidade na terminologia, não havendo como estabelecer como é medida sua porcentagem de evolução, se em percentual de obras realizadas ou em recursos dispendidos, motivo pelo qual considerou-se que alguns projetos/atividades foram classificados como “não informados ou cuja apuração não foi possível com os dados disponíveis”.

Com relação à execução orçamentária, a Função Ambiental executou cerca de **79% da LOA aprovada** (vide subitem 3.1.2 acima), e o Programa de Governo 3005 realizou **76% da LOA aprovada**.

No mais, destacam-se: a **Ação 6660** – Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental, que apesar de ter executado 58,5% em relação ao previsto pela LOA, observou-se tratar-se de devolução de cota de IPVA; a **Ação 6669** – Educação Ambiental que apresentou uma execução de 17,6% do orçamento aprovado na LOA atendendo 159.461 pessoas; e, por fim, a **Ação 7130** – Plantios de Árvores, em termos de liquidações atingiu 290,5% da LOA, mas ficou abaixo do valor atualizado do orçamento. A **Ação 7130**, com relação à Meta Física, atingiu 16,8% do previsto pelo Anexo II do PPA (Peça 5, fl. 63), tendo realizado o plantio de 35.495 árvores.

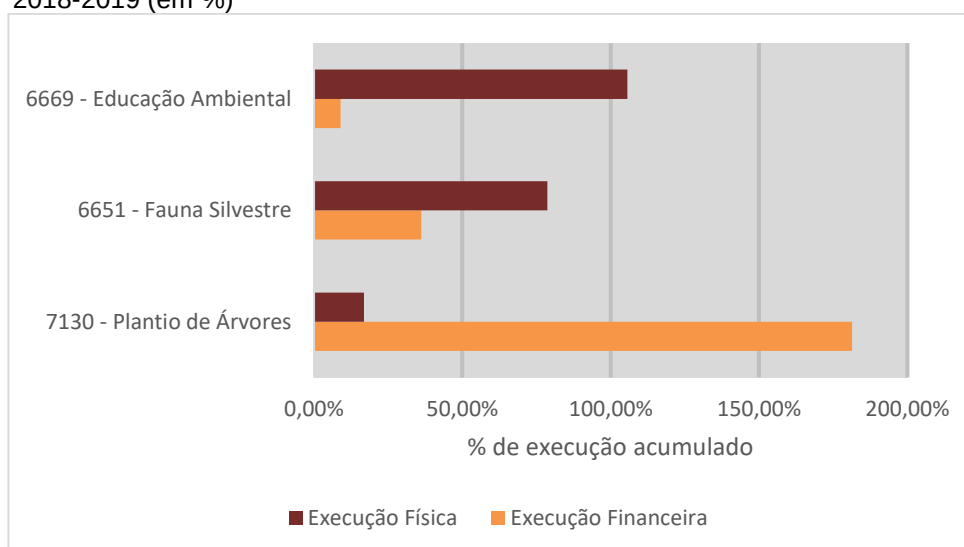
Outra ação que merece destaque, desta vez por sua alta execução orçamentária é a **Ação 2703** - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação, com liquidação de 103,2% da LOA aprovada (R\$ 123.712.683,83), absorvendo 60,2% do orçamento atualizado destinado ao Programa 3005 (R\$ 205.542.740,24). Entretanto, as informações fornecidas não permitem

concluir se todos os 107 parques em operação definidos no PPA estão contemplados pelos contratos firmados para serviços de manejo e conservação, vigilância e zeladoria de sanitários.

Por fim, a **Ação 1703** – Ampliação, Reforma e Re-qualificação de Parques e Unidades de Conservação teve realização financeira de 21,6%, em relação ao previsto na LOA aprovada, enquanto a ação **1702** - Construção e Implantação de Parques e Unidades de Conservação teve realização superior ao dobro do orçamento aprovado na LOA, decorrente do baixo valor aprovado (R\$ 6.156.983,00) diante do valor atualizado (R\$ 21.608.893,08).

Analisando a realização das ações previstas pelo PPA 2018-2021 de forma acumulada, obtém-se o seguinte gráfico:

Gráfico 5 – Execução financeira versus metas físicas – Acumulado Exercícios de 2018-2019 (em %)



Fonte: Elaborado pela equipe técnica com informações obtidas com a SVMA – Quadro 05.

Observa-se a partir do gráfico acima que o descompasso entre o percentual atingido de metas financeiras e o de metas físicas permanece (situação já observada em anos anteriores), indicando, em alguns casos, subdimensionamento ou superdimensionamento das metas físicas.

A Lei Municipal nº 14173/2006 estabelece três indicadores, a saber: área de lazer por habitante por metro quadrado, qualidade dos índices de qualidade do ar e qualidade da água do sistema fluvial. Estes indicadores, porém, não foram regulamentados até o momento, nem estabelecidas a forma e a metodologia de cálculo.

Quanto aos indicadores estabelecidos pelo PPA, foi informado pela SVMA que alguns possuem mensuração inviável, como os índices de satisfação dos parques municipais e de Gestão de Parques. O Percentual de cobertura vegetal do território municipal apresentou índice de 48,2%, valor acima do estipulado para 2019, e o número de visitas nos parques municipais não é mensurado.

Em relação ao Plano de Metas, a Meta 5.2 - Revitalização de Parques tem como objetivo a revitalização de 58 parques (7 por meio de concessão e 51 por meio de ações de revitalização). De acordo com o dado informado, em 2019, 12 parques receberam ações de revitalização e foi firmado o contrato de concessão de um lote de seis parques municipais. Entende-se que baixo nível de execução orçamentária (21,56%) pode estar refletindo no baixo índice de execução dessa meta.

Quanto às 2 metas de responsabilidade da SVMA que compõem o Objetivo Estratégico "30 – Dar sustentabilidade ambiental à cidade" para o biênio 2019-2020, segundo informado pela SVMA: a meta "30.1 - Melhorar 200 posições no ranking estabelecido pelo Programa Município VerdeAzul" já foi atingida; a meta "30.4 – Implantar 10 novos parques" ainda não mostrou evolução já que dois parques tiveram suas obras finalizadas ao final de 2019, mas não foram efetivamente implantados. Um terceiro parque foi entregue em maio de 2020 e os demais estão em processo de implantação.

Em 23.06.2020.

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Agente de Fiscalização

RODRIGO MACHADO SILVA
Agente de Fiscalização

MAURÍCIO L. BERALDO
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle

De acordo.

GUILHERME KAZUHISA TANABE
Coordenador Chefe - CVI

LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI
Subsecretaria de Fiscalização e Controle
Subsecretário

RP: RdAP