

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2019/08534.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI).

2.2. Objetivo

Verificar se os recursos recebidos foram aplicados com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas na legislação, se os controles são adequados, e se os demonstrativos contábeis e fiscais estão corretos e foram devidamente divulgados (Contas de 2019).

2.3. Unidade Fiscalizada

Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.

2.4. Período da Realização

24.08.2020 a 06.10.2020.

2.5. Período de Abrangência

Janeiro a dezembro de 2019.

2.6. Equipe Técnica

Luiz Amado Garcia Pereira Dias

TC nº 921.

2.7. Procedimentos

- Extração de relatórios nos sistemas de informação da PMSP e no sistema Ábaco.
- Análise de processos físicos e eletrônicos.
- Análise da Lei Orçamentária Anual.
- Confrontação dos dados da execução orçamentária da despesa com o Plano Anual de

Investimentos.

- Entrevista com gestores do FMSAI.
- Comparação da estrutura dos relatórios contábeis e fiscais com os modelos propostos na LF nº 4.320/64 e nos manuais normativos (MCASP 8ª edição e MDF 9ª edição).
- Apuração dos prazos e formas de publicação.
- Verificação dos demonstrativos e se esses apresentam correspondência com a situação contábil e financeira do fundo, no que concerne aos aspectos relevantes.
- Apuração dos controles utilizados para gerir as entradas e saídas de recursos e análise se aqueles permitem a imediata aplicação dos recursos.

2.8. Siglas

As siglas utilizadas neste Relatório de Auditoria são as seguintes:

- FMSAI: Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.
- ARSESP: Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo.
- SABESP: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.
- COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.
- COHAB: Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo.
- PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.
- DEA: Despesa de Exercício Anterior.
- MCASP: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
- MDF: Manual de Demonstrativos Fiscais.
- DCASP: Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.
- SUTEM: Subsecretaria do Tesouro Municipal.
- SF: Secretaria Municipal da Fazenda.
- SVMA: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente de auditoria programada com o objetivo de verificar se os recursos do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) foram aplicados em observância às

diretrizes e prioridades estabelecidas na legislação pertinente, se os controles são adequados, e se os demonstrativos contábeis e fiscais estão corretos e foram devidamente divulgados.

3.2. Legislação Aplicável

A Lei Municipal nº 14.934/09 autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, inclusive convênios de cooperação e contrato de programa com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) para as finalidades e nas condições que especifica, e cria o FMSAI.

No parágrafo único do artigo 6º da referida Lei Municipal é definida a finalidade do FMSAI como a de suportar ações de saneamento básico, ambiental e de infraestrutura, cujos recursos, oriundos da destinação de 7,5% da receita líquida auferida pela SABESP no Município de São Paulo, deverão ser aplicados no custeio de obras e serviços relativos à:

- Intervenções em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários e de parcelamento irregular do solo.
- Limpeza, despoluição e canalização de córregos.
- Abertura ou melhoria do viário principal e secundário, vielas, escadarias e congêneres, 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.
- Provisão habitacional para atendimento de famílias 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.
- Implantação de parques e de outras unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água no Município, de reservatórios para o amortecimento de picos de cheias, de áreas de esporte, de obras de paisagismo e de áreas de lazer.
- Drenagem, contenção de encostas e eliminação de riscos de deslizamentos.

- Desapropriação de áreas para implantação das ações de responsabilidade do Fundo.
- Implantação de sistemas de captação, armazenamento e utilização de águas pluviais, subterrâneas e de reuso, observadas as normas legais sanitárias e de saúde pública, em equipamentos públicos e nas áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda.

3.3. Receitas Arrecadadas

Conforme a Lei Municipal nº 14.934/09, as receitas do FMSAI são constituídas pelos recursos provenientes de:

- 7,5% (sete e meio por cento) sobre a receita auferida pela SABESP a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo, deduzidos a COFINS e o PASEP, além das eventuais inadimplências dos órgãos da Administração Direta, Fundações e Autarquias do Município.
- Dotações orçamentárias a ele especificamente destinadas.
- Créditos adicionais a ele destinados.
- Doações, reembolsos, legados ou subvenções de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou internacionais.
- Rendimentos obtidos com a aplicação de seu próprio patrimônio.
- Outras receitas eventuais.

Verificou-se que no período de abrangência deste relatório, que se estendeu dos meses de janeiro a dezembro de 2019, foram auferidas as seguintes receitas pelo FMSAI:

Quadro 01 – Receitas do FMSAI

Em R\$

MÊS	Recursos da Sabesp	Aplicações Financeiras	Outras Receitas	Total
Jan/19	-	1.009.307,18	-	1.009.307,18
Fev/19	-	729.126,61	-	729.126,61
Mar/19	-	639.064,27	-	639.064,27
Abr/19	121.511.795,45	1.164.284,75	-	122.676.080,20
Mai/19	122.416.225,69	1.406.984,19	2.222.530,58	126.045.740,46
Jun/19	-	1.286.936,59	-	1.286.936,59
Jul/19	-	1.320.430,89	-	1.320.430,89
Ago/19	123.430.683,23	1.119.690,57	-	124.550.373,80
Set/19	-	1.339.023,67	-	1.339.023,67
Out/19	-	1.168.273,02	-	1.168.273,02
Nov/19	125.348.305,43	846.247,51	1.837.818,70	128.032.371,64
Dez/19	-	1.060.249,46	-	1.060.249,46
Total	492.707.009,80	13.089.618,71	4.060.349,28	509.856.977,79

Fonte: Balançetes Orçamentários e Financeiros do FMSAI, Extratos Bancários e Demonstrativo da Receita.

Ao longo do exercício de 2019 a SABESP transferiu os recursos definidos no artigo 5º da Lei Municipal nº 14.934/09, no montante de R\$ 492.707.009,80, conforme segue:

Quadro 02 – Transferência das Receitas do FMSAI pela SABESP

Período de Aferição da Receita pela SABESP	Valor da Transferência	Data da Transferência
4º Trimestre de 2018	121.511.795,45	04.04.19
1º Trimestre de 2019	122.416.225,69	16.05.19
2º Trimestre de 2019	123.430.683,23	21.08.19
3º Trimestre de 2019	125.348.305,43	25.11.19
TOTAL	492.707.009,80	

Fonte: Relatórios do FMSAI, da SABESP, e Extratos Bancários.

Trimestralmente a SABESP informa a composição da receita bruta e das deduções previstas. Contudo, constatou-se que a informação fornecida não possui o formato necessário a uma auditoria, contrariando o que estabelece o §3º do artigo 5º da Lei Municipal nº 14.934/09, que para maior clareza transcreve-se:

§3º A SABESP fornecerá trimestralmente a composição da receita bruta e das deduções referidas no §2º deste artigo, em formato passível de auditoria independente, sendo que eventuais compensações, para mais ou para menos, serão realizadas nos trimestres subsequentes.

O último relatório de fiscalização referente aos procedimentos de apuração da receita de água e esgoto pela Sabesp, elaborado pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), contendo a demonstração da receita por ela auferida no município de São Paulo, data de outubro de 2013, compreendendo os dados analisados no período de janeiro a dezembro de 2012.

O estudo realizado já se encontra defasado em função do tempo transcorrido. Assim, o levantamento de dados e a realização de fiscalização/auditoria deveriam ser feitos com uma frequência bem maior, se possível trimestral, no sentido de atender à legislação.

Destaca-se, ainda, que os dados fornecidos pela ARSESP, agência reguladora vinculada ao governo do Estado de São Paulo, deveriam ser auditados por empresa de auditoria independente, atendendo-se assim o prescrito no § 3º do artigo 5º da Lei Municipal nº 14.934/09.

3.4. Despesas Realizadas

De acordo com o inciso I, do artigo 2º do Regimento Interno do Conselho Gestor do FMSAI, cabe a este deliberar e decidir sobre a aplicação dos recursos do Fundo, bem como aprovar anualmente seu “Plano de Investimentos”, observando as diretrizes e prioridades estabelecidas na Lei Municipal nº 14.934/09, de acordo com o previsto no Plano Municipal de Saneamento.

Em 26.02.2019, o Conselho Gestor do FMSAI aprovou, através da Resolução nº 69, o Plano de Investimentos do exercício de 2019. Nessa ocasião foi apresentado um quadro resumo com o plano aprovado, destinando recursos do FMSAI para programas que se enquadram nas aplicações definidas no parágrafo único do artigo 6º da Lei Municipal nº 14.934/09. Verifica-se, contudo, que após sucessivas anulações e suplementações de recursos, em 05.12.19, através da Resolução nº 77, aprovou-se o Plano de Investimentos Modificado do exercício de 2019, conforme segue:

Quadro 03 – Plano de Investimentos Original e Modificado do FMSAI				Em R\$
Secretarias	Programas	Projetos e Atividades	Resolução 69	Resolução 77
SEHAB	Urbanização de Favelas	Projetos e Obras	20.073.001,27	26.108.560,69
		Serviços Tec. Especializados de Terceiros	11.556.684,03	12.654.563,46
	Mananciais	Projetos e Obras	61.786.188,04	99.622.013,60
		Serviços Tec. Especializados de Terceiros	17.694.906,84	20.722.713,89
	Regularização Fundiária	Projetos e Obras	5.495.000,00	3.306.215,57
		Serviços Tec. Especializados de Terceiros	26.945.322,73	33.520.750,41
	Construção de Unid. Habit.	Projetos e Obras	47.154.897,86	50.204.000,65
		Serviços Tec. Especializados de Terceiros	41.397.881,69	47.523.660,02
		Indenização por Benfeitorias	2.000.000,00	-
		Aquisição de Áreas	-	14.022.000,00
	DEA-Regularização Fundiária		687.502,98	687.502,98
	DEA-Urbanização de Favelas		446.343,60	446.343,60
	DEA-Mananciais		2.011.811,96	431.216,14
Subtotal			237.249.541,00	309.249.541,01
SIURB	Intervenções em Drenagens	Projetos e Obras	-	104.117.356,00
		Serviços Tec. Especializados de Terceiros	-	28.651.719,48
		Pagamentos Indenizatórios	-	652.835,77
		Indenização por Benfeitorias	-	801.000,00
		Aquisição de Áreas	-	64.238.556,00
	DEA-Intervenções em Drenagens		-	4.099.142,78
Subtotal			62.375.900,00	202.560.610,03
SMSUB	Intervenções em Drenagens	Projetos e Obras	4.374.379,85	5.199.955,21
	Área de Risco Geológico	Projetos e Obras	18.673.788,15	28.007.187,90
		Sentenças Judiciais	-	12.682.760,70
Subtotal			23.048.168,00	45.889.903,81
SVMA	Construção de Parques	Projetos e Obras	-	4.912.543,24
		Aquisição de Áreas	-	12.805.459,09
	Ampliaç. e Reforma de Parques	Projetos e Obras	-	13.182.995,36
Subtotal			11.024.060,06	30.900.997,69
TOTAL			333.697.669,06	588.601.052,54

Fonte: Resolução nº 69, de 26.02.2019 e Resolução nº 77, de 05.12.2019, do Conselho Gestor do FMSAI.

Constatou-se que a Resolução nº 69, muito embora tenha sido elaborada em 26.02.2019, portanto, já com o exercício de 2019 em curso, reservou valores globais para SIURB e para SVMA, sem a devida definição de programas e projetos, infringindo, dessa forma, o art. 11, da Lei Municipal nº 14.934, de 18.06.2009, em seus incisos I e VI.

A Resolução nº 77, de 05.12.2019, elaborada no final do exercício, estabeleceu o plano de investimentos definitivo para o exercício de 2019. Contudo, de acordo com o art. 11, inciso I, da Lei Municipal nº 14.934/09, que instituiu o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura, compete ao Conselho Gestor aprovar anualmente o plano de aplicação de recursos do Fundo, com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas na Lei, e de acordo com o previsto no Plano Municipal de Saneamento, não havendo, portanto, previsão legal para modificações do Plano de Investimentos, ao longo, e muito menos ao final do exercício, caracterizando não um planejamento, mas sim um referendo às despesas realizadas no exercício.

Destaca-se, ainda, o estabelecimento de valores para pagamento de DEAs, ou seja, despesas de exercícios anteriores não previstas nos planos de investimentos dos respectivos exercícios, infringindo, dessa forma, o art. 11, da Lei Municipal nº 14.934, de 18.06.2009, em seus incisos I e VI.

Comparando o Plano de Investimento Original do FMSAI para o exercício de 2019 com os pagamentos realizados, segundo posição extraída do sistema Ábaco, tem-se o seguinte:

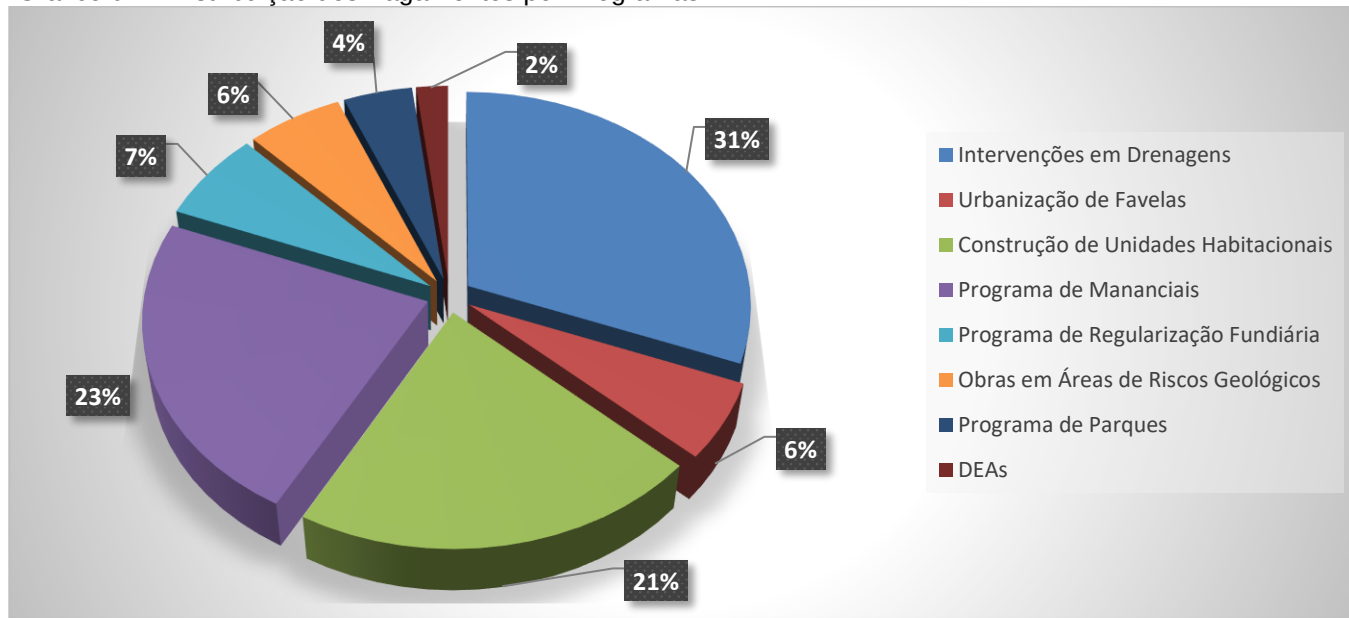
Quadro 04 – Comparativo entre o Plano Original e os Pagamentos Realizados pelo FMSAI

Programas, Projetos e Atividades	Plano Original	Pagamentos	%
Intervenções em Drenagens	4.374.379,85	131.700.260,82	3.010,72
Urbanização de Favelas	31.629.685,30	24.936.927,30	78,84
Construção de Unidades Habitacionais	90.552.779,55	91.649.161,39	101,21
Programa de Mananciais	79.481.094,88	97.848.623,24	123,11
Programa de Regularização Fundiária	32.440.322,73	29.069.758,89	89,61
Obras em Áreas de Riscos Geológicos	18.673.788,15	25.578.522,81	136,98
Programa de Parques	-	18.339.954,46	-
Valores Reservados sem Aplicações Definidas	73.399.960,06	-	-
DEAs	3.145.658,54	8.444.689,81	268,46
DEA- Obras em Áreas de Riscos Geológicos	-	957.485,64	-
DEA-Construção de Unidades Habitacionais	-	1.841.108,67	-
DEA-Regularização Fundiária	687.502,98	687.502,98	100,00
DEA-Urbanização de Favelas	446.343,60	446.343,60	100,00
DEA-Mananciais	2.011.811,96	431.216,14	21,43
DEA-Intervenções em Drenagens	-	4.081.032,78	-
TOTAL	333.697.669,06	427.567.898,72	128,13

Fonte: Resolução nº 59, de 06.12.2017, do Conselho Gestor do FMSAI e Sistema Ábaco, em 11.09.19.

Numa representação gráfica dos pagamentos realizados por programas, tem-se:

Gráfico 01 – Distribuição dos Pagamentos por Programas



Fonte: Sistema Ábaco, em 11.09.20.

3.5. Demonstrativos Contábeis do FMSAI

O Decreto Municipal nº 56.313/15 dispõe sobre procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta e pelos Fundos Municipais para o fechamento financeiro e contábil, mensal e anual, e para a conformidade da execução orçamentária, bem como estabelece a forma de apresentação dos relatórios e demonstrativos decorrentes da execução orçamentária e financeira.

A Portaria SF nº 266/16, de 06.10.16, estabelece para os fundos a elaboração, divulgação e publicação obrigatórias dos Balancetes Financeiros e Orçamentários. O prazo para essa publicação vai até o dia 30 (trinta) do mês subsequente àquele a que se referem os demonstrativos, § 1º, do art. 4º que, para maior clareza, transcreve-se:

Art. 4º - Os Responsáveis pela prestação de contas dos Fundos Municipais deverão elaborar, divulgar e publicar, mensalmente e anualmente, os seguintes demonstrativos contábeis:
[...]

§ 1º O Balancete Financeiro e o Balancete Orçamentário de que tratam os incisos I e II deste artigo deverão ser publicados mensalmente, até o dia 30 (trinta) do mês subsequente àquele a que se referem.

Na análise da estrutura dos Balancetes Financeiro e Orçamentário de dezembro de 2019, comparando com os modelos propostos na LF nº 4.320/64 e nos manuais normativos (MCASP 8ª edição e MDF 9ª edição), não foram encontradas inconsistências ou distorções relevantes.

Apresenta-se a seguir as datas previstas para as publicações dos balanços financeiros e orçamentários e as datas das efetivas publicações.

Quadro 05 – Publicações dos Balanços

Meses	Data Prevista	Data da Publicação
Jan/19	28.02.19	19.02.19
Fev/19	30.03.19	14.03.19
Mar/19	30.04.19	10.04.19
Abr/19	30.05.19	15.05.19
Mai/19	30.06.19	15.06.19
Jun/19	30.07.19	19.07.19
Jul/19	30.08.19	14.08.19
Ago/19	30.09.19	14.09.19
Set/19	30.10.19	17.10.19
Out/19	30.11.19	14.11.19
Nov/19	30.12.19	24.12.19
Dez/19	30.01.20	22.01.20

Fonte: Publicações dos Balanços Financeiros e Orçamentários no DOC.

Conforme demonstrado no **Quadro 05**, não ocorreram atrasos nas publicações dos balanços relativos aos meses de janeiro/19 a dezembro/19.

3.6. Conciliação Bancária

Não foram encontradas inconsistências a partir do exame efetuado nos extratos bancários e nos registros contábeis do mês de dezembro de 2019, evidenciando que os controles internos são adequados, no que se refere a esse item.

3.7. Inadimplência dos Órgãos da Administração Direta

Conforme a definição contida no inciso I do art. 5º da Lei Municipal nº 14.934/09, o repasse de 7,5% aplicados sobre a receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento

de água e esgoto sanitário no Município de São Paulo, transferido ao FMSAI, sofre a dedução das eventuais inadimplências dos órgãos da administração direta, fundações e autarquias do Município.

De acordo com o levantamento contendo os dados relativos à inadimplência da PMSP junto à SABESP, encontravam-se vencidos, em 31.12.19, os seguintes valores:

Quadro 06 – Inadimplência da PMSP Em R\$

Contas vencidas da PMSP com a SABESP	Valor da Inadimplência
2012	9.892,91
2017	1.761,43
2018	12.559.404,04
Jan/19	43.661,78
Fev/19	219.104,51
Mar/19	166.654,62
Abr/19	318.548,71
Mai/19	256.296,20
Jun/19	115.947,43
Jul/19	5.605,27
Ago/19	105.611,98
Set/19	1.025.453,65
Out/19	1.780.001,58
Nov/19	62.077,06
Dez/19	1.841.916,81
TOTAL	18.511.937,98

Fonte: Relatório do FMSAI.

Tais valores vêm sendo descontados dos repasses transferidos ao FMSAI, em função dos atrasos no pagamento de contas de água e esgoto pelos diversos órgãos da PMSP. Dessa forma, verifica-se que ocorreu um desvio de finalidade, uma vez que no parágrafo único do artigo 6º da Lei Municipal nº 14.934/09 não consta como finalidade do FMSAI o pagamento de contas em atraso da PMSP, que deveriam ser quitadas com os recursos previamente aprovados no orçamento geral do Município.

3.8. Responsável pelas Informações

Ivan Shirahama Loureiro de Lima – RF nº 806.696-5 - Secretário Executivo do FMSAI.

4. CONCLUSÃO

Verificados os atos praticados na aplicação dos recursos frente às diretrizes e prioridades estabelecidas na legislação pertinente, a adequação dos controles, além da elaboração e

publicação dos demonstrativos contábeis e fiscais, observaram-se as seguintes infringências na gestão do FMSAI no exercício de 2019:

4.1. A forma como a SABESP vem informando a composição da receita bruta e das deduções previstas não possui o formato necessário a uma auditoria, contrariando o que estabelece o §3º do artigo 5º da Lei Municipal nº 14.934/09 (subitem **3.3.**).

4.2. As modificações ocorridas ao longo do exercício de 2019 no Plano de Aplicações de Recursos infringem o disposto no art. 11, inciso I da Lei Municipal nº 14.934/09, que estabelece a frequência anual para a elaboração do Plano, não havendo, portanto, previsão legal para modificações do Plano de Investimentos ao longo do exercício (subitem **3.4.**).

4.3. A Resolução nº 69, muito embora tenha sido elaborada em 26.02.2019, portanto, já com o exercício de 2019 em curso, reservou valores globais para SIURB e para SVMA sem a devida definição do investimento, infringido, dessa forma, os incisos I e VI do art. 11 da Lei Municipal nº 14.934, de 18.06.2009 (subitem **3.4.**).

4.4. O estabelecimento de valores para pagamento de DEAs, ou seja, despesas de exercícios anteriores não previstas nos planos de investimentos dos respectivos exercícios, infringe o art. 11 da Lei Municipal nº 14.934/09, em seus incisos I e VI (subitem **3.4.**).

4.5. A utilização de recursos do FMSAI para pagamento de contas de água e esgoto de diversos órgãos da PMSP, em infringência ao definido no parágrafo único do artigo 6º da Lei Municipal nº 14.934/09, que estabelece as finalidades de aplicação dos recursos do fundo (subitem **3.7.**).

Em 07.10.20.

LUIZ AMADO GARCIA PEREIRA DIAS
Agente de Fiscalização

RICARDO DOS SANTOS DE SOUZA
Supervisor de Equipes de Fiscalização 13

R.P.: PJLM

LAGPD/