TC 11.895/2017

AUDITORIA EXTRAPLANO. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Verificação dos recursos recebidos. 1. Necessidade de aprimoramento dos controles. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 11.895/2017 e 5.955/2018.

13ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/011895/2017 e TC/005955/2018, 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, em conhecer da auditoria, visto que atingiu os objetivos propostos, registrando a necessidade de aprimoramento dos controles, uma vez que foi revelada uma queda acentuada em relação à aplicação dos recursos, com redução nominal de 61,90%, em relação ao exercício anterior, mesmo considerando o aumento nominal de 0,24% na arrecadação.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em acolher como determinações as impropriedades e infringências identificadas no Relatório de Auditoria.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

São Paulo, 20 de maio de 2020.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento a auditoria programada realizada para verificar se os recursos recebidos pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano - Fundurb, no exercício de 2017, 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 e abrangeu o período de 01.01.17 a 30.09.17.

De acordo com o art. 337 da Lei Municipal 16.050/14 – Plano Diretor Estratégico (PDE) – e regulamentado pelo Decreto 57.547/16, o Fundurb tem natureza contábil e é vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, tendo por finalidade apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do Plano Diretor Estratégico.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, após análise de toda a documentação, emitiu o Relatório de Auditoria Extraplano e fez apontamentos e sugestões de recomendação no tocante à prestação de contas. Das conclusões alcançadas pela auditoria, destacam-se:

1. ARRECADAÇÃO

A Lei Orçamentária Anual nº 16.608/16 (LOA) previu uma arrecadação de receitas no montante de R$ 264.973.455 para o Fundurb no exercício de 2017. A seguir, apresenta-se a arrecadação realizada, comparada com a realizada em 2016.

Receita	2017	2016	Variação %	Composição 2017 %
Outorga Onerosa	216.851.465	210.396.060	3,07	93,49
Rendimentos de Aplicação em Fundo de Renda Fixa	11.781.740	17.375.008	(32,19)	5,08
Desistência e excesso de depósito judicial em desapropriações	1.063.244	587.313	81,04	0,46
Receita de Remuneração de Depósitos Bancários	323.584	2.908.230	(88,87)	0,14
Outras Receitas	1.932.478	129.501	1.392,25	0,83
Total	231.952.511	231.396.112	0,24	100,00

Fonte: Boletim da Receita por órgão e Fonte – SOF

Verifica-se que, o maior volume de recursos decorre da arrecadação da Outorga Onerosa, que corresponde a uma contraprestação financeira paga à Administração pela aquisição de potencial construtivo adicional que exceda o potencial construtivo básico estabelecido no PDE. Em 2017 a Outorga Onerosa correspondeu a 93,49% dos recursos arrecadados pelo fundo e um incremento nominal de 3,07% quando comparado a 2016.

Cabe observar que as receitas correntes do fundo incorre

a desvinculação de 30% dos recursos, a qual advém da Emenda Constitucional 93/16, regulamentada pelo Decreto Municipal 57.380/16. Até 31.12.17 foi apurado e desvinculado o montante de R$ 3.550.584,57, conforme Portarias SF 200/17 e SF 24/18.

Identificou-se uma variação significativa em "Outras Receitas", em razão de transferências da União, no âmbito do Termo de Compromisso 0425.747-13/2013, no valor total de R$ 1.878.935,42.

1.1 Aplicação dos Recursos

No exercício de 2017, a aplicação total dos recursos correspondeu a aproximadamente 37% das receitas arrecadadas, evidenciando que a aplicação de recursos teve redução nominal de 61,90% em relação ao exercício anterior, quadro abaixo:

	2015	2016	2017	Variação % nominal entre 2016 e 2017
Receitas Arrecadadas	265.504.393	231.396.112	231.952.510	0,24
Despesas Liquidadas	222.334.295	222.365.811	84.727.166	(61,90)
Relação % entre Aplicação dos Recursos e arrecadação	83,74	96,10	36,53	

Fonte: Relatórios Sistema SOF e Ábaco de 30.07.18.

ARRECADAÇÃO X APLICAÇÃO DE RECUROS

Confere a auditoria que o papel finalístico do fundo, que é de fomentar a politica de investimentos, não está sendo cumprido a contento.

Em relação à distribuição dos recursos por projeto e atividade, foram aplicados o montante de R$ 79.127.090,08, na Construção de Habitação de Interesse Social, Urbanização de Favelas, Implantação e Requalificação de Corredores, Regularização Fundiária, Requalificação de Bairros e Centralidades e outros.

1.1.1 Planos Anuais de Aplicação por Secretarias

Os Planos Anuais de Aplicação são os instrumentos de planejamento para a utilização dos recursos do Fundurb pelas Secretarias. Devem ser compostos pelos elementos que caracterizem o objeto pretendido, tais como mapas, fotografias da situação inicial, projetos, processo administrativo, planilha descritiva com ação, programa, projeto/atividade, dotação orçamentária, bem como a programação de execução, cronograma, indicadores, etc.

Aprovados pela Resolução FUNDURB/005/2016 e posteriormente alterados pelas Resoluções FUNDURB/001/2017 a FUNDURB/006/2017, os Planos Anuais de Aplicação de 2017 apresentaram os

seguintes valores:

SECRETARIAS MUNICIPAIS	Orçado (LOA) e Res. 005/16 - Planos de aplicação iniciais	Planos de aplicação atualizados pelas Resoluções 001 a 006 de 2017 (a)	Aplicação dos Recursos em 2017* (b)	Relação % entre a Aplicação e os Planos de Aplicação Atualizados (b/a)	Composição % da Aplicação
Prefeituras Regionais	25.034.878,00	17.631.676,16	0,00	0,00	0,00
Habitação	139.544.510,00	119.045.812,80	64.396.667,85	54,09	76,00
Serviços e Obras	83.560.000,00	55.478.213,26	12.171.675,26	21,94	14,37
Urbanismo e Licenciamento	11.829.067,00	8.676.269,56	3.804.595,36	43,85	4,49
Cultura	5.000.000,00	10.184.755,28	4.354.227,13	42,75	5,14
TOTAL	264.968.455,00	211.016.727,06	84.727.165,60	40,15	100,00

Fonte: Resoluções Fundurb 005/16, 001/17 a 006/17
* Valores Liquidados até 31.12.17. Relatório extraído do Sistema Ábaco em 30.07.18

a) Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB

A SEHAB apresentou os gastos mais expressivos no âmbito do projeto “Construção de Habitação de Interesse Social”, representando 65,60% dos valores liquidados.

Em relação ao projeto de “Regularização Fundiária”, os R$ 3,4 milhões aplicados em “Obras e Instalações” estão relacionados a contratos 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.

Também, foram aplicados outros R$ 2,9 milhões em prestação de serviços técnicos profissionais especializados de consultoria, assessoria, gerenciamento, monitoramento e execução de pesquisas e cadastramento, previstos nos programas e empreendimentos habitacionais de responsabilidade da SEHAB.

No que tange ao projeto “Urbanização de Favelas”, foram aplicados R$ 12,2 milhões em contratos relacionados à execução de obras do Programa de Urbanização de Favelas. Já o restante dos recursos, R$ 3,6 milhões, foi destinado a contratos de prestação de serviços técnicos profissionais especializados de consultoria, assessoria, gerenciamento, monitoramento e execução de trabalho social e engenharia consultiva para o apoio ao gerenciamento e fiscalização, previstos nos programas e Empreendimentos Habitacionais de responsabilidade da SEHAB.

b) Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SMSO

A SMSO, atualmente denominada SIURB, responsável

por aproximadamente 14% da aplicação dos recursos do fundo, aplicou R$ 6,8 milhões no projeto “Implantação e Requalificação de Corredores”.

Parte expressiva dos recursos nesse projeto (R$ 3,1 milhões) foi destinada ao contrato de prestação de serviços de apoio técnico no âmbito do termo de cooperação técnica e estratégica com a SP-Obras.

Ainda, no mesmo projeto, foram aplicados R$ 3,5 milhões na execução de obras dos Empreendimentos 4 (Corredor-Leste-Itaquera) e 6 (Corredor M’Boi Mirim).

No que concerne ao projeto “Intervenções de controle de cheias em bacias de córregos”, foram aplicados R$ 3.1 milhões no contrato de “Execução das obras e serviços de drenagem urbana, no âmbito do PRA – Programa Redução de Alagamentos”.

O restante dos recursos aplicados, 18,09% do total, foi empregado no projeto “Implantação e Requalificação de Terminais de Ônibus Urbanos”, cujo contrato é de execução de obras do programa de mobilidade urbana, compreendendo a execução das obras do empreendimento 10 - Terminal Rodoviário Urbano – Itaquera.

c) Secretaria Municipal da Cultura - SMC

A SMC, responsável por 5,14% da aplicação dos recursos do fundo, aplicou R$ 3.382.525,41em contrato de execução de serviços e obras para restauro do Edifício Sampaio Moreira, localizado na Sé.

Outra parte expressiva, 17,54% dos valores liquidados R$ 764.116,76, foi aplicada na contratação de empresa especializada em sistemas cênicos de teatros para execução de grelhas cênicas fixas para refletores, elementos de cenografia, iluminação de serviço e mezanino metálico, a serem instalados no Espaço Ademar Guerra, localizado no Centro Cultural São Paulo.

d) Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL

A SMUL, responsável por apenas 4,49% da aplicação dos recursos do fundo, aplicou os recursos integralmente no contrato de prestação de serviços de assessoria técnica especializada na execução de nove projetos urbanísticos junto à SP-Urbanismo.

De acordo com a auditoria, não foram identificadas distorções entre os objetos contratados e a previsão constante no artigo 11 do Decreto Municipal nº 57.547/16 e no artigo 339 do PDE (Lei Municipal nº 16.050/14), pela Secretaria Municipal.

1.1.2 Limites Mínimos de Aplicação

O Plano Diretor Estratégico – PDE, em seu art. 340, estabeleceu limites mínimos de aplicação dos recursos em áreas essenciais à política urbanística do município:

> *Art. 340. Os recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão respeitar anualmente o limite de: I – ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, conforme Mapa 4A anexo; II – ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres. § 1º Os recursos especificados no inciso I, que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de um ano, após este prazo, o Conselho Gestor poderá destinar este recurso para subsídio em programas estaduais e federais de provisão de Habitação de Interesse Social. § 2º Os recursos especificados nos incisos I e II do "caput", que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de 2 (dois) anos, após este prazo, o Conselho Gestor poderá dar destinação diversa conforme previsto no art. 339.*

Em 2017, obteve-se o seguinte resultado:

Descrição	Limites Mínimos 30%	Valores Aplicados*	% Aplicado	Valores a serem reservados p/ o exercício seguinte
Aquisição de terrenos p/ produção de HIS[1]	69.585.752,99	12.882.628,61	5,55	56.703.124,38
Implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres[2]	69.585.752,99	9.024.872,14	3,89	60.560.880,85

Observou a auditoria que a aplicação dos recursos ficou muito distante dos limites mínimos de 30%, sendo 5,55% e 3,89% dos valores arrecadados para a aquisição de terrenos para a produção de HIS e a implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres, respectivamente.

Nos casos em que a aplicação dos recursos não atingir os limites, os parágrafos 1° e 2° do art. 340, disciplinam o tratamento a ser dado

para os recursos.

1.2. Controles

O art. 202 do Decreto Municipal nº 57.547/16 deixou a fiscalização dos recursos a cargo das Secretarias que operacionalizam a aplicação, cabendo a estas fazer a prestação de contas ao Conselho Gestor.

Todavia, em que pese a prestação de contas ter ocorrido durante a 1ª reunião ordinária do ano, o Fundurb não observou o período previsto no inciso I do art. 9° do Decreto Municipal 57.547/16. A 12ª Reunião Ordinária foi realizada em 27.11.17, ocorrendo, portanto, um lapso temporal de mais de 4 meses entre as respectivas Reuniões Ordinárias.

Em relação à SMPR, no exercício de 2017 não houve a aplicação de recursos, de modo que o escopo da prestação de contas se torna limitado.

Em relação à prestação de contas da SMC e SMUL, houve apresentação de dados suficientes à compreensão das contas, de modo que não foram identificadas distorções.

Em relação à SMSO, ainda que tenha apresentado os valores gastos a título de Gerenciamento, não explicitou na prestação de contas a quais obras e projetos tais gastos se relacionam, de modo que fica impossibilitado o cálculo do limite de 10% destes gastos em relação a cada obra ou projeto, conforme predispõe o parágrafo 2° do art. 339 da Lei Municipal 16.050/14.

Quanto à SEHAB, os dados orçamentário-financeiros apresentaram divergências entre si e pelo apurado pela auditoria, os quais impede a exata compreensão dos dados apresentados, que é o presumível de um procedimento de prestação de contas.

1.3 Aspectos Contábeis

Importante salientar que todo o processo contábil do Fundurb se dá no âmbito da PMSP, no sistema SOF, de modo que não existe uma escrituração segregada específica para o Fundo, enquanto ente. A arrecadação também é sistematizada pela PMSP, sendo os recursos transferidos periodicamente para que o Fundo realize a execução financeiro-orçamentária.

Nos exames realizados, não foram identificadas distorções nos valores apresentados em relação à documentação de suporte.

No que tange aos prazos de publicação dos demonstrativos contábeis, foi constatado que os Balanços de dezembro/17 e os Balancetes Orçamentário de fevereiro/17 e Financeiro de junho de 2017, foram

publicados de maneira intempestiva, observado no TC 72.011.895/17-48.

2. CONCLUSÃO

A auditoria identificou as seguintes impropriedades e/ou infringências, as quais constam relacionadas no item 4, do TC 5.955/18-74:

2.1 – Os valores aplicados na aquisição de Terrenos para construção de HIS e na Implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres representaram em relação à arrecadação apenas 5,55% e 3,89%, respectivamente, estando muito abaixo dos limites mínimos de 30% estabelecidos nos incisos I e II do art. 340 da Lei Municipal nº 16.050/14 – PDE.

2.2 – Não foi observado o período previsto no inciso I do art. 9° do Decreto Municipal 57.547/16, que determina que reuniões ordinárias do Conselho Gestor ocorram a cada 3 (três) meses, haja vista que a 12ª Reunião Ordinária foi realizada em 27.11.17, ocorrendo, portanto, um lapso temporal de mais de 4 meses em relação à 13ª Reunião Ordinária, realizada em 10.04.18.

2.3 – Os valores apresentados como pagos pela nota técnica da prestação de contas da SMSO foram R$ 431.291,17 a maior do efetivamente ocorrido até a data da 13ª Reunião Ordinária (subitem 3.4).

2.4 – A SMSO não explicitou na prestação de contas a quais obras e projetos se relacionam os gastos com Gerenciamento, conforme determina o parágrafo 2° do art. 339 da Lei Municipal 16.050/14.

2.5 – Os dados orçamentário-financeiros (valores empenhados, liquidados e pagos) apresentados pela nota técnica SEHAB 01/2018 e constantes da apresentação da prestação de contas apresentaram divergências entre si, os quais também divergiram do apurado pela auditoria por meio de sistemas oficiais (SOF e Ábaco).

2.6 – A SEHAB não explicitou na prestação de contas quais obras e projetos foram considerados na apuração dos limites de aquisição de terras e mobilidade, infringindo, dessa forma, o inciso III do art. 24 do Decreto 57.547/16.

2.7 – Os Balanços Orçamentário e Financeiro do mês de dezembro de 2017 foram publicados de maneira intempestiva, em desacordo com o parágrafo 1° do art. 4 da Portaria SF 266/16.

Adicionalmente, é importante destacar que, ainda que não seja uma infringência tipificada, ocorreu uma queda acentuada em relação à aplicação dos recursos, com uma redução nominal de 61,90% em relação ao exercício anterior, mesmo ocorrendo um aumento nominal de 0,24% na

arrecadação. Tal situação evidencia que o papel finalístico do fundo, que é de fomentar a política de investimentos, não está sendo cumprido a contento.

Além disso, como oportunidade de melhoria, recomenda-se que, além de todos os dados requeridos pelo Decreto Municipal nº 57.547/16, as Secretarias apresentem nas prestações de contas outros não expressamente previstos, mas que são essenciais para a compreensão da utilização dos recursos, tais como: a dotação onerada no cálculo dos limites, os períodos exatos a que se referem os dados orçamentário-financeiros apresentados, os valores executados no exercício, os executados com restos a pagar.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, após apreciar os elementos contidos na defesa apresentada pela Origem, manteve seu posicionamento, ratificando todos os apontamentos inicialmente elaborados.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o conhecimento e registro da Auditoria e, subsidiariamente, o acolhimento e o registro dos esclarecimentos da origem, no sentido da legalidade dos procedimentos examinados.

A Secretaria Geral entendeu que foram cumpridos os objetivos da Auditoria Extraplano, que reúne condições de ser submetida à deliberação, para conhecimento e deliberação, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem consideradas pertinentes.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Inicialmente, cumpre esclarecer que, no TC 11895/2017, o procedimento fiscalizatório foi realizado para verificar se os recursos recebidos pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano – Fundurb, no exercício de 2017, foram aplicados com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas na legislação, se os controles são adequados, se os demonstrativos contábeis e fiscais estavam corretos e se haviam sido devidamente divulgados, e abrangeu o período de 01.01.17 a 30.09.17.

Adicionalmente, no TC 5.955/2018, foi realizado um novo período de auditoria que abrangeu período de janeiro a dezembro de 2017.

A instrução dos processos revelou que há necessidade de aprimoramento dos controles e revelou que houve queda acentuada em relação à aplicação dos recursos, com redução nominal de 61,90%, em relação ao exercício anterior, mesmo ocorrendo um aumento nominal de 0,24% na arrecadação.

Após a apreciação de toda a documentação apresentada

pela Origem, os achados de auditoria revelaram impropriedades e infringências, que estão arroladas nos Relatórios da Equipe Técnica.

Sendo assim, conheço das Auditorias Programadas realizadas no Fundo de Desenvolvimento Urbano, posto que atingiram os objetivos propostos e acolho como determinações as impropriedades e infringências identificadas nos Relatórios de Auditoria, constantes das conclusões dos processos em julgamento.

É como voto.