## III – ACÓRDÃO

Processo - TC/007876/2021
Auditada - Secretaria do Verde e do Meio Ambiente
Objeto - Auditoria Programada – Função de Governo Gestão Ambiental – Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados no exercício de 2020

3.185ª Sessão Extraordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. SVMA. EXERCÍCIO 2020. Função de Governo Gestão Ambiental. 1. Os indicadores não foram apresentados em série histórica dos últimos quatro anos. 2. Não constam justificativas no caso de divergências entre o planejamento e a execução das metas, tanto no caso da execução orçamentária, quanto em relação aos resultados atingidos. 3. Não constou manifestação sobre o estágio de cumprimento ou não de determinações e recomendações do TCMSP relativas à Função. 4. Na ação Plantio de Árvores, apenas se chegou a 25,6% da meta física, mesmo com a execução de 321,0% do orçamento previsto para os quatro anos pelo PPA. 5. Alto consumo de recursos em vigilância dos Parques, e baixos investimentos no Programa de Sustentabilidade Ambiental. 6. A implantação de novos Parques e requalificação dos existentes e índices de gestão mostram inexecuções. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Que os indicadores sejam alterados para que possam refletir a eficiência, eficácia e efetividade das ações, e que sejam feitos indicadores para cada um desses atributos, em especial à efetividade das ações fortemente relacionada à Lei Mun. 14.173/06. 2. Capacite e reforce o quadro de funcionários que executam a Fiscalização e Monitoramento Ambiental, e defina os critérios para aferição das Metas Físicas fixadas no PPA 2018/2021. 3. Promova a revisão do Programa 3005, das suas Ações, dos seus Produtos e das Unidades de medidas previstas no PPA 2018/2021, de forma a viabilizar 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 2021/2022. 4. Execute a Ação 7130, Plantios de Árvores, tendo em vista a baixa realização da meta física fixada no PPA 2018/2021. 5. Execute os procedimentos e os processos administrativos internos necessários para o cumprimento da Meta de revitalização de 58 parques. Reiteradas as DETEMINAÇÕES de exercícios anteriores. RECOMENDAÇÃO. 1. Que a Prefeitura reestabeleça o portal para acompanhamento da execução do Programa de Metas, para o atendimento aos §§ 1º e 6º do art. 69-A da Lei Orgânica do Município devendo a SVMA informar a este Tribunal, as medidas tomadas e implementadas, bem como o cronograma previsto para a execução de todas as determinações. Votação unânime.

## A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, relativos à Função de Governo – Gestão Ambiental – exercício 2020, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com base nos resultados alcançados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em conhecer, para fins de registro, da Auditoria Programada que avaliou a Função de Governo – Gestão Ambiental no exercício de 2020, visto que foram atingidos seus objetivos.

**ACORDAM**, à unanimidade, acompanhando a Auditoria quanto às suas propostas, em determinar que:

1. Os indicadores sejam 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 14.173/2006.
2. A Secretaria equipe, capacite e reforce 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, defina os critérios para aferição das Metas Físicas fixadas no PPA 2018/2021 para esta ação;
3. Promova 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 2021/2022.
4. Execute a Ação 7130 – Plantios de Árvores, tendo em vista a baixa realização em 2020 da meta física fixada no PPA 2018/2021.
5. Execute os procedimentos e os processos administrativos internos necessários para o cumprimento da Meta 5.2 / Iniciativa 5.d – revitalizar 58 parques.

**ACORDAM**, à unanimidade, em recomendar que a Prefeitura do Município de São Paulo reestabeleça o portal para acompanhamento da execução do Programa de Metas, para o atendimento aos §§ 1º e 6º do art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devendo a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente informar a este Tribunal, **no prazo de 90 (noventa) dias**, as medidas tomadas e implementadas, bem como o cronograma previsto para a execução de todas as determinações.

**ACORDAM**, à unanimidade, em registrar que as determinações e recomendações de exercícios anteriores, das 16 (dezesseis) acumuladas, feitas em 2011, 2014, 2018 e 2019, somente uma foi respondida (referente ao plantio de árvores), mas não atendida.

**ACORDAM**, à unanimidade, em determinar, após as medidas regimentais, o arquivamento dos autos.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 24 de novembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor
MAURÍCIO FARIA – Conselheiro
EDUARDO TUMA – Conselheiro

/smv

# JULGAMENTO DA FUNÇÃO DE GOVERNO – GESTÃO AMBIENTAL – 2020

| | |
|---|---|
| **Processo e-TCM:** | **TC/007876/2021** |
| **Interessada:** | Secretaria do Verde e do Meio Ambiente |
| **Objeto:** | Função de Governo – Gestão Ambiental – Exercício 2020 |
| **Relator:** | Conselheiro Domingos Dissei |

## Sumário

**I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA** ..... 2
**II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI** ..... 39
**III – ACÓRDÃO** ..... 52

# I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

## RELATÓRIO DE ANÁLISE DE FUNÇÃO DE GOVERNO

## 1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2020/05728

## 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

28.04.21 a 10.06.21

### 2.5. Período de Abrangência

Exercício de 2020

### 2.6. Equipe Técnica

Rafael de Almeida Paulillo TC nº 20.141

### 2.7. Procedimentos

- Identificação dos Programas de Governo e Projetos/Atividades da Função Gestão Ambiental no Plano Plurianual (PPA 2018-2021).
- Análise da execução orçamentária da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, aprovada pela Lei Municipal n° 17.253/2019.

- Verificação dos indicadores de desempenho para serviços públicos considerados essenciais à população da cidade de São Paulo (Lei Municipal nº 14.173/2006).
- Elaboração de demonstrativo dos programas previstos no PPA 2018-2021 contendo o executado em 2020 e os valores previstos para 2020 e 2021.
- Consulta aos Sistemas Ábaco e SOF.
- Identificação das metas físicas previstas e publicadas no PPA 2018-2021 e no Programa de Metas (Atualização 2019-2020) relativas aos programas da Função Gestão Ambiental.
- Verificação do cumprimento das principais metas, do Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020, relacionadas à Função de Governo analisada, por meio da análise da execução de suas linhas de ação.
- Análise do Relatório de Gestão enviado pela PMSP relativo à Função Gestão Ambiental, nos termos da Resolução TCM n° 16/2020.
- Avaliação dos resultados obtidos com base nas metas planejadas e nos indicadores de desempenho.

## 2.8. Abreviaturas

| Siglas | Significados |
|---|---|
| APA | Áreas de Proteção Ambiental |
| DM | Decreto Municipal |
| FEMA | Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável |
| FMSAI | Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura |
| FMP | Fundo Municipal de Parques |
| FUNDURB | Fundo de Desenvolvimento Urbano |
| LM | Lei Municipal |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| PDE | Plano Diretor Estratégico |

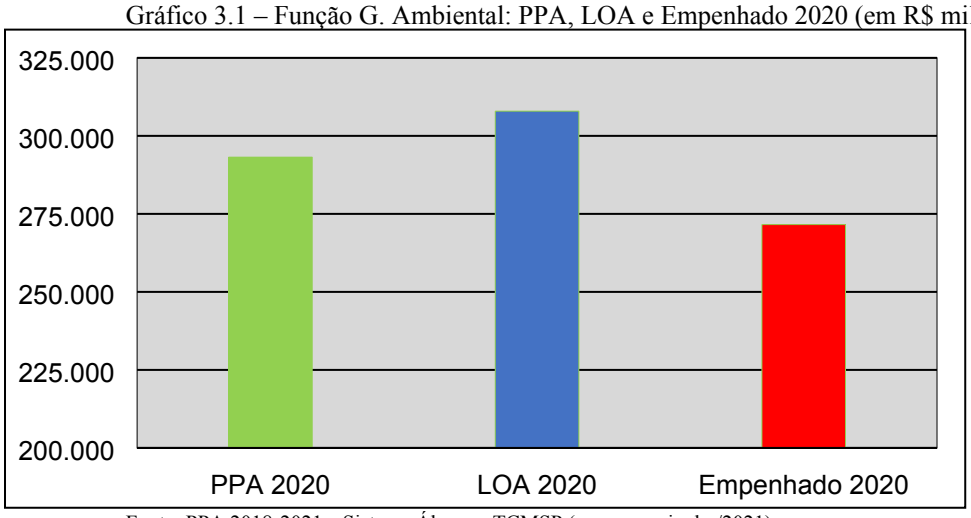
| | |
|---|---|
| PLANPAVEL | Plano Municipal de Áreas Verdes Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres |
| PMSP | Prefeitura Municipal de São Paulo |
| PPA | Plano Plurianual |
| RVS | Refúgios de Vida Silvestre |
| SOF | Sistema de Orçamento e Finanças |
| SVMA | Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente |
| UC | Unidade de Conservação |

## 3. RESUMO

A Função Gestão Ambiental é uma classificação do orçamento público relacionada à preservação e conservação ambiental, e, no âmbito municipal, se refere principalmente à administração dos parques municipais e das unidades de conservação existentes no município, bem como outros serviços, como o plantio de árvores e a fiscalização ambiental.

O PPA 2018-2021 prevê despesas nas ações dessa Função no total de R$ 1,1 bilhão nesse período, sendo R$ 293,2 milhões planejados para o ano de 2020. Já a LOA 2020 previu R$ 307,9 milhões, e foram empenhados R$ 271,5 milhões, conforme Gráfico 3.1 abaixo.

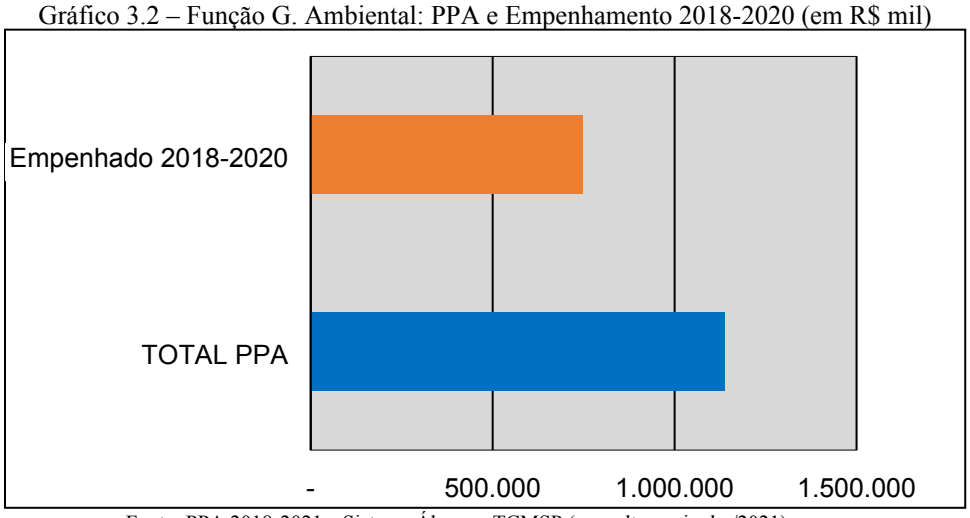
Gráfico 3.1 – Função G. Ambiental: PPA, LOA e Empenhado 2020 (em R$ mil)




Fonte: PPA 2018-2021 e Sistema Ábaco – TCMSP (acesso em junho/2021).

Com isso, observa-se que passados três dos quatro anos do PPA, foram empenhados 65,6% do total planejado, no montante de R$ 746,5 milhões, conforme Gráfico 3.2.

Gráfico 3.2 – Função G. Ambiental: PPA e Empenhamento 2018-2020 (em R$ mil)

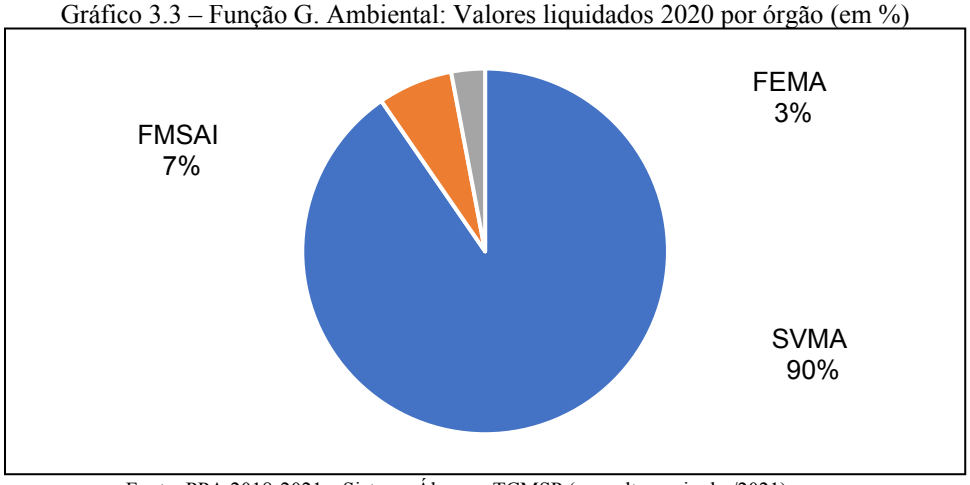



Fonte: PPA 2018-2021 e Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

Destaca-se que em termos de execução foram liquidados no triênio 2018-2020 R$ 647,4 milhões, correspondentes a 56,9% do planejado no PPA 2018-2021.

Em relação aos órgãos que executam as despesas da Função Gestão Ambiental, destaca-se que a maior parte dos recursos é executada pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), principalmente no que se refere à administração da unidade e serviços contínuos para a operação e manutenção dos parques, conforme Gráfico 3.3 abaixo.

Gráfico 3.3 – Função G. Ambiental: Valores liquidados 2020 por órgão (em %)




Fonte: PPA 2018-2021 e Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

Já as despesas executadas pelo FMSAI – Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura e pelo Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) se referem a despesas categorizadas como "Investimentos", em especial obras de reforma e requalificação dos parques existentes, bem como de implantação de novos parques.

Quanto aos Programas de Governo, segundo o PPA os recursos classificados na Função Gestão Ambiental se distribuem em 03 programas de Governo. São eles:

- 3005 - Promoção da sustentabilidade ambiental
- 3024 - Suporte Administrativo
- 3011 - Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público

Vale destacar que nenhum desses programas está vinculado exclusivamente à Função Gestão Ambiental; o Programa 3005 também possui ações relativas às Funções Urbanismo, Saneamento, Transportes, Habitação, entre outros. Ocorre o mesmo com o programa 3024, que se refere a despesas administrativas, como o pagamento de salários e a manutenção dos edifícios das unidades executoras, e com o Programa 3011, referente a ações relativas à implantação de sistemas eletrônicos nas diversas unidades da administração municipal.

Quadro 3.1 – Função G. Ambiental: Execução LOA 2020 por Programa

| Programa | LOA Aprovada (A) | Liquidado (B) | % Execução (C=B/A) |
|---|---|---|---|
| 3005 | 225.673.285,00 | 155.299.146,41 | 68,8 |
| 3024 | 80.880.828,00 | 72.959.372,64 | 90,2 |
| 3011 | 1.360.000,00 | 385.574,85 | 28,4 |
| **Total** | **307.914.113,00** | **228.644.093,90** | **74,3** |

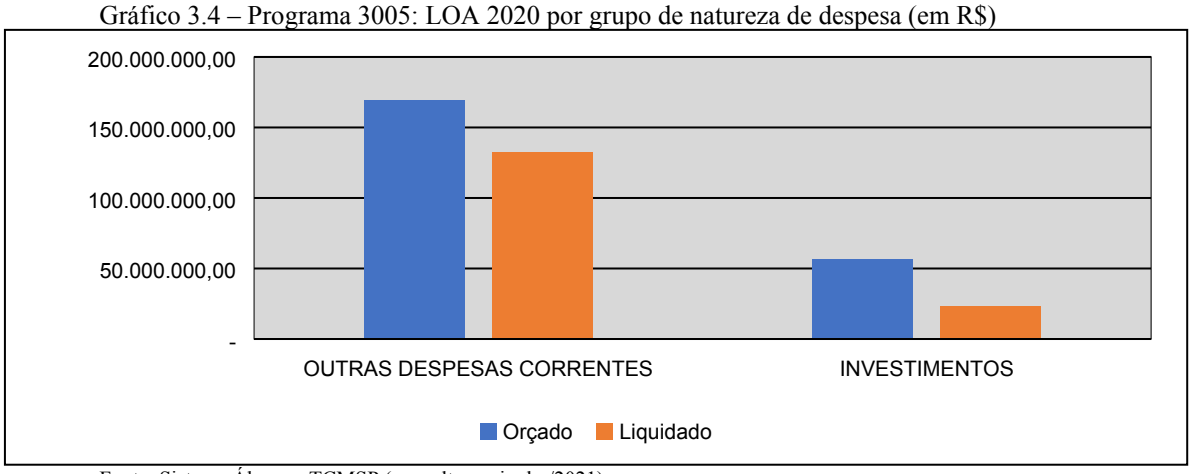
Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

O programa diretamente ligado às atividades de Gestão Ambiental é o 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental, enquanto os dois últimos se referem a ações administrativas.

O Gráfico 3.4 abaixo segrega os valores orçados e liquidados em 2020 no Programa 3005 por natureza da despesa. No âmbito deste Programa, o grupo "Outras Despesas

Correntes" concentra as despesas da SVMA principalmente nos contratos de serviços contínuos para a operação e manutenção dos parques, e o grupo "Investimentos" concentra as despesas de reforma e obras novas dos parques, executadas pelos Fundos.

Gráfico 3.4 – Programa 3005: LOA 2020 por grupo de natureza de despesa (em R$)




Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

Como se pode observar, a execução financeira das despesas em "Outras Despesas Correntes" chegou a 78,1% do planejado pela LOA, enquanto os "Investimentos" tiveram execução de 41,0%.

Duas metas do Programa de Metas 2017-2020 (Revisão 2019-2020) relacionadas à necessidade de investimentos não foram atingidas no biênio, conforme Quadro abaixo.

Quadro 3.2 – Revisão do Programa de Metas de São Paulo – 2019/2020 – Metas relacionadas a Investimentos

| Objetivo Estratégico | Meta 2019/2020 | Órgão Responsável | Resultado 2019 | Resultado 2020 | Resultado 2019/2020 | Resultado em % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **5.** Revitalizar parques, praças e canteiros centrais | **5.2** Revitalizar **58** parques | SVMA | 12 | 40 | Revitalizados **52** parques | 89,6 |
| **30.** Dar sustentabilidade ambiental à cidade | **30.4** Implantar **10** novos parques | SVMA | 0 | 2 | **2** novos parques implantados | 25,0 |

Fonte: Relatório SVMA de Gestão Ambiental (Peça 06).

Os novos parques implantados foram Parque Municipal Nascentes do Ribeirão Colônia, inaugurado em fevereiro de 2020, e o Parque Nair Bello, aberto em julho de 2020.

Além do Programa de Metas, o PPA 2018-2021 estabeleceu indicadores referentes à Função Gestão Ambiental, sobre Percentuais de área verde pública, cobertura vegetal do território municipal, plantio de Árvores e índices relacionados a parques (satisfação dos munícipes, número de visitantes e um "índice de gestão de parques"). Sobre esses últimos, ressalta-se que a SVMA não está os acompanhando, argumentando que a sua mensuração se mostrou inviável.

Destaca-se que, para a ação sobre Plantio de Árvores, no triênio 2018-2020 já foram executados 321,0% dos recursos previstos para os quatro anos pelo PPA, porém se atingiu 25,6% da meta física do Plano, e não tem sido atingido o número anual estabelecido pelo indicador do PPA. No entanto, existe também uma outra meta relativa a esse item no Programa de Metas, com um outro número a ser atingido, que foi alcançado no biênio 2019-2020. Desse modo, dependendo de qual indicador ou meta está a se verificar, têm-se resultados diferentes quanto ao desempenho da PMSP nesse serviço.

Em relação aos contratos de serviços contínuos para a operação e manutenção dos parques, representada pelo Grupo "Outras Despesas Correntes" no Gráfico 3.4 acima, ressalta-se que a SVMA é responsável por 108 parques municipais, entre parques comuns, lineares, naturais e Áreas de Preservação ou Reservas, que são parques fechados ou abertos mediante agendamento para pesquisas científicas.

No entanto, nesse caso dos parques municipais, principal serviço oferecido à população no âmbito da Função Gestão Ambiental, ressalta-se a falta de acompanhamento de indicadores oficiais que meçam o desempenho dessa política pública. Somente o PPA prevê indicadores relativos aos parques (Índices de satisfação dos parques municipais, de Gestão de Parques e Número de visitas nos parques municipais), mas a SVMA informou não estar acompanhando sua execução, argumentando que a sua mensuração se mostrou inviável.

Ressalta-se que 2020 foi o primeiro ano da pandemia da Covid-19, cujo enfrentamento demandou às autoridades municiais a adoção de medidas restritivas à circulação de pessoas, com objetivo de impedir a disseminação do vírus, sendo declarada a situação de emergência do município. No caso da Função Gestão Ambiental o grande impacto foi a

determinação do fechamento dos parques municipais. Essa situação perdurou por quase quatro meses, posteriormente sendo reabertos com horários reduzidos por mais três meses, até sua reabertura total em outubro. Em dezembro, porém, com o aumento do número de casos e mortes devido à doença, bem como da taxa de ocupação do sistema de saúde, novas restrições foram colocadas.

No entanto, deve-se ressaltar que, devido à edição da LM nº 17.335/2020 e do DM nº 59.321/2020, foi mantido o pagamento de serviços contínuos com alocação de mão de obra não eventual que constituíssem necessidade permanente do órgão ou entidade contratante. Ou seja, ainda que os parques estivessem fechados, foi feito o pagamento regular dos contratos referentes aos parques municipais, em especial para preservar os rendimentos trabalhadores das empresas terceirizadas, bem como das próprias empresas.

## 4. FUNÇÃO GESTÃO AMBIENTAL

### 4.1. Introdução

O objetivo desse relatório é avaliar as despesas efetuadas no exercício de 2020 na Função de Governo Gestão Ambiental com base nos resultados alcançados, tanto do ponto de vista da execução orçamentária (isto é, se foram gastos os valores previstos no orçamento), quanto do atingimento de metas e indicadores pertinentes, para que então se possa aferir se objetivos da Função foram atingidos através dos recursos despendidos.

Função de Governo é uma classificação do orçamento público que registra a finalidade da realização da despesa, demonstrando, assim, em qual grande área de ação governamental o recurso foi aplicado. São ao todo 28 (vinte e oito) Funções de Governo estabelecidas pela Portaria 42/1999 do Ministério de Orçamento e Gestão.

A Função Gestão Ambiental abrange as ações relacionadas à preservação e conservação ambiental, que, no âmbito municipal, se referem principalmente à administração de parques e de unidades de conservação (UCs), bem como outros serviços, como o plantio de árvores, etc.

Essas despesas são previstas quadrienalmente no PPA (Plano Plurianual do Município de São Paulo), e anualmente na Lei Orçamentária Anual (LOA). Já as metas e indicadores são previstos também no PPA, no Programa de Metas da Gestão 2017-2020 (que foi retificado para o biênio 2019-2020), bem como em outros instrumentos, como a Lei Municipal nº 14.173/2006 e no portal ObservaSampa da PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo).

No município de São Paulo a execução da Função Gestão Ambiental se confunde com a atuação da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). Criada pela Lei Municipal (LM) nº 11.426/93, posteriormente reorganizada pela Lei Municipal nº 14.887/09 e pelo Decreto Municipal nº 58.625/2019, a SVMA tem entre suas competências:

> 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.

Isso pode ser observado no **Quadro 1** abaixo, que discrimina os principais órgãos da administração pública responsáveis pela execução da Função Gestão Ambiental no orçamento da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), considerando os valores liquidados no exercício de 2020. Vê-se que as ações referentes aos Programas de Governo relacionadas à Função Gestão Ambiental foram efetuadas principalmente pela SVMA (90,4%).

Quadro 1 - Função G. Ambiental: Valores Liquidados em 2020 por Órgão

| Órgão | Liquidado (R$) | (%) |
|---|---|---|
| 27 - SVMA | 206.670.629,74 | 90,4% |
| 86 - FMSAI | 15.152.024,22 | 6,6% |
| 94 – FEMA | 6.821.439,94 | 3,0% |
| 98 – FUNDURB | - | - |

| | | |
|---|---|---|
| 75 – FMP | - | - |
| **Total** | **228.644.093,90** | **100,0** |

Fonte: Sistema ABACO – TCMSP (consulta em junho/2021).

As demais unidades executoras das despesas dessa Função são Fundos Municipais, com destaque para:

- Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA): fundo criado pela LM nº 13.155/2001, ligado à própria SVMA, destina a apoiar o desenvolvimento de planos, programas e projetos que visem o uso sustentável de recursos naturais, de manutenção, melhoria e/ou recuperação da qualidade ambiental e de pesquisa e atividades ambientais;

- Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI): fundo criado pela LM nº 14.934/2009, ligado à Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), destinado a apoiar e suportar ações de saneamento básico e ambiental e de infraestrutura no Município. Recursos do fundo podem ser aplicados para a implantação de parques e de outras unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água no Município.

No caso do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e do Fundo Municipal de Parques (FMP), não houve liquidação de recursos. Ressalta-se que esse último foi criado no âmbito do Plano Diretor Estratégico, art. 289 da LM nº 16.050/2014, com o objetivo exclusivo de adquirir áreas particulares para implantação dos parques em planejamento, conforme o art. 289, §1º do Plano Diretor Estratégico (PDE). No entanto, ainda não foi efetivamente implantado.

Finalmente, é importante ressaltar que 2020 foi o primeiro ano da **pandemia da Covid-19**, cujo enfrentamento demandou às autoridades municiais a adoção de medidas restritivas à circulação de pessoas, com objetivo de impedir a disseminação do vírus. O Decreto Municipal nº 59.283/2020, de 16.03.20, declarou a **situação de emergência do município**, e foi sendo alterado diversas vezes à medida que a situação da pandemia se evoluía.

No caso da Função Gestão Ambiental o grande impacto foi a **determinação do fechamento dos parques municipais**, principal serviço prestado à população pela SVMA, através do DM nº 59.290/2020, de 19.03.20. Como será abordado abaixo no subitem 4.2.1.c, os parques permaneceram fechados por quase quatro meses, posteriormente sendo reabertos com horários reduzidos por mais três meses, até sua reabertura total (DM nº 59.870/2020, de 26.10.20).

### 4.1.1. Plano Plurianual (PPA) 2018-2021

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado, a definir as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada para um período de 04 anos. Atualmente, está em vigor o PPA 2018-2021 (LM nº 16.773/2017).

Observando a execução orçamentária de 2020, tem-se que os recursos classificados na Função Gestão Ambiental se distribuíram em 03 programas de Governo. São eles:

- 3005 - Promoção da sustentabilidade ambiental
- 3024 - Suporte Administrativo
- 3011 - Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público

Vale destacar que nenhum desses programas está vinculado exclusivamente à Função Gestão Ambiental; o Programa 3005 também possui ações relativas às Funções Urbanismo, Saneamento, Transportes, Habitação, entre outros. Ocorre o mesmo com o programa 3024, que se refere a despesas administrativas, como o pagamento de salários e a manutenção dos edifícios das unidades executoras, e com o Programa 3011, referente a ações relativas à implantação de sistemas eletrônicos nas diversas unidades da administração municipal.

O **Quadro 2** compara os montantes anuais planejados para os programas da Função Gestão Ambiental pelo PPA e os respectivos percentuais empenhados na execução orçamentária dos anos de 2018 a 2020.

Quadro 2 - Função G. Ambiental: Execução do Plano Plurianual (PPA) 2018/2021 por Programa

| Programa | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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 | 90,5 | 207,9 | 93,2 | 192,6 | - | 799,2 | 64,9 |
| 3024 | 82,9 | 90,0 | 83,4 | 89,6 | 83,8 | 92,4 | 84,2 | - | 334,4 | 67,9 |
| 3011 | 0,2 | 14,9 | 1,5 | 30,6 | 1,5 | 30,6 | 1,2 | | 4,3 | 21,6 |
| **Total** | **278,0** | **77,4** | **288,7** | **89,9** | **293,2** | **92,6** | **278,0** | **-** | **1.138,0** | **65,6** |

Fontes: PPA 2018-2021 e Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

Como se observa no Quadro acima, 65,6% dos recursos planejados foram efetivamente empenhados nesses três anos do período de execução do PPA. Em relação aos Programas, destaca-se que o percentual de execução do Programa 3005 vem aumentando ao longo dos anos, e a baixa execução do Programa 3011.

No subitem 4.2.1 desse relatório consta a análise das ações (projetos e atividades) do Programa 3005, principal Programa de Governo em termos da atividade fim da Função, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto do atingimento de metas e indicadores.

### 4.1.1. Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020

O **Quadro 3** demonstra a execução orçamentária dos programas referentes à Função Gestão Ambiental conforme a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, aprovada pela Lei Municipal n° 17.253/2019.

Quadro 3 – Função G. Ambiental: Execução LOA 2020 por Programa

| Programa | LOA Aprovada (A) | LOA Atualizada (B) | Empenhado (C) | Liquidado (D) | % Execução (E=D/A) |
|---|---|---|---|---|---|
| 3005 | 225.673.285,00 | 221.707.800,87 | 193.631.383,10 | 155.299.146,41 | 68,8 |
| 3024 | 80.880.828,00 | 80.221.296,56 | 77.484.576,16 | 72.959.372,64 | 90,2 |
| 3011 | 1.360.000,00 | 1.260.000,00 | 453.829,45 | 385.574,85 | 28,4 |
| **Total** | **307.914.113,00** | **303.189.097,43** | **271.569.788,71** | **228.644.093,90** | **74,3** |

Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

Considerando as informações do **Quadro 3**, observa-se que foram empenhados R$ 271,6 milhões e liquidados R$ 228,7 milhões, representando uma execução orçamentária de 74,3% do aprovado inicialmente. Desse montante, destaca-se que o programa 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental, principal Programa em termos de atividade fim da Função, do qual foi liquidado o valor de R$ 155,3 milhões, 68,8% do previsto na LOA.

## 4.2. Programas

Conforme já pontuado, os recursos classificados na Função Gestão Ambiental se distribuíram em 03 programas de Governo previstos no PPA 2018-2021: 3005, 3024 e 3011. Enquanto os dois últimos se referem a ações administrativas, o programa diretamente ligado às atividades de Gestão Ambiental é o **3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental**.

Esse programa será analisado nos subitens seguintes, partindo das metas físicas e financeiras estabelecidas no PPA 2018-2021. Essas metas estão estabelecidas no Anexo II do Plano, "Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o Quadriênio 2018/2021", e foram delimitadas por ações, isto é, projetos ou atividades vinculadas a cada programa. Serão analisadas, ainda, a execução orçamentária, os indicadores de desempenho e a produção de serviços do programa.

### 4.2.1. Programa 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental

Conforme o PPA 2018-2021, o programa 3005 - Promoção da sustentabilidade ambiental - possui um escopo ampliado para agregar as mais diversas ações de sustentabilidade relacionadas à proteção e defesa do meio ambiente (Peça 07, fl. 19). Tanto é assim que esse programa contém ações (projeto ou atividades) que não estão vinculadas somente à Função Gestão Ambiental, mas também às Funções Urbanismo, Saneamento e Habitação, como já observado no subitem 4.1.1 acima. Assim, destaca-se que as ações da Função Gestão Ambiental representam cerca de 5,0% dos valores liquidados em 2020 nesse programa, conforme Quadro abaixo:

Quadro 4 - Programa 3005: Valores Liquidados em 2020 por Função de Governo

| Função de Governo | Liquidado (R$) | (%) |
|---|---|---|
| Urbanismo | 2.382.198.405,06 | 77,0 |
| Saneamento | 545.825.118,02 | 17,6 |
| Gestão Ambiental | 155.299.146,41 | 5,0 |
| Habitação | 12.088.041,64 | 0,4 |
| **Total** | **3.095.410.711,13** | **100,0** |

Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

**As ações relativas ao Programa 3005 vinculadas à Função Gestão Ambiental se referem principalmente à operação e manutenção dos parques municipais e**

**unidades de conservação existentes, e à construção e implantação de novas dessas unidades.**

O **Quadro 5** a seguir apresenta as metas físicas e financeiras constantes no PPA, bem como dados da sua execução no período 2018-2020.

Quadro 5 - Programa 3005: Execução do PPA 2018-2020 por Projeto/Atividade relativos à Função G. Ambiental

| Projeto/Atividade | Medidas | Físico | | | Financeiro (em R$) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Planejado Anexo II - PPA 2018-2021 | Realizado (%) | | Planejado Anexo II - PPA 2018-2021 | Realizado (%) | |
| | | | Total 2020 | Acumulado 2018-2020 | | 2020 | Acumulado 2018-2020 |
| 2703 - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação | Un. | Vide Obs. | Vide Obs. | Vide Obs. | 501.565.567,00 | 24,5 | 70,0 |
| 1702 - Construção e Implantação de Parques e Unidades de Conservação | Un./(%) | Vide Obs. | Vide Obs. | Vide Obs. | 138.413.435,00 | 3,9 | 14,0 |
| 6682 - Manutenção e Operação de Viveiros | Un. | 6.800.000. | Vide Obs | Vide Obs. | 30.214.365,00 | 13,6 | 38,5 |
| 6651 - Manutenção e Operação dos Serviços de Atendimento e Manejo da Fauna Silvestre | Un. | 20.000 | 36,6 | 115,4 | 14.570.514,00 | 17,7 | 53,8 |
| 1703 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação de Parques e Unidades de Conservação | Un./(%) | Vide Obs. | Vide Obs. | Vide Obs. | 13.820.206,00 | 75,9 | 129,7 |
| 2704 - Manutenção e Operação dos Planetários Municipais | Un. | 2.400 | Vide Obs. | Vide Obs. | 12.481.567,00 | 16,4 | 51,7 |
| 6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental | Un. | Vide Obs. | Vide Obs | Vide Obs | 12.319.615,00 | 5,3 | 9,3 |
| 6659 - Pagamento de Serviços Ambientais | Un. | 4 | Vide Obs. | Vide Obs. | 11.505.778,00 | 0,0 | 0,0 |
| 6669 - Educação Ambiental | Un. | 2.100 | 12,1 | 117,7 | 6.159.924,00 | 2,3 | 11,2 |
| 7130 - Plantio de Árvores | Árvores plantadas | 420.000 | 8,7 | 25,6 | 3.592.573,00 | 139,6 | 321,0 |
| 7129 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação de Viveiros | Un. | 6 | Vide Obs | 0 | 2.678.151,00 | 0,0 | 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 | 0,0 |
| 7127 - Estudos, Planos e Projetos Ambientais | Un. | 12 | Vide Obs | 0 | 1.406.888,00 | 83,4 | 88,6 |
| 6681 - Manutenção e Operação do Herbário Municipal | Un. | 73.400 | 0,7 | 5,1 | 385.073,00 | 4,1 | 7,5 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 7117 - Recuperação de Áreas Degradadas e/ou Contaminadas | Un. | 5 | Vide Obs. | Vide Obs. | 365.685,00 | 291,7 | 291,7 |
| 1710 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação da UMAPAZ | Un. | 4 | Vide Obs. | Vide Obs | 33.000,00 | 0,0 | 0,0 |
| 1709 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação dos Planetários Municipais | Un. | 8 | Vide Obs. | Vide Obs. | 12.000,00 | 0,0 | 0,0 |
| 5681 - Ampliação, Reforma e Re-qualificação do Herbário Municipal | Un. | 4 | Vide Obs. | Vide Obs. | 4.000,00 | 0,0 | 0,0 |
| **Total** | | | | | **750.970.724,00** | **20,7** | **57,2** |

Fontes: PPA 2018-2021 (Peça 08, fls. 61/84), Sistema Ábaco TCMSP e Relatório SVMA de Gestão Ambiental SVMA (Peça 06).
Obs: Não informado ou cuja apuração ou mensuração não foi possível com os dados disponíveis ou cujas unidades de medidas são incompatíveis entre si.

Logo, do ponto de vista financeiro, passados 3 dos 4 anos do Plano, o Programa 3005 apresentou execução equivalente a 57,2% dos recursos planejados no PPA 2018-2021, desembolsando um total de R$ 429,8 milhões (valores liquidados).

**Conforme já apontado nos Relatórios da Função Gestão Ambiental referentes aos exercícios de 2018 e 2019, é importante salientar que, em relação às metas físicas, as métricas constantes no Anexo II do PPA não refletem de maneira fidedigna as demandas das políticas públicas constantes nos projetos/atividades, haja vista que, na maioria dos casos, são utilizadas unidades de medidas inadequadas, quantidades irrisórias ou quantidades que não encontram respaldo no respectivo valor financeiro planejado.**

Além disso, não foi identificado um mecanismo eficiente de acompanhamento das metas físicas, de modo a possibilitar o controle integrado e concomitante à execução dos recursos no Sistema de Orçamento e Finanças (SOF), motivo pelo qual tal verificação não foi possível de ser totalmente efetuada.

Ainda assim, reproduzimos os valores informados pela SVMA em relação a quatro das metas físicas previstas no PPA, referentes às ações 6651, 6669, 7130 e 6681. Ressalta-se que, no caso das duas primeiras, decorridos três anos do Plano, a meta física de todo o período foi atendida – 115,4% e 117,7% dos valores previstos no quadriênio – ainda que a execução orçamentária tenha sido de 53,8% e 11,2%, respectivamente. Já no caso da ação 6681 se atingiu 5,1% da meta física e 7,5% da meta orçamentária.

**No caso da ação 7130, Plantio de Árvores, mesmo com a execução de 321,0% do orçamento previsto para os quatro anos, apenas se chegou a 25,6% da meta física.**

Finalmente, vale ressaltar que a ação 7130 é analisada também no subitem "4.2.1.b) indicadores" abaixo pois, além da meta física, também existe um indicador do PPA, e uma "Iniciativa" do Programa de Metas 2019-2020 sobre esse mesmo tema.

**a) Gestão / Execução Orçamentária 2020**

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

Quadro 6 - Programa 3005: Execução Orçamentária em 2020 por ações e Natureza da Despesa

| Projeto / Atividade | LOA Aprovada em R$ (A) | LOA Atualizada em R$ (B) | Empenhado em R$ (C) | Liquidado em R$ (D) | % Execução (E=D/A) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ações de Natureza de Despesa "Outras Despesas Correntes"** | | | | | |
| 2703 - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação | 146.851.000,00 | 144.036.523,35 | 139.685.552,74 | 122.639.559,83 | 83,5 |
| 6682 - Manutenção e Operação de Viveiros | 4.614.206,00 | 6.885.175,68 | 5.830.722,66 | 4.106.005,40 | 89,0 |
| 6651 - Manutenção e Operação dos Serviços de Atendimento e Manejo da Fauna Silvestre | 5.406.648,00 | 3.634.865,69 | 3.189.644,36 | 2.575.068,15 | 47,6 |
| 6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental | 605.549,00 | 714.000,00 | 714.000,00 | 658.429,63 | 108,7 |
| 6669 - Educação Ambiental | 922.890,00 | 157.117,18 | 151.985,07 | 138.714,21 | 15,0 |
| Outros | 10.860.157,00 | 6.141.859,63 | 2.843.660,88 | 2.061.130,44 | 19,0 |
| **Subtotal** | **169.260.450,00** | **161.569.541,53** | **152.415.565,71** | **132.178.907,66** | **78,1** |
| **Ações de Natureza de Despesa "Investimentos"** | | | | | |
| 1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques e Unidades de Conservação | 24.584.801,00 | 29.939.174,26 | 21.786.995,87 | 10.483.690,99 | 42,6 |
| 1702 - Construção e Implantação de Parques e Unidades de Conservação | 13.424.203,00 | 14.480.416,37 | 9.317.523,92 | 5.382.387,82 | 40,1 |
| 7130 - Plantio de Árvores | 7.860.415,00 | 7.855.837,95 | 7.331.466,84 | 5.013.595,11 | 63,8 |
| Outros | 10.543.416,00 | 7.812.830,76 | 2.729.830,76 | 2.240.564,83 | 21,3 |
| **Subtotal** | **56.412.835,00** | **60.088.259,34** | **41.165.817,39** | **23.120.238,75** | **41,0** |
| Outros | - | - | - | - | |
| **Total** | **225.673.285,00** | **221.707.800,87** | **193.631.383,10** | **155.299.146,41** | **68,8** |

Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

Assim vê-se que no Programa de Governo 3005 a execução orçamentária chegou a **68,8% da LOA aprovada**, sendo que a execução das ações referentes a **Outras Despesas Correntes**, principalmente manutenção e operação de parques e UCs, chegou a **78,1%**, enquanto as ações classificadas como **Investimentos**, como reforma e implantação de parques bem como o plantio de árvores, alcançaram **41,0%** dos recursos planejados.

**Ressalta-se que a ação 2703, relativa à operação e manutenção de parques e unidades de conservação, é responsável por 79,0% do total de recursos liquidados do Programa 3005, e 53,6% do total de recursos liquidados na Função Gestão Ambiental em 2020[1].**

Ressalta-se ainda que em 2020 esta ação 2703 foi executada em sua totalidade no órgão SVMA, significando 59,3% do total de recursos liquidados nesse órgão[2]. Em exercícios anteriores, recursos do FEMA estavam sendo utilizados para a execução desta ação, tendo sido objeto de apontamento em Auditorias anteriores.

No subitem "c) Produção de Serviços" abaixo constam mais informações sobre as despesas da referida ação, de maior volume de recursos da Função.

### a.1) Investimentos no Programa 3005 – FMSAI e FEMA

Observando a Função Gestão Ambiental por Grupo de Natureza de Despesa, ressalta-se que a maior parte dos Investimentos nela proveio dos Fundos. No **Quadro 7** abaixo, vemos essa divisão por órgão, considerando apenas as despesas no Programa 3005.

Quadro 7 – Investimentos no Programa 3005: Execução Orçamentária em 2020 por Órgão

| Projeto / Atividade | LOA Aprovada em R$ (A) | LOA Atualizada em R$ (B) | Empenhado em R$ (C) | Liquidado em R$ (D) | % Execução (E=D/A) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ações executadas pelo FMSAI** | | | | | |
| 1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques e Unidades de Conservação | 24.580.799,00 | 23.524.585,63 | 18.318.086,94 | 9.769.636,40 | 39,7 |
| 1702 - Construção e Implantação de Parques e Unidades de | 13.424.203,00 | 14.480.416,37 | 9.317.523,92 | 5.382.387,82 | 40,1 |

[1] 122.639.559,83/155.299.146,41=79,0% e 122.639.559,83/228.644.093,90=53,6%
[2] 122.639.559,83/206.670.629,74=59,3%

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Conservação | | | | | |
| **Subtotal** | **38.000.000,00** | **38.000.000,00** | **27.635.610,86** | **15.152.024,22** | **39,9** |
| **Ações executadas pelo FEMA** | | | | | |
| 7130 - Plantio de Árvores | 7.859.415,00 | 7.855.837,95 | 7.331.466,84 | 5.013.595,11 | 63,8 |
| Outros | 14.000,00 | 6.439.961,40 | 4.728.800,55 | 1.807.844,83 | 12.913,2 |
| **Subtotal** | **7.873.415,00** | **14.294.799,35** | **12.060.267,39** | **6.821.439,94** | **86,6** |
| **Ações executadas pela SVMA** | | | | | |
| 7117 - Recuperação de áreas degradadas e/ou contaminadas | 1.000,00 | 1.078.490,08 | 1.077.490,08 | 1.066.774,59 | 106.677,5 |
| Outros | 10.533.416,00 | 6.709.965,91 | 392.449,06 | 80.000,00 | 0,8 |
| **Subtotal** | **10.534.416,00** | **7.788.455,99** | **1.469.939,14** | **1.146.774,59** | **10,9** |
| Outros | 5.004,00 | 5.004,00 | - | - | 0,0 |
| **Total** | **56.412.835,00** | **60.088.259,34** | **41.165.817,39** | **23.120.238,75** | **41,0** |

Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

Observa-se no Quadro acima que as despesas de investimentos nas ações executadas pelo FEMA chegaram a 86,6%, enquanto as executadas pelo FMSAI (1702 e a maior parte da ação 1703, referentes à Revitalização e Implantação de Parques) foram executadas em 39,9% do planejado, e as executadas pela SVMA em 10,9 %.

No caso das despesas em investimento executadas pela SVMA, destaca-se o caso da ação **7117 - Recuperação de áreas degradadas e/ou contaminadas** cuja execução apresentou valores muito divergentes da LOA Aprovada (106.677,5%). Todos os R$ 1.066.774,59 gastos nessa ação se referem a um só contrato, com a empresa Esteto Engenharia e Comércio Ltda., cujo objeto era a "contratação de Serviços para remoção dos Jardins Verticais e recuperação das fachadas dos respectivos Edifícios ao longo do Elevado João Goulart (Minhocão)[3]". No caso, moradores de prédios nos quais foram implantados jardins verticais em 2015 entraram na Justiça para remoção dessas plantas devido à falta de manutenção por parte da Prefeitura, e assim foi determinada a desmontagem[4].

[3] Contrato nº 041/SVMA/2020, Processo SEI nº 6027.2020/0000117-4.

[4] https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/06/10/tribunal-de-justica-mantem-decisao-e-manda-prefeitura-de-sp-retirar-jardim-vertical-de-predio-no-minhocao.ghtml
https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/09/22/prefeitura-de-sp-comeca-a-remover-jardins-verticais-do-minhocao-ao-custo-de-r-1-milhao.ghtml

**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, em seu art. 14, 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). Ademais, a SVMA informou em seu Relatório de Gestão apresentado que (Peça 06, fl. 261):

> [...] os indicadores relacionados na Lei de Desempenho possuem vícios conceituais e de concepção que inviabilizam seu correto acompanhamento, de modo que se faz necessária a proposição de novos indicadores que reflitam a eficiência, efetividade e eficácia dos serviços prestados pela SVMA, inclusive em resposta à Determinação 501 do TCM/SP para o tema. A efetiva parametrização dos indicadores por meio desses serviços permite a análise do desempenho da instituição na sua exata responsabilidade.

Ressalta-se que constam no Portal ObservaSampa[5], mantido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, dados para os indicadores "Área Verde pública por habitante", "Cobertura vegetal por habitante" e "Cobertura vegetal por m$^2$", porém desatualizados (dados até 2015 ou 2016, dependendo do caso). Também constam índices referentes à emissão de poluentes da frota de ônibus municipal.

O PPA 2018-2021 estabelece indicadores para o Programa 3005 (Peça 09, fls. 57/65), e os referentes à Função Gestão Ambiental estão listados no **Quadro 8** abaixo.

[5] http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br .

Quadro 8 - PPA: Realização Física do Programa 3005

| Indicador | Unidade de Medida | Meta 2020 | Realizado 2020 |
|---|---|---|---|
| Percentual de Área verde pública e Reservas Particulares do Patrimônio Natural em relação à área total do Município | % | 12,65% | 12,56% |
| Índice de satisfação dos parques municipais | % | 20% | -* |
| Índice de Gestão de Parques | número decimal conforme fórmula | 0,70 | -* |
| Percentual de cobertura vegetal do território municipal | % | 44,27% | 48,2% |
| Número de cidadãos atingidos por ações de educação ambiental | Unidades | 39.000 | 24.744 |
| Quantidade de árvores plantadas | Unidades | 60.000 | 36.624 |
| Número de visitas nos parques municipais | unidades | 41.000.000 | -* |

Fonte: PPA 2019-2021 – Indicadores PPA (Peça 09), e Relatório SVMA de Gestão Ambiental (Peça 06).
*Não informado pela Origem - Vide abaixo.

Os valores realizados foram os informados pela Origem no Relatório SVMA de Gestão Ambiental (Peça 06, fls. 40/45). Destaca-se o seguinte:

- Assim como no exercício anterior, a SVMA informou no Relatório de Gestão que a mensuração de três desses indicadores, como previsto no momento de elaboração do PPA, mostrou-se inviável (Peça 06, fls. 42, 43 e 45). No entanto, no caso do indicador "Número de visitas nos parques municipais", ainda que tenha constado no Relatório que o Plano Municipal de Áreas Verdes Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL)[6] irá definir indicadores e formas de seu acompanhamento, permitindo estruturar um método, equipar e capacitar os responsáveis para medir visitantes (Peça 06, fls. 45), importa registrar que a SVMA efetuou a contagem de visitantes no período de reabertura dos parques em julho de 2020, conforme notícia do site da prefeitura[7];

- No caso dos indicadores "Índice de satisfação dos parques municipais" e "Índice de Gestão de Parques", assim como no Relatório de Função do exercício passado, foi citada a existência do Indicador de Qualidade de Parques Urbanos (IP) da Fundação Aron Birmann[8] (Peça 06, fl. 42). No entanto, esse índice somente foi apurado uma vez, em 2019.

[6] Após passar por um período de consulta pública em 2020, a versão final do PLANPAVEL ainda não foi divulgada.
[7] https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/noticias/?p=306740 (acesso em junho/2021).
[8] https://www.fundacaoaronbirmann.org.br/publicacoes/ (acesso em junho/2021).

- No caso das árvores plantadas, ressalta-se que existe uma Meta Física e um Indicador do PPA, com números diferentes a serem alcançados (vide Quadro abaixo). Ainda assim, reitera-se o exposto no subitem 4.2.1 acima, no sentido de que, mesmo com a execução orçamentária acima da prevista pelo PPA, não foi possível o atingimento dos números almejados, tanto no caso da Meta Física, quanto no do Indicador.

Quadro 9 – Plantio de Árvores: Recursos Financeiros e Indicadores de Produção

| Ação | Informação | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| 7130 - Plantio de árvores | PPA Previsto - R$ | 3.128.579,00 | 282.392,00 | 141.601,00 |
| | LOA Liquidada - R$ | 1.380.012,99 | 5.137.345,47 | 5.013.595,11 |
| | Meta PPA | 120.000 | 120.000 | 120.000 |
| | Indicador PPA | 60.000 | 60.000 | 60.000 |
| | (Árvores plantadas) | 18.320* | 38.741* | 36.624 |

Fonte: PPA 2019-2021, Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021), e Relatório SVMA de Gestão Ambiental (Peça 06).

*Dados do Relatório SVMA de Gestão Ambiental 2018-2020, que atualizou esses valores em relação ao que a própria SVMA havia informado a este TCM quando da elaboração do Relatórios de Função de 2018 e 2019 (Peça 06, fls. 157).

No entanto, em seu Relatório de Gestão apresentado (Peça 06, fl. 38), a SVMA cita o atingimento da "Iniciativa 30.h do Programa de Metas: Plantar 50 mil novas mudas de árvores no município em 2019 e 2020". De fato, somando-se os números executados de plantios de 2018 e 2019, a meta constante dessa "Iniciativa" foi atingida.

Desse modo, dependendo de qual indicador ou meta está a se verificar, meta física ou indicador do PPA ou "Iniciativa" do Programa de Metas, tem-se resultados diferentes quanto ao desempenho da PMSP relativo ao plantio de árvores.

**b.1) Programa de Metas**

A seguir são expostos os resultados obtidos a respeito das metas que se relacionam com a Função Gestão Ambiental constantes da Revisão 2019/2020 do Programa de Metas (PM) da Cidade de São Paulo (peça 10), conforme o Relatório de Gestão apresentado (Peça 06) e o "Relatório Final 2019-2020" elaborado pela PMSP (Peça 11)[9].

**b.1.1) Meta 5.2 - Revitalizar 58 parques**

[9] Obtido em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20172020/index.php (acesso em junho/2021)

A Meta consistia em revitalizar 58 parques no biênio 2019-2020. Conforme Relatório referente ao exercício de 2019 (TC/006873/2020), naquele ano foram revitalizados 12 parques. Esse número é confirmado pelo Relatório de Gestão apresentado (Peça 06, fl. 32).

De acordo com esse mesmo Relatório, "[...] em 2020, mais 40 parques municipais receberam ações de revitalização que promoveram impacto positivo para o frequentador, totalizando 52 parques nos dois anos" (Peça 06, fl. 32). Desse modo, apresenta o percentual de 89,6% de atingimento dessa meta no biênio (Peça 06, fl. 30).

Quadro 10 – Revisão do Programa de Metas de São Paulo – 2019/2020 – Meta 5.2

| Objetivo Estratégico | Meta | Órgão Responsável | Resultado 2019 | Resultado 2020 | Resultado 2019/2020 | Resultado em % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **5.** Revitalizar parques, praças e canteiros centrais | **5.2** Revitalizar **58** parques | SVMA | 12 | 40 | Revitalizados **52** parques | 89,6 |

Fonte: Peças 06, 10 e 11.

Ressalta-se que no Relatório Final do Programa de Metas da PMSP, o resultado final informado foi de 51 parques revitalizados no biênio, e foi apresentado o resultado percentual de "83,93%" (Peça 11, fl. 20).

Em termos orçamentários, a ação relativa a essa meta é a 1703 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Parques e UCs. Como foi visto nos subitens 4.2.1 e 4.2.1.a.1 acima, essas despesas foram classificadas como "Investimento" e executadas pelo FMSAI. Conforme o **Quadro 5**, foi despendido 129,7% do valor previsto no PPA para essa ação. No entanto, em relação à LOA 2020, foram liquidados 42,6% dos recursos previstos (**Quadro 6** acima).

### b.1.2) Meta 30.1 – Melhorar 200 posições no ranking estabelecido pelo Programa Município VerdeAzul

A Meta consistia em melhorar 200 posições nesse ranking, tendo em vista que o valor base era a 459ª posição. Ou seja, a meta era que São Paulo chegasse em 2020 à 259ª posição do ranking. Conforme Relatório referente ao exercício de 2019

(TC/006873/2020), naquele ano São Paulo subiu 325 posições no ranking do programa, atingindo a 134ª colocação, entre os 613 municípios participantes.

Conforme o Relatório de Gestão apresentado (Peça 06, fl. 34), "Ao final de 2020, a Cidade de São Paulo alcançou a 112ª posição entre mais de 600 municípios participantes, com 73,60 pontos obtidos, acima da média histórica do desempenho do município. Com isso, avançou 354 posições no ranking em relação ao patamar de 2018, ultrapassando a meta de subir 200 posições". Mesmo resultado foi apresentado no Relatório Final do Programa de Metas da PMSP (Peça 11, fl. 97).

Quadro 11 – Revisão do Programa de Metas de São Paulo – 2019/2020 – Meta 30.1

| Objetivo Estratégico | Meta | Órgão Responsável | Resultado 2019 | Resultado 2020 | Resultado 2019/2020 | Resultado em % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **30.** Dar sustentabilidade ambiental à cidade | **30.1** Melhorar **200** posições no ranking estabelecido pelo Programa Município VerdeAzul | SVMA | **325** posições, chegando à 134ª posição | **22** posições, chegando à 112ª posição | Avanço de **347** posições no ranking, passando da 459ª à 112ª posição | 100,0 |

Fonte: Peças 06, 10 e 11.

### b.1.3) Meta 30.4 – Implantar 10 novos parques

A Meta consistia em implantar 10 novos parques no biênio 2019-2020. Conforme o Relatório referente ao exercício de 2019 (TC/006873/2020), naquele ano nenhum parque havia sido efetivamente implantado. Esse número é confirmado pelo Relatório de Gestão apresentado (Peça 06, fl. 33).

De acordo com esse mesmo Relatório, "No ano de 2020, dois novos parques foram entregues e abertos à população. Outros parques tiveram obras iniciadas e alguns avançaram nas etapas de implantação, mas, sobretudo em razão do impacto da pandemia da Covid-19, sua finalização e entrega devem ocorrer em exercícios futuros". Esses parques foram o Parque Municipal Nascentes do Ribeirão Colônia, em Parelheiros, inaugurado em fevereiro de 2020, e o Parque Nair Bello, aberto em julho de 2020 (Peça 06, fl. 33). Desse modo, apresenta o percentual de 20,0% de atingimento dessa meta no

biênio (Peça 06, fl. 30), mesmo resultado apresentado no Relatório Final do Programa de Metas da PMSP (Peça 11, fl. 100).

Quadro 12 – Revisão do Programa de Metas de São Paulo – 2019/2020 – Meta 30.4

| Objetivo Estratégico | Meta | Órgão Responsável | Resultado 2019 | Resultado 2020 | Resultado 2019/2020 | Resultado em % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **30.** Dar sustentabilidade ambiental à cidade | **30.4** Implantar **10** novos parques | SVMA | 0 | 2 | **2** novos parques implantados | 20,0 |

Fonte: Peças 06, 10 e 11.

A ação orçamentária relativa a essa meta é a 1702 - Construção e Implantação de Parques e UCs. Como foi visto nos subitens 4.2.1 e 4.2.1.a.1 acima, essas despesas foram classificadas como "Investimento" e executadas pelo FMSAI. Conforme o **Quadro 5** acima, foram despendidos 14,0% do valor previsto no PPA para essa ação. Já em relação à LOA 2020, foram liquidados 40,1% dos recursos previstos (**Quadro 6** acima).

**c) Produção de Serviços**

**c.1) Ação 2703 - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação**

Como já exposto, 79,0% do total de recursos liquidados do Programa 3005 se referem à ação 2703 - Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação.

Quadro 13 – Parques no Município de São Paulo ao longo do período do PPA 2018-2021

| Equipamentos | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|
| Parques "Comuns" | 67 | 67 | 69 |
| Parques Lineares | 28 | 28 | 28 |
| Parques Naturais | 06 | 06 | 06 |
| Outros (Áreas de Preservação ou Reservas) | 05 | 05 | 05 |
| **Total de Parques** | **106** | **106** | **108** |

Fonte: Relatório SVMA de Gestão Ambiental (Peça 06, fls. 31/33, 177/187)

Em relação ao Quadro acima, tem-se os seguintes detalhes:

- Considerou-se aqui "Parques Comuns", os parques que não são Lineares, Naturais ou Áreas de Preservação ou Reservas;

- Os 06 Parques Naturais são também Unidades de Conservação (UCs). São eles: Bororé, Cratera da Colônia, Fazenda do Carmo, Itaim, Jaceguava e Varginha;

- As Áreas de Preservação ou Reservas são os seguintes Parques: Altos da Baronesa, Ecológico Campo Cerrado, Quississana, Reserva do Morumbi e Savoy. São parques fechados ou abertos mediante agendamento para pesquisas científicas;

- A SVMA administra diretamente 104 dos 108 Parques. Os quatro restantes já foram assumidos pelo Contrato de Concessão nº 057/SVMA/2019, com a SPE Urbia Gestão de Parques S.A.: Lajeado e Tenente Brigadeiro Faria Lima (assumidos em janeiro de 2020), Ibirapuera e Eucaliptos (outubro e novembro de 2020, respectivamente), sendo que há previsão contratual de a concessionária assumir mais dois parques em 2021: Jardim Felicidade e Jacintho Alberto.

Quadro 14 – Unidades de Conservação (UCs) no Município de São Paulo

| Equipamentos | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|
| Parques Naturais | 06 | 06 | 06 |
| Áreas de Proteção Ambiental (APAs) | 02 | 02 | 02 |
| Refúgio de Vida Silvestre (RVS) | 00 | 00 | 01 |
| **Total de UCs** | **08** | **08** | **09** |

Fonte: Relatório SVMA de Gestão Ambiental (Peça 06, fls. 31/33, 177/187)

Em relação ao Quadro acima, tem-se os seguintes detalhes:

- As 02 Áreas de Proteção Ambiental (APAs) municipais são a APA Bororé-Colônia e APA Capivari-Monos;

- O Refúgio de Vida Silvestre (RVS) tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. Conforme o Relatório de Gestão,

> [..] Em 2020 houve a criação do Refúgio de Vida Silvestre (RVS) Anhanguera, que conta com uma área de pouco mais de 7,4 quilômetros quadrados no Parque Anhanguera. Trata-se de uma iniciativa inovadora, e que tem como objetivo assegurar a preservação da flora e da fauna, em especial de espécies migratórias, raras, vulneráveis, endêmicas e ameaçadas de extinção. A nova unidade de conservação é de proteção integral, sendo aberta somente para pesquisas" (Peça 06, fls. 197/198).

Como se abordou inicialmente na introdução desse relatório, em 2020, devido à **pandemia de Covid-19**, a declaração da **situação de emergência na cidade**, e a adoção pelas autoridades de medidas de restrição à circulação de pessoas com objetivo de

combater a disseminação dos vírus, foi determinado fechamento de todos os parques municipais (DM nº 59.290/2020).

Assim, os **parques municipais permaneceram totalmente fechados por quase quatro meses** (20.03 a 12.07.20). A partir de julho, foi autorizada a sua reabertura (DM nº 59.600/2020), com horários reduzidos e medidas de restrição. Não foram todos os parques que reabriram nesse primeiro momento, e os horários e dias de abertura dependiam de cada parque[10].

A partir de agosto (DM nº 59.712/2020), gradualmente, alguns parques ampliaram seus horários de abertura, enquanto os parques que ainda estavam fechados reabriram. Ressalta-se que a SVMA não editou Portarias ou outros tipos de documentos legais com as autorizações de reabertura dos parques, e suas atualizações de dias e horários de funcionamento. Finalmente, com a edição do DM nº 59.870/2020 de 26.10.20, foi autorizada a reabertura de todos os 108 parques todos os dias, e em seus horários normais, mas ainda com público limitado a 60% (sessenta por cento) da capacidade total e obrigação de obediência aos protocolos mínimos, como uso de máscaras, restrição de aglomerações de qualquer tipo, distanciamento social, etc.

No entanto, tendo em vista a segunda onda de contaminações e mortes da pandemia no fim do ano de 2020, novas medidas de restrição foram tomadas, e os parques voltaram a ser fechados em alguns dias no final de dezembro (dias 25/12, 26/12, 27/12, 01/01, 02/01 e 03/01).

Conclui-se então que, **devido à pandemia da Covid-19, os parques municipais de São Paulo, principal serviço prestado no âmbito da Função Gestão Ambiental, não estiveram abertos em sua programação normal em mais da metade do ano de 2020**.

Deve-se ressaltar que, devido à edição da LM nº 17.335/2020 e do DM nº 59.321/2020, foi mantido o pagamento de serviços contínuos com alocação de mão de obra não

[10] Conforme notícia do site da PMSP (https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/noticias/?p=300204), inicialmente 70 dos 108 parques seriam reabertos, com horários diferentes conforme o dia da semana e do tipo de parque. Por exemplo, os parques urbanos abriram das 10h às 16h, de segunda à sexta, com exceção dos Pqs. Ibirapuera e do Carmo, das 06h às 16h. Já 05 dos Parques Naturais abriram uma vez por semana, cada unidade um dia da semana diferente.

eventual àqueles que constituem necessidade permanente do órgão ou entidade contratante[11], "a Administração Pública Municipal fica autorizada a manter o pagamento mensal do contrato naqueles ajustes para os quais for indicada a suspensão total ou parcial dos serviços, deduzidas as despesas diretas e indiretas que efetivamente deixem de incorrer, garantindo o pagamento das despesas devidamente comprovadas com pessoal e encargos dos trabalhadores que deixem de prestar os serviços em razão da emergência e calamidade pública." Ou seja, ainda que os parques estivessem fechados, foi feito o pagamento regular dos contratos referentes aos parques municipais.

Ao se analisar as notas de empenho emitidas referentes à ação 2703, tem-se o Quadro abaixo.

Quadro 15 – Despesas da Ação 2703 (Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação): Valores Liquidados em 2020

| Tipos de Despesas | Liquidado (R$) | (%) em relação à ação 2703 | (%) em relação ao Programa 3005 | (%) em relação à Função Gestão Ambiental | (%) em relação ao Órgão SVMA |
|---|---|---|---|---|---|
| Contratos de Vigilância para os Parques e UCs | 81.729.274,29 | 66,6 | 52,6 | 35,7 | 39,5 |
| Contratos de Manejo e Conservação dos Parques e UCs | 24.779.110,71 | 20,2 | 16,0 | 10,8 | 12,0 |
| Contratos de Zeladorias de Sanitários dos Parques e UCs | 9.206.671,06 | 7,5 | 5,9 | 4,0 | 4,5 |
| Gastos com Concessionárias (Sabesp, Comgás, Enel, etc) | 6.650.058,29 | 5,4 | 4,3 | 2,9 | 3,2 |
| Outros | 274.445,48 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| **Total** | **122.639.559,83** | **100,0** | **79,0** | **53,6** | **59,3** |

Fonte: Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

**Assim, em 2020 as despesas com contratos de vigilância foram de mais de R$ 80 milhões, consumindo assim cerca de 2/3 dos recursos para manutenção e operação dos parques e UCs (66,6%), mais da metade dos recursos do Programa 3005 (52,6%), e mais de 1/3 do total da Função Gestão Ambiental (35,7%).**

[11] LM nº 17.335/2020, Art 3º Como medida excepcional, a Administração Pública Municipal fica autorizada a manter o pagamento mensal do contrato naqueles ajustes para os quais for indicada a suspensão total ou parcial dos serviços, deduzidas as despesas diretas e indiretas que efetivamente deixem de incorrer, garantindo o pagamento das despesas devidamente comprovadas com pessoal e encargos dos trabalhadores que deixem de prestar os serviços em razão da emergência e calamidade pública.

Além disso, ressalta-se que, uma vez que é o órgão SVMA que executa a totalidade a ação 2703, e por consequência, as despesas dos contratos de vigilância, tem-se que esses contratos representaram 59,3% do total das despesas da secretaria.

Uma vez que muitos desses contratos de vigilância dos parques já estavam em seu quinto ano, ou mesmo no sexto ano excepcional, a SVMA abriu em 2020 alguns pregões eletrônicos com o objetivo de novas contratações para esses objetos. No entanto, ressalta-se que entraram representações nesta Corte questionando atitudes do pregoeiro da SVMA, que foram consideradas procedentes por essa Coordenadoria[12].

**c.2) Ação 6660 - Fiscalização Ambiental**

Finalmente, cabe um breve comentário sobre o serviço de **Fiscalização Ambiental**. Atualmente não existem metas do Programa de Metas ou indicadores do PPA a respeito desses serviços. A meta física relativa à ação 6660 - Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental constante no PPA é de "Número de processos estocados", que já foi considerada inadequada nos Relatórios de Função de exercícios anteriores (por ex., vide Peça 08 do TC nº 6873/2020, fl. 14). Conforme item 8 desse Relatório, as Determinações 231 e 584 do Sistema Diálogo desta Corte permanecem como "não atendidas", até porque a SVMA não enviou manifestação a respeito delas.

Conforme Quadro abaixo, observou-se em 2020 um aumento da execução orçamentária da ação 6660. Todavia, ressalta-se que, em relação ao PPA, a execução acumulada no triênio 2018-2020 não chegou a 10% do planejado (Vide **Quadro 5** acima).

Quadro 16 – Ação 6660 -Fiscalização Ambiental: Recursos Financeiros

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

Fonte: PPA 2019-2021 (Peça 08), Sistema Ábaco – TCMSP (consulta em junho/2021).

[12] TCs 1174/2021 (devido a essa representação foi anulado o Pregão Eletrônico nº 023/SVMA/2020, cujo objeto era a prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada para os parques municipais urbanos e lineares do Grupo Sul), 1872/2021, 2355/2021.

Finalmente, no Relatório de Gestão apresentado constam informações a respeito dos efeitos nos serviços de fiscalização, devido à baixa execução orçamentária nessa ação. Por exemplo, na seção do Relatório referente à Divisão de Planejamento e Controle da Fiscalização Ambiental (DPCFA), tem-se que (Peça 06, fl. 209):

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

Já a Divisão de Fiscalização Ambiental (DFA), conclui que (Peça 06, fl. 214):

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

Finalmente, informa a Divisão de Gestão dos Autos de Infração (DGAI) (Peça 06, fls. 217/218):

> Considerando os avanços relacionados e as novas demandas deles decorrentes, ainda se fazem necessárias adequações. Os sistemas atualmente utilizados, principalmente o Sistema Controle da Fiscalização (SCF), necessitam de reformulações operacionais e de adaptações já discutidas e tratadas em processos ao longo do tempo, sem ainda haver soluções definitivas, apenas correções provisórias.
>
> O alto volume de trabalho contínuo das principais relacionado às demandas da Divisão – Cadastro, CADIN e Certidão – seguem ainda distribuídos de maneira desigual e extenuante a um baixíssimo número de servidores, que acabam acumulando outras tarefas e revezando atender conforme prioridades. Deste modo, existe acúmulo e possíveis atrasos nos atendimentos, o que deve ser sanado com o provimento de recursos humanos, que é atualmente um dos maiores desafios a serem superados pela Divisão.
>
> Embora os avanços nas atividades realizadas por CFA/DGAI tenham sido significativos, ainda se faz necessário adequações como a ampliação do número de servidores, o fornecimento de cursos específicos na área, o fornecimento de equipamentos para execução do teletrabalho (como tablets),

como também a estruturação de sistema eletrônico de emissão de notificações para otimizar os serviços de Fiscalização Ambiental.

Desse modo, reiteram-se as Determinações nº 231 e nº 584 do Sistema Diálogo (vide item 8 desse Relatório).

**d) Fiscalizações Realizadas**

Em auditorias realizadas em 2020 no contrato referente ao plantio de mudas (Contrato nº 008/SVMA/2018 com a empresa J.V.A Comércio, Locações e Serviços em Geral LTDA – EPP) constatou-se a ausência das fontes utilizadas para a elaboração do orçamento dos serviços, bem como a insuficiência na fiscalização e ausência de controles efetivos, repercutindo em falhas na execução dos serviços.

**e) Conclusão – Programa 3005**

As ações relativas ao Programa 3005 - Promoção da sustentabilidade ambiental vinculadas à Função Gestão Ambiental se referem principalmente à operação e manutenção dos parques municipais e unidades de conservação existentes, e à construção e implantação de novas dessas unidades. Dos R$ 155,3 milhões liquidados em 2020 nesse Programa, cerca de R$ 132,1 milhões se destinaram às despesas correntes, e R$ 23,1 milhões a investimentos. No primeiro caso, ressalta-se que, devido à pandemia da Covid-19, os parques municipais de São Paulo, principal serviço prestado no âmbito desse Programa, não estiveram abertos em sua programação normal em mais da metade do ano de 2020. No entanto, devido à LM nº 17.335/2020, foi mantido o pagamento de serviços contínuos com alocação de mão de obra não eventual. Ressalta-se que em 2020 mais de R$ 80 milhões foram gastos com os contratos de vigilâncias dos parques. No caso dos investimentos, os R$ 23,1 milhões dispendidos significaram 41% do total planejado. Por fim, duas metas do Programas de Metas, uma sobre a revitalização de parques, e outra sobre implantação de novos parques, não foram atingidas.

## 4.3. Responsáveis pelas secretarias competentes

| Nome | Cargo |
|---|---|

| | |
|---|---|
| Eduardo de Castro | Secretário Municipal do Verde e Meio Ambiente |

## 5. RELATÓRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA COMPETENTE

A Secretaria de Governo Municipal enviou em 17.05.21 a esta Corte o "Relatório Consolidado de Funções de Governo", nos termos do art. 5º da Resolução nº 16/2020 desta Corte. Tal Relatório contém um resumo da execução orçamentária da PMSP, bem como uma síntese dos Relatórios das Funções de Governo (fls. 03/29 da Peça 04). Além disso, consta informação da SGM com o número do Documento SEI constando o Relatório referente à Função Gestão Ambiental (fl. 30 da Peça 04).

O "Relatório SVMA de Gestão Ambiental 2018-2020" (Peça 06) possui 307 páginas, e apresenta uma contextualização geral da Função e da SVMA, bem como uma estrutura organizacional da secretaria. Todas as 07 coordenações da secretaria possuem capítulo próprio no relatório, com exceção da CLA – Coordenadoria de Licenciamento Ambiental (conforme fl. 202 da Peça 06). Também possuem capítulo o Gabinete do Secretário e o Núcleo de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação. Nessas seções são apresentadas as principais atribuições de cada área, e constam tabelas e gráficos com os mais variados tipos de informação sobre elas.

Em relação às exigências do art. 5º da Resolução nº 16/2020 desta Corte, constata-se que:

- constam informações sobre a execução orçamentária no exercício anterior e informações sobre o cumprimento do PPA e do Programa de Metas;
- os indicadores não foram apresentados em série histórica dos últimos quatro anos. Na maior parte, foram apresentados dos últimos 3 anos, como consta no título do Relatório ("Relatório SVMA de Gestão Ambiental 2018-2020");
- não constam justificativas no caso de divergências entre o planejamento e a execução das metas, tanto no caso da execução orçamentária, quanto em relação aos resultados atingidos (por exemplo, nada consta como justificativa ao não

cumprimento das metas 5.2 e 30.4 do Programa de Metas, apenas há a apresentação dos números);

- não constou manifestação sobre o estágio de cumprimento ou não de determinações e recomendações do TCMSP relativas à Função.

Assim, ainda não se pode afirmar que o Relatório de Gestão apresentado permita avaliar qualitativamente o desempenho da Função em comparação a exercícios anteriores e a outros parâmetros pertinentes. Ainda assim, a sua elaboração é uma iniciativa que deve ser incentivada, tanto para cumprir a exigência da Resolução desta Corte, quanto para que a própria SVMA possa acompanhar suas atividades de forma mais consolidada e integrada, e assim compilar e avaliar suas séries históricas de indicadores, aprimorando o planejamento e o cumprimento de seus objetivos e a implementação de suas políticas públicas.

Como exemplo, cita-se o caso da Fiscalização Ambiental, conforme subitem 4.2.1.c.2 desse Relatório. Na seção do Relatório de Gestão apresentado referente à Coordenação de Fiscalização Ambiental da SVMA não constam muitos indicadores em séries históricas, ou informações sobre resultados e metas, até porque, como já exposto, atualmente não existem metas e indicadores confiáveis sobre esses serviços. No entanto, nessa seção do Relatório, as áreas expuseram seus principais problemas e desafios, que ajudarão tanto a secretaria quanto o controle externo a terem uma melhor visão dessas questões.

Finalmente, cita-se a conclusão do próprio relatório:

> [...] a percepção geral dos servidores envolvidos na elaboração deste Relatório foi de que a sistematização e a padronização do envio de dados e informações gerados na SVMA é positiva, resultando na adesão às premissas deste trabalho. Dentre as reais vantagens emanadas desta maior organização e controle das funções operacionais da Secretaria está a possibilidade do tempestivo atendimento a requisições internas e externas, bem como a perspectiva da maior divulgação interna dos trabalhos e dos resultados alcançados.
>
> Por fim, parte considerável de qualquer gestão de processos reside na máxima "conhecer para melhorar". Neste sentido, este trabalho primou por conhecer e tornar transparentes as engrenagens e as interações entre as diversas peças que compõem esta Pasta. Espera-se, assim, que o Relatório SVMA de Gestão Ambiental possa contribuir de forma

objetiva para o aperfeiçoamento das atividades, ações e produtos desta Secretaria, potencializando futuros diagnósticos na identificação de pontos passíveis de melhoria, bem como ampliando a visibilidade para aquilo que já é executado com excelência.

## 6. CONCLUSÕES

**6.1.** Em relação ao PPA, 65,6% dos recursos planejados foram efetivamente empenhados nesses três anos do período de execução do PPA (subitem **4.1**);

**6.2.** Em relação às metas físicas do PPA, as métricas constantes no anexo II do PPA 2018-2021 não refletem de maneira fidedigna as demandas das políticas públicas constantes nos projetos/atividades, haja vista que, na maioria dos casos, são utilizadas unidades de medidas inadequadas, quantidades irrisórias ou quantidades que não encontram respaldo no respectivo valor financeiro planejado (subitem **4.2.1**);

**6.3.** Em relação aos indicadores previstos no PPA, em três deles (Índices de satisfação dos parques municipais, de Gestão de Parques e Número de visitas nos parques municipais) a SVMA informou não estar acompanhando sua execução, argumentando que a sua mensuração se mostrou inviável. Já no caso do Plantio de Árvores, dependendo de qual indicador ou meta está a se verificar (PPA ou Programa de Metas), têm-se resultados diferentes quanto ao desempenho da PMSP nesse serviço (subitem **4.2.1.b**);

**6.4.** Não foram atingidas as metas 5.2 e 30.4 do Programa de Metas, referentes a reforma e requalificação dos parques existentes, bem como a implantação de novos parques, respectivamente (foram entregues 02 dos 10 parques previstos). A execução orçamentária em 2020 das ações referentes a essas metas não chegou a atingir metade dos valores previstos, enquanto que, em relação ao PPA, foi despendido 129,7% do valor previsto (subitem **4.2.1.b.1**);

**6.5.** Devido à pandemia da Covid-19 e à declaração da situação de emergência do município, foi determinado o fechamento dos parques municipais por quase quatro meses, posteriormente sendo reabertos com horários reduzidos por mais três

meses, até sua reabertura total em outubro. Ou seja, os parques municipais de São Paulo, principal serviço prestado no âmbito da Função Gestão Ambiental, não estiveram abertos em sua programação normal em mais da metade do ano de 2020 (subitem **4.2.1.c.1**);

**6.6.** Foi apresentado a esta Corte o Relatório de Gestão previsto na Resolução TCM nº 16/2020. O Relatório possui diversas informações, porém deixou de apresentar alguns requisitos exigidos pela Resolução, e deve ser aperfeiçoado para os próximos anos (item **5**).

## 7. PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÃO

Propostas de Recomendação

**7.1.** Aprimorar o Relatório de Gestão para o próximo exercício, apresentando indicadores em séries históricas, e informações sobre resultados e metas, para que se possa avaliar qualitativamente o desempenho das suas ações em comparação a exercícios anteriores (item **5**) (SVMA);

**7.2.** Apresentar efetivamente indicadores de desempenho referentes aos parques municipais, principal serviço oferecido à população no âmbito da Função Gestão Ambiental (subitem **4.2.1.c.1**) (SVMA);

**7.3.** Apresentar indicadores de desempenho referentes à Fiscalização Ambiental (subitem **4.2.1.c.2**) (SVMA).

Reiteram-se as seguintes Determinações constantes no Diálogo: 132, 231, 510, 584, 588 e 590.

## 8. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Existem no Sistema Diálogo desta Corte 16 determinações à SVMA relativas a Relatórios da Função Gestão Ambiental de exercícios anteriores, conforme Quadro abaixo.

Quadro 17 - Função G. Ambiental - Situação das determinações de exercícios anteriores no Sistema Diálogo

| Nº da Det. | Acordão | Tema | Órgao | Reiterada desde |
|---|---|---|---|---|
| **Situação: NÃO ATENDIDA** | | | | |
| 132 | Passar a efetuar levantamento de dados acerca da frequência dos usuários nos parques, de forma sistematizada. | Gestão ambiental | SVMA | 2014 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |
| 135 | Instituir procedimento administrativo para apuração dos prejuízos e eventuais responsabilidades, em razão da situação de abandono e impossibilidade de uso verificada nos parques desprovidos de contratos de vigilância e de manejo, em prejuízo de parte dos investimentos realizados. | Gestão ambiental | SVMA | 2014 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |
| 215 | Realizar o inventário da cobertura vegetal da cidade de São Paulo e apresentar os meios e procedimentos para sua manutenção, fiscalização e controle do plantio. | Gestão ambiental | SVMA | 2011 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |
| 219 | Normatizar procedimentos e rotinas para a administração dos parques lineares. | Gestão ambiental | SVMA | 2011 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |
| 220 | Integrar, nos parques lineares, a atuação de segurança da Guarda Civil Metropolitana, sobretudo nos perímetros da Operação Defesa das Águas e das Áreas de Proteção Ambiental. | Gestão ambiental | SVMA | 2011 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |
| 231 | Promover ações para fortalecer, com recursos humanos e tecnologia, as áreas responsáveis pelo monitoramento e fiscalização, com demonstração semestral dos resultados, indicando as infringências à legislação ambiental e os registros de medidas saneadoras, preventivas e corretivas. | Gestão ambiental | SVMA | 2014 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |
| 267 | Instituir procedimentos, ações e unidades responsáveis pelo planejamento e execução do monitoramento por imagens das APAs nas bacias do Guarapiranga, Billings e Cantareira. | Gestão ambiental | SVMA | 2011 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |
| 510 | Altere os seus indicadores para que possam refletir a eficiência, eficácia e efetividade das ações, reiterando-se também que sejam feitos indicadores para cada um desses atributos, em especial à efetividade das ações fortemente relacionada à Lei Municipal 14.173/2006. | Gestão ambiental | SVMA | 2018 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |
| 511 | Recomendar à SVMA que elabore Termos de Cooperação com a Guarda Civil Metropolitana, objetivando a utilização do programa Dronepol (da Secretaria Municipal de Segurança Urbana), bem como com a Polícia Florestal do Estado, para monitorar, entre outras, as áreas de risco e de proteção ambiental. | Gestão ambiental | SVMA | 2018 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 512 | Determinar que o Executivo atente para a urgente necessidade de regulamentar as atribuições do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Parques, criado pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014, art. 289, § 6º). | Gestão ambiental | SVMA | 2018 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 217 | Enviar à Câmara Municipal de São Paulo projeto de lei para a criação da carreira de administrador de parques municipais. | Gestão ambiental | SVMA | 2011 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 584 | Equipe, capacite e reforce 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 defina os critérios para aferição das Metas Físicas fixadas no PPA 2018/2021 para esta ação. | Gestão ambiental | SVMA | 2019 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 588 | Promova 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 | Gestão ambiental | SVMA | 2019 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 589 | Execute a Ação 7130 – Plantios de Árvores, tendo em vista a baixa realização em 2019 da meta física fixada no PPA 2018/2021. | Gestão ambiental | SVMA | 2019 |
| Apesar de informar ter cumprido o que foi estabelecido no Plano de Metas, não foi cumprida a meta física estabelecida no PPA 2018-2021. | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 590 | Execute os procedimentos e os processos administrativos internos necessários para o cumprimento da Meta 5.2 / Iniciativa 5.d – revitalizar 58 parques. | Gestão ambiental | SVMA | 2019 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 591 | Recomendar que e a Prefeitura do Município de São Paulo reestabeleça o portal para acompanhamento da execução do Programa de Metas, para o atendimento aos §§ 1º e 6º do artigo 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devendo a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente informar a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas tomadas e implementadas, bem como o cronograma previsto para a execução de todas as determinações. | Gestão ambiental | SVMA | 2019 |
| Tendo em vista a ausência de manifestação da Origem, considera-se esta determinação como não atendida. | | | | |

Fonte: Sistema Diálogo desta Corte.

Nenhuma das 16 determinações foi atendida. Ressalta-se a ausência de manifestação da SVMA em 15 delas.

Em 18.06.2021.

**RAFAEL DE ALMEIDA PAULILLO**
**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**

## II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR – CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI

### FUNÇÃO DE GOVERNO GESTÃO AMBIENTAL

### EXERCÍCIO 2020

### (TC/007876/2021)

**Egrégio Plenário**

Em julgamento a Função de Governo "Gestão Ambiental", referente ao exercício de 2020. A Auditoria Programada teve por objetivos, dentre outros: 1. Elaborar demonstrativo dos programas previstos no PPA 2018-2021 contendo o executado em 2020 e os valores previstos para os exercícios de 2020 e 2021; 2. Verificar os principais programas, projetos e atividades, considerando na análise os valores aprovados, atualizados, empenhados e liquidados, nos últimos anos; 3. Verificar se as metas físicas atualizadas do PPA 2018-2021 estão sendo alcançadas; 4. Verificar o acompanhamento dos indicadores e das metas estabelecidas no PPA 2018-2021, referentes aos programas de governo da função Gestão Ambiental sob a responsabilidade da SVMA e FEMA.

Registre-se que, considerando as exigências do art. 5º, da Resolução nº 16/2020, pelo qual a Jurisdicionada fica instada a enviar a esta Corte o "Relatório Consolidado de Funções de Governo", a Auditoria constatou que:

- os indicadores não foram apresentados em série histórica dos últimos quatro anos. Na maior parte, foram apresentados dos últimos 3 anos, como consta no título do Relatório ("Relatório SVMA de Gestão Ambiental 2018-2020");
- não constam justificativas no caso de divergências entre o planejamento e a execução das metas, tanto no caso da execução orçamentária, quanto em relação aos resultados atingidos (por exemplo, nada consta como justificativa ao não cumprimento das metas 5.2 e 30.4 do Programa de Metas, apenas há a apresentação dos números);
- não constou manifestação sobre o estágio de cumprimento ou não de determinações e recomendações do TCMSP relativas à Função.

De imediato, a Auditoria apontou que PPA 2018-2021 prevê despesas nas ações dessa Função no total de R$ 1,1 bilhão nesse período, sendo R$ 293,2 milhões planejados para o ano de 2020, e na LOA 2020, previu R$ 307,9 milhões, e foram empenhados R$ 271,5 milhões, ou seja, 65,6% do total planejado, no montante de R$ 746,5 milhões. Em termos de execução, foram liquidados no triênio (2018-2020) R$ 647,4 milhões, correspondentes a 56,9% do planejado no PPA 2018-2021.

Em relação aos órgãos que executam as despesas da Função Gestão Ambiental, 90% dos recursos foi executada pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, 7% pelo Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, e 3% pelo Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – FEMA, essas duas últimas se referindo a despesas categorizadas como "Investimentos", em especial obras de reforma e requalificação dos parques existentes, bem como de implantação de novos parques.

| Órgão | Liquidado (R$) | (%) |
|---|---|---|
| 27 - SVMA | 206.670.629,74 | 90,4% |
| 86 - FMSAI | 15.152.024,22 | 6,6% |
| 94 - FEMA | 6.821.439,94 | 3,0% |
| 98 - FUNDURB | - | - |
| 75 - FMP | - | - |
| **Total** | **228.644.093,90** | **100,0** |

Função G. Ambiental: Valores Liquidados em 2020 por Órgão
Fonte: Relatório da Auditoria – TC/007876/2021

Sobre os Programas de Governos, Promoção de Sustentabilidade Ambiental (3005), Suporte Administrativo (3024) e Modernização, desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público (3011), nenhum desses programas está vinculado exclusivamente à Função Gestão Ambiental.

Embora o Programa 3005 também possua ações relativas às Funções Urbanismo, Saneamento, Transportes, Habitação, entre outros, está ligado diretamente, por força de seu objeto, à Gestão Ambiental, correspondendo à 68,8% executado, referente à LOA 2020 (R$225.673.285,00). No grupo "Outras Despesas Correntes",

concentrada na Secretaria, figuram principalmente os contratos de serviços contínuos para a operação e manutenção dos parques na cifra de 78,1% do planejado pela LOA. Quanto aos "Investimentos", executadas pelos Fundos, alcançaram 41,0% do previsto, tendo a Revitalização e Implantação de Parques não sido atingidas.

Comparando-se os montantes anuais planejados pelo PPA para os Programas 3005, 3024 e 3011, tem-se que 65,6% dos recursos planejados foram efetivamente empenhados nesses três anos do período de execução do PPA. Em relação aos Programas, destaca-se que o percentual de execução do Programa 3005 vem aumentando ao longo dos anos, e a baixa execução do Programa 3011.

Função G. Ambiental: Execução do Plano Plurianual (PPA) 2018/2021 por Programa

| Programa | **2018** | | **2019** | | **2020** | | **2021** | | **Total** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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 | 90,5 | 207,9 | 93,2 | 192,6 | - | 799,2 | 64,9 |
| 3024 | 82,9 | 90,0 | 83,4 | 89,6 | 83,8 | 92,4 | 84,2 | - | 334,4 | 67,9 |
| 3011 | 0,2 | 14,9 | 1,5 | 30,6 | 1,5 | 30,6 | 1,2 | | 4,3 | 21,6 |
| **Total** | **278,0** | **77,4** | **288,7** | **89,9** | **293,2** | **92,6** | **278,0** | **-** | **1.138,0** | **65,6** |

Fonte: Relatório da Auditoria – TC/007876/2021

Na Função Gestão Ambiental, o estabelecimento de indicadores sobre Percentuais de área verde pública, cobertura vegetal do território municipal, Plantio de Árvores e índices relacionados a parques (satisfação dos munícipes, número de visitantes e um "índice de gestão de parques") não foram totalmente implantados, embora previsto no PPA 2018-2021.

Na ação Plantio de Árvores, no triênio 2018-2020, apenas se chegou a 25,6% da meta física, mesmo com a execução de 321,0% do orçamento previsto para os quatro anos pelo PPA, o que reflete no Percentual de Área verde pública e Reversas Particulares do Patrimônio Natural em relação à área total do Município.

Quanto aos indicadores sobre os Parques, a SVMA informou não estar acompanhando sua execução, argumentando que a sua mensuração se mostrou inviável

em razão da Pandemia, com a adoção de medidas restritivas à circulação de pessoas, com objetivo de impedir a disseminação do vírus, sendo declarada a situação de emergência do Município.

À despeito de tal realidade, com Parques fechados, devido à edição da LM nº 17.335/2020 e do DM nº 59.321/2020, foi mantido o pagamento de serviços contínuos com alocação de mão de obra não eventual que constituíssem necessidade permanente do órgão ou entidade contratante.

Nesse contexto, 59,3% do total de despesas da Pasta foram com contratos de vigilância, correspondendo à cerca de 2/3 dos recursos para manutenção e operação dos parques e Unidades de Conservação, correspondendo à mais de 1/3 do total da Função Gestão Ambiental (35,7%), e mais da metade dos recursos do Programa de Sustentabilidade Ambiental (52,6%).

Tendo como referência a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020, observa-se que foram empenhados R$ 271,6 milhões e liquidados R$ 228,7 milhões, representando uma execução orçamentária de 74,3% do aprovado inicialmente. Desse montante, destaca-se que o programa 3005 – Promoção da Sustentabilidade Ambiental, principal Programa em termos de atividade fim da Função, do qual foi liquidado o valor de R$ 155,3 milhões, 68,8% do previsto na LOA.

Função G. Ambiental: Execução LOA 2020 por Programa

| Programa | LOA Aprovada (A) | LOA Atualizada (B) | Empenhado (C) | Liquidado (D) | % Execução (E=D/A) |
|---|---|---|---|---|---|
| 3005 | 225.673.285,00 | 221.707.800,87 | 193.631.383,10 | 155.299.146,41 | 68,8 |
| 3024 | 80.880.828,00 | 80.221.296,56 | 77.484.576,16 | 72.959.372,64 | 90,2 |
| 3011 | 1.360.000,00 | 1.260.000,00 | 453.829,45 | 385.574,85 | 28,4 |
| **Total** | **307.914.113,00** | **303.189.097,43** | **271.569.788,71** | **228.644.093,90** | **74,3** |

Fonte: Relatório da Auditoria – TC/007876/2021

Destacou a Auditoria que, do ponto de vista financeiro, passados 3 dos 4 anos do Plano, o Programa 3005 apresentou execução equivalente a 57,2% dos recursos planejados no PPA 2018-2021, desembolsando um total de R$ 429,8 milhões (valores liquidados).

Porém, ratificou que em relação às metas físicas, as métricas constantes no Anexo II PPA não refletem de maneira fidedigna as demandas das políticas públicas constantes nos projetos/atividades, haja vista que, na maioria dos casos, são utilizadas

unidades de medidas inadequadas, quantidades irrisórias ou quantidades que não encontram respaldo no respectivo valor financeiro planejado.

Isso se reflete nos valores informados pela SVMA em relação a quatro das metas físicas previstas no PPA, referentes às ações 6651, 6669, 7130 e 6681. No caso da ação 7130, Plantio de Árvores, mesmo com a execução de 321,0% do orçamento previsto para os quatro anos, apenas se chegou a 25,6% da meta física.

A execução orçamentária do Programa de Governo 3005 chegou a 68,8% da LOA aprovada, sendo que a execução das ações referentes a Outras Despesas Correntes, principalmente manutenção e operação de parques e UCs, chegou a 78,1%, enquanto as ações classificadas como Investimentos, como reforma e implantação de parques bem como o plantio de árvores, alcançaram 41,0% dos recursos planejados.

Ressalta-se que a ação 2703, relativa à operação e manutenção de parques e unidades de conservação, é responsável por 79,0% do total de recursos liquidados do Programa 3005, e 53,6% do total de recursos liquidados na Função Gestão Ambiental em 2020. ale frisar o apurado pela Auditoria que em 2020 esta ação 2703 foi executada em sua totalidade no órgão SVMA, significando 59,3% do total de recursos liquidados nesse órgão. Em exercícios anteriores, recursos do FEMA estavam sendo utilizados para a execução desta ação, tendo sido objeto de apontamento em Auditorias anteriores.

Em investimentos no Programa 3005, nas ações executadas pelo FEMA chegaram a 86,6%, enquanto as executadas pelo FMSAI (1702 e a maior parte da ação 1703, referentes à Revitalização e Implantação de Parques) foram executadas em 39,9% do planejado, e as executadas pela SVMA em 10,9 %. Dessas despesas em investimento executadas pela Secretaria, destaca-se o caso da ação 7117 - Recuperação de áreas degradadas e/ou contaminadas, com valores muito divergentes da LOA Aprovada (106,677,5%), totalizando R$ 1.066.774,59 gastos em um só contrato, com a empresa Esteto Engenharia e Comércio Ltda., remoção dos Jardins Verticais e recuperação das fachadas dos respectivos Edifícios ao longo do Elevado João Goulart (Minhocão), cuja desmontagem foi determinada pela Justiça.

A Auditoria destacou a importância dos indicadores, instrumentos de medição para a verificação do alcance das metas estipuladas, sinalizando a necessidade de ações corretivas, previstos na LM nº 14.173/2006 (art. 14) para aferir a qualidade do meio ambiente quanto: área verde por habitante por metro quadrado; área de lazer por habitante por metro quadrado; a qualidade dos índices de qualidade do ar; e a qualidade da água do sistema fluvial.

Há também no PPA 2018-2021 o estabelecimento de indicadores para o Programa 3005, que, segundo informado pela Pasta no Relatório de Gestão, mostrou-se inviável por conta do período de fechamento dos parques, sendo retomada a partir da reabertura, em julho de 2020.

Sobre o índice de plantio de árvores, a Auditoria ressaltou que existe uma Meta Física e um Indicador do PPA, com números diferentes a serem alcançados, porém em seu Relatório de Gestão apresentado (Peça 06, fl. 38), a SVMA cita o atingimento da "Iniciativa 30.h do Programa de Metas: Plantar 50 mil novas mudas de árvores no município em 2019 e 2020". Portanto, como asseverado pela Auditoria, dependendo de qual indicador ou meta está a se verificar, meta física ou indicador do PPA ou "Iniciativa" do Programa de Metas, tem-se resultados diferentes quanto ao desempenho da PMSP relativo ao plantio de árvores.

Sobre o Programa de Metas, a Auditoria constatou que dos 58 Parque a serem revitalizados (Meta 5.2), o resultado final informado foi de 51 parques revitalizados no biênio, e foi apresentado o resultado percentual de "83,93%", despendido 129,7% do valor previsto no PPA para essa ação, e, em relação à LOA 2020, foram liquidados 42,6% dos recursos previstos.

No ranking estabelecido pelo Programa Município VerdeAzul (Meta 30.1), ao final de 2020, a Cidade de São Paulo alcançou a 112ª posição entre mais de 600 municípios participantes, com 73,60 pontos obtidos, acima da média histórica do desempenho do município. Com isso, avançou 354 posições no ranking em relação ao patamar de 2018, ultrapassando a meta de subir 200 posições".

Quanto à Implantação de 10 novos Parques (Meta 30.4), foram entregues o Parque Municipal Nascentes do Ribeirão Colônia, em Parelheiros, inaugurado em fevereiro de 2020, e o Parque Nair Bello, aberto em julho de 2020, correspondendo à 20% do estimado, tendo suas despesas foram classificadas como "Investimento" e executadas pelo FMSAI.

Na Ação 2703 – Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação, em 2020 as despesas com contratos de vigilância foram de mais de R$ 80 milhões, consumindo assim cerca de 2/3 dos recursos para manutenção e operação dos parques e UCs (66,6%), mais da metade dos recursos do Programa 3005 (52,6%), e mais de 1/3 do total da Função Gestão Ambiental (35,7%).

Na Ação 6660 – Fiscalização Ambiental, que não tem metas no Programa de Metas ou indicadores do PPA, a meta física refere-se ao "Número de processos estocados", que já foi considerada inadequada nos Relatórios de Função de exercícios

anteriores, constando como "não atendidas", além de não mostrar a eficiência e eficácia da fiscalização, ignorando a complexidade dos processos e sua duração, realizadas "com baixíssimo número de servidores, que acabam acumulando outras tarefas e revezando atender conforme prioridades", conforme informou a Divisão de Gestão de Autos de Infração.

Em síntese, no Programa 3005, dos R$ 155,3 milhões liquidados em 2020, (1) R$ 132,1 milhões se destinaram às despesas correntes, mesmo durante a Pandemia, mantido o pagamento de serviços contínuos com alocação de mão de obra não eventual, sendo mais de R$ 80 milhões gastos com os contratos de vigilâncias dos parques, (2) R$ 23,1 milhões a investimentos, referente à 41% do total planejado, e (3) duas metas do Programas de Metas, uma sobre a revitalização de parques, e outra sobre implantação de novos parques, não foram atingidas.

E, em conclusão, a Auditoria registrou que:

1. Em relação ao PPA, 65,6% dos recursos planejados foram efetivamente empenhados nesses três anos do período de execução do PPA (subitem 4.1 do Relatório de Auditoria);
2. Em relação às metas físicas do PPA, as métricas constantes no anexo II do PPA 20182021 não refletem de maneira fidedigna as demandas das políticas públicas constantes nos projetos/atividades, haja vista que, na maioria dos casos, são utilizadas unidades de medidas inadequadas, quantidades irrisórias ou quantidades que não encontram respaldo no respectivo valor financeiro planejado (subitem 4.2.1 do Relatório de Auditoria);
3. Em relação aos indicadores previstos no PPA, em três deles (Índices de satisfação dos parques municipais, de Gestão de Parques e Número de visitas nos parques municipais) a SVMA informou não estar acompanhando sua execução, argumentando que a sua mensuração se mostrou inviável. Já no caso do Plantio de Árvores, dependendo de qual indicador ou meta está a se verificar (PPA ou Programa de Metas), têm-se resultados diferentes quanto ao desempenho da PMSP nesse serviço (subitem 4.2.1.b do Relatório de Auditoria);
4. Não foram atingidas as metas 5.2 e 30.4 do Programa de Metas, referentes a reforma e requalificação dos parques existentes, bem como a implantação de novos parques, respectivamente (foram entregues 02 dos 10 parques previstos). A execução orçamentária em 2020 das ações referentes a essas metas não chegou a atingir metade dos valores previstos, enquanto que, em relação ao PPA, foi despendido 129,7% do valor previsto (subitem 4.2.1.b.1 do Relatório de Auditoria);
5. Devido à pandemia da Covid-19 e à declaração da situação de emergência do município, foi determinado o fechamento dos parques municipais por quase quatro meses, posteriormente sendo reabertos com horários reduzidos por mais

três meses, até sua reabertura total em outubro. Ou seja, os parques municipais de São Paulo, principal serviço prestado no âmbito da Função Gestão Ambiental, não estiveram abertos em sua programação normal em mais da metade do ano de 2020 (subitem 4.2.1.c.1 do Relatório de Auditoria);

6. Foi apresentado a esta Corte o Relatório de Gestão previsto na Resolução TCM nº 16/2020. O Relatório possui diversas informações, porém deixou de apresentar alguns requisitos exigidos pela Resolução, e deve ser aperfeiçoado para os próximos anos (item 5 do Relatório de Auditoria).

E teceu as seguintes recomendações, além de reiterar que as 16 (dezesseis) determinações de exercícios anteriores não foram atendidas, sendo 15 (quinze) delas sequer respondidas.

7. Aprimorar o Relatório de Gestão para o próximo exercício, apresentando indicadores em séries históricas, e informações sobre resultados e metas, para que se possa avaliar qualitativamente o desempenho das suas ações em comparação a exercícios anteriores (item 5 do Relatório de Auditoria) (SVMA);
8. Apresentar efetivamente indicadores de desempenho referentes aos parques municipais, principal serviço oferecido à população no âmbito da Função Gestão Ambiental (subitem 4.2.1.c.1 do Relatório de Auditoria) (SVMA);
9. Apresentar indicadores de desempenho referentes à Fiscalização Ambiental (subitem 4.2.1.c.2 do Relatório de Auditoria) (SVMA).

Ao final, sobre as determinações e recomendações de exercícios anteriores, das 16 (dezesseis) acumuladas, feitas em 2011, 2014, 2018 e 2019, somente uma foi respondida (referente ao PLANTIO DE ÁRVORES), mas não atendida, conforme apurado pela Auditoria.

Registre-se que após o envio do "Relatório Consolidado de Funções de Governo", não houve manifestação ulterior da Secretaria, mesma instada por duas vezes a se manifestar. Após, os autos foram encaminhados à Procuradoria da Fazenda Municipal, que reiterou seu requerimento de conhecimento, para registro, da auditoria realizada, haja vista que prescinde do chamado exame de mérito propriamente dito, bem como de todos os esclarecimentos descritos pela Origem.

É o relatório.

**VOTO**

**CONHEÇO** da Auditoria Programada, para fins de registro. Inicialmente, destaco que a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente embora devidamente oficiada para trazer esclarecimentos, apresentou informações do Relatório de Gestão aos presentes autos, na forma de contextualização geral da Função e da SVMA, bem como uma estrutura organizacional da Secretaria.

Registre-se que, considerando as exigências do art. 5º, da Resolução nº 16/2020, pelo qual a Jurisdicionada fica instada a enviar a esta Corte o "Relatório Consolidado de Funções de Governo", a Auditoria constatou que:

- os indicadores não foram apresentados em série histórica dos últimos quatro anos. Na maior parte, foram apresentados dos últimos 3 anos, como consta no título do Relatório ("Relatório SVMA de Gestão Ambiental 2018-2020");
- não constam justificativas no caso de divergências entre o planejamento e a execução das metas, tanto no caso da execução orçamentária, quanto em relação aos resultados atingidos (por exemplo, nada consta como justificativa ao não cumprimento das metas 5.2 e 30.4 do Programa de Metas, apenas há a apresentação dos números);
- não constou manifestação sobre o estágio de cumprimento ou não de determinações e recomendações do TCMSP relativas à Função.

Isto posto, tendo a frugalidade da instrução nos autos, haja vista que não houve manifestação ulterior da Pasta, **DESTACO** as seguintes questões levantadas pela Auditoria deste Tribunal:

1. **Na ação Plantio de Árvores, no triênio 2018-2020, apenas se chegou a 25,6% da meta física, mesmo com a execução de 321,0% do orçamento previsto para os quatro anos pelo PPA, o que reflete no Percentual de Área verde pública e Reversas Particulares do Patrimônio Natural em relação à área total do Município.**

Quanto ao plantio de árvores, é conhecido como uma das ações mais importantes para a mitigação de impactos ambientais negativos de toda ordem. Tanto pelo significativo sequestro de carbono durante o crescimento das árvores, quanto pelos benefícios relacionados à atenuação dos extremos de temperatura, à retenção de partículas poluentes, à diminuição da velocidade das águas da chuva, entre outros.

Pela importância, destaco essa Ação e passo a tecer considerações sobre o descompasso entre o percentual atingido de metas físicas e financeiras, e ainda, as inconsistências e imprecisões nos dados apresentados.

Destaca-se que, para a ação sobre Plantio de Árvores, no triênio 2018-2020 já foram executados 321,0% dos recursos previstos para os quatro anos pelo PPA, porém se

atingiu 25,6% da meta física do Plano, e não tem sido atingido o número anual estabelecido pelo indicador do PPA.

As inconsistências e imprecisões florescem ao se visualizar outra meta relativa a esse item no Programa de Metas, com um outro número a ser atingido, que foi alcançado no biênio 2019-2020. Desse modo, dependendo de qual indicador ou meta está a se verificar, têm-se resultados diferentes quanto ao desempenho da PMSP nesse serviço.

Vejam, no Plano Plurianual 2018-2021 consta planejado o plantio de 420.000 árvores no quadriênio. Já no Programa de Metas 2019-2020, consta como meta o plantio de 50 mil novas mudas de árvores no município no biênio.

Em 2020, foram efetuados 36.624 plantios, o que representa 25,6% da Meta Física fixada no PPA para o exercício 2020 (que seria de 120.000 plantios); comparando-se com o resultado de árvores plantadas em 2019 (38.741) e 2020 (36.624), sob a referência do Programa de Metas para o biênio (2019-2020), seu somatório alcança o estabelecido.

Em termos financeiros, foram liquidados R$ 5.013.595,11, atingindo 63,8% do valor aprovado na Lei Orçamentária Anual – LOA (R$ 7.859.415,00), o que denota mais inconsistência de dados, haja vista que no Programa de Metas, resultado de plantio de árvores foi alcançado, porém, os plantios efetuados em 2020 representam 25,6% da Meta Física do exercício, mesmo com a execução de 321,0% do orçamento previsto para o PPA 2018-2020.

Tal constatação se reflete no **Percentual de Área verde pública e Reversas Particulares do Patrimônio Natural em relação à área total do Município**, embora quase atendido (12,56% realizado em 2020), cuja Meta para 2020 é de 12,65%, poderia ser incrementado, haja vista a relevância do assunto para o bem-estar social na Cidade de São Paulo.

**2. Importante destacar a questão atinente a Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental, abrangendo alto consumo de recursos em vigilância dos Parques, e baixos investimentos no Programa de Sustentabilidade Ambiental, com correlação às Funções Urbanismo, Saneamento e Habitação.**

Cabe ressaltar que, devido à pandemia da Covid-19, os parques municipais de São Paulo, principal serviço prestado no âmbito da Função Gestão Ambiental, não estiveram abertos em sua programação normal em mais da metade do ano de 2020 (DM nº 59.283/2020, de 16.03.2020, abertos com horários reduzidos por mais três meses, até sua abertura total, conforme DM nº 59.870, de 26.10.2020), todavia foi mantido o pagamento de serviços contínuos com alocação de mão de obra não eventual àqueles que constituem necessidade permanente do órgão ou entidade contratante (cf. LM nº 17.335/2020 e do DM nº 59.321/2020).

Assim, quanto às notas de empenho relacionadas à Manutenção e Operação de Parques e Unidades de Conservação, tem-se que mais de R$ 80 milhões foram as despesas com contratos de vigilância, correspondendo à cerca de 2/3 dos recursos para manutenção e operação dos parques e Unidades de Conservação (66,6%), mais da metade dos recursos do Programa de Sustentabilidade Ambiental (52,6%), e mais de 1/3 do total da Função Gestão Ambiental (35,7%), representando, em si, 59,3% do total de despesas da Pasta.

Sobre Fiscalização, Monitoramento e Controle Ambiental, não constam menções expressas no Programa de Metas ou nos indicadores do PPA.

Relacionado a esse item, consta no PPA a menção ao "Número de processos estocados", que já foi considerada inadequada nos Relatórios de Função de exercícios anteriores, constando como "não atendidas", além de não mostrar a eficiência e eficácia da fiscalização, ignorando a complexidade dos processos e sua duração, realizadas "com baixíssimo número de servidores, que acabam acumulando outras tarefas e revezando atender conforme prioridades", conforme informou a Divisão de Gestão de Autos de Infração.

Ainda, observou-se em 2020 um aumento da execução orçamentária da Fiscalização Ambiental, porém, tendo como referência o PPA, a execução acumulada no triênio 2018-2020 não chegou a 10% do planejado da execução orçamentária na atividade, condenando a eficiência e a eficácia da atividade de fiscalização, monitoramento e controle ambiental, somando-se a precariedade dos recursos humanos disponíveis.

Essa situação guarda relação com a promoção do Programa de Sustentabilidade Ambiental, que na Função Gestão Ambiental representam 5,0% (R$ 155.299.149,41) dos valores liquidados em 2020 (R$ 3.095.410.711,13). É importante frisar que o Programa de Sustentabilidade Ambiental contém ações vinculadas às Funções Urbanismo, Saneamento e Habitação, que, respectivamente, representaram 77,0%, 17,6% e 0,4% dos valores liquidados no Programa da Sustentabilidade Ambiental em 2020.

Especificamente, nota-se que na Execução do Programa Mananciais, inserido do "Programa de Promoção da Sustentabilidade Ambiental" da Função Habitação, foram executados 54,94% (R$12.088.042,00) do valor aprovado (R$22.003.000,00) da LOA 2020, o que denota pouco investimento nas ações preventivas, considerando que, no triênio (PPA 2018-2020), não consta sua efetivação física, embora 53,70% (R$357.408.622,00) tenham, no acumulado, sido financeiramente realizados, conforme consta no Relatório da Auditoria da análise da Função de Governo Habitação (TC/005356/2021).

Nesse sentido, constata-se a baixa efetividade das ações empreendidas a fiscalizar e mitigar os danos ambientais por conta de ocupações urbanas irregulares, persistindo o desafio da tomada de medidas coadunadas à importância da matéria,

fazendo cessar esse ciclo pernicioso que vincula habitação e áreas ambientalmente adequadas e economicamente acessíveis.

**3. A implantação de novos Parques e requalificação dos existentes e índices de gestão mostram inexecuções.**

No Programa de Metas, consta a proposta de revitalização de 58 Parques no biênio 2019-2020; no exercício de 2019 (TC/006873/2020), foram revitalizados 12 Parques; e conforme o Relatório Final do Programa de Metas da PMSP, o resultado alcançado, em 2020, foi de 51 Parques revitalizados, correspondendo à 83,93% da meta. Para esse percentual, foram despendidos 129,7% do valor previsto no PPA, e, em relação à LOA 2020, foram liquidados 42,6% dos recursos previstos.

Sobre a implantação de 10 novos Parques, já constou no exercício de 2019 (TC/006873/2020) qualquer efetivação; em 2020, considerando a informação no Relatório de Gestão, de que, em função do impacto da Pandemia, a entrega de novos Parques deverá ocorrer em exercícios futuros, duas foram efetivadas em 2020: Parque Municipal Nascentes do Ribeirão Colônia, em Parelheiros, inaugurado em fevereiro de 2020, e o Parque Nair Bello, aberto em julho de 2020. Em termos numéricos, corresponde a um resultado de 20% da meta, 14,0% do valor previsto no PPA para essa ação, e foram liquidados 40,1% dos recursos previstos em relação à LOA 2020.

Não consta a apuração dos indicadores "Índice de satisfação dos parques municipais" e "Índice de Gestão de Parques", somente feitos em 2019; já quanto à contagem de visitantes, a partir da reabertura dos parques em julho de 2020, ainda falta definir a forma de seu acompanhamento, por meio de método, com a finalidade de adequar os serviços prestados em atendimento ao interesse da população, bem como para monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelas ações tomadas pela própria Secretaria.

Ademais, acompanho a Auditoria quanto às suas propostas, **DETERMINANDO** que:

1. Os indicadores sejam 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;
2. A Secretaria equipe, capacite e reforce 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, defina os critérios para aferição das Metas Físicas fixadas no PPA 2018/2021 para esta ação;
3. Promova 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 2021/2022;

4. Execute a Ação 7130 - Plantios de Árvores, tendo em vista a baixa realização em 2020 da meta física fixada no PPA 2018/2021; e
5. Execute os procedimentos e os processos administrativos internos necessários para o cumprimento da Meta 5.2 / Iniciativa 5.d - revitalizar 58 parques.

Por fim, **RECOMENDO** que a PMSP reestabeleça o portal para acompanhamento da execução do Programa de Metas, para o atendimento aos §§ 1º e 6º do art. 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devendo a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente informar a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas tomadas e implementadas, bem como o cronograma previsto para a execução de todas as determinações.

**REGISTRO** que as determinações e recomendações de exercícios anteriores, das 16 (dezesseis) acumuladas, feitas em 2011, 2014, 2018 e 2019, somente uma foi respondida (referente ao **PLANTIO DE ÁRVORES**), mas não atendida.

Após as medidas regimentais, arquivem-se os autos.

É o voto.

**DOMINGOS DISSEI**
Conselheiro TCMSP

GAN/DCFP/