

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2022/00223

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD)

2.2. Objetivo

Avaliar a regularidade do FMD (movimentação financeira, execução orçamentária e legalidade dos atos).

2.3. Área Auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)

2.4. Período de Realização

11.01.22 a 24.02.22

2.5. Período de Abrangência

01.01.21 a 31.12.21

2.6. Equipe Técnica

Fernanda Galvão Bonilha RF 20.320

2.7. Procedimentos

- Identificar as receitas e despesas orçamentárias do fundo e analisar se estão em conformidade à lei de criação do Fundo (Lei Municipal 16.651/17) e às demais legislações;

- Avaliar os controles internos e procedimentos de gestão do FMD e do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (CMDP).

2.8. Siglas

BB	Banco do Brasil
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CMDP	Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
DRD	Documento de Recolhimento ou Depósito
FMD	Fundo Municipal de Desenvolvimento Social
JOF	Junta Orçamentário-Financeira
PMD	Plano Municipal de Desestatização
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SMSUB	Secretaria Municipal de Subprefeituras
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito
SOF	Sistema de Orçamento e Finanças
SPTRANS	São Paulo Transporte S/A
TPU	Termo de Permissão de Uso

3. RESULTADO

3.1. Introdução

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD) foi criado pela Lei 16.651 de 16.05.17, juntamente com a criação do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (CMDP). O objetivo principal do FMD é o financiamento e expansão contínuos das ações destinadas a promover o desenvolvimento do Município de São Paulo.

Os recursos do FMD são destinados pelo CMDP para investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, transporte, mobilidade urbana, assistência social e investimentos nos campos de atuação das prefeituras regionais (art. 6º da Lei 16.651/17).

3.2. Informações Contábeis

Existem duas contas relativas ao FMD: a conta corrente e a aplicação. As movimentações financeiras ocorrem na conta corrente, e o saldo é sempre mantido na conta de aplicação. O Quadro 01 demonstra as movimentações na conta corrente do fundo desde sua criação.

Quadro 01 – Movimentação contábil Conta Corrente¹ FMD desde a sua criação Em R\$

Ano	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Final
2017	-	-	-	-
2018	-	-	-	-
2019	-	187.972.831	187.972.831	-
2020	-	1.015.004.489	1.015.004.489	-
2021	-	479.944.750	479.944.750	-

Fonte: Razão e balancetes obtidos no SOF.

A movimentação detalhada do ano de 2021 está demonstrada no Quadro 02 a seguir:

Quadro 02 Movimentação da conta corrente do FMD em 2021 Em R\$

Tipo de Movimentação	Débito	Crédito
Apropriação de DRD	71.320.614	-
Valores Arrecadados e não transferidos	33.478.213	-
Receita Aplicação Financeira	16.692.084	-
Pagamentos	-	137.819.829
Desvinculação Portaria SF 11/21	-	213.587.121
Desvinculação Portaria SF 250/21	-	5.878.553
Outros	-	1.016.486
CC para Aplicação	358.453.839	121.642.761
Total Geral	479.944.750	479.944.750

Fonte: Razão obtido no SOF.

Todo o valor de Apropriação de DRD corresponde a receitas do fundo com outorgas provenientes de concessões (vide Quadro 04), assim como todas as Receitas de Aplicação Financeira. Os valores arrecadados e não transferidos referem-se a receitas auferidas em 2020 que ainda não tinham sido transferidas para a conta do FMD e suas respectivas atualizações monetárias. Em 2021, foi realizada a desvinculação de R\$ 219,5 milhões, em conformidade à legislação.

¹ Conta Contábil 1.1.1.1.1.19.01.02.907.090

A movimentação contábil (e bancária) da aplicação financeira do FMD está detalhada no Quadro 03. O saldo do fundo em 31.12.21 é de R\$ 423,7 milhões, saldo em consonância ao extrato bancário fornecido por SF.

Quadro 03 – Movimentação contábil Conta Aplicação² FMD Em R\$

Ano	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Final
2017	-	-	-	-
2018	-	-	-	-
2019	-	161.644.208	26.328.623	135.315.585
2020	135.315.585	809.748.271	284.544.087	660.519.769
2021	660.519.769	121.642.761	358.453.839	423.708.692*

Fonte: Razão e balancetes obtidos no SOF.

Obs.: Saldo conferido com extrato bancário (BB, agência 1897-x, conta 18949-9).

Pode-se verificar que mesmo tendo sido criado em 2017, o fundo somente começou a ter movimentação em 2019.

3.3. Receitas do FMD

Somente as receitas provenientes de desestatizações/concessões listadas no Plano Municipal de Desestatização (PMD) comporão o FMD, conforme o art. 7º da Lei 16.651/17 e seus parágrafos:

O FMD será constituído por recursos e receitas provenientes de:

I - desestatização de bens e serviços;

II - alienação das participações societárias;

III - dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados;

IV - contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas ou ainda entidades internacionais;

V - rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio, bem como retornos e resultados de suas aplicações;

VI - multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações;

VII - outras receitas eventuais.

§ 1º Poderão igualmente ser vinculados ao FMD os direitos, bens e serviços a serem objeto de desestatização.

§ 2º As receitas previstas nos incisos I, VI e VII do “caput” deste artigo não abrangem aquelas que se encontrem vinculadas a outros órgãos, fundos ou despesas por lei anterior (grifo nosso).

² Conta Contábil 1.1.1.1.1.50.99.02.917.089

Em função do previsto no parágrafo 2º do art. 7º da Lei 16.651/17, algumas concessões e alienações de bens imóveis em que haja lei anterior determinando de forma diferente, não comporão o FMD.

De acordo com a Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias, a primeira concessão efetivada com receitas para compor o fundo foi a concessão do Mercado de Santo Amaro em 2019. Entretanto, em função das condições específicas deste contrato, os recursos somente devem começar a ingressar a partir de 2022 (o Mercado de Santo Amaro foi atingido por incêndio, sendo concedido à concessionária prazo para reconstrução, para que depois sejam iniciadas as outorgas).

As receitas auferidas pelo fundo, desde sua criação em 2017, estão detalhadas no quadro a seguir.

Quadro 04 Receitas Auferidas pelo FMD desde sua criação

Em R\$

Receitas Detalhadas	2019	2020	2021	Total Geral	Vert. %
Outorgas Provenientes de Concessões	149.763.473	706.142.248	71.320.614	927.226.335	91,6
Vale do Anhangabaú	-	-	6.509.000	6.509.000	0,6
Baixo de Viaduto Antártica	-	3.500	-	3.500	0,0
Mercado Municipal e Kinjo	-	81.400.000	33.929.039	115.329.039	11,4
Pacaembu	79.262.473	-	13.523	79.275.996	7,8
Estacionamento Rotativo	-	624.738.748	30.869.052	655.607.800	64,8
1º Lote de Parques (Ibirapuera + 5 parques)	70.501.000	-	-	70.501.000	7,0
Termo de Permissão de Uso - TPU	-	1.000	-	1.000	0,0
TPU Viaduto Pompeia	-	1.000	-	1.000	0,0
Alienação de Bens e Direitos Imobiliários	9.823.342	38.814.872	12.606.991	61.245.205	6,0
Lei 16.996/2018 – Rua João Burjakian	9.823.342	-	-	9.823.342	1,0
Cód. 21 da Lei 17.216/2019 – Rua Odete Gomes Barreto.	-	5.558.500	-	5.558.500	0,6
Cód. 22 da Lei 17.216/2019 – Avenida dos Bandeirantes.	-	-	7.315.001	7.315.001	0,8
Cód. 25 da Lei 17.216/2019 – Trv. Cusco x Av. Santo Amaro	-	-	5.291.990	5.291.990	0,6
Cód. 37 da Lei 17.216/2019 – Rua Fernandes de Abreu 208	-	1.650.000	-	1.650.000	0,2
Cód. 40 da Lei 17.216/2019 – Rua José Gonçalves de Oliveira s/n	-	11.510.000	-	11.510.000	1,1
Cód. 41 da Lei 17.216/2019 – Rua Atambaré	-	1.850.000	-	1.850.000	0,2
Lei 16.997/2018 – Rua Coronel Lisboa x Rua Diogo de Faria (2 lotes)	-	18.246.372	-	18.246.367	1,8
Receita Financeira	1.182.393	5.814.821	16.976.170	23.973.383	2,4
Total Geral	160.769.208	750.771.940	100.903.775	1.012.444.923	100

Fonte: Boletim da Receita – SOF e detalhamento fornecido pela Secretaria Executiva de Desestatizações e Parcerias.

A principal fonte de recursos do FMD entre 2019 e 2021 foi a outorga do Estacionamento Rotativo, representando 64,8% do total das receitas do fundo. A receita com alienação de imóveis representa somente 6,0% das receitas. 74,2% das receitas do fundo foram auferidas em 2020.

Confrontando as receitas contabilizadas com as informadas pela Secretaria Executiva, constatou-se que não foram contabilizadas como Receitas do FMD as receitas de caução relativas à venda dos imóveis cod. 21, 22 e 25 da Lei Municipal 17.216/19, nos valores de R\$ 292,5 mil em 2020 e R\$ 663 mil em 2021, totalizando R\$ 955,5 mil. Tais receitas foram reconhecidas como receitas extraorçamentárias.

De acordo com a Secretaria Executiva, nos editais de alienação de imóveis, é exigida a caução como requisito de habilitação para o certame no valor de 5% do valor do imóvel. Feita a concorrência, o vencedor pode abater do lance ofertado o valor já recolhido. Caso a empresa ou pessoa que a tenha recolhido desista de participar da Concorrência ou dela não seja vencedora, poderá solicitar a devolução da caução. Em todas as alienações realizadas pela Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias só houve um pleiteante para cada bem alienado. Sendo assim, preenchidos os requisitos exigidos pelo Edital, esses participantes foram vencedores e descontou-se de suas ofertas os valores recolhidos a título de caução.

3.4. Investimentos com Recursos do FMD (execução orçamentária)

De acordo com informações da Secretaria Executiva, foram aprovadas as seguintes aplicações de recursos do FMD de 2017 a 2021:

Quadro 05 – Aplicações de Recursos do FMD aprovados pelo CMDP Em R\$

Secretaria	Reunião CMDP	Valor	Objeto
SMSUB	8º Reunião/2019	84.500.000	Recapeamento de vias
SIURB	8º Reunião/2019	12.600.000	Manutenção e recuperação de 50 pontes, viadutos, passarelas e/ou túneis
SMSUB	5º Reunião/2020	75.000.000	Acessibilidade - Melhoria de Calçadas
SMSUB	6º Reunião/2020	120.013.718	Recapeamento de vias
SMT	6º Reunião/2020	20.602.376	Concorrência para a contratação de serviços especializados para construção de aproximadamente 38 km de ciclovias (melhorias no pavimento e sinalização)
SMSUB	6º Reunião/2020	20.000.000	Obras de requalificação e ampliação de ciclofaixas (apoio à SMT na execução de obras de requalificações e implantações das ciclofaixas)
SMT/CET	7º Reunião/2020	12.300.000	Construção de ciclovias

SMT/CET	7º Reunião/2020	71.508.586	Sinalização para projetos de ciclovias, corredores de ônibus e recapeamento de ruas
SMT/COHAB	7º Reunião/2020	13.283.582	Construção de ciclovias
SMT/SPTRANS	7º Reunião/2020	35.385.181	Implantação e requalificação de faixas exclusivas e corredores de ônibus
SMSUB	7º Reunião/2020	30.000.000	Recapeamento de vias
SIURB	1º Reunião/2021	5.634.655	Inspeção especial e recuperação de pontes e viadutos
SMT	1º Reunião/2021	17.402.827	Requalificação de ciclofaixa
SMT	1º Reunião/2021	17.992.991	Construção e Requalificação de Ciclovia
SMSU	1º Reunião/2021	26.704.094	Despesas de pavimentação e recapeamento de vias
SMSUB	1º Reunião/2021	11.115.887	Obras de recapeamento e pavimentação em execução
SMT	1º Reunião/2021	21.472.293	Subsidiar a contratação de empresa para implantação de ciclovias na Cidade de São Paulo
SMT	1º Reunião/2021	7.830.060	Implantação de ciclovias e requalificação de corredores de ônibus
SMT	1º Reunião/2021	12.544.101	Implantação de ciclovias e requalificação de corredores de ônibus
SMT	1º Reunião/2021	21.564.145	Implantação de ciclovias e requalificação de corredores de ônibus
SMT	1º Reunião/2021	9.734.444	Implantação de ciclovias e requalificação de corredores de ônibus
Total		647.188.942	

Fonte: informações da Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias.

Do valor total de R\$ 647,2 milhões de investimentos aprovados pelo CMDP, foram empenhados R\$ 476,5 milhões, sendo que a maior parte foi empenhada em 2020 (63,3% do total empenhado). Foi observado um grande volume de empenhos cancelados, representando 38,7% dos empenhos. As informações apresentadas pelas principais unidades orçamentárias (SMSUB e SMT) para o alto volume de cancelamentos foram sintéticas, de modo que não foram evidenciadas as devidas justificativas.

O Quadro 09 detalha os investimentos do fundo por projeto/atividade. A maior parte dos recursos do FMD (42,1%) foi investida em Pavimentação e Recapeamento de Vias.

Quadro 06 – Empenho por Projeto/Atividade

Em R\$

Valores Empenhados	2019	2020	2021	Total	%
Projetos de Transporte Oriundos de Recursos de Desestatizações e Parcerias	82.657.348	-	-	82.657.348	17,3
Construção de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas	-	49.878.762	8.495.009	58.373.771	12,2
Inspeção de Obras de Artes Especiais - OAE	-	5.433.119	-	5.433.119	1,1
Pavimentação e Recapeamento de Vias	-	132.877.200	39.656.411	172.533.610	36,2
Projetos de Mob. Urb. de Rec. de Desestatizações e Parcerias	-	76.213.171	-	76.213.171	16,0
Reforma e Acessibilidade em Passeios Públicos	-	37.477.738	-	37.477.738	7,9
Ampliação, Reforma e Requalificação de Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas	-	-	34.108.247	34.108.247	7,2
Ampliação, Reforma e Requalificação nas Áreas de Parada e Plataforma de Embarque de Faixa Exclusiva de Ônibus	-	-	9.734.444	9.734.444	2,0
Total	82.657.348	301.879.990	91.994.111	476.531.449	100

Fonte: Relatório Empenho Detalhado do SOF.

O FMD teve receita de R\$ 1,0 bilhão e foram empenhados, liquidados e pagos somente R\$ 291,2 milhões. A diferença para o saldo bancário de R\$ 423,7 milhões são as desvinculações realizadas em 2020 e 2021 no valor total de R\$ 297,6 milhões.

O quadro abaixo detalha as fontes de recursos utilizadas desde a criação do FMD:

Quadro 07 - Empenhado por fonte

						Em R\$
Fonte	Descrição Fonte	2019	2020	2021	Total	%
8	Tesouro Municipal - Recursos Vinculados	82.657.348	301.879.990	80.878.224	465.415.562	96,2
10	Alienação de Bens/Ativos	-	-	11.115.887	11.115.887	3,8
Total		82.657.348	301.879.990	91.994.111	476.531.449	100

Fonte: SOF.

Quase a totalidade dos investimentos do FMD são realizados com recursos da fonte 08 (Tesouro Municipal – Recursos Vinculados).

3.5. Controle Interno

A interação entre o CMDP e a Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias funciona da seguinte forma:

O CMDP estabelece quais serão as prioridades nas desestatizações/concessões e define quais processos de concessão/desestatização serão iniciados. A Secretaria Executiva faz os encaminhamentos e executa os procedimentos operacionais necessários ao andamento da concessão/desestatização definida pelo CMDP. Periodicamente, apresenta o andamento dos projetos ao CMDP. Em resumo, o CMDP define as prioridades e início dos projetos e a Secretaria Executiva faz a gestão dos projetos (de onde serão originadas as receitas do fundo), mantendo o controle de todos os projetos em andamento, assim como das receitas auferidas pelo fundo. Todas as informações solicitadas foram fornecidas sem dificuldades.

Por outro lado, os investimentos são definidos principalmente em âmbito de SF, que considera a composição dos fundos à disposição do município e decide qual fonte de recursos mais adequado para cada gasto/investimento. Depois que a JOF define quais investimentos serão realizados com recursos do FMD, a aplicação é submetida à aprovação do CMDP. Os integrantes do JOF e CMDP são praticamente os mesmos (a maioria dos integrantes do CMDP

faz parte da JOF), portanto, a decisão da utilização dos recursos é tomada em âmbito de JOF, passando pelo CMDP somente para assinatura.

A execução orçamentária na SF é feita pela COADM. Ela recebe do CMDP a programação dos gastos e faz uma nota de reserva com transferência (empenho é feito por um órgão, no caso o FMD, e a execução é feita pelo órgão que recebe o recurso). Em função desta característica, as informações a respeito do detalhamento da execução orçamentária ficam pulverizadas entre os diversos órgãos que receberam recursos do fundo.

Além da dificuldade de obtenção de informações em função da pulverização já citada, pode-se observar que o grande percentual de cancelamentos de empenhos também evidencia uma deficiência no planejamento do que será executado em cada exercício.

Tendo em vista todas as áreas envolvidas na gestão do FMD, foi encontrada dificuldade em obter informação organizada e detalhada sobre as movimentações e gestão do fundo. Para cada quadro elaborado pela Auditoria e para a obtenção de informações consolidadas, foi necessário entrar em contato com áreas diferentes, por vezes sendo informado que outra área deveria ser demandada para aquela situação específica.

4. CONCLUSÃO

Diante dos exames efetuados acerca da conformidade legal, controles internos e execução orçamentária e financeira do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (FMD), constatou-se o seguinte apontamento:

4.1. Os controles internos relativos à execução orçamentária estão deficientes, com planejamento desorganizado da aplicação de recursos, evidenciado pelo grande número de empenhos cancelados e falta de centralização da informação relativa ao FMD (subitens **3.4** e **3.5**).

Em 03.03.22

FERNANDA GALVÃO BONILHA
Agente de Fiscalização

De acordo, em 09.03.22.

GUSTAVO FELIPE RIPPER C.T. DE SOUZA
Supervisor de Equipe de Fiscalização e
Controle I

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I

RP.: RS