TC nº 72-002.381.09-00

AUDITORIA PROGRAMADA. SVMA Avaliação dos resultados alcançados. Programa Proteção ao Meio Ambiente e Qualidade de Vida. Agenda 21. Dificuldades no avanço e articulação da Agenda 21. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime.

TC citado 72.000.759.10-00

Legislação citada: Dec. 47.949/06.

2.745ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 18/03/2016

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da auditoria programada realizada para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em reiterar a recomendação alcançada no Acórdão constante dos autos do TC 72.000.759.10-00, relativos às Contas e ao Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, exercício de 2009, qual seja: "75. Promover ampla revisão, reorganização e reestruturação no processo de implantação da Agenda 21 Local no Município de São Paulo com vistas à continuidade desse poderoso e importante instrumento de planejamento, gestão ambiental e participação da sociedade, que visa combinar desenvolvimento econômico, proteção ao meio ambiente e justiça social."

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar que se encaminhe ofício, acompanhado de cópia do relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC deste Tribunal, bem como do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA para que informe esta Corte sobre o corrente "status" na implementação das medidas sugeridas pela SFC para implementação da Agenda 21 Local, com prazo de 30 (trinta) dias para resposta acerca do posicionamento adotado pela SVMA com relação à matéria.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que, após as comunicações de praxe, arquivem-se estes autos.

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

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de junho de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Programada realizada no âmbito da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, com objetivo de avaliar os resultados alcançados na execução do "Programa Agenda 21" e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle realizou os procedimentos de auditoria, cujos resultados foram sintetizados no item 4 do relatório de folhas 130/159, com as seguintes conclusões:

"4 - CONCLUSÕES

A análise da avaliação dos resultados alcançados na execução do programa Agenda 21 – Local e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento da Secretaria do Verde e do Meio ambiente – SVMA nos permitem concluir que:

4.1 - *O processo de desenvolvimento da Agenda 21 Local no âmbito da SVMA está sob responsabilidade do Departamento de Gestão Descentralizada e das Divisões de Gestão Descentralizada - DGDs, cuja estruturação não está concluída, existindo DGDs que fisicamente se localizam em um mesmo endereço e que estão sob responsabilidade de um único diretor. (**item 3.4 - I.1 e I.2**)*

4.2 - *Na estrutura das DGD´s há carência de recursos humanos para o acompanhamento do Programa Agenda 21 Local, necessitando ser complementada e preferencialmente ampliada. (**item 3.4 – I.3**)*

4.3 - *A implementação das Agendas 21 de forma regionalizada teve novo impulso a partir da descentralização parcial da Secretaria com a criação de 4 Núcleos Descentralizados, formalizada pela edição do Decreto nº 47.949/06, ocorrendo na maior parte das regiões a partir de meados de 2005 e em outras, como no caso da zona norte, o processo foi iniciado somente no final de 2007. Observa-se, portanto, que o processo de Agenda 21 no modelo regionalizado é recente. (**item 3.4 – II.1**)*

4.4 - *As formas de composição dos fóruns são variadas, não existindo predominância, tendo em vista que dependem de diversos fatores, como do momento político e administrativo da região e do nível de atuação, organização e participação da comunidade. Há fóruns por macro regiões, por subprefeitura e outros organizados por localidades (bairros/setores). (**item 3.4 – II.3**)*

4.5 - *Em razão das alterações dos perímetros de atuação tanto na mudança dos Núcleos Descentralizados para a estrutura das DGDs como na criação dos CADES Regionais com Conselhos por Subprefeitura, há demanda para realizar um trabalho de reorganização/rearranjo do processo Agenda 21 Local e sua representação, notadamente aquelas que atualmente não estejam organizadas por Subprefeitura. (**item 3.4 – II.3**)*

4.6 - *Excetuando a escassez e a dificuldade de transporte relatadas pelas DGDs notadamente nas regiões periféricas com população carente, não foram constatados outros problemas com relação à regularidade e disponibilidade de locais para as reuniões das Agendas 21. (**item 3.4 – II.4**)*

4.7 - *Excetuando as Agendas da região Centro Oeste, há acompanhamento de todas as reuniões programadas das Agendas 21. (**item 3.4 – II.5**)*

4.8 - *O número de participantes de cada Agenda 21 nas reuniões é muito pequeno, quando consideradas as dimensões e a população de cada região abrangida e representada por essa Agenda. A participação vem diminuindo significativamente em alguns fóruns. (**item 3.4 – II.7**)*

4.9 - *A implantação das Agendas 21, com exceção da Subprefeitura de Campo Limpo e das DGDs Centro Oeste, acompanham a metodologia passo a passo sugerida pelo Ministério do Meio Ambiente que prevê etapas de mobilização para participação, elaboração de diagnóstico participativo, elaboração do plano local de desenvolvimento sustentável, implementação das ações, monitoramento das realizações e avaliação dos resultados. (**item 3.4 – II.7**)*

4.10 - *Com relação à etapa de implantação, as DGDs realizaram a mobilização e o diagnóstico participativo. Poucas avançaram até a elaboração do plano local ou estão na fase de implementação das ações, porém todas encontram dificuldade para sair do estágio atual de desenvolvimento das Agendas 21. (**item 3.4 – II.7**)*

4.11 - *Os técnicos das DGDs que acompanham as Agendas 21 exercem funções variadas, como de educador ambiental, mediador, articulador, consultor e propriamente partícipe da construção da Agenda. Há temas tratados nas reuniões das Agendas 21 que dizem respeito à área de atuação dos técnicos das unidades de Educação Ambiental das DGDs, porém há muitos temas que dizem respeito a outras áreas de gestão administrativa, assim o processo de Agenda 21 não pode ficar adstrito ao âmbito das ações da SVMA, mas é fundamental que exista participação efetiva e apoio de outras esferas do governo. (**item 3.4 – II.8**)*

4.12 - *Não há procedimento padronizado para arquivo de documentos e informações resultantes das reuniões das Agendas 21 e existem deficiências com ocorrência de falta e extravio. Esses documentos na maioria dos casos circulam apenas no âmbito das DGDs. Não foi informada a existência de relato sistematizado que apresente propostas, estudos, encaminhamentos e*

*resultados das solicitações feitas ao Poder Público, ou outras, pelas Agendas. São escassos os documentos e informações com relação à execução e desenvolvimento do Programa Agenda 21, ficando esse histórico dependente do relato de pessoas, correndo-se o risco de perder com o passar do tempo o conhecimento adquirido em práticas bem sucedidas. (**item 3.4 – II.9**)*

4.13 - *A participação efetiva tanto de representantes das Subprefeituras como de outras Secretarias nas reuniões das Agendas 21 é reduzida. Há necessidade de avaliação pela SVMA da possibilidade de ampliação, fortalecimento, estruturação e sistematização dessa participação, tendo em vista a importância que exercem esses órgãos na recepção e solução das questões levantadas pelas Agendas 21 que não estão no âmbito de atendimento direto da SVMA. (**item 3.4 – II.10**)*

4.14 - *Não há caminhos ou diretrizes estabelecidas com relação aos canais de articulação/encaminhamento das questões/necessidades levantadas pela Agenda 21 para solução de problemas no âmbito da SVMA ou fora dele. O articulador da Coordenação de Educação Ambiental da SVMA que existia no início dos trabalhos não foi mantido na atual estrutura descentralizada. Há dificuldades tanto no âmbito de SVMA como fora dele, indicando a necessidade de revisão das condições existentes, no sentido de estabelecer estrutura e diretrizes para o encaminhamento de propostas advindas das Agendas 21 com o objetivo de poder contar com um instrumento de controle e avaliação dos atendimentos e resultados do Programa Agenda 21 Local. **(Item 3.4 – II.11 e II.12)***

4.15 - *Para garantir o efetivo apoio às Agendas 21 é necessária a definição mais clara das atribuições dos CADES Regionais em relação à Agenda 21 e da relação da Agenda 21 com esses CADES, na forma de orientador ou preferivelmente na forma de regulamentação, tendo em vista que a Lei nº 14.887/09 no artigo 52 faz referência genérica à atribuição de apoio à implementação da Agenda 21 Local. **(Item 3.4 – II.13)***

4.16 - *Não estão sendo utilizados recursos financeiros e não há recursos a serem captados na SVMA para as atividades diretamente relacionadas às Agendas 21 nas Unidades de Educação Ambiental das DGDs. Foi citado somente o apoio externo da Rede Brasileira de Agendas 21 Locais - REBAL e não há menção de participação do setor produtivo em apoio às Agendas 21. O fomento às Agendas 21 fica limitado à utilização dos recursos mínimos de materiais de consumo disponíveis e comuns a outras atividades. O desenvolvimento do Programa fica, na prática, diretamente dependente do bom desempenho, esforço pessoal e criatividade dos funcionários das Unidades de Educação Ambiental das DGDs. Há percepção de que a SVMA não tem estrutura suficiente para influenciar ou se relacionar com todos os setores que devem participar do processo, Poder Público, Sociedade Organizada e Setor Produtivo. (**item 3.4 – II.14 e Item 3.5**)*

4.17 - *Há poucos resultados concretos que se referem a propostas com objetivo de participar e influenciar de forma incisiva no planejamento das Políticas do Poder Público. Há volumes consideráveis de atividades, porém a maioria dos resultados se encontra nos planos de mobilização, diagnóstico e ações pontuais locais, etapas iniciais do desenvolvimento do Programa Agenda 21, sem que se vislumbre condição estrutural para avançar. Há questões que só podem ser tratadas no plano municipal em razão de sua complexidade e interfaces necessitando de um elemento central que possa agrupar os itens relevantes e de*

interesse de todo o município e dar tratamento dessa ordem para elaboração de propostas de ação.

Os resultados das ações desenvolvidas por meio das Coordenadorias de Educação Ambiental não se aproximam da noção de que a Secretaria esteja implantando a Agenda 21 no município como um todo. ***(item 3.4 – II.15 e Item 3.5)***

4.18 - *O Programa Agenda 21 consta no Plano Plurianual 2006/2009, porém não há previsão de quantidade ou critério definido para avaliar a sua execução. O Programa Agenda 21 está inserido na parcela do PPA vigente que apresenta falta de definição das unidades de medida (indicadores) e conseqüente problema para mensuração dos resultados.* ***(item 3.5)***

4.19 - *Não há dotação específica no Orçamento para o Programa Agenda 21 Local. Os recursos que poderiam ser utilizados nesse Programa são voltados à Educação Ambiental/UMAPAZ por meio da dotação 27.10.18.541.0339.6669, relacionada à contratação de palestrantes (pessoas físicas e jurídicas), impressos, equipamentos e materiais de consumo.* ***(item 3.6)***

4.20 - *Os recursos de educação ambiental aplicados pela UMAPAZ, por falta de diretrizes, geralmente são direcionados para cursos ministrados em sua sede, no Parque do Ibirapuera, enquanto há carência de informação específica nas regiões descentralizadas para a Agenda 21.* ***(itens 3.5 e 3.6)***

4.21 - *Não há diretriz, orientador ou balizamento estabelecido pela SVMA para implantação e documentação do programa e também de apoio institucional para o desenvolvimento das suas ações, ocasionando diversos problemas como as dificuldades de aumento ou manutenção do número de participantes, avanço para sair das etapas preliminares, elaboração e implementação do plano de ação, articulação com outros órgãos. É necessário levantamento visando à determinação das causas prováveis, a avaliação e indicação das correções necessárias no Programa. A responsabilidade de implantação da Agenda 21 no Município como um todo está além das atribuições, competências e estrutura atual da SVMA. Para um problema dessa complexidade e magnitude seria aconselhável existir um Programa do Município, uma Política do Município sob responsabilidade e com participação de todas as Secretarias. (****item 3.4 – II.7 e 3.5****)*

4.22 - *Com relação à avaliação e expectativa de continuidade da Agenda 21 Local elaborada pelas DGDs no* ***item 3.4 – III.1 ao III. 6****, foram registradas necessidades e sugestões cuja solução/implantação, a nosso ver, deve ser avaliada pela SVMA com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento do Programa Agenda 21. Destacam-se a definição de diretrizes para implementar a Agenda 21 na Cidade de São Paulo; definição de indicadores de desempenho; criação de uma estrutura de suporte técnico, coordenação e organização dos trabalhos; planejamento de forma integrada, articulação e potencialização da execução de ações com a participação dos demais órgãos do Poder Público.*

Por todo o exposto, entendemos que a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, com relação ao compromisso assumido de implantar o Programa Agenda 21 Local no Município de São Paulo, deve promover uma ampla revisão, reorganização e reestruturação no processo de implantação da Agenda 21

Local no Município de São Paulo com vistas à continuidade desse poderoso e importante instrumento de planejamento, gestão ambiental e participação da sociedade, que visa combinar desenvolvimento econômico, proteção ao meio ambiente e justiça social."

A Secretaria do Verde e do Meio Ambiente apresentou suas respectivas escusas, com ampla documentação, juntando os esclarecimentos encartados às folhas 162/171.

Da análise das justificativas efetuadas pela Origem, a Auditoria ratificou os termos das conclusões supra (folhas 1783/177verso), tecendo os seguintes comentários:

"Os agentes públicos da SVMA manifestaram, em geral, concordância com as constatações e propostas do relatório; no entanto, observamos que não houve manifestação de compromisso por parte do titular da pasta no sentido de efetivar alterações.

Segundo as manifestações, estão em andamento processos de reestruturação e reorganização do suporte às Agendas 21. Quanto à definição de diretrizes e indicadores, não há nenhum elemento concreto, apenas a manifestação de disposição para apoio.

Causa certa preocupação a avaliação de que não há necessidade de rubrica orçamentária específica e de que as necessidades de capacitação estejam sendo atendidas.

Preocupa, também, a inércia manifestada quanto ao atual estágio em que se encontram as Agendas 21 locais e às dificuldades de avanço e de articulação. Verificamos que as Agendas 21 da Cidade de São Paulo estão muito aquém dos resultados alcançados por outras do Brasil (folha 174).

Os resultados alcançados nesta auditoria foram consolidados no Relatório Anual de Fiscalização da PMSP relativo ao exercício de 2009 – ***TC 72.000.759.10-00****, cujo Acórdão fez constar a seguinte Determinação:*

"75. Promover ampla revisão, reorganização e reestruturação no processo de implantação da Agenda 21 Local no Município de São Paulo com vistas à continuidade desse poderoso e importante instrumento de planejamento, gestão ambiental e participação da sociedade, que visa combinar desenvolvimento econômico, proteção ao meio ambiente e justiça social."

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, às folhas 180/185, corroborou as conclusões da Auditoria, destacando a *"grandiosidade do interesse público no que diz respeito ao processo de implantação da Agenda 21 Local no Município de São Paulo com vistas à continuidade desse poderoso instrumento de planejamento, gestão ambiental e participação da*

sociedade, que visa combinar desenvolvimento econômico, proteção ao meio ambiente e justiça social".

No mais, ponderou que *"a Origem se manifestou em geral pela concordância com as constatações e propostas do relatório acostado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle - SFC às folhas 130/159, salientando do processo de reestruturação e reorganização da respectiva Agenda"*. No entanto, *"não houve manifestação de compromisso por parte do titular da pasta no sentido de efetivar alterações"*, tampouco foi apresentado "*qualquer elemento concreto quanto à definição de diretrizes e indicadores"*.

Desta feita, do cômputo da documentação, tendo em vista a especificidade da matéria e o esgotamento dos questionamentos de ordem jurídica, concluiu que *"os procedimentos adotados pela Origem não estão de acordo com as condições impostas pela Agenda 21 Local"*, considerando, portanto, alcançados os objetivos da presente Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, a seu turno, consubstanciou-se na manifestação e documentação juntada pela Origem (folhas 163/171), ponderou que *"muito embora sejam necessárias medidas para o aprimoramento do processo de reestruturação e reorganização da respectiva Agenda, providências já estão sendo tomadas ou estão sendo previstas pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente"* (folhas 187).

Nesse sentido, constatada a completa instrução do presente processo e tendo este atingido seu objetivo, opinou pelo conhecimento, para registro, da auditoria realizada (folha 188).

A Secretaria Geral, por sua vez, verificou, do relatado em minucioso relatório elaborado pela área técnica, que *"a auditoria realizada cumpriu adequadamente o quanto determinado e, ainda, que suas conclusões promoveram esclarecimentos suficientes, dos quais não remanesceram questionamentos jurídicos"*.

Nesse contexto, diante do caráter instrumental do feito e na esteira da manifestação dos Órgãos Técnicos deste Tribunal, opinou pelo conhecimento e registro da Auditoria Programada, sem embargos das determinações que forem julgadas pertinentes.

É o RELATÓRIO.

VOTO

Por todo o exposto, nada havendo para se acrescentar sob a ótica jurídica, **CONHEÇO** da presente Auditoria Programada para fins de registro.

Preliminarmente, cumpre destacar que as principais constatações ora alcançadas pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal foram consolidadas no Relatório Anual de Fiscalização de 2009 da Prefeitura e resultaram nas determinações constantes dos autos do **TC 72.000.759.10-00**, relativos às Contas e ao Balanço Geral da Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP, exercício de 2009, cujo Acórdão fez constar a seguinte determinação:

"75. Promover ampla revisão, reorganização e reestruturação no processo de implantação da Agenda 21 Local no Município de São Paulo com vistas à continuidade desse poderoso e importante instrumento de planejamento, gestão ambiental e participação da sociedade, que visa combinar desenvolvimento econômico, proteção ao meio ambiente e justiça social."

Desta feita, reitero as recomendações então alcançadas, e **DETERMINO** seja oficiada a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente com a finalidade de informar a esta Corte sobre o corrente *status* na implementação das medidas sugeridas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle para implementação da Agenda 21 Local, encaminhando-se cópia do relatório técnico com prazo de 30 (trinta) dias para resposta acerca do posicionamento adotado pela Origem com relação à matéria, bem como cópia do relatório, voto e da decisão a ser alcançada pelo Plenário.

Após as comunicações de praxe. **ARQUIVEM-SE** os autos.