

Ofício SSG-GAB 7029/2021

Processo TC/006568/2020

Assunto Auditoria – Função de Governo – Habitação – Exercício de 2019.

Referência s/n

Observações *Pede-se o uso das referências relevantes acima.
Cópias encaminhadas não devem retornar ao TCMSP.
Respostas devem respeitar a Portaria SG/GAB 06 2018, cf. DOC de 08/12/2018.*

São Paulo, 26 de janeiro de 2021.

Senhora Presidente em exercício

Comunico a Vossa Excelência que foi prolatado Acórdão na 3.120ª Sessão Ordinária em 02/12/2020, cuja ata foi publicada no DOC de 11/12/2020, pág. 124, não transitado em julgado, conforme documentação que acompanha o presente.

Ao ensejo, renovo protestos de elevado apreço e distinta consideração.

JOÃO ANTONIO
Presidente

À Excelentíssima Senhora
Rute Costa
Câmara Municipal de São Paulo
presidencia@saopaulo.sp.leg.br

/dy

JULGAMENTO DA FUNÇÃO DE GOVERNO – HABITAÇÃO – 2019

Processo e-TCM:	TC/004410/2020
Interessada:	Secretaria Municipal de Habitação (Sehab)
Objeto:	Função de Governo – Habitação – Exercício 2019
Relator:	Conselheiro Domingos Dissei

Sumário

I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA	2
II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI	30
III – ACÓRDÃO	41



I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2019.08498.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Função de Governo Habitação – Exercício 2019.

2.2. Objetivo

Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados.

2.3. Unidade Fiscalizada

Secretaria Municipal de Habitação (Sehab).

2.4. Período da Realização

20.05.20 a 19.06.20.

2.5. Período de Abrangência

Exercício de 2019.

2.6. Equipe Técnica

Adriano Lopes de Meira - TC nº 20.287.

2.7. Procedimentos

- Elaboração do demonstrativo dos programas previstos no PPA 2018-2021, contendo o acumulado do período.
- Análise dos valores previstos no PPA 2018-2021, com a sua realização na LOA de 2019.
- Consulta aos Sistemas Ábaco e Sistema de Orçamento e Finanças (SOF).
- Identificação das metas previstas e publicadas no PPA 2018-2021 e os seus relacionamentos com o Programa de Metas 2017-2020.
- Análises das metas previstas e das suas realizações.
- Identificação dos indicadores definidos pelo Executivo para os programas relacionados à Função Habitação, e avaliação dos resultados obtidos.

2.8. Siglas

CMH: Conselho Municipal de Habitação.

CEM: Centro de Estudos da Metrópole.

COHAB/SP: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.

FIPE: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

FJP: Fundação João Pinheiro.

FMD: Fundo Municipal de Desenvolvimento Social.

FMH: Fundo Municipal de Habitação.

FMSAI: Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.

FUNDURB: Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

HIS: Habitação de Interesse Social.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

OBSERVASAMPA: Observatório de Indicadores de São Paulo.

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento.

PDE: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

PMH: Plano Municipal da Habitação.

PMSP: Prefeitura do Município de São Paulo.

PPA: Plano Plurianual.

SEHAB: Secretaria Municipal de Habitação.

SEL: Secretaria Municipal de Licenciamento.

SMDU: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

SMUL: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

SPDA: Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos.

UH: Unidade Habitacional.

3. HABITAÇÃO

3.1. Introdução

A Função de Governo Habitação é o maior nível de agregação de gastos que competem ao Município de São Paulo nessa área de interesse. Ela envolve gastos com atividades de aquisição de lotes/glebas/áreas necessários para a construção de moradias; compra, construção ou reformas de unidades habitacionais para o público, especialmente o de baixa renda; auxílio aluguel; entre outros.

Os órgãos que atuaram no desenvolvimento das atividades da Função Habitação no exercício de 2019 foram os seguintes:

- Secretaria Municipal de Habitação (Sehab): tem por finalidade elaborar, gerir e implementar a política municipal de habitação de interesse social, de forma transparente, considerando os instrumentos e instâncias de participação social, em coordenação com outros órgãos e entidades públicas, agentes privados e organizações do terceiro setor, bem como elaborar e gerir o sistema municipal de informações habitacionais e executar atividades compatíveis e correlatas com sua área de atuação.
- Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB/SP): tem por finalidade estudar os problemas de habitação, planejar e executar suas soluções, em coordenação com os diferentes órgãos públicos ou privados, visando tornar acessível às classes de menor renda a aquisição ou construção de casa própria. Promove programas habitacionais e/ou reurbanização de áreas, propiciando a melhoria das condições de habitabilidade através da oferta de alternativas habitacionais, com a intervenção em núcleos urbanos informais, áreas degradadas e conjuntos habitacionais, além de outras atividades correlatas com sua área de atuação.
- Conselho Municipal de Habitação (CMH): conselho instituído pela Lei Municipal nº 13.425/02, possui caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo, sendo responsável pelo estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação, inclusive quanto à gestão financeira dos recursos do Fundo Municipal de Habitação.
- Fundo Municipal de Habitação (FMH): fundo criado pela Lei Municipal nº 11.632/94, é operacionalizado pela COHAB/SP, sob supervisão do CMH, e tem como objetivo centralizar recursos destinados às atividades referentes à política habitacional de interesse social, contribuindo para a redução do déficit habitacional e para a melhoria das condições habitacionais de assentamentos populacionais de baixa renda.
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU): tem por finalidade coordenar e conduzir ações governamentais voltadas ao planejamento e ao desenvolvimento urbano, uso e ocupação do solo e executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação.
- Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL): tem por finalidade formular e executar a política de licenciamento, bem como controlar o parcelamento urbano e a gestão do patrimônio imobiliário do Município, e executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação.
- Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI): fundo instituído junto à Sehab para apoiar e suportar ações de saneamento básico, ambiental e de infraestrutura no município. Seus recursos devem ser utilizados, principalmente, para provisão habitacional e a realização de intervenções (obras e serviços) em áreas de influência ou ocupadas, predominantemente, por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamentos do solo irregulares.
- Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB): fundo com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e

projetos urbanísticos e ambientais, integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico, envolvendo diversas secretarias, entre as quais a Secretaria Municipal de Habitação.

- Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD): fundo criado em 2017 para financiar e expandir as ações destinadas a promover o desenvolvimento do município de São Paulo.

3.1.1. Demanda Habitacional

O Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PDE), aprovado pela Lei Municipal nº 16.050/14, estabelece os objetivos da Política de Habitação Social visando assegurar o direito à moradia digna, reduzir o déficit habitacional, bem como visa a redução de moradias inadequadas e dos impactos de assentamentos precários sobre áreas de proteção ambiental, priorizando a população de baixa renda.

Nesse sentido, o município de São Paulo estrutura suas ações em torno de duas formas de atendimento habitacional:

- Provisório: efetivado pela concessão de benefícios pecuniários para atendimento à demanda por moradia transitória, proveniente de frentes de obras públicas e situações emergenciais e de vulnerabilidade social.
- Definitivo: concretizado por meio de programas para provisão de novas moradias, urbanização de favelas e adequação e regularização fundiária de assentamentos precários.

3.1.1.1. Atendimento Habitacional Provisório

O atendimento habitacional provisório caracteriza-se pela concessão de benefício financeiro complementar à renda familiar, com a finalidade de auxiliar a cobertura de despesas com moradia.

A Portaria Sehab nº 131/15 estabelece as alternativas de atendimento habitacional provisório: Auxílio Aluguel, Verba de Apoio Habitacional e Verba de Auxílio Mudança, as quais poderão ser concedidas a famílias com renda mensal de até R\$ 2.400,00, quando compostas por até quatro pessoas, ou R\$ 500,00 por pessoa, quando compostas por cinco membros ou mais.

Segundo a Sehab, em 31.12.2019, havia o total de 26.787 famílias ativas no programa Auxílio Aluguel, representando uma variação a maior de 3,21% em relação à mesma data do ano anterior, que contava com 25.954 beneficiários recebendo o Auxílio Aluguel.

3.1.1.2. Atendimento Habitacional Definitivo

O Anexo 2 do Plano Municipal de Habitação (PMH), Projeto de Lei nº 619/16, em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo, traz um panorama da demanda por atendimento habitacional definitivo no município por meio do “Quadro das necessidades habitacionais e das demandas por tipo de intervenção”, reproduzido no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Quadro das Necessidades Habitacionais e das Demandas por tipo de Intervenção

Necessidades habitacionais		Intervenção no Território	Novas Unidades Habitacionais	Políticas de Regulação do Mercado de Aluguéis	Síntese das Necessidades Habitacionais
Necessidades Relacionadas à Precariedade Habitacional e Urbana	Favelas e Loteamentos Irregulares	740.239	89.953	-	830.192 domicílios
	Conjuntos Habitacionais Irregulares	20.702	-	-	20.702 domicílios
	Cortiços	68.331	12.058	-	80.389 domicílios
	População em Situação de Rua	-	15.905	-	15.905 pessoas
Demandas Relacionadas às Dinâmicas Econômicas e de Crescimento Demográfico	Coabitação Familiar	-	103.664	-	103.664 domicílios
	Crescimento Demográfico	-	147.151	-	147.151 domicílios
	Ônus Excessivo com Aluguel	-	-	187.612	187.612 domicílios
	Adensamento Excessivo (em domicílios alugados)	-	-	47.443	47.443 domicílios
Estimativa da Demanda por Tipo de Intervenção		829.272 domicílios	368.731 domicílios	235.055 domicílios	

Fonte: Projeto de Lei Municipal nº 619/16.

De acordo com o PMH, no que se refere às necessidades relacionadas à precariedade habitacional, estima-se que seja necessário viabilizar 117.916 novas unidades habitacionais e consolidar, mediante intervenções no território, 829.272 domicílios. Está inclusa no número de novas unidades a demanda por atendimento habitacional da população em situação de rua, que foi estimada em 15.905 pessoas pelo Censo da População de Rua, realizado em 2015 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE).

Quanto às demandas relacionadas a dinâmicas econômicas, os dados referentes à necessidade de 103.664 unidades habitacionais devido à coabitação familiar foram sistematizados pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP) e censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Já a demanda habitacional em virtude do crescimento demográfico, de 147.151 unidades habitacionais, foi calculada pela Sehab considerando a necessidade de moradias do tipo HIS 1 e HIS 2 até o ano de 2032.

Considerando os dados constantes no **Quadro 1**, estima-se a necessidade de um total de 368.731 novas unidades habitacionais no município até 2032.

Destaca-se a impossibilidade de somar os números da síntese do **Quadro 1** por tipo de intervenção, uma vez que um domicílio pode ser enquadrado em diferentes tipos de intervenções ou necessidades.

O PMH apresenta uma estimativa das necessidades habitacionais do município, o efetivo atendimento se dá a partir de cadastros de interessados à seleção nos programas habitacionais.

A relação da demanda por atendimento habitacional definitivo para as unidades habitacionais de interesse social promovidas no Município de São Paulo divide-se em dois grupos distintos: i) Demanda Aberta e ii) Demanda Fechada ou Demanda por Reassentamento. Essas duas modalidades de demanda, geram diferentes tipos de cadastro na PMSP.

A demanda aberta é formada por munícipes que se enquadram nos critérios da Política Municipal de Habitação e desejam, espontaneamente, adquirir unidades habitacionais de interesse social subvencionadas pelo Poder Público. Esta manifestação de interesse ocorre por meio de inscrição no Cadastro de Demanda Habitacional administrado pela COHAB/SP.

Segundo a COHAB/SP não é possível informar a quantidade de inscritos em 31.12.19 (data retroativa), pois o campo de atualização do sistema é dinâmico. A Companhia argumenta que toda vez que um munícipe entra no cadastro e salva os dados, independentemente de ter alteração ou não, o sistema é atualizado com essa nova data.

Dessa forma, verifica-se que a COHAB/SP não tem controles gerenciais que possibilitem a identificação da quantidade exata de cadastros na demanda habitacional aberta em 31.12.19. Todavia, a empresa informou que em 28.05.20 consta a quantidade de 201.297 inscritos na demanda aberta com dados cadastrais atualizados no período de dois anos anteriores, com base em relatório extraído às 21h51 do mesmo dia.

A Demanda Fechada, também denominada de Demanda por Reassentamento, refere-se às famílias de baixa renda removidas de locais com intervenção programada. Em 31.12.19, estavam cadastradas na relação de demanda fechada da Sehab 32.849 famílias, acréscimo de aproximadamente 10% em relação a mesma data do ano anterior, que contava com 29.769 famílias cadastradas.

Ressalta-se que, um mesmo munícipe pode estar cadastrado em ambas as demandas (aberta e fechada), impossibilitando estabelecer com precisão a demanda total de interessados à seleção nos programas habitacionais de atendimento definitivo.

Salienta-se que a Sehab, como órgão central de habitação no município, deve possuir essas informações de forma precisa, a fim de melhorar o planejamento das ações para atendimento habitacional definitivo na cidade de São Paulo.

3.1.2. PPA 2018-2021

O Plano Plurianual de 2018-2021, aprovado pela Lei Municipal nº 16.773/17, previu recursos orçamentários para o município no montante de R\$ 242,24 bilhões para o quadriênio, dos quais R\$ 5,60 bilhões estão destinados à função de Governo Habitação, representando aproximadamente 2,31% dos recursos.

Em relação ao exercício de 2019, dos R\$ 58,64 bilhões previstos no PPA 2018-2021 para o exercício, R\$ 1,50 bilhões foram destinados a Função Habitação (2,6%).

Apresentam-se, a seguir, as metas financeiras do PPA 2018-2021 para os programas de governo da Função Habitação e o respectivo montante empenhando, representado em percentual:

Quadro 2 - Plano Plurianual (PPA) 2018-2021

Programa	2018		2019		2020		2021		TOTAL (2018-2021)	
	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)
3002	1.182,22	50,44	1.265,61	55,69	1.199,41	-	868,96	-	4.516,20	28,81
3005	109,28	90,10	64,32	193,42	97,01	-	86,80	-	357,41	62,36
3011	3,20	5,62	0,00	8.299,36	-	-	-	-	3,20	8,21
3024	171,41	86,05	177,96	85,80	184,88	-	193,80	-	728,05	41,23
Total da Função	1.466,11	57,46	1.507,89	65,12	1.481,30	-	1.149,56	-	5.604,86	32,55

Fonte: PPA 2018-2021, E-tem 933/2019 e Sistema Ábaco - acessado em 19.05.20.

Os programas de governo do **Quadro 2** são os seguintes:

- 3002 - Acesso à Moradia Adequada.
- 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental.
- 3011 - Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público.
- 3024 - Suporte Administrativo.

O programa de governo 3002 – Acesso à Moradia Adequada foi o mais contemplando financeiramente na Função Habitação com o planejamento de R\$ 4,516 bilhões para o quadriênio. No exercício de 2019 foram empenhados 55,69% (R\$ 704,82 milhões) dos R\$ 1,265 bilhões previstos para o exercício. Esse valor empenhado é 18,20% maior que o valor empenhado no exercício de 2018 (R\$ 596,28 milhões). O programa de governo 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental, assim como no exercício de 2018, teve execução orçamentária nas funções Habitação, Gestão Ambiental, Saneamento e Urbanismo. Na Função Habitação foram previstos recursos no montante de R\$ 357,41 milhões para o PPA 2018-2021, sendo R\$ 64,32 milhões para o exercício de 2019, sendo empenhados 193,42% do planejado (R\$ 124,40 milhões).

Já o programa de governo 3011 - Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público apresentou execução em diversas funções de governo no exercício de 2019. Na Função Habitação foram empenhados R\$ 82,99 mil, sendo que o previsto era R\$ 1 mil, apresentando assim o percentual de execução de 8.299,36% a maior. Para os próximos exercícios do PPA 2018-2021 não foram previstos recursos nesse programa.

Por fim, o programa de governo 3024 - Suporte Administrativo também apresentou execução orçamentária em diversas funções, sendo que na Função Habitação foram empenhados 85,79% dos R\$ 177,96 milhões para o exercício de 2019. Para os próximos dois exercícios do PPA 2018-2021 estão previstos R\$ 378,68 milhões a serem executados na Função Habitação.

3.1.3. Lei Orçamentária Anual (LOA) - 2019

A seguir, demonstra-se a execução orçamentária da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019, aprovada pela Lei Municipal nº 17.021/18.

Quadro 3 - Lei Orçamentária Anual (LOA) 2019

Programa	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
3002 - Acesso à Moradia Adequada	1.094.746.888	1.158.972.966	704.820.004	533.122.708	48,70
3005 - Promoção da sustentabilidade ambiental	112.405.927	168.628.728	124.408.346	105.439.208	93,80
3011 - Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público	3.470.000	220.000	82.994	82.994	2,39
3024 - Suporte Administrativo	152.968.994	156.744.959	152.681.714	133.547.104	87,30
Total	1.363.591.809	1.484.566.652	981.993.058	772.192.014	56,63

Fonte: Sistema Ábaco - acessado em 19.05.20.

Conforme demonstrado no **Quadro 3**, o montante liquidado na Função Habitação em 2019 foi de R\$ 772,19 milhões, correspondendo a 56,63% de execução da LOA 2019. Em termos de valores, foram liquidados R\$ 34,15 milhões a mais que no exercício de 2018 (R\$ 738,04 milhões).

O programa 3002 - Acesso à Moradia Adequada, o mais representativo orçamentariamente, apresentou execução de 48,70% da LOA 2019 aprovada, encerrando o exercício com R\$ 533,12 milhões liquidados.

O programa de governo que apresentou o maior percentual de execução orçamentária na Função Habitação no exercício de 2019 foi o 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental com execução de 93,80% da LOA 2019, no montante de R\$ 105,43 milhões, enquanto que no exercício anterior apresentou execução de 68,07% da LOA de 2018.

O programa de governo 3011 - Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público apresentou, tanto em valor quanto em percentual, a menor execução orçamentária com 2,39% da LOA 2019, com o montante liquidado de R\$ 82,99 mil.

O programa 3024 - Suporte Administrativo apresentou execução orçamentária de 87,30% da LOA 2019 aprovada, com valores liquidados no montante de R\$ 133,54 milhões.

Destaca-se que apenas o programa 3002 - Acesso à Moradia Adequada, mesmo com menos de 50% da execução da LOA 2019, foi responsável pela execução 69,04% do total da Lei Orçamentária Anual de 2019 na Função Habitação.

No **Quadro 4**, a seguir, destacam-se os órgãos e fundos responsáveis pela execução orçamentária:

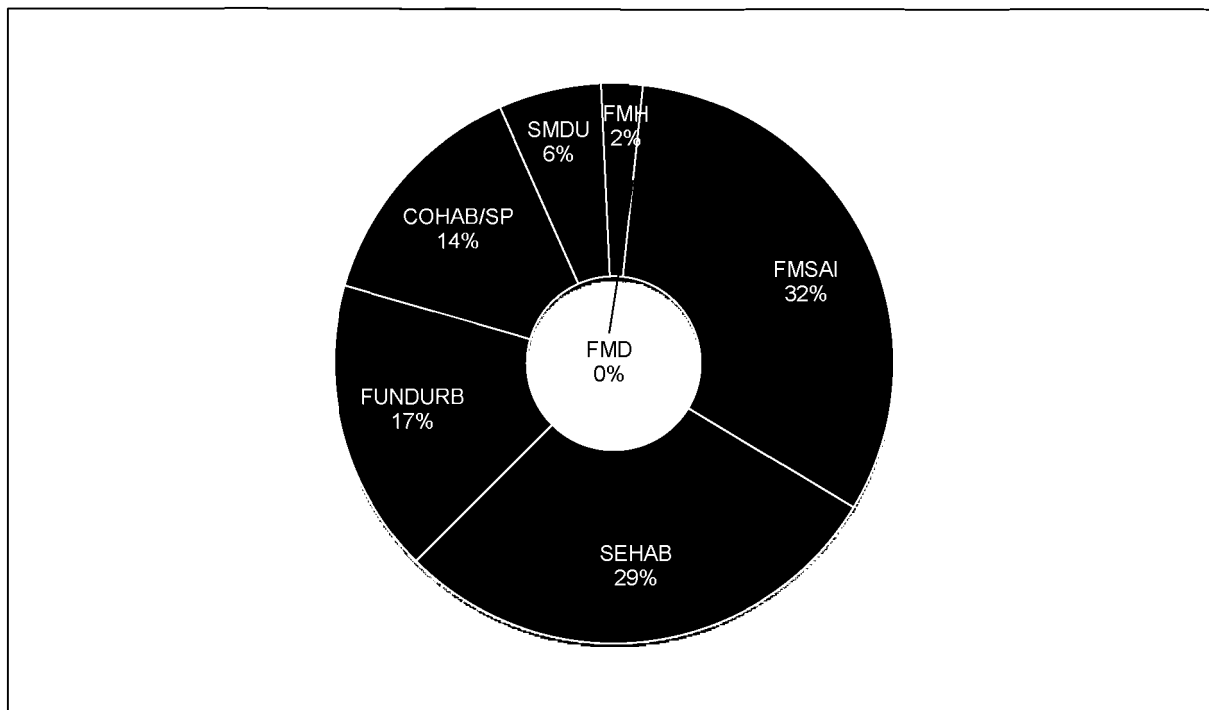
Quadro 4 - Valores Liquidados por Órgãos/Fundos em 2019

Órgão	Valor (R\$ milhões)
FMSAI	246,92
SEHAB	222,87
FUNDURB	130,80
COHAB/SP	107,23
SMDU	45,89
FMH	18,48
FMD	-
Total	772,19

Fonte: Sistema Ábaco - acessado em 19.05.20.

Numa representação gráfica, cada órgão apresentou os seguintes percentuais de execução orçamentária:

Gráfico 1 - Liquidação por Órgãos e Fundos



Fonte: Sistema Ábaco – acessado em 19.05.20.

Em termos de natureza da despesa, o programa 3002 - Acesso à Moradia Adequada apresentou liquidação/execução de R\$ 134,17 milhões com Outras Despesas Correntes e R\$ 398,95 milhões em Investimentos.

O Programa 3024 - Suporte Administrativo apresentou execução orçamentária de R\$ 76,19 milhões com Pessoa e Encargos Sociais, R\$ 56,03 milhões com Outras Despesas Correntes, R\$ 1,30 milhões com Amortização da Dívida e R\$ 19,01 mil com Investimentos.

Já os Programas 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental e 3011 - Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público, assim como no exercício de 2018, apresentaram toda execução orçamentária com Investimentos nos montantes de, respectivamente, R\$ 105,44 milhões e R\$ 82,99 mil.

O total de liquidações com Investimentos na Função Habitação no exercício de 2019 foi de R\$ 504.491.858,13, representado aumento de 6,20% em relação ao exercício de 2018, no qual foi liquidado o montante de R\$ 475.032.059,26.

No **Quadro 5**, a seguir, apresenta-se quais projetos e atividades receberam Investimentos no exercício:

Quadro 5 - Investimentos na Função Habitação em 2019

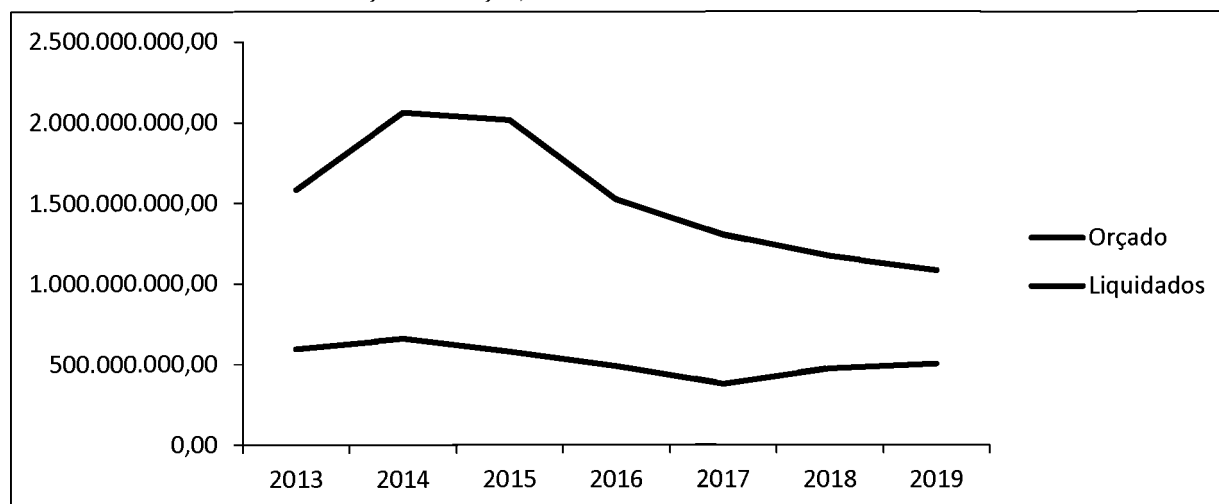
Projeto/Atividade	Valor Liquidado (R\$)	Percentual %
Construção de Unidades Habitacionais	273.748.571,58	54,26
Execução do Programa de Mananciais	105.439.208,15	20,90
Regularização Fundiária	61.918.758,49	12,27
Urbanização de Favelas	57.149.861,28	11,33
Locação Social	3.673.282,08	0,73
Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais	2.133.732,42	0,42
Projetos e Ações de Apoio Habitacional	326.439,49	0,06
Aquisição de Materiais, Equipamentos e Serviços de Informação e Comunicação	82.993,64	0,02
Administração da Unidade	19.011,00	0,00
Total	504.491.858,13	100,00

Fonte: Sistema Ábaco – acessado em 26.05.20.

O projeto Construção de Unidades Habitacionais foi o que recebeu mais investimentos, representando aproximadamente 54,26% dos valores liquidados em Investimentos no exercício de 2019. Em seguida aparecem: Execução do Programa de Mananciais com 20,90%, Regularização Fundiária com 12,27% e Urbanização de Favelas com 11,33%. Os demais projetos/atividades representaram menos de 2% dos investimentos.

No **Gráfico 2** apresentam-se os montantes orçados e liquidados na natureza de despesa Investimentos na Função Habitação nos últimos sete anos.

Gráfico 2 - Investimentos na Função Habitação, em reais

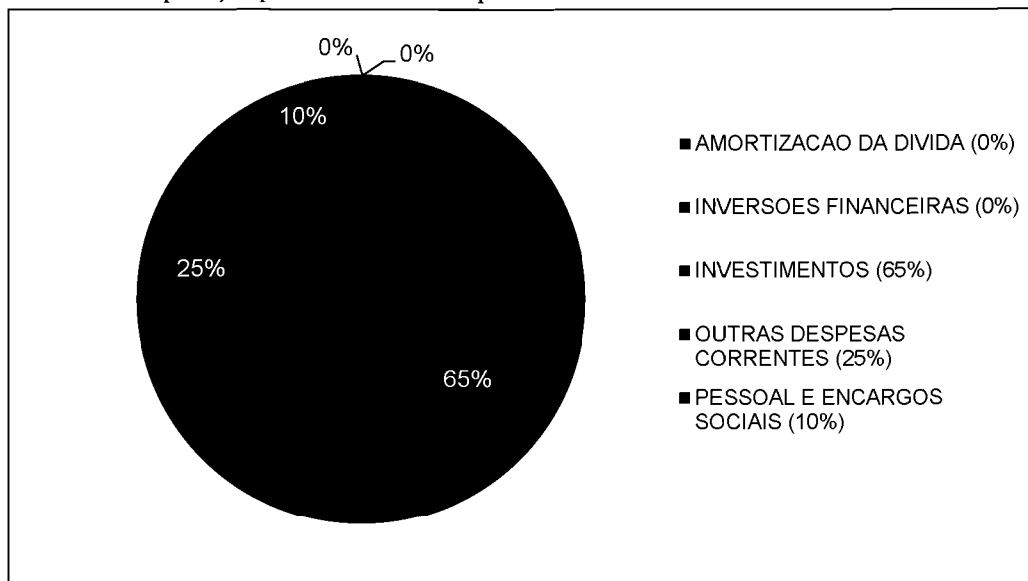


Fonte: Sistema Ábaco – acessado em 26.05.20 e E-tem 933/2019.

Os investimentos liquidados na Função Habitação demonstraram uma tendência de queda no período de 2014 a 2017, sendo o exercício de 2017 aquele que apresentou menor investimento. Em 2018 o investimento voltou a crescer, e em 2019 manteve-se essa tendência de crescimento. Quanto aos Investimentos orçados, verifica-se ao longo do período uma tendência de crescimento de execução do que foi planejado. Em 2018 a execução ficou em 41% do orçado, sendo 47% em 2019.

No **Gráfico 3** apresenta-se a distribuição percentual dos recursos liquidados em 2019 por natureza de despesa.

Gráfico 3 - Liquidação por Natureza de Despesa



Fonte: Sistema Ábaco – acessado em 26.05.20.

3.2. Programas

A Função Habitação contém quatro programas de governo previstos no PPA 2018-2021, sendo que apenas os programas 3002 - Acesso à Moradia Adequada e 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental possuem relevância para análise da Função Habitação, visto que representam 82,69% dos recursos liquidados em 2019.

Esses programas serão explorados nos subitens seguintes, partindo das metas físicas e financeiras estabelecidas no PPA 2018-2021, seguidas das análises da execução orçamentária, dos indicadores de desempenho, da produção de serviços e finalizando com as recomendações de melhorias.

3.2.1. 3002 - Acesso à Moradia Adequada

Este programa de governo do PPA 2018-2021 tem como objetivo garantir o acesso a moradia adequada para todos, compreendendo como órgão responsável a Secretária Municipal de Habitação (Sehab) e como órgãos participantes o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD), Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB/SP), Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI), Fundo Municipal de Habitação (FMH) e Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

Para atingir tal objetivo foi planejado realizar, entre outras ações: construção de unidades habitacionais, urbanização de favelas e regularizações fundiárias.

No **Quadro 6**, destacam-se as principais metas físicas e financeiras deste programa de governo estabelecidas no Plano Plurianual 2018-2021, segregadas por projetos/atividades e os seus respectivos percentuais realizados (liquidados) até 31.12.19.

Quadro 6 - PPA 2018-2021 - Realização Física e Financeira do Programa 3002

Projeto/Atividade	Unidade de Medida	Físico			Financeiro (em Reais)		
		Planejado	Realizado %		Planejado	Realizado %	
			Ano	Acumulado		Ano	Acumulado
2635 - Serviço de Moradia Transitória	un	4	-	-	504.869.053	24,16	48,01
3014 - Projetos de Habitação Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias	un	3	-	-	600.018.000	-	-
3353 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais	uh/un	4.943	125,37	125,37	147.091.723	1,45	2,47
3354 - Construção de Unidades Habitacionais	uh/un	22.558	22,84	44,06	2.157.560.434	13,04	28,40
3356 - Regularização Fundiária	un	82.517	26,07	49,58	229.773.778	26,95	38,96
3357 - Urbanização de Favelas	un	42.515	3,34	9,49	784.515.386	7,28	12,87
3358 - Locação Social	un	4	-	-	39.199.423	9,37	14,39
Subtotal					4.463.027.797	11,83	23,63
Outros					53.212.254	9,43	14,36
Total					4.516.240.051	11,80	23,53

Fonte: PPA 2018-2021, E-tem 933/2019, Informações fornecidas pela Sehab e Sistema Ábaco – acessado em 27.05.20.

A ação 2635 – Serviço de Moradia Transitória, conhecido como Auxílio Aluguel, apresentou em 2019 uma execução orçamentária de 24,16% do previsto no PPA 2018-2021. Quanto às metas físicas, observa-se que o produto é o aluguel social que está preenchido de forma simbólica com uma unidade a cada ano.

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

No exercício de 2019, foram liquidados aproximadamente R\$ 122 milhões nessa ação. No encerramento do exercício 26.787 famílias estavam ativas no cadastro para recebimento do Auxílio Aluguel.

A ação 3014 - Projetos de Habitação Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias previu no PPA 2018-2021 como meta física Projetos – FMD, com quantidade de três ao longo do quadriênio. Todavia, tais projetos não foram desenvolvidos, uma vez que essa ação não apresentou execução orçamentária em 2019, assim como em 2018.

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

A Sehab informou que no exercício de 2019 foram beneficiadas 6.197 famílias com procedimentos de regularização fundiária (termo de quitação) pela COHAB/SP.

Destaca-se que, apesar de existir uma ação específica para esse objeto (Ação 3356 – Regularização Fundiária), foi utilizado esse indicador para a ação 3353 – Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais.

Como resultado dessas classificações adotadas por Sehab, a ação 3353 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais apresentou em 2019 resultados físicos equivalentes a 125,37% do previsto no PPA, enquanto sua execução orçamentária foi de 1,45% para o mesmo período.

No âmbito da ação 3354 - Construção de Unidades Habitacionais, a Sehab informou que 5.153 unidades habitacionais foram entregues em 2019, enquanto que em 2018 foram entregues 4.785 unidades. No acumulado, tais entregas representam 44,06% do planejado para o PPA 2018-2021, que estabeleceu como meta 22.558 unidades habitacionais entregues.

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

Quanto à parte financeira, foram executados 13,04% do previsto no Plano Plurianual, representando R\$ 281,26 milhões em 2019.

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

O total previsto no PPA 2018-2021 foi de 82.517 unidades, sendo informado pela Sehab que 21.514 famílias foram beneficiadas por regularização fundiária no exercício de 2019. Quanto à execução financeira, foram realizados no exercício de 2019, aproximadamente, R\$ 61 milhões, representando 26,92% do Plano Plurianual, e no acumulado dos anos 2018/2019 as realizações totalizam o percentual de 38,96% do PPA.

A ação 3357 - Urbanização de Favelas apresentou, no exercício de 2019, execução orçamentária de 7,28% do previsto no PPA 2018-2021. Quanto aos produtos, foram previstos: famílias beneficiadas, desapropriações, urbanização de favelas, aquisições e obras de requalificação, demonstrando também falta de homogeneidade, além de alguns detalhamentos da ação estarem preenchidos com valores simbólicos de uma unidade.

Segundo a Sehab, em 2019 foram beneficiadas 1.420 famílias com obras de urbanização, das 42.515 previstas no PPA 2018-2021, representando 3,34% da quantidade prevista de 2018 a 2021.

A ação 3358 - Locação Social, que tem como produto edificações reformadas/ampliadas, apresentou execução orçamentária no exercício de 2019 de 9,37% do Plano Plurianual. No acumulado dos anos 2018/2019 apresentou o percentual de 14,39% do PPA.

Observa-se que as unidades previstas ao longo do PPA 2018-2021 também foram preenchidas simbolicamente com uma unidade a cada ano, totalizando 4 unidades durante o quadriênio. No encerramento do exercício de 2019, segundo a Sehab, 937 unidades habitacionais estavam locadas, não especificando quantas foram reformadas/ampliadas no exercício.

Em geral, as ações do Plano Plurianual 2018-2021 foram discriminadas de forma genérica, não especificando o que é projeto ou atividade; as unidades de medidas muitas vezes da mesma ação não são uniformes; e os quantitativos previstos foram preenchidos de forma simbólica com uma unidade de medida em várias ações.

a) Gestão / Execução Orçamentária

Apresenta-se, a seguir, a execução orçamentária da LOA 2019 para esse programa de governo, segregada por projetos e atividades.

Quadro 7 - Execução Orçamentária do Programa 3002

LOA 2019 Programa 3002 - Acesso à Moradia Adequada					
Projeto/Atividade	LOA Aprovado em R\$ (A)	LOA Atualizado em R\$ (B)	Empenhado em R\$ (C)	Liquidado em R\$ (D)	% Executado (E = D/A)
2635 - Serviço de Moradia Transitória	121.019.074	123.472.274	123.453.200	121.966.100	100,78
3014 - Projetos de Habitação Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias	6.000	6.000	-	-	-
3353 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais	28.859.433	11.818.077	3.211.104	2.133.732	7,39
3354 - Construção de Unidades Habitacionais	631.061.158	751.553.414	401.000.615	281.265.072	44,57
3356 - Regularização Fundiária	118.314.116	125.525.853	76.343.159	61.918.758	52,33
3357 - Urbanização de Favelas	151.395.829	128.392.551	89.591.366	57.149.861	37,75
3358 - Locação Social	5.001.000	5.001.000	3.688.430	3.673.282	73,45
Subtotal	1.055.656.610	1.145.769.169	697.287.873	528.106.806	50,03
Outros	39.090.278	13.203.797	7.532.131	5.015.902	12,83
Total	1.094.746.888	1.158.972.966	704.820.004	533.122.708	48,70

Fonte: Sistema Ábaco acessado em 27.05.20.

A ação 2635 - Serviço de Moradia Transitória apresentou execução orçamentária de 100,78% da LOA 2019 aprovada. Dos R\$ 121,96 milhões liquidados, o percentual de 98,67% foi executado no elemento de despesa Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas.

Já a ação 3014 - Projetos de Habitação Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias, em contraste com a ação 2635, não apresentou execução orçamentária. Destaca-se que na LOA de 2018 também não houve execução orçamentária nesses projetos.

A ação 3353 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais apresentou execução orçamentária de 7,39% do previsto. Esses recursos foram liquidados pela COHAB/SP em Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

A ação com mais recursos previstos na LOA 2019, assim como no exercício de 2018, foi a 3354 - Construção de Unidades Habitacionais, que apresentou execução de 44,57%, percentual menor que em 2018, quando apresentou execução de 52,31% da LOA. Do montante de R\$ 281,26 milhões liquidados, o valor de R\$ 108,85 milhões foi executado com Obras e Instalações.

Na ação 3356 - Regularização Fundiária foram liquidados R\$ 61,91 milhões dos R\$ 118,31 milhões previstos, apresentando execução de 52,33% da LOA 2019. Esses recursos foram utilizados para Investimentos.

A ação 3357 - Urbanização de Favelas foi a segunda ação que mais recebeu recursos orçamentários na LOA 2019, no montante de R\$ 151,39 milhões. Entretanto, R\$ 57,14 milhões foram executados, representando 37,75% do valor previsto. Esse montante executado foi utilizado para Investimentos.

Por fim a ação 3358 - Locação Social apresentou execução orçamentária de 73,45%, maior que a verificada em 2018, que foi de 17,67%. O valor executado foi realizado com recursos do FMH para Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

No geral, a execução orçamentária da LOA 2019 aprovada foi abaixo do planejado, com apenas 48,70% de realização, um pouco acima da execução da LOA de 2018 que foi de 44,77% do planejado inicialmente.

b) Indicadores de Desempenho

O PPA 2018-2021 previu três indicadores para esse Programa de Governo que serão analisados neste subitem. Além desses, serão utilizados os indicadores do portal Observa Sampa e feita uma análise das metas previstas e realizadas no Programa de Metas 2017-2020.

Ressalta-se que a Lei Municipal nº 14.173/06, que prevê indicadores de desempenho para serviços públicos considerados essenciais à população da cidade de São Paulo, não estabeleceu indicadores para a habitação.

O primeiro indicador previsto no PPA 2018-2021 para acompanhar esse programa de governo pode ser observado no **Quadro 8**.

Quadro 8 - Indicador PPA 2018-2021

Indicador	Nº de famílias beneficiadas com obras de urbanização de assentamentos precários em andamento.		
Ano	Previsto	Realizado	% de Realização
2018	2.500	2.614	104,56
2019	5.000	1.420	28,40
2020	20.000	-	-
2021	2.500	-	-
Total	30.000	4.034	13,45

Fonte: PPA 2018-2021 e Informações fornecidas pela Sehab.

Segundo informações prestadas pela Sehab, no exercício de 2019 foram beneficiadas 1.420 famílias com obras de assentamentos precários, representado 28,40% do previsto para o ano. Cabe destacar, ainda, a divergência com o quantitativo previsto no **Quadro 6** (42.515), evidenciando fragilidade nos controles referentes a essas ações.

O segundo indicador previsto está demonstrado no **Quadro 9**.

Quadro 9 - Indicador PPA 2018-2021

Indicador	Nº de Unidades Habitacionais entregues para atendimento da demanda de habitação de interesse social, via aquisição ou locação social		
Ano	Previsto	Realizado	% de Realização
2018	3.000	4.819	160,63
2019	7.000	5.153	73,61
2020	13.200	-	-
2021	2.000	-	-
Total	25.200	9.972	39,57

Fonte: PPA 2018-2021 e Informações fornecidas pela Sehab.

Foram previstas 7.000 unidades habitacionais para atender a demanda habitacional de interesse social em 2019. Segundo informações prestadas pela Sehab, 5.153 unidades habitacionais foram entregues. Quanto a quantidade de unidades reformadas para locação social, esta não foi informada pela Secretaria.

No biênio 2018/2019 foram entregues 9.972 unidades, representando 39,57% do previsto no Plano Plurianual.

O terceiro e último indicador previsto no PPA 2018-2021 está demonstrado no **Quadro 10**.

Quadro 10 - Indicador PPA 2018-2021

Indicador	Nº de famílias beneficiadas por procedimentos de regularização fundiária em assentamentos precários passíveis de regularização e em consolidação, por meio de aprovação municipal do parcelamento, licenciamento ambiental, registro do parcelamento e entrega de títulos.		
Ano	Previsto	Realizado	% de Realização
2018	60.000	19.394	32,32
2019	60.000	27.711	46,19
2020	59.000	-	-
2021	31.000	-	-
Total	210.000	47.105	22,43

Fonte: PPA 2018-2021 e Informações fornecidas pela Sehab.

Segundo a Sehab, em 2019 o total de 27.711 famílias foi beneficiado por procedimentos de regularização fundiária em assentamentos precários. A meta para o exercício de 2019, assim como o exercício de 2018, foi de 60.000 famílias beneficiadas. Portanto, o executado ficou abaixo do previsto, com 46,19% para o ano de 2019.

No biênio 2018/2019 foram beneficiadas 47.105 famílias, representando 22,43% do previsto no Plano Plurianual. Cabe destacar, também nesse indicador, a divergência com o quantitativo previsto no **Quadro 6** (82.517), evidenciando fragilidade nos controles referentes a essas ações.

Destaca-se que a Sehab não apresentou rotina de acompanhamento dos indicadores estabelecidos no PPA 2018-2021, necessitando realizar levantamentos para prestar tais informações. Além disso, como já destacado acima, os indicadores estão dissociados das metas físicas previstas no próprio PPA, o que demonstra a fragilidade do planejamento realizado.

O site do Observatório de Indicadores de São Paulo (ObservaSampa) também prevê indicadores relacionados a Moradia e Saneamento Básico. No tocante a esse tema, os indicadores apresentados são os mesmos do Programa de Meta 2017-2020.

O Programa de Metas 2017-2020, referente ao quadriênio de 2017-2020, estava estruturado principalmente em metas, projetos estratégicos e eixos de desenvolvimento. Em 2019 a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) apresentou uma revisão do Programa de Metas para o biênio 2019-2020.

Dessa maneira, a nova estrutura do Programa de Metas está orientada a objetivos estratégicos, metas e iniciativas, além de trazer mudanças quantitativas.

No objetivo estratégico “Beneficiar a população com unidades habitacionais” foi estabelecida a Meta 19.1 (antes era a Meta 29) com previsão de entrega de 21 mil unidades habitacionais para atendimento via aquisição ou via locação social. Para atingir tais objetivos duas iniciativas estão associadas.

A iniciativa 19.a – Projeto Casa da Família estimula a construção de moradias em lotes regularizados por meio de ações conjuntas entre a Prefeitura de São Paulo, via Sehab, e o Governo Federal.

Já a iniciativa 19.b – Projeto Locação Social envolve a construção ou a reforma de unidades habitacionais que serão posteriormente locadas, a fim de contribuir para a melhoria das condições da habitação de interesse social no município.

A versão inicial do Programa de Metas previa na Meta 29 a entrega de 25 mil unidades habitacionais em quatro anos. No biênio 2017-2018 foram entregues 4.245 unidades

aproximadamente 17% da meta. Salienta-se que a quantidade realizada em 2018, informada pela Secretaria de Governo, de 2.463 unidades, não corresponde a mesma quantidade informada pela Sehab, 4.785 unidades, no mesmo exercício, evidenciando fragilidade nos controles referentes a essas ações.

Com a revisão do Programa de Metas, a nova previsão estima a entrega de 21 mil unidades (Meta 19.1) para o biênio 2019-2020. O **Quadro 11** apresenta esses dados resumidos.

Quadro 11 - Execução da Meta 19.1

	Meta 29 2017-2020	Executado		Meta 19.1 Revisada 2019-2020	Executado 2019
		2017	2018		
Unidades Habitacionais Entregues	25.000	1.782	2.463	21.000	5.153

Fonte: Programa de Metas 2017-2020, E-tem 16.703/2019 e Secretaria Municipal de Governo.

Em 2019, com a revisão realizada, foram entregues 24,54% das unidades planejadas para o biênio 2019/2020. No total do Programa de Metas foram entregues 9.398 unidades, menos da metade tanto da meta original quanto da revisada.

O objetivo estratégico “Reduzir os imóveis sem titulação fundiária” está associado à Meta 18.1 (antes era a Meta 30), que pretende beneficiar 160 mil famílias por procedimentos de regularização fundiária.

A iniciativa associada para atingir tal meta é a 18.a - Programa de Regularização Fundiária, abrangendo a titulação das famílias, o registro e a aprovação municipal dos parcelamentos.

O **Quadro 12** apresenta a execução da Meta 18.1 entre 2017 e 2019.

Quadro 12 - Execução da Meta 18.1

	Meta 30 2017-2020	Executado		Meta 18.1 Revisada 2019-2020	Executado 2019
		2017	2018		
Famílias Beneficiadas	210.000	35.511	15.246	160.000	27.711

Fonte: Programa de Metas 2017-2020, E-tem 16.703/2019 e Secretaria Municipal de Governo.

Salienta-se que a quantidade informada pela Secretaria de Governo, 15.246 unidades, como sendo aquela realizada em 2018, não corresponde a mesma quantidade informada pela Sehab, 19.394 unidades, para o mesmo exercício, evidenciando fragilidade nos controles referentes a essas ações.

Conforme os resultados apresentados no **Quadro 12**, da meta inicialmente prevista (Meta 30) foram executados 24,17% no biênio 2017-2018. Após a revisão do Programa de Metas estão previstas 160 mil famílias beneficiadas para o biênio 2019-2020. Entretanto, em 2019 foram beneficiadas somente 17,32% das famílias previstas, restando o atendimento, por procedimentos de regularização fundiária, de 132.289 famílias até o final do ano de 2020.

No total do Programa de Metas foram beneficiadas 78.468 famílias, menos da metade tanto da meta original quanto da revisada.

O objetivo estratégico “Promover urbanização integrada em assentamentos precários” está associado à Meta 20.1 (antes era a Meta 31) que pretende promover a urbanização em assentamentos precários para beneficiar 10.000 famílias até 2020, por meio da iniciativa 20.a – Urbanização de assentamentos precários (urbanização de favelas).

A execução da Meta 20.1 entre 2017 e 2019 está apresentada no **Quadro 13** a seguir:

Quadro 13 - Execução da Meta 20.1

	Meta 31 2017-2020	Executado		Meta 20.1 Revisada 2019-2020	Executado 2019
		2017	2018		
Famílias Beneficiadas	27.500	-	5.356	10.000	7.690

Fonte: Programa de Metas 2017-2020, E-tcm 16.703/2019 e Secretaria Municipal de Governo.

Da meta inicial (Meta 31) foram beneficiadas até 2018 5.356 famílias, aproximadamente 19% do inicialmente previsto. Com a revisão do Programa de Metas o Executivo Municipal pretende beneficiar 10.000 famílias no biênio 2019-2020.

Em 2019, foram beneficiadas 7.690 famílias, representado 76,90% para o biênio 2019/2020. No total do Programa de Metas 2017-2020 foram beneficiadas 13.046 famílias.

Destaca-se que para divulgação dos resultados com a revisão do Programa de Metas foi alterada a forma de contabilização das famílias beneficiadas dessa meta, levando em consideração a proporcionalidade da infraestrutura executada. Assim, a PMSP contabiliza entregas parciais de etapas de obras.

Essa nova forma de contabilização não demonstra o real benefício à população, uma vez que a proporção de obra executada não necessariamente beneficia alguma família, como por exemplo, a etapa de contratação de projetos.

Entende-se que a forma anterior de contabilizar as famílias beneficiadas, apenas após a conclusão das obras, é a que efetivamente reflete a realidade dos benefícios oferecidos à população.

Com a revisão do Programa de Metas para o biênio 2019/2020 foi inserido um novo objetivo estratégico, denominado “Desocupar prédios públicos, entroncamentos e vias arteriais/marginais”, com duas metas associadas.

A primeira é a 10.1 – que pretende desocupar 17 prédios para fins de habitação de interesse social, e a segunda é a 10.2 – que pretende desmontar 14 ocupações em entroncamentos e vias arteriais/marginais.

Em 2019, a meta 10.1 foi executada em 47,06%, com 8 prédios desocupados dos 17 previstos para o biênio. A meta 10.2 foi executada em 35,71%, com 5 ocupações em entroncamentos e vias arteriais / marginais desmontadas das 14 planejadas para o biênio.

c) Produção de Serviços

No período de 2013 a 2019, a evolução quantitativa dos principais serviços no âmbito do Programa 3002 - Acesso à Moradia Adequada está demonstrada no **Quadro 14**, conforme informações da Sehab.

Quadro 14 - Evolução dos Serviços

Item	Produto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Verba de Atendimento Habitacional - Auxílio Aluguel	famílias beneficiadas	23.605	27.788	26.798	29.998	28.602	25.954	26.787	-
Construção de Unidades Habitacionais	u.h. entregues	200	2.004	3.188	4.643	1.782	4.785	5.153	21.755
Regularização Fundiária	famílias beneficiadas	14.834	15.516	29.956	157.241	35.511	19.394	27.711	300.163
Urbanização de Favelas	famílias beneficiadas	1.319	1.717	413	369	0	2614	1420	7.852

Fonte: Informações fornecidas pela Sehab.

O serviço de verba de atendimento habitacional – Aluguel Social encerrou o exercício de 2019 com 26.787 famílias beneficiadas, quantidade 3,21% maior que o realizado no exercício anterior. A construção de unidades habitacionais no período de 2013 a 2016 apresentou tendência de crescimento. No exercício de 2017 recuou aproximadamente 61% em relação ao ano anterior. E, a partir do exercício de 2018, apresentou nova tendência de crescimento, com a entrega de 5.153 unidades no exercício de 2019.

O serviço de regularização fundiária no período de 2013 a 2016 apresentou crescimento no número de famílias beneficiadas. Entretanto, em 2017 a tendência de crescimento foi invertida. No exercício de 2019 foram beneficiadas 27.711 famílias.

O serviço de urbanização de favelas apresenta intermitência nos quantitativos ao longo do período, uma vez que tais intervenções muitas vezes são de longo prazo. Nos últimos setes anos foram beneficiadas 7.852 famílias, sendo 1.420 famílias no exercício de 2019.

d) Conclusão e Recomendações para a Melhoria da Gestão do Programa

Conclui-se, portanto, que o Programa de Governo 3002 – Acesso à Moradia Adequada apresentou execução financeira (valores liquidados) de R\$ 533 milhões, representando 11,80% dos recursos previstos no PPA 2018-2021 e 48,70% dos recursos da LOA 2019.

Conforme relatado no Relatório da Função Habitação 2018, quanto ao planejamento das metas físicas no PPA 2018-2021, além das ações não serem discriminadas como projetos ou atividades, as unidades de medida muitas vezes da mesma ação não são uniformes e os valores previstos para o Plano Plurianual foram preenchidos de forma simbólica com uma unidade em várias ações, dificultando os seus monitoramentos e os controles.

Dessa forma, verifica-se a necessidade de aprimoramento do planejamento, especialmente dos quantitativos das ações (projetos e atividades) incluídas no PPA.

Destaca-se também a necessidade da Sehab, órgão responsável pelo programa de governo, em conjunto com a COHAB/SP, aprimorar os controles de monitoramento das metas e dos serviços prestados relativos à Função Habitação.

Por fim, faz-se necessária, também, a divulgação das informações do Programa de Metas 2017-2020 no site Planeja Sampa, para possibilitar o acompanhamento dos indicadores e dos resultados alcançados e o controle social, observando o Princípio da Transparência.

3.2.2. 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental

Este programa de governo do PPA 2018-2021 tem como objetivo promover o aumento de áreas verdes e reduzir os resíduos enviados a aterros, tornando o município de São Paulo cada vez mais sustentável, tendo como órgão responsável a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. A Secretária Municipal de Habitação (Sehab) integra esse programa como órgão participante, sendo responsável pelo projeto/atividade 3355 - Execução do Programa de Mananciais.

No **Quadro 15**, destacam-se as metas físicas e financeiras deste programa de governo estabelecidas no Plano Plurianual 2018-2021 e os seus respectivos percentuais realizados (liquidados) até 31.12.19.

Quadro 15 - PPA 2018-2021 - Realização Física e Financeira do Programa 3005

Projeto/Atividade	Medida	Físico			Financeiro (em Reais)		
		Planejado	Realizado %		Planejado	Realizado %	
			Ano	Acumulado		Ano	Acumulado
3355 - Execução do Programa Mananciais	un	8	-	-	357.408.622	29,50	50,31
Total		8	0	0	357.408.622	29,50	50,31

Fonte: PPA 2018-2021, E-tem 933/2019 e Sistema Ábaco - acessado em 27.05.20.

A ação 3355 - Execução do Programa Mananciais apresentou execução orçamentária (valores liquidados) de R\$ 105,44 milhões, representando 29,50% do PPA 2018-2021. No biênio 2018/2019 foram executados 50,31% do planejado para o quadriênio.

Quanto à meta física, o Anexo II – Demonstrativo dos Programas e Ações do Plano Plurianual prevê como produtos: Infraestrutura Disponibilizada e Obra Drenagem, especificando a unidade apenas simbolicamente com o número um.

Destaca-se que mesmo sem planejar o número de famílias beneficiadas pelos serviços, a Sehab informou que, no exercício de 2019, 6.270 famílias foram beneficiadas com obras de urbanização em áreas de mananciais, ao passo que no exercício anterior 2.739 famílias foram beneficiadas.

a) Gestão / Execução Orçamentária

Apresenta-se, no **Quadro 16**, a execução orçamentária da LOA 2019 para as ações de responsabilidade da Sehab nesse programa de governo.

Quadro 16 - Execução Orçamentária do Programa 3005

LOA 2019 Programa 3005 - Acesso à Moradia Adequada					
Projeto/Atividade	LOA Aprovado em R\$ (A)	LOA Atualizado em R\$ (B)	Empenhado em R\$ (C)	Liquidado em R\$ (D)	% Executado (E = D/A)
3355 - Execução do Programa Mananciais	111.405.927	168.628.728	124.408.346	105.439.208	94,64
1410 - Requalificação de Ruas com Guias, Sarjetas, Pavimento e Saneamento Básico no Jardim Vargem Grande - Programa Mananciais, Lote 8	1.000.000	-	-	-	-
Total	112.405.927	168.628.728	124.408.346	105.439.208	94,64

Fonte: Sistema Ábaco acessado em 27.05.20.

No exercício de 2019, a ação 3355 - Execução do Programa Mananciais teve execução orçamentária de R\$ 105,43 milhões, representando 94,64% do aprovado na LOA 2019. Essa execução, tanto em percentual de cumprimento da LOA quanto em valor, foi maior que a do exercício de 2018, que teve R\$ 74,38 milhões liquidados, representando 68,07% de execução da LOA daquele ano.

Destaca-se que todo esse montante foi realizado com Investimentos, principalmente em Obras e Instalações, no valor de R\$ 87,60 milhões, e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, no valor de R\$ 17,39 milhões.

A ação 1410 - Requalificação de Ruas com Guias, Sarjetas, Pavimento e Saneamento Básico no

Jardim Vargem Grande - Programa Mananciais, Lote 8, apesar de ter sido aprovada na LOA 2019 (R\$ 1 milhão), não teve execução orçamentária.

b) Indicadores de Desempenho

Os indicadores estabelecidos pelo Executivo Municipal no PPA 2018-2021 para esse Programa de governo estão relacionados a outras ações que não são de responsabilidade da Sehab. Dessa forma, no âmbito da Função Habitação não há indicador de desempenho para a ação 3355 - Execução do Programa Mananciais.

Além disso, destaca-se que a Lei Municipal nº 14.173/06, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 47.972/06, não estabeleceu indicadores de desempenho para os serviços públicos relacionados à Função Habitação.

c) Produção de Serviços

Os principais serviços realizados na ação 3355 - Execução do Programa Mananciais desse programa de governo estão elencados a seguir:

- Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade das Águas em áreas degradadas de Manancial Hídrico das Bacias Guarapiranga e Billings, Urbanização de Favelas e Regularização de Loteamentos Precários.
- Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para a implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS).
- Serviços técnicos e profissionais especializados de arquitetura e engenharia para elaboração de projetos de infraestrutura para o loteamento Jardim Manacá da Serra, localizado em área de proteção aos mananciais.
- Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de trabalho social em áreas objeto de contratos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

d) Conclusão e Recomendações para a Melhoria da Gestão do Programa

Tendo em vista os resultados alcançados na gestão do programa Promoção da Sustentabilidade Ambiental, especialmente a ação 3355 – Execução do Programa Mananciais no exercício de 2019, verifica-se a necessidade de implantar controles de monitoramento e acompanhamento das metas e dos serviços prestados no âmbito desse programa.

3.3. Responsáveis pelas áreas auditadas

Nome	Cargo
Carlos Alberto da Silva	Chefe de Gabinete – Sehab

4. Propostas de Determinação

4.1. Não utilizar quantitativos simbólicos nas ações (projetos e atividades) previstas no Plano Plurianual. (Sehab). (subitens **3.2.1.a** e **3.2.2.a**). Reiteração da Determinação do Diálogo nº 545, com nova redação).

4.2. Atualizar os indicadores municipais da demanda habitacional. (Sehab). (subitem **3.1.1.2**). (Reiteração da Determinação do Diálogo nº 232, com nova redação).

4.3. A Sehab, órgão responsável pelo programa de governo 3002 – Acesso à Moradia Adequada, em conjunto com a COHAB/SP deve implantar controles para monitoramento das metas e dos serviços prestados relativos à Função Habitação, além de divulgar os resultados sem divergências nos Portais Observa Sampa e Planeja Sampa, para possibilitar o acompanhamento dos indicadores e dos resultados alcançados e o controle social, observando o Princípio da Transparência (Sehab). (subitem **3.2.1.d**). (Reiteração das Determinações do Diálogo nº 44 e 546, com nova redação).

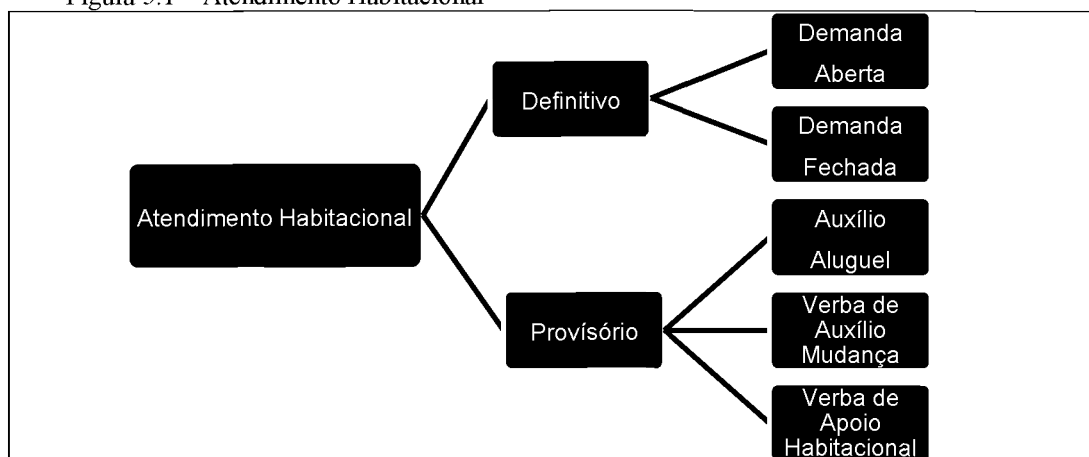
5. Síntese

A Função de Governo Habitação no Município de São Paulo envolve gastos com aquisição de glebas/lotes/áreas necessários para a construção de moradias; construção, compra ou reformas de unidades habitacionais para o público, especialmente o de baixa renda; auxílio aluguel, entre outros.

Objetivando reduzir o déficit habitacional, o Município de São Paulo estrutura suas ações em torno de duas formas de atendimento habitacional:

- Provisório: efetivado pela concessão de benefícios pecuniários para atendimento à demanda por moradia transitória, proveniente de frentes de obras públicas e situações emergenciais e de vulnerabilidade social.
- Definitivo: concretizado por meio de programas para provisão de novas moradias, a urbanização de favelas e a adequação e a regularização fundiária de assentamentos precários.

Figura 5.1 – Atendimento Habitacional



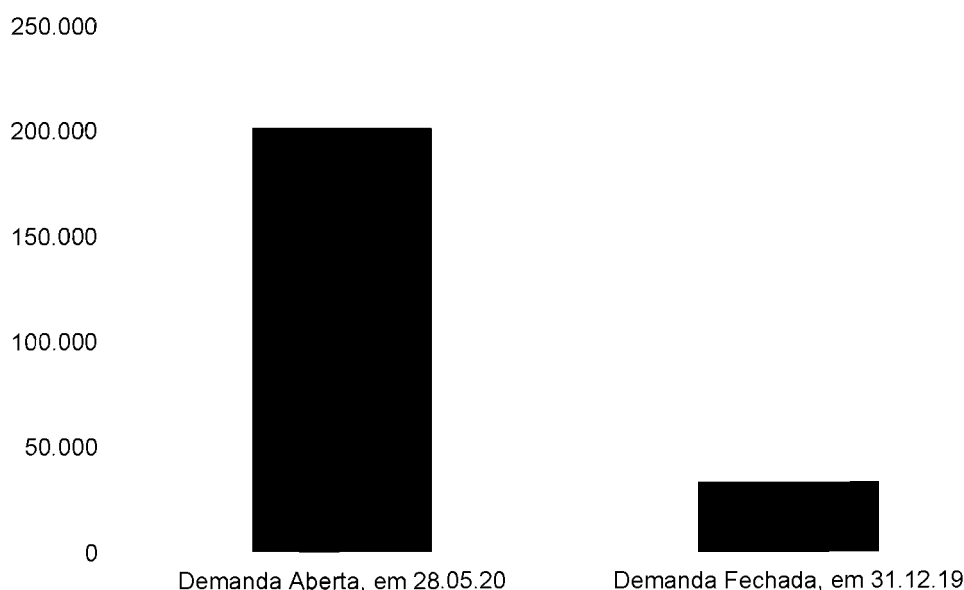
Fonte: Elaborado pela Auditoria.

O atendimento habitacional definitivo para as unidades habitacionais de interesse social promovidas no Município de São Paulo divide-se em dois grupos distintos: i) Demanda Aberta e ii) Demanda Fechada ou Demanda por Reassentamento. Essas duas modalidades de demanda geram diferentes tipos de cadastro na PMSP.

O cadastro de demanda habitacional aberta é administrado pela COHAB/SP. Em 28.05.20, havia 201.297 munícipes cadastrados na demanda aberta com o cadastro atualizado no período de dois anos anteriores.

A Demanda Fechada, também denominada de Demanda por Reassentamento, é administrada pela Sehab. Essa demanda refere-se às famílias de baixa renda removidas de locais com intervenção programada. Em 31.12.19, estavam cadastradas na relação de demanda fechada 32.849 famílias.

Gráfico 5.1 - Cadastrados para atendimento definitivo



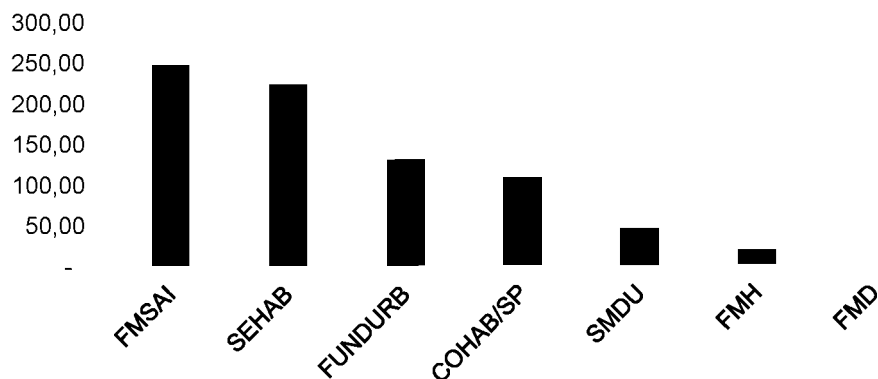
Fonte: Informações fornecidas pela Sehab

O Plano Plurianual de 2018-2021, aprovado pela Lei Municipal nº 16.773/17, previu recursos orçamentários para o município no montante de R\$ 242,24 bilhões para esse quadriênio, dos quais R\$ 5,60 bilhões estão destinados à função de Governo Habitação, representando aproximadamente 2,31% dos recursos.

Em relação ao exercício de 2019, dos R\$ 58,64 bilhões previstos no PPA 2018-2021 para o exercício, R\$ 1,50 bilhões foram destinados a Função Habitação (2,6%).

O montante liquidado na Função Habitação em 2019 foi de R\$ 772,19 milhões, correspondendo a 56,63% de execução da LOA. No **Gráfico 5.2** verificam-se os valores liquidados por órgãos em 2019.

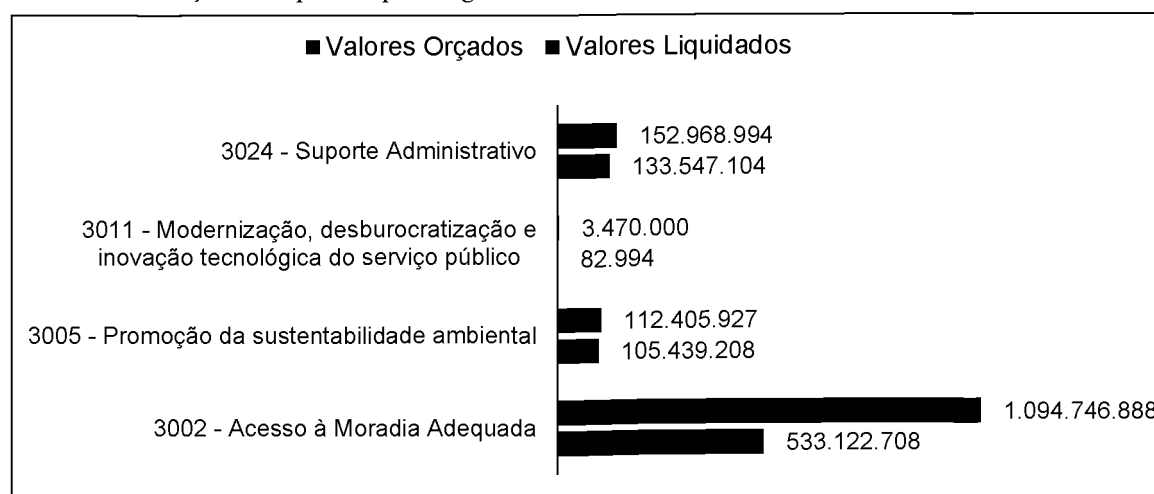
Gráfico 5.2 - Liquidação por Órgãos, em milhões de reais



Fonte: Sistema Ábaco – acessado em 19.05.20.

Os valores orçados e liquidados dos programas de governo executados na Função Habitação em 2019 podem ser verificados no **Gráfico 5.3**.

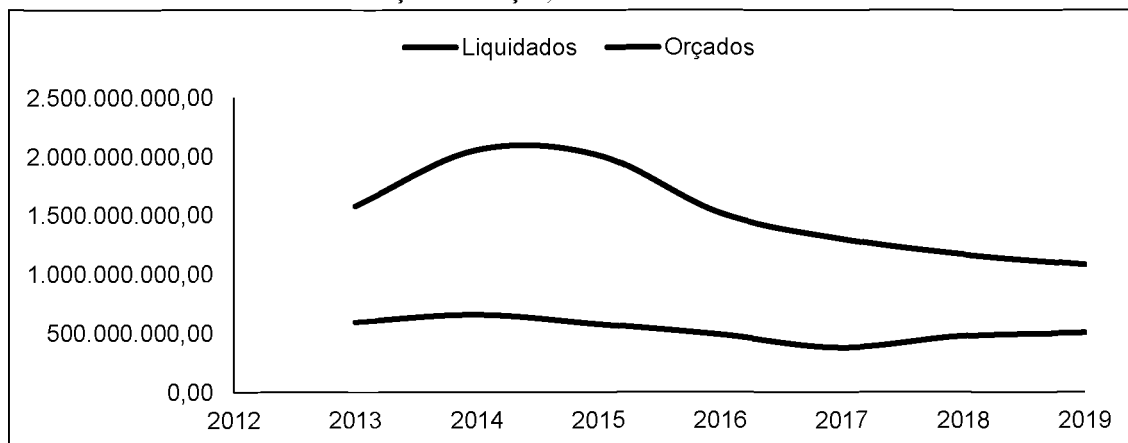
Gráfico 5.3 - Orçado e Liquidado por Programa de Governo, em R\$



Fonte: Sistema Ábaco - acessado em 19.05.20.

No **Gráfico 5.4** verificam-se os valores orçados e liquidados em investimentos na Função Habitação nos últimos sete anos.

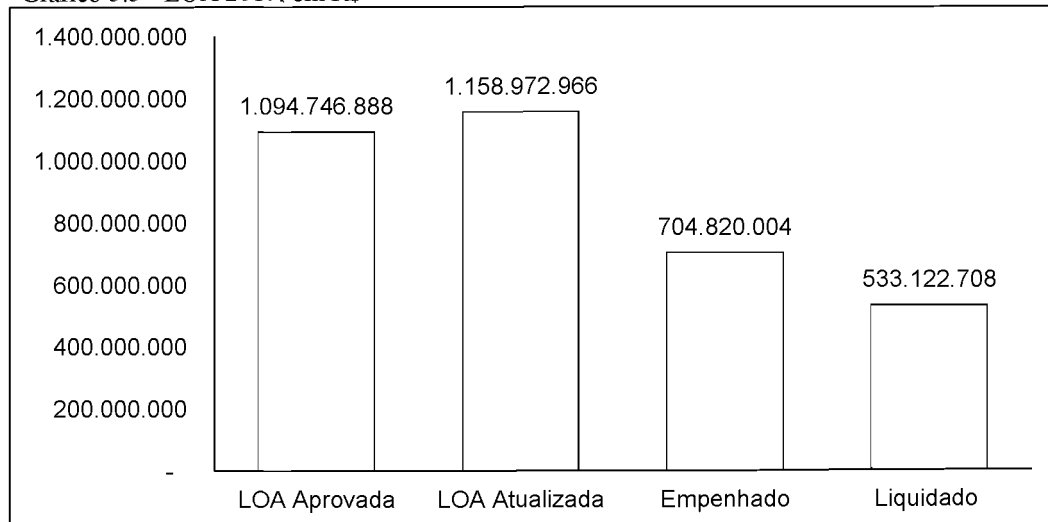
Gráfico 5.4 - Investimentos na Função Habitação, em reais



Fonte: Sistema Abaco – acessado em 26.05.20 e E-fcm 933/2019.

O Programa 3002 – Acesso à Moradia Adequada tem como objetivo garantir o acesso a moradia adequada para todos, compreendendo como órgão responsável a Sehab. Este programa apresentou execução orçamentária na LOA 2019, conforme o **Gráfico 5.5**.

Gráfico 5.5 - LOA 2019, em R\$



Fonte: Sistema Ábaco acessado em 27.05.20.

O montante de R\$ 533,12 milhões representou a execução de 48,70% da LOA 2019, com realização nos seguintes projetos/atividades:

Quadro 5.1- Execução Orçamentária do Programa 3002

Projeto/Atividade	Liquidado em R\$
2635 - Serviço de Moradia Transitória	121.966.100
3353 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais	2.133.732
3354 - Construção de Unidades Habitacionais	281.265.072
3356 - Regularização Fundiária	61.918.758
3357 - Urbanização de Favelas	57.149.861
3358 - Locação Social	3.673.282
Subtotal	528.106.806
Outros	5.015.902
Total	533.122.708

Fonte: Sistema Ábaco acessado em 27.05.20.

As metas físicas atingidas com as execuções financeiras no âmbito do Programa 3002 acarretaram nos seguintes resultados físicos:

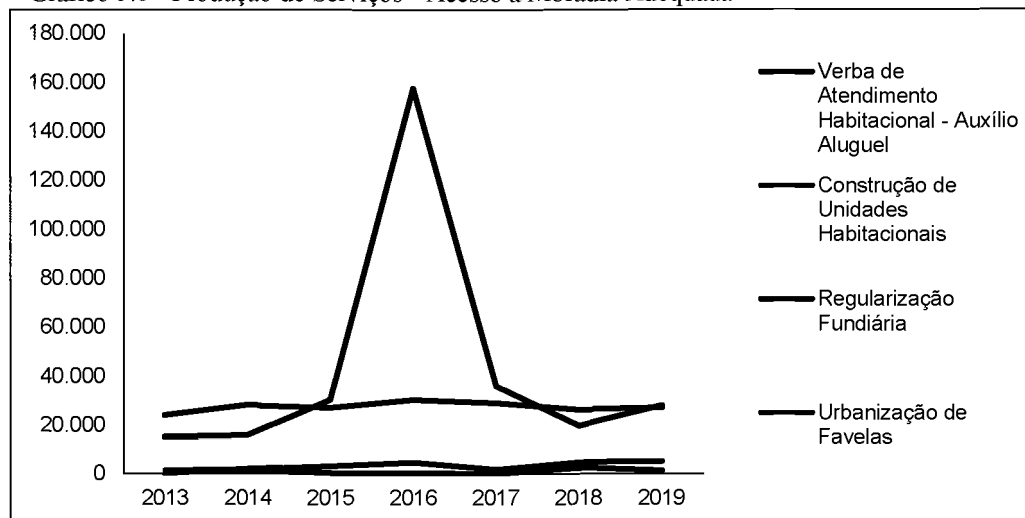
Quadro 5.2 - Execução física – Programa 3002

Projeto/Atividade	Resultado
2635 - Serviço de Moradia Transitória	26.787 famílias cadastradas em 31.12.19
3353 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais	6.197 famílias beneficiadas
3354 - Construção de Unidades Habitacionais	5.153 unidades habitacionais
3356 - Regularização Fundiária	21.514 famílias beneficiadas
3357 - Urbanização de Favelas	1.420 famílias beneficiadas
3358 - Locação Social	Não informado

Fonte: Informações fornecidas pela Sehab.

A evolução quantitativa dos principais serviços no âmbito do Programa 3002 - Acesso à Moradia Adequada no período de 2013 a 2019, conforme informações da Sehab, está demonstrada no **Gráfico 5.6**.

Gráfico 5.6 - Produção de Serviços - Acesso à Moradia Adequada



Fonte: Informações fornecidas pela Sehab.

O serviço de verba de atendimento habitacional – Aluguel Social encerrou o exercício de 2019 com 26.787 famílias beneficiadas.

A construção de unidades habitacionais no período de 2013 a 2016 apresentou tendência de crescimento. No exercício de 2017 recuou aproximadamente 61% em relação ao ano anterior. E, a partir do exercício de 2018 apresentou nova tendência de crescimento, com a entrega de 5.153 unidades no exercício de 2019.

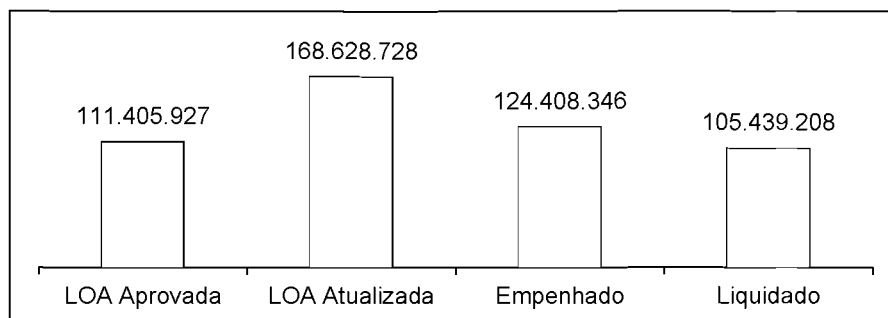
Assim como na construção de unidades habitacionais, o serviço de regularização fundiária no período de 2013 a 2016 apresentou crescimento no número de famílias beneficiadas. Entretanto, em 2017 a tendência de crescimento foi invertida. No exercício de 2019 foram beneficiadas 27.711 famílias, sendo 21.514 na ação 3356 e 6197 na ação 3353.

O serviço de urbanização de favelas apresenta intermitência nos quantitativos ao longo do período, uma vez que tais intervenções muitas vezes são de longo prazo. Nos últimos sete anos foram beneficiadas 7.852 famílias, sendo 1.420 famílias no exercício de 2019.

O Programa 3005 - Promoção da Sustentabilidade Ambiental tem como objetivo promover o aumento de áreas verdes e reduzir os resíduos enviados a aterros, tornando o município de São Paulo cada vez mais sustentável, tendo como órgão responsável a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. A Sehab integra esse programa como órgão participante, sendo responsável pelo projeto/atividade 3355 - Execução do Programa de Mananciais.

Esse programa de governo apresentou a seguinte execução orçamentária da LOA 2019.

Gráfico 5.7 - Execução da LOA 2019 - Programa 3005



Fonte: Sistema Ábaco acessado em 27.05.20.

A Sehab informou que 6.270 famílias foram beneficiadas como resultado da execução dessa ação em 2019.

Os principais serviços realizados na ação 3355 - Execução do Programa Mananciais desse programa de governo estão elencados a seguir:

- Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade das Águas em áreas degradadas de Manancial Hidrico das Bacias Guarapiranga e Billings, Urbanização de Favelas e Regularização de Loteamentos Precários.
 - Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para a implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS).
 - Serviços técnicos e profissionais especializados de arquitetura e engenharia para elaboração de projetos de infraestrutura para o loteamento Jardim Manacá da Serra, localizado em área de proteção aos mananciais.
 - Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de trabalho social em áreas objeto de contratos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
- Relativamente aos indicadores de desempenho, assim como já comentado em exercícios anteriores, destaca-se, novamente, a falta de atualização e de monitoramento destes em relação à demanda habitacional do município, prejudicando o planejamento e a execução dos programas.

Em 19.06.20.

ADRIANO LOPES DE MEIRA
Agente de Fiscalização

RICARDO DOS SANTOS DE SOUZA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 13

De acordo,

AYRTON NEIVA JR
Coordenador Chefe Coordenadoria VII

LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI
Subsecretário da Fiscalização e Controle

II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR – CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI

FUNÇÃO DE GOVERNO HABITAÇÃO EXERCÍCIO 2019 (TC/006568/2020)

Egrégio Plenário

Em julgamento Auditoria Programada tendo por objetivo avaliar a Função de Governo Habitação no exercício de 2019, com base nos resultados alcançados.

Os procedimentos adotados pelo Órgão Auditor abrangeram: Elaboração do demonstrativo dos programas previstos no PPA 2018-2021, contendo o acumulado no período; Análise dos valores previstos no PPA (Plano Plurianual) 2018-2021, com sua realização na LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2019; Consultas aos Sistemas Ábaco e SOF (Sistema de Orçamento e Finanças); Identificação das metas previstas e publicadas no PPA e seus relacionamentos com o Programa de Metas 2017-2020; Análise das metas previstas e das suas realizações, e identificação dos indicadores definidos para programas relacionados à Função Habitação, e avaliação dos resultados obtidos.

Consoante destacado no minucioso relatório elaborado, atuaram no desenvolvimento das atividades dessa Função os seguintes órgãos: a SEHAB, à qual cabe elaborar, gerir e implementar a política municipal de habitação de interesse social, em coordenação com outros órgãos, a COHAB, a SMDU, a SEL, o Conselho Municipal de Habitação, o Fundo Municipal de Habitação; o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI); o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FMD); e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD).

De acordo com Anexo 2 do Plano Municipal de Habitação, objeto do Projeto de Lei nº 619/16, estima-se que seja necessário viabilizar 117.916 novas unidades habitacionais e consolidar, mediante intervenções no território, 829.272 domicílios. No número de novas unidades está incluída demanda por atendimento habitacional da população em situação de rua, que foi estimada em 15.905 pessoas pelo Censo da População de Rua, realizada em 2015 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). E no que diz respeito às demandas relacionadas a dinâmica econômica, os dados referentes à necessidade de 103.664 unidades habitacionais devido à coabitação familiar foram sistematizados pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), a partir de dados da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Censo Demográfico de 2010. Já a demanda habitacional em virtude do crescimento demográfico, de 147.151 unidades habitacionais, foi calculada pela SEHAB considerando a necessidade de moradias do tipo HIS1 e HIS2 até o ano de 2032.

Considerando os dados constantes do Quadro 1 (Quadro das Necessidades Habitacionais e das Demandas por Tipo de Intervenção) constante do Relatório de Auditoria, estima-se a necessidade de um total de 368.731 novas unidades habitacionais no município de São Paulo.

Importa destacar que o Município de São Paulo, no intuito de reduzir o déficit habitacional, atua por meio do Atendimento Habitacional Provisório (Auxílio Aluguel, Verba de

Apoio Habitacional e Verba de Auxílio Mudança) e do Atendimento Definitivo (novas moradias, urbanização de favelas, e adequação e regularização fundiária de assentamentos precários).

Registra a Auditoria ter a SEHAB informado que, em 31.12.2019, havia 26.787 famílias ativas no Programa Auxílio Aluguel, representando 3,21% de aumento em relação ao ano anterior.

O Atendimento Habitacional definitivo para as unidades habitacionais de interesse social, por sua vez, divide-se em dois grupos: a) - Demanda Fechada ou por reassentamento, formada por famílias removidas de locais com intervenções programadas, administrada pela da SEHAB. (em 31.12.19 estavam cadastradas 32.849 famílias), apresentando um acréscimo de aproximadamente 10% em relação a 2018, que contava com 29.769 famílias cadastradas), e b) - Demanda Aberta, cujo cadastro é administrado pela COHAB. (em 28.05.2020 havia 201.297 munícipes cadastrados – com cadastro atualizado no período de 2 anos anteriores).

O Plano Plurianual 2018/2021 previu recursos orçamentários no montante total de R\$ 242,24 bilhões para o quadriênio, e destes, R\$ 5,60 bilhões foram destinados à função de Governo Habitação, sendo 1,5 bilhões para 2019, distribuídos entre os seus quatro Programas da FUNÇÃO HABITAÇÃO, como segue:

Acesso à Moradia Adequada (3002), que foi o mais contemplado no PPA, com R\$ 1.265 bilhões e na LOA com 1.158 bilhões, dos quais foram empenhados 55,69% (R\$ 704,82 milhões). Esse valor empenhado foi 18,20% maior que o valor empenhado no exercício de 2018 (R\$ 596,28 milhões). Referido Programa apresentou execução de 48,70% da LOA, encerrando o exercício com R\$ 533,12 milhões liquidados.

Promoção da Sustentabilidade Ambiental (3005), que teve execução por meio não só da Função Habitação, como também das Funções Gestão Ambiental, Saneamento e Urbanismo. Na Função Habitação foram previstos no PPA para 2019, 64,32 milhões, sendo empenhados 193,42% do planejado, ou seja, R\$ 124 milhões.

Esse Programa foi o que apresentou o maior percentual de execução orçamentária na Função Habitação no exercício de 2019, com execução de 93,80% da LOA, no montante de R\$ 105,43 milhões, enquanto em 2018 ficou em 68,07% da LOA.

Modernização, Desburocratização e Inovação Tecnológica do Serviço Público (3011) apresentou, tanto em valor quanto em percentual, a menor execução orçamentária com 2,39% da LOA 2019, com o montante liquidado de R\$ 82,99 mil.

Suporte Administrativo também apresentou execução orçamentária de 87,30% dos recurso da LOA da 2019, tendo sido liquidados R\$ 133,547milhões.

Verifica-se que o montante liquidado na Função Habitação em 2019 foi de 772,19 milhões, correspondendo a 56,63% da LOA 2019, e R\$ 34,15 milhões a mais que 2018.

No que diz respeito a investimentos, o total de liquidações da Função Habitação no exercício de 2019 foi de R\$ 504.491.858,13, representando aumento de 6,20% em relação a

2018. O Projeto Construções de Unidades Habitacionais foi o que recebeu mais investimentos, com 54,26% dos valores liquidados; seguido da Execução do Programa Mananciais com 20,90%; e Regularização Fundiária, com 12,27%, e Urbanização de Favelas com 11,33%.

Ressaltou o Órgão Auditor que os investimentos liquidados na Função Habitação demonstraram uma tendência de queda no período de 2014 a 2017, sendo o exercício de 2017 aquele que apresentou menor investimento. Em 2018 o investimento voltou a crescer, e em 2019 manteve-se essa tendência de crescimento.

Quanto aos Investimentos orçados, verifica-se ao longo do período uma tendência de crescimento de execução do que foi planejado. Em 2018 a execução ficou em 41% do orçado, sendo 47% em 2019.

Conforme destacado, os Programas de Moradia Adequada e de Sustentabilidade Ambiental são os mais relevantes para análise da Função Habitação, uma vez que representam 82,69% dos recursos liquidados em 2019.

Os resultados físicos atingidos com as execuções financeiras no âmbito do Programa Acesso à Moradia Adequada, segundo a SEHAB, foram: Serviço de Moradia Transitória - 26.787 famílias cadastradas em 31.12.19; Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidades Habitacionais - 6.197 famílias beneficiadas; Construção de Unidades Habitacionais 5.153 unidades habitacionais; Regularização Fundiária 21.514 famílias beneficiadas; Urbanização de Favelas - 1.420 famílias beneficiadas, Locação Social - Não informado.

No âmbito do Programa Sustentabilidade Ambiental, a cargo da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, que tem por escopo o aumento de áreas verdes e a redução de resíduos enviados aos aterros, a SEHAB participa como responsável pelo Programa Mananciais, cujos principais serviços realizado foram: Execução de obras do Programa de Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade das Águas em áreas degradadas de Manancial Hídrico das Bacias Guarapiranga e Billings, Urbanização de Favelas e Regularização de Loteamentos Precários; Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, abrangendo as etapas de planejamento, projetos e obras, para a implantação de programas de infraestrutura pública urbana, condominial e de edifícios residenciais de interesse social (HIS) ; Serviços técnicos e profissionais especializados de arquitetura e engenharia para elaboração de projetos de infraestrutura para o loteamento Jardim Manacá da Serra, localizado em área de proteção aos mananciais; e Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de trabalho social em áreas objeto de contratos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Destaca o relatório, que mesmo sem planejar o número de famílias beneficiadas pelos serviços, a SEHAB, informou que, em 2019, 6.270 famílias foram beneficiadas com obras de urbanização em áreas de mananciais, número maior que em 2018 que foi de 2.739 famílias beneficiadas.

Por fim concluiu a Auditoria que relativamente ao planejamento das metas físicas previstas no PPA para o Programa Acesso à Moradia Adequada, além das ações não serem discriminadas como projetos atividades, as unidades de medidas foram previstas de forma

simbólica, dificultando os seus monitoramentos e controles, fazendo-se necessário o aprimoramento do planejamento, dos controles de monitoramento das metas incluídas no PPA, e em conjunto com a COHAB, aprimorar os controles de monitoramento das metas e dos serviços prestados relativos à Função Habitação.

Aponta também a necessidade de divulgação das informações do Programa de Metas 2017-2010 no site Planeja-Sampa, para possibilitar o acompanhamento dos indicadores e dos resultados alcançados e o controle social, em observância ao princípio da transparência.

Quanto ao Programa de Sustentabilidade Ambiental, especialmente na Ação Execução do Programa Mananciais, concluiu a Auditoria pela necessidade de implantar controles de monitoramento e acompanhamento das metas e dos serviços prestados no âmbito desse programa.

Na sequência, o Órgão Auditor, propôs as seguintes determinações:

1 – Não utilizar quantitativos simbólicos nas ações (projetos e atividades) previstas no Plano Plurianual. (subitens 3.2.1.a e 3.2.2.a do Relatório de Auditoria). Reiteração da Determinação do Diálogo nº 545, com nova redação).

2 – Atualizar os indicadores municipais da demanda habitacional. (subitem 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria). (Reiteração da Determinação do Diálogo nº 232, com nova redação).

3 – A SEHAB, como órgão responsável pelo Programa de Governo 3002 – Acesso à Moradia Adequada, em conjunto com a COHAB/SP, deve implantar controles para monitoramento das metas e dos serviços prestados relativos à Função Habitação, além de divulgar os resultados sem divergências nos Portais Observa Sampa e Planeja Sampa, para possibilitar o acompanhamento dos indicadores e dos resultados alcançados e o controle social, observando o Princípio da Transparência. (subitem 3.2.1.d do Relatório de Auditoria). (Reiteração das Determinações do Diálogo nº 44 e 546, com nova redação).

Instada, a SEHAB tomou ciência e se manifestou acerca do relatório, tendo a Auditoria entendido que os esclarecimentos oferecidos não tiveram o condão de afastar as conclusões e determinações formuladas.

A Procuradoria da Fazenda manifestou-se no sentido de que o presente estudo alcançou seus objetivos, razão pela qual, dada a sua natureza adjetiva e instrumental, requer seja ele conhecido e registrado.

É o relatório.

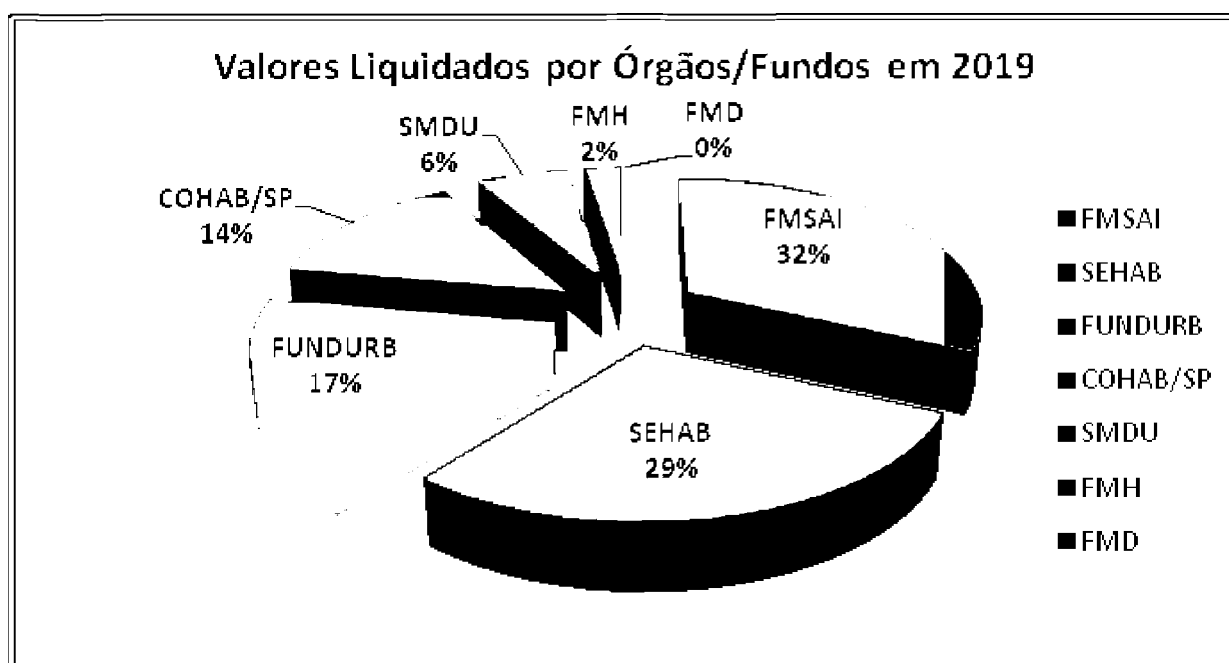
VOTO

1 – Com base nos resultados alcançados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, conheço, para fins de registro, da Auditoria Programada que avaliou a Função de Governo Habitação no exercício de 2019, uma vez atingidos seus objetivos.

2 – A análise do criterioso e bem elaborado relatório de Auditoria revela que o desempenho do Município em 2019, no aspecto orçamentário-financeiro, embora tenha ficado abaixo do planejado, apresentou resultado um pouco superior ao do exercício de 2018.

3 – Veja-se que o montante liquidado na Função Habitação em 2019 foi de R\$ 772,19 milhões, correspondendo a 56,63% de execução do valor previsto na Lei Orçamentária Anual - (Lei nº 17.021, de 27 de dezembro de 2018) -LOA 2019, que foi no total atualizado de R\$ 1.484.566.652 bilhão, tendo sido liquidados R\$ 34,15 milhões a mais que no exercício de 2018.

4 – O orçamento para a Função Habitação, no referido exercício foi segregado entre Órgãos e Fundos do Executivo que nela atuam, tendo sido sua execução distribuída da seguinte forma:



Fonte: Dados extraídos do RAF/2019 e Sistema de Orçamento de Finanças/PMSP

Conforme se observa, a Secretaria da Habitação e o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura apresentaram, no exercício de 2019, maior participação nas ações com Projetos e Atividades.

5 – Os recursos previstos da LOA 2019 para a Função Habitação foram distribuídos entre seus quatro Programas:

5.1 – Acesso à Moradia Adequada;

5.2 – Promoção da Sustentabilidade Ambiental;

5.3 – Modernização, desburocratização E inovação tecnológica do serviço público;

5.4 – Suporte Administrativo;

Quadro 3 - Lei Orçamentária Anual (LOA) 2019

Programa	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
3002 - Acesso à Moradia Adequada	1.094.746.888	1.158.972.966	704.820.004	533.122.708	48,70
3005 - Promoção da sustentabilidade ambiental	112.405.927	168.628.728	124.408.346	105.439.208	93,80
3011 - Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público	3.470.000	220.000	82.994	82.994	2,39
3024 - Suporte Administrativo	152.968.994	156.744.959	152.681.714	133.547.104	87,30
Total	1.363.591.809	1.484.566.652	981.993.058	772.192.014	56,63

Fonte: Sistema Ábaco - acessado em 19.05.20.

6 – Os Programas de maior relevância da Função Habitação e que merecem destaque são, sem dúvida, o Acesso à Moradia Adequada e a Promoção da Sustentabilidade Ambiental, sobre os quais concentrarei meus comentários.

PROGRAMA ACESSO À MORADIA ADEQUADA

7 – O Programa Acesso à Moradia Adequada contou com a maior fatia de recursos, tendo a LOA lhe destinado o valor atualizado de R\$ 1.158.972.966 bilhão, dos quais foram liquidados R\$ 533,12 milhões, correspondente a uma execução de 48,70%. Destes recursos, R\$ 398,95 milhões foram utilizados em investimentos e R\$ 134,17 milhões com outras despesas.

Ressalte-se que esse Programa, mesmo com menos de 50% de execução da LOA 2019, foi responsável pela execução de 69,04% do total previsto para a Função Habitação em 2019.

Nesse Programa, estão abrangidos, entre outros, os seguintes projetos:

PROJETO CONSTRUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS

8 – O Projeto Construção de Unidades Habitacionais foi o que mais recebeu investimentos, apresentando aproximadamente 54,26% dos valores liquidados em investimentos no exercício de 2019.

A SEHAB informou a entrega de 5.153 unidades habitacionais em 2019. Em 2018 foram entregues 4.785 unidades, totalizando, no acumulado, 44,06% do Plano Plurianual – PPA 2018/2021 que estabeleceu como meta 22.558.

Realçou, a Auditoria, no entanto, que no detalhamento dessa ação foram previstas edificações construídas, unidades habitacionais construídas ou reformas ou obras, demonstrando falta de homogeneidade na descrição do produto resultante da ação.

9 – Destaque-se, ainda, que segundo indicador previsto no PPA 2018-2021 (nº de unidades habitacionais entregues para atendimento da demanda habitacional de interesse social, via aquisição ou locação social), para 2019, o número previsto era de 7.000 unidades

habitacionais. A SEHAB informou o número de unidades habitacionais entregues, mas não informou o número de unidades reformadas para locação social.

Indicador	Nº de Unidades Habitacionais entregues para atendimento da demanda de habitação de Interesse social via aquisição ou locação social		
Ano	Previsto	Realizado	% de Realização
2018	3.000	4.819	160,63
2019	7.000	5.153	73,61
2020	13.200	-	-
2021	2.000	-	-
Total	25.200	9.972	39,57

Fonte: FPA 2018-2021 e informações fornecidas pela Sehab.

10 – Verifica-se, portanto, que, conforme referido indicador, o realizado ficou aquém do previsto, e muito distante da possibilidade de atendimento da demanda indicada no Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação, que tramita na Câmara Municipal, evidenciado a necessidade de revisão e aprimoramento da política habitacional do Município.

11 – Veja-se que em Anexo do aludido Plano Municipal de Habitação (Projeto de Lei em tramitação na Câmara Municipal, que certamente merece atualização em face do tempo decorrido, consta um panorama da demanda por atendimento habitacional definitivo, estimando a necessidade de 368.731 novas unidades habitacionais até 2032, e a consolidação, mediante intervenções no território, de 829.272 domicílios.

12 – O atendimento habitacional definitivo se destina a dois grupos de demanda: Demanda Aberta e Demanda Fechada.

13 – A Demanda Aberta, cadastro formado por munícipes que se enquadram nos critérios da Política Municipal de Habitação e desejam adquirir unidade habitacional, administrado pela COHAB que informou dele constar, até 28.05.20, 201.297 inscritos, com dados cadastrais atualizados no período de dois anos anteriores.

14 – A Demanda Fechada administrada pela SEHAB é formado por famílias de baixa renda removidas de locais com intervenção programada. Em 31.12.19 havia 32.849 famílias (10% de acréscimo em relação a 2019 que contava com 29.769 famílias cadastradas).

15 – Enfatiza-se, todavia, que, como já observado no voto que proferi em 2019, havendo munícipes cadastrados nas duas listas, não é possível saber, com precisão, qual a demanda total de interessados à seleção nos programas habitacionais, sendo certo que a SEHAB, como órgão central da habitação no Município, deve possuir essas informações para melhor planejar as ações de atendimento habitacional definitivo.

16 – Ademais, embora o cadastro da COHAB permita conhecer o universo da demanda, não possibilita aos munícipes inscritos ter ao menos uma perspectiva de quando se dará o atendimento, ou saber sua posição em relação aos critérios de habilitação para futura seleção. Há,

portanto, necessidade de maior transparência.

17 – Registre-se, ainda, que embora se tenha notícia da entrega de 5.153 unidades habitacionais em 2019, não se sabe quantas atenderam a cada uma das demandas.

PROJETO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

18 – No Projeto Regularização Fundiária a SEHAB informou que 21.514 famílias foram beneficiadas em 2019, tendo sido liquidados aproximadamente R\$ 61 milhões, representando 26,92% do PPA, e no acumulado dos anos 2018/2019, totalizou 38,96% do PPA, que previu 82.517 unidades. Informou, ainda, que 6.197 famílias foram beneficiadas com procedimentos de regularização fundiária pela COHAB.

19 – De acordo com o terceiro indicador previsto no PPA 2018/2019 (Nº de famílias beneficiadas por procedimentos de regularização fundiária em assentamentos precários passíveis de regularização e em consolidação, por meio de aprovação municipal do parcelamento, licenciamento ambiental, registro do parcelamento e entrega de títulos), a meta era atingir 60.000 famílias em 2019, portanto, de acordo com o referido indicador, o executado ficou bem abaixo dessa meta.

Indicador	Nº de famílias beneficiadas por procedimentos de regularização fundiária em assentamentos precários passíveis de regularização e em consolidação, por meio de aprovação municipal do parcelamento, licenciamento ambiental, registro do parcelamento e entrega de títulos.		
Ano	Previsto	Realizado	% de Realização
2018	80.000	19.394	32,32
2019	80.000	27.711	48,19
2020	59.000	-	-
2021	31.000	-	-
Total	210.000	47.105	22,43

Fonte: PPA 2018-2021 e informações fornecidas pela SEHAB.

20 – Chama-se atenção, ainda, para o fato de que a essa atividade, no âmbito da SEHAB vem sendo realizada, desde 2018, por meio de contratos emergenciais, dado que referida Secretaria não conseguiu elaborar edital de licitação que lograsse obter a aprovação deste Tribunal, dada a evidência de terceirização de atividades finalísticas da Pasta, decorrentes da carência de servidores necessária ao desenvolvimento de seus trabalhos, o que poderá trazer prejuízos às suas atividades, situação que merece atenção do Executivo.

PROJETO URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

21 – O Projeto Urbanização de Favelas foi a segunda ação que mais recebeu recursos na LOA 2019, no montante de R\$ 151,39 milhões. Todavia, apenas R\$ 57,14 milhões foram executados, correspondendo a 37,75% do valor previsto. Segundo a SEHAB, 1.420 famílias foram beneficiadas com obras de urbanização, representando somente 3,34% do previsto PPA 2018-2021, que foi de 42.515 famílias.

22 – O Indicador PPA – 2018-2021 evidencia que o desempenho dessa ação em 2019 ficou aquém do previsto.

Quadro 8 - Indicador PPA 2018-2021

Indicador	Nº de famílias beneficiadas com obras de urbanização de assentamentos precários em andamento.		
Ano	Previsto	Realizado	% de Realização
2018	2.500	2.614	104,56
2019	5.000	1.420	28,40
2020	20.000	-	-
2021	2.500	-	-
Total	30.000	4.034	13,45

Fonte: PPA 2018-2021 e Informações fornecidas pela Sehab.

PROJETO DE SERVIÇO DE MORADIA TRANSITÓRIA

23 – O Projeto de Moradia Transitória (Auxílio Aluguel) apresentou em 2019 uma execução orçamentária de 24,16% do previsto no PPA 2018-2021, tendo sido liquidados cerca de R\$ 122 milhões, correspondente a 100,78% do montante aportado na LOA. No encerramento do exercício havia 26.787 famílias cadastradas para recebimento do benefício, quantidade 3,21% maior que 2018.

EVOLUÇÃO DO AUXÍLIO ALUGUEL

Ano	famílias beneficiadas
2013	23.605
2014	27.788
2015	26.798
2016	29.998
2017	28.602
2018	25954
2019	26787

PROGRAMA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

24 – O Programa Promoção da Sustentabilidade Ambiental, na parcela do Programa Mananciais de responsabilidade da SEHAB, foi o que apresentou a maior execução em 2019, atingindo 93,80% da LOA 2019, no total de R\$ 105,43 milhões, dos R\$ 168.628.728 milhões que lhe foram destinados, enquanto no exercício de 2018, foi de R\$ 68,07 da LOA.

25 – Esse montante foi utilizado com Investimentos, principalmente com Obras e Instalações, tendo a SEHAB informado que 6.270 famílias foram beneficiadas como resultado da execução dessa Ação.

26 – Apesar disso, muito mais importante do que a realização de obras e serviços para mitigar as consequências de invasões em áreas protegidas de mananciais, é a fiscalização para sua proteção dessas áreas, sendo certo que esses serviços são realizados por poucos Analistas de Meio Ambiente, pertencentes ao Quadro da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, conforme consta do TC/019870/2019, que trata de inspeção, tendo em vista denúncia trazida pelo Vereador Gilberto Natalini acerca de devastação criminosa da Mata Atlântica em área de quase 3 (três) milhões de m2 da cidade, em cerca de 90 (noventa) locais, privados e públicos, incluídas áreas de Proteção Ambiental e Parques.

27 – Portanto, o reduzido investimento nas ações preventivas, quer no âmbito da SVMA, quer no âmbito também das Subprefeituras, acaba por gerar altíssimos gastos em ações para remediar os danos causados, por meio de obras e serviços do Programa Mananciais, inserido na Função Habitação.

28 – É, pois, premente a necessidade de que a Municipalidade, mediante uma ação conjunta da SVMA (responsável pela fiscalização da prática de infração ambiental), das Subprefeituras (responsáveis pela fiscalização das disposições estabelecidas no Código de Obras do Município), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL e Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, enfrente essa complexa questão.

29 – A Equipe de Auditoria conclui seu Relatório apontando relativamente ao Programa Acesso à Moradia Adequada, que, no planejamento das metas, além das ações não serem discriminadas como projetos ou atividades, as unidades de medida muitas vezes não são uniformes e dificultam o monitoramento e controle, necessitando de aprimoramento. Destaca também a necessidade da SEHAB, em conjunto com a COHAB, aprimorar os controles de monitoramento das metas e dos serviços prestados relativos à Função Habitação. Registra, no que se refere ao Programa Mananciais, a necessidade da implantação de controles de monitoramento e acompanhamento das metas e dos serviços prestados. Aponta também a necessidade de divulgação das informações do Programa de Metas 2017-2010 no site Planeja-Sampa, para possibilitar o acompanhamento dos indicadores e dos resultados alcançados e o controle social, em observância ao princípio da transparência.

30 – Por fim, diante do quanto apurado, e acompanhando as conclusões alcançadas pela Equipe de Auditoria, acolho como determinações as seguintes propostas constantes do Relatório de Auditoria:

4.1 – Não utilizar quantitativos simbólicos nas ações (projetos e atividades) previstas no Plano Plurianual. (subitem 3.2.1.a e 3.2.2.a do Relatório de Auditoria). (Reiteração da Determinação do Diálogo nº 545, com nova redação);

4.2 – Atualizar os indicadores municipais da demanda habitacional. (subitem 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria). (Reiteração da Determinação do Diálogo nº 232, com nova redação);

4.3 – A SEHAB, como órgão responsável pelo programa de governo Acesso à Moradia Adequada, em conjunto com a COHAB/SP, deve implantar controles para monitoramento das metas e dos serviços prestados relativos à Função Habitação, além de divulgar os resultados sem divergências nos Portais Observa Sampa e Planeja Sampa, para possibilitar o acompanhamento dos indicadores e dos resultados alcançados e o controle social, observando o Princípio da Transparência. (subitem 3.2.1.d do Relatório de Auditoria). (Reiteração das Determinações do Diálogo nº 44 e 546, com nova redação).

Encaminhem-se cópias deste Relatório e Voto e do Acórdão a ser produzido aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo, Presidente da Câmara Municipal e ao Secretário Municipal de Habitação.

Após as medidas regimentais cabíveis, arquivem-se os autos.

É como voto.

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

SMAS/DG/STTIP/AA/eeg



III – ACÓRDÃO

- | | |
|----------|--|
| Processo | - TC/006568/2020 |
| Auditada | - Secretaria Municipal de Habitação |
| Objeto | - Auditoria Programada – Função de Governo – Habitação – Avaliar a Função de Governo com base nos resultados alcançados no exercício de 2019 |

3.120ª Sessão Extraordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. SEHAB. FUNÇÃO DE GOVERNO HABITAÇÃO. EXERCÍCIO 2019. 1. Apresentação de resultado orçamentário-financeiro superior ao exercício de 2018. 2. O montante liquidado na Função Habitação corresponde a 56,63% da execução do valor previsto na LOA. 3. O Programa Acesso à Moradia Adequada contou com a liquidação de 48,70%. 4. No Projeto de Construção de Unidades Habitacionais os valores liquidados foram de 54,26%. 5. Entrega de 44,06% de unidades habitacionais no acumulado do PPA, sendo o realizado aquém do previsto. Necessidade de revisão e aprimoramento da política habitacional. 6. Falta de precisão da demanda total de interessados à seleção nos programas habitacionais. 7. No Projeto Regularização Fundiária o executado restou abaixo da meta. 8. O Projeto Urbanização de Favelas executou apenas 37,75% do valor previsto na LOA. 9. O Projeto de Moradia Transitória apresentou uma execução orçamentária de 24,16% do previsto no PPA. 10. O Programa Promoção da Sustentabilidade Ambiental, na parcela do Programa Mananciais de responsabilidade da SEHAB, apresentou a execução de 93,80% da LOA. 11. A fiscalização para a proteção das áreas de invasão de mananciais é mais importante do que a realização de obras e serviços. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Não utilize quantitativos simbólicos nas ações (projetos e atividades) previstas no Plano Plurianual. 2. Atualize os indicadores municipais de demanda habitacional. 3. Implante controles para monitoramento das metas e dos serviços prestados. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, relativos à Função de Governo – Habitação – exercício 2019, 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 Habitação no exercício de 2019, visto que foram atingidos seus objetivos.



ACORDAM, ainda, à unanimidade, diante do quanto apurado, e acompanhando as conclusões alcançadas pela Equipe de Auditoria, em acolher como determinações as seguintes propostas constantes do Relatório de Auditoria:

- 4.1** - Não utilizar quantitativos simbólicos nas ações (projetos e atividades) previstas no Plano Plurianual. (subitens 3.2.1.a e 3.2.2.a do Relatório de Auditoria). (Reiteração da Determinação do Diálogo nº 545, com nova redação);
- 4.2** - Atualizar os indicadores municipais da demanda habitacional. (subitem 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria). (Reiteração da Determinação do Diálogo nº 232, com nova redação);
- 4.3** - A SEHAB, como órgão responsável pelo programa de governo Acesso à Moradia Adequada, em conjunto com a COHAB/SP, deve implantar controles para monitoramento das metas e dos serviços prestados relativos à Função Habitação, além de divulgar os resultados sem divergências nos Portais Observa Sampa e Planeja Sampa, para possibilitar o acompanhamento dos indicadores e dos resultados alcançados e o controle social, observando o Princípio da Transparência. (subitem 3.2.1.d do Relatório de Auditoria). (Reiteração das Determinações do Diálogo nº 44 e nº 546, com nova redação).

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópias do relatório e voto do Relator, bem como deste Acórdão, aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo, Presidente da Câmara Municipal e ao Secretário Municipal de Habitação.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das medidas regimentais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Presente a Procuradora-Chefe da Fazenda Substituta CLAUDIA ADRI DE VASCONCELLOS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 2 de dezembro de 2020.

JOÃO ANTONIO – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor
MAURÍCIO FARIA – Conselheiro
EDSON SIMÕES – Conselheiro

/hc