TC nº 72-002.300.10-41

AUDITORIA PROGRAMADA. SMSP. Avaliar os resultados alcançados na execução do Programa 0309 e o atendimento das metas estabelecidas. PAF 2009. Revitalização de Bairros. CONHECIDA. Votação unânime.

2.754ª Sessão Ordinária

Transito em julgado: 02/03/2015

A C Ó R D Ã O

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

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Auditoria.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que se oficie à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e às Subprefeituras relacionadas, encaminhando-se cópia do relatório e voto do Relator, bem como deste Acórdão.

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

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

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

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 23 de julho de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se, nos autos do TC nº 2.300/10-41, de Auditoria Programada prevista no PAF - Plano Anual de Fiscalização de 2009, iniciada com a emissão da Ordem de Serviço nº 2009.01290.1, estabelecida para avaliar os resultados alcançados na execução do Programa 0309 – Revitalização de Bairros e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, junto à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e às Subprefeituras.

A realização da presente se deu no período de 01/09/2010 a 05/10/2010, face ao exercício de 2009.

Os procedimentos adotados nesta Auditoria se subdividiram em:

a) Levantamento dos dados orçamentários e financeiros;

b) Simulação de amostras, incluindo Subprefeituras, para serem analisadas;

c) Levantamento dos processos administrativos das Unidades da amostra;

d) Elaboração do Programa de Auditoria.

O Programa 0309 – Revitalização de Bairros tem como objetivo tornar os bairros adequados à sua utilização e aprazíveis à população, através da reestruturação, pavimentação e recapeamento das vias e logradouros públicos locais, bem como disciplinar a utilização dos bens públicos disponíveis à população, inclusive das áreas de proteção aos mananciais.

Com base nas diligências realizadas, na avaliação dos controles existentes, no exame da documentação de suporte, na legislação pertinente e na consulta aos bancos de dados, foram elaborados o relatório de folhas 50 a 80 e os Anexos de 01 a 04 (folhas 18 a 49), sendo a conclusão relativa à avaliação do Programa Revitalização de Bairros apresentada no item 4 do referido relatório, nos seguintes termos:

"4.1 Das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento e o atendimento destas:

a) *Houve disparidades entre as metas físicas previstas no Plano Plurianual (PPA) 2006/2009 e o realizado no exercício de 2009, havendo tanto casos de realização muito acima do planejado, como casos de efetivação muito aquém do esperado* ***(item 3.4);***

b) *A análise do cumprimento das metas por Subprefeitura é prejudicada pela falta deste detalhamento (****item 3.4****);*

c) *Para a consecução das metas estabelecidas no PPA, em 2009, foi liquidado o equivalente a 52,0% (cinquenta e dois por cento) do valor total orçado para o Programa 0309 -* ***R$ 283.689.639,65*** *(duzentos e oitenta e três milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, seiscentos e trinta e nove reais e sessenta e cinco centavos) - de um total de* ***R$ 545.676.285,61*** *(quinhentos e quarenta e cinco milhões, seiscentos e setenta e seis mil, duzentos e oitenta e cinco reais e sessenta e um centavos), conforme detalhado no* ***item 3.5****;*

d) *Foram congelados o equivalente a 30,7% (trinta vírgula sete por cento) -* ***R$ 167.658.055,77*** *(cento e sessenta e sete milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, cinquenta e cinco reais e setenta e sete centavos) dos recursos do Orçamento atualizado para o Programa 0309 durante o exercício de 2009* ***(item 3.5)****;*

e) *Foram efetivamente aplicados para a consecução das metas previstas no PPA em 2009 o equivalente a 74,7% (setenta e quatro vírgula sete por cento) dos recursos disponíveis para o Programa 0309, representando 51,7% (cinquenta e um vírgula sete por cento) do Orçamento atualizado* ***(item 3.5)****;*

4.2 Dos Principais Projetos/Atividades do Programa 0309

f) *As principais Atividades do Programa 0309 foram: (1170) Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros e (2341) Manutenção de Vias, Logradouros e Áreas Públicas, totalizando 64,4% (sessenta e quatro vírgula quatro por cento) -* ***R$ 351.845.130,69*** *(trezentos e cinquenta e um milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil, cento e trinta reais e sessenta e nove centavos) do Orçamento total (****item 3.5****);*

g) *Foram congelados o equivalente a 30,2% (trinta vírgula dois por cento) dos recursos para as atividades (1170) Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros e (2341) Manutenção de Vias, Logradouros e Áreas Públicas e aplicados o equivalente a 54,6% (cinquenta e quatro vírgula seis por cento) -* ***R$ 192.140.372,90*** *(cento e noventa e dois milhões, cento e quarenta mil, trezentos e setenta e dois reais e noventa centavos) do Orçamento total (****item 3.5.1****);*

4.3 Quanto à execução da Atividade 1170 – Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros

h) *Foram congelados durante o exercício de 2009 o equivalente a 40% (quarenta por cento) dos recursos do orçamento atualizado, sendo que as Subprefeituras que tiveram maior impacto em relação ao seus orçamentos foram: Pinheiros com 79,5% (setenta e nove vírgula cinco por cento) , São Mateus com 74,6% (setenta e quatro vírgula seis por cento) , Sé com 70,6% (setenta vírgula seis por cento) e Pirituba/Jaraguá com 50,7% (cinquenta vírgula sete por cento) (****item 3.6.3.a****);*

i) *Do conjunto das 31 Subprefeituras e da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras - SMSP deixaram de ser aplicados 45,8% (quarenta e cinco vírgula oito por cento) dos recursos disponíveis -* ***R$ 41.328.699,79*** *(quarenta e um milhões, trezentos e vinte e oito mil, seiscentos e noventa e nove reais e setenta e nove centavos), enquanto que para a Secretaria Municipal de Coordenação de Subprefeituras e as Subprefeituras que serviram de base na amostra, esse percentual representou 50,3% (cinquenta vírgula três por cento) dos recursos disponíveis -* ***R$ 22.556.568,83*** *(vinte e dois milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e sessenta e oito reais e oitenta e três centavos) –* ***Item 3.6.3.a****;*

j) *A Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras foi a que menos fez uso de seus recursos disponíveis, deixando de aplicar* ***R$ 9.686.670,53*** *(nove milhões, seiscentos e oitenta e seis mil, seiscentos e setenta reais e cinquenta e três centavos), seguida das Subprefeituras da Capela do Socorro -* ***R$ 4.271.599,30*** *(quatro milhões, duzentos e setenta e um mil, quinhentos e noventa e nove reais e trinta centavos), Butantã -* ***R$ 2.115.554,55*** *(dois milhões, cento e quinze mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos), Penha -* ***R$ 1.947.870,75*** *(um milhão, novecentos e quarenta e sete mil, oitocentos e setenta reais e setenta e cinco centavos), M´Boi Mirim -* ***R$ 1.469.743,74*** *(um milhão, quatrocentos e sessenta e nove mil, setecentos e quarenta e três reais e setenta e quatro centavos) e Pirituba/Jaraguá -* ***R$ 1.379.472,64*** *(um milhão, trezentos e setenta e nove mil, quatrocentos e setenta e dois reais e sessenta e quatro centavos) –* ***Item 3.6.3.a****;*

k) *Como justificativa para a sobra de recursos do orçamento, as Subprefeituras de Capela do Socorro (SP-CS), Butantã (SP-BT), Penha (SP-PE) e M'Boi Mirim (SP-MB) informaram tratar-se de recursos liberados em meses próximos ao final do exercício, sem tempo hábil para realizar as licitações;*

l) *Não existe documento formalizando a programação dos trabalhos de manutenção preventiva, sendo este conhecimento retido pelos funcionários mais antigos das Unidades* ***(item 3.7)****;*

4.4 Quanto à execução da Atividade 2341 - Manutenção de Vias, Logradouros e Áreas Públicas

m) *Foram congelados durante o exercício de 2009 o equivalente a 18,5% (dezoito vírgula cinco por cento) dos recursos do orçamento atualizado, sendo que a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e as Subprefeituras de São Mateus, da Penha e da Capela do Socorro foram as que tiveram maior impacto em relação ao seus orçamentos com 25,5% (vinte e cinco vírgula cinco por cento), 23,0% (vinte e três por cento), 22,2% (vinte e dois vírgula dois por cento) e 21,8% (vinte e um vírgula oito por cento), respectivamente, dos recursos congelados (****item 3.6.3.b****);*

n) *Do conjunto das 31 Subprefeituras e da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras foram aplicados 89,4% (oitenta e nove vírgula quatro por cento) dos recursos disponíveis -* ***R$ 116.995.316,47*** *(cento e dezesseis milhões, novecentos e noventa e cinco mil, trezentos e dezesseis reais e quarenta e sete centavos), enquanto que para a SMSP e as Subprefeituras que serviram de base na amostra esse percentual representou 86,7% (oitenta e seis vírgula sete por cento) dos recursos disponíveis para a amostra selecionada -* ***R$ 64.566.214,04*** *(sessenta e quatro milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, duzentos e catorze reais e quatro centavos) –* ***Item 3.6.3.b***

o) *Do conjunto das Subprefeituras selecionadas para análise e da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras deixaram de ser aplicados* ***R$ 9.896.937,97*** *(nove milhões, oitocentos e noventa e seis mil, novecentos e trinta e sete reais e noventa e sete centavos) dos recursos disponíveis, sendo que coube à SMSP o montante de* ***R$ 6.757.509,44*** *– seis milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e nove reais e quarenta e quatro centavos (68,4% - sessenta e oito vírgula quatro por cento) do total não utilizado, seguidos das Subprefeituras da Sé (11,9% - onze vírgula nove por cento) e de M´Boi Mirim (11,0% - onze por cento) –* ***Item 3.6.3.b****;*

p) *A Subprefeitura da Sé informou desconhecer a existência de sobra de recursos do orçamento para a atividade 2341. Já na Subprefeitura de M´Boi Mirim a sobra foi justificada como decorrente da liberação de recursos em meses próximos ao final do exercício, sem tempo hábil para realizar as licitações.*

q) *A maioria das contratações dos serviços ligados à Atividade 2341 – Manutenção de Vias, Logradouros e Áreas Públicas decorre de Atas de Registro de Preços – ARPs, firmadas pela Coordenadoria Geral de Licitações – SMSP/COGEL (****Item 3.6.4****)*

r) *O controle físico-financeiro da execução dos serviços de conservação de logradouros públicos é feito através do Sistema de Acompanhamento Físico Financeiro do Orçamento – SAFOR, normatizado pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP (****Item 3.6.4.a****);*

s) *Relativamente aos serviços de conservação de pavimentos viários, (tapa-buracos) constataram-se, através da Inspeção realizada no TC 72.001.076.10-34, diversas irregularidades nos procedimentos técnicos utilizados pelas equipes contratadas, que prejudicaram tanto a sua qualidade quanto a durabilidade (****Itens 3.6.4.a e 3.12****);*

t) *Não existe documento formalizando a programação dos trabalhos de manutenção preventiva, sendo este conhecimento retido pelos funcionários mais antigos das Unidades* ***(item 3.7)****;*

4.5 Dos Indicadores

u) *Foi normatizado pela Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras o Sistema de Acompanhamento Físico Financeiro do Orçamento – SAFOR, dispondo sobre a centralização das informações referentes à execução dos serviços atinentes ao Programa 0309 (**Itens 3.9 e 3.11**);*

v) *Falta de evidências do desenvolvimento e uso de indicadores que estejam auxiliando na identificação de problemas ou na adoção de ações corretivas que busquem atingir o objetivo do Programa ou o alcance de novos padrões de desempenho (**Item 3.11**);*

4.6 Dos resultados alcançados nas fiscalizações relativas ao Programa 0309

w) *Este Tribunal realizou 11 fiscalizações (Inspeção, Análises e Acompanhamentos de execução contratual), no âmbito das Subprefeituras e da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP, envolvendo as atividades 1170 e 2341 do Programa 0309, pertinentes ao exercício de 2009, tendo sido constatadas diversas irregularidades **(Item 3.12);***

x) *Destacam-se irregularidades técnicas na prestação dos serviços, que prejudicaram a qualidade destes e proporcionaram aumento da remuneração das empresas contratadas **(item 3.12)**;*

4.7 Como proposta de encaminhamento, no intuito de contribuir para a constante melhoria do Programa 0309 – Revitalização de Bairros, tendo por base a fiscalização operacional realizada, consideramos pertinente sugerir à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras que:

y) *As metas do Plano Plurianual - PPA sejam detalhadas por Unidade executora (exemplos: SMSP, Subprefeituras), para permitir a avaliação do desempenho individual **(item 3.4)**;*

z) *Dê maior transparência nas informações constantes no site http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orc_homenew.php, exemplo à folha 04, incluindo os valores dos recursos congelados, para permitir uma melhor análise da execução orçamentária **(itens 3.5, 3.6.2, 3.6.3.a, 3.6.3.b)**;*

aa) *Dê continuidade à elaboração de um manual de procedimentos operacionais dos serviços rotineiramente prestados pelas Subprefeituras (documento atualmente denominado Padronização dos Procedimentos Operacionais) - **(item 3.9)**;*

bb) *Envide esforços para desenvolver minutas de edital padrão para todos os serviços comuns atinentes à atividade 2341 – Manutenção de Vias, Logradouros e Áreas Públicas – do Programa 0309 **(item 3.10)**; e*

cc) *Crie e defina indicadores que permitam avaliar objetivamente o uso dos recursos despendidos no Programa de Revitalização de Bairros com os resultados alcançados* ***(Item 3.11)****.*

4.8 Das boas práticas verificadas pela Auditoria, destacamos:

dd) *A adoção do Sistema de Acompanhamento Físico Financeiro do Orçamento (SAFOR), que consubstancia a utilização de um sistema informatizado para compilar e centralizar as informações sobre o cumprimento das metas físicas* ***(Item 3.9)****; e*

ee) *O uso de Atas de Registro de Preços, através da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras com a sugestão de análise da ampliação destas, a fim de padronizar, agilizar e dar maior mobilidade operacional nas contratações* ***(Item 3.10)****.".*

Regularmente intimada, a Origem encaminhou os esclarecimentos prestados às folhas 112/115 e posteriormente às folhas 124/139, que, novamente, foram objeto de estudo pela fiscalização deste Egrégio Tribunal de Contas, constatando os mesmos apontamentos pela manutenção das conclusões apresentadas no relatório às folhas 112/115, nos seguintes termos:

"A manifestação da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras aborda parte dos comentários constantes do item 4 – Conclusão do relatório de auditoria.

No âmbito das suas competências, a Assessoria Técnica de Planejamento (ATPLAN) e a Assessoria Técnica de Obras e Serviços (ATOS) concordam com a necessidade de se padronizar os procedimentos operacionais dos serviços de rotina prestados pelas Subprefeituras, inclusive com a proposta de ATOS para a constituição de um grupo de trabalho, restando, desta forma, apenas retomar os estudos que foram iniciados no passado. Com relação ao item dos Indicadores é importante ATPLAN continuar com o processo em andamento.

Ressalta-se que não foram apresentados esclarecimentos sobre itens específicos que caberiam a SMSP, a saber:

- *item 4.3 - Quanto à execução da Atividade 1170 – Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros; subitens* ***i / j****;*

- *item 4.4 - Quanto à execução da Atividade 2341 - Manutenção de Vias, Logradouros e Áreas Públicas; subitens* ***m / n/ o****.*

Da mesma forma, ficam sem esclarecimentos e/ou justificativas outros itens da Conclusão que envolveram outras Unidades.".

A Procuradoria da Fazenda Municipal entendeu prescindir o presente de análise axiológica ou de mérito, ante sua natureza documental e opinou pelo conhecimento desta, para registro, bem como dos esclarecimentos da Origem.

Da mesma forma, a Secretaria Geral que acompanhou o parecer exarado pelos órgãos técnicos, no sentido de que a Auditoria Programada em exame encontra-se em condições de ser submetida para conhecimento e deliberação.

É o RELATÓRIO.

VOTO

Trata o presente de Auditoria Programada prevista no PAF - Plano Anual de Fiscalização de 2009, estabelecida para avaliar os resultados alcançados na execução do Programa 0309 – Revitalização de Bairros e o atendimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, junto à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e às Subprefeituras.

O Programa 0309 – Revitalização de Bairros tem como objetivo tornar os bairros adequados à sua utilização e aprazíveis à população, através da reestruturação, pavimentação e recapeamento das vias e logradouros públicos locais, bem como disciplinar a utilização dos bens públicos disponíveis à população, inclusive das áreas de proteção aos mananciais.

Este Tribunal realizou 11 fiscalizações (Inspeção, Análises e Acompanhamentos de execução contratual), no âmbito das Subprefeituras e Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP, envolvendo as atividades 1170 - Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros e 2341 – Manutenção de Vias, Logradouros e Áreas Públicas do Programa 0309, pertinentes ao exercício de 2009, tendo sido constatadas diversas impropriedades técnicas que prejudicaram a qualidade da prestação dos serviços.

Foram efetivamente aplicados para a consecução das metas previstas no PPA em 2009 o equivalente a 74,7% (setenta e quatro vírgula sete por cento) dos recursos disponíveis para o Programa 0309, representando 51,7% (cinquenta e um vírgula sete por cento) do Orçamento atualizado.

Destacamos que, quanto à execução da Atividade 1170 – Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros, do conjunto das 31 Subprefeituras e da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP, deixaram de ser aplicados 45,8% (quarenta e cinco vírgula oito por cento) dos recursos disponíveis, ou seja, R$ 41.328.699,79 (quarenta e um milhões, trezentos e vinte e oito mil, seiscentos e noventa e nove reais e setenta e nove centavos), enquanto que para a SMSP e as Subprefeituras, que serviram de base na amostra desta Auditoria, esse percentual representou 50,3% (cinquenta vírgula três por cento) dos recursos

disponíveis, ou seja, R$ 22.556.568,83 (vinte e dois milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e sessenta e oito reais e oitenta e três centavos).

Quanto à execução da Atividade 2341 – Manutenção de Vias, Logradouros e Áreas Públicas, do conjunto das 31 Subprefeituras e da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras - SMSP foram aplicados 89,4% (oitenta e nove vírgula quatro por cento) dos recursos disponíveis, ou seja, R$ 116.995.316,47 (cento e dezesseis milhões, novecentos e noventa e cinco mil, trezentos e dezesseis reais e quarenta e sete centavos), enquanto que para a SMSP e as Subprefeituras que serviram de base na amostra esse percentual representou 86,7% (oitenta e seis vírgula sete por cento) dos recursos disponíveis para a amostra selecionada, ou seja, R$ 64.566.214,04 (sessenta e quatro milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, duzentos e catorze reais e quatro centavos).

Como justificativa para a sobra de recursos do orçamento, algumas das subprefeituras informaram tratar-se de recursos liberados em meses próximos ao final do exercício, sem tempo hábil para realizar as licitações.

Importante notar que a Auditoria ressaltou não existir documento formalizando a programação dos trabalhos de manutenção preventiva, sendo este conhecimento retido pelos funcionários mais antigos das Unidades.

No intuito de contribuir para a constante melhoria do Programa 0309 – Revitalização de Bairros foi sugerida, pela Auditoria, à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras que:

a) As metas do Plano Plurianual - PPA sejam detalhadas por Unidade executora (ex. SMSP, Subprefeituras), para permitir a avaliação do desempenho individual;

b) Maior transparência nas informações constantes do site;

c) Continuidade à elaboração de um manual de procedimentos operacionais dos serviços rotineiramente prestados pelas Subprefeituras;

d) Envide esforços para desenvolver minutas de edital padrão para todos os serviços comuns atinentes à atividade 2341 – Manutenção de Vias, Logradouros e Áreas Públicas – do Programa 0309;

e) Defina indicadores que permitam avaliar objetivamente o uso dos recursos despendidos no Programa de Revitalização de Bairros com os resultados alcançados.

Diante do caráter instrumental deste feito, **CONHEÇO** da presente Auditoria e **DETERMINO** seja oficiada a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e as Subprefeituras relacionadas, encaminhando-se cópia do relatório, voto e decisão a ser alcançada pelo Plenário.

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

Este é o meu voto, Senhor Presidente.