Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-355/2024

Processo	-	TC/006674/2022
Interessada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Auditoria Programada – Adiantamento – Verificação de fornecedores comuns – Verificar "in loco" e por amostragem, a efetiva aplicação dos recursos concedidos mediante regime de Adiantamento, atentando para o cumprimento dos prazos, controle dos recursos, prestação de contas, bem como avaliar o aspecto legal das operações

3.314ª Sessão Ordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. SMS. Verificar a efetiva aplicação dos recursos concedidos mediante regime de Adiantamento, atentando para o cumprimento dos prazos, controle dos recursos, prestação de contas, bem como avaliar o aspecto legal das operações. 1. Os controles internos referentes aos processos de adiantamento são frágeis, em razão da falta de padronização. 2. Não há controles internos em relação a reiterada contratação do mesmo objeto e mesmos fornecedores. 3. Não há procedimento referente a consulta às Atas de Registro de Preços vigentes, fato que pode implicar risco de contratação por preços superiores aos registrados. 4. A padronização de controles internos como elemento essencial para a melhoria da gestão pública, a partir de dados estratégicos fornecidos pelos processos de adiantamento, têm base para identificar demandas, localidades, consumo e estoques de forma a propiciar, sobretudo, a gestão de riscos e ações preventivas, incluindo-se, entre elas a realização de licitações a tempo e modo. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. 1. Regulamente os procedimentos para realização de despesas por meio do regime de adiantamento. 2. Aprimore e/ou a implante um controle interno efetivo na concessão e análise dos adiantamentos, visando atender as disposições legais. Port. SF 77/2019, Manual de Adiantamentos. 3. Efetue levantamento dos principais serviços demandados no intuito de viabilizar a celebração de contratos de manutenção, pois a utilização frequente do regime de adiantamento para a contratação de serviços com a mesma finalidade e mesmos prestadores pode caracterizar fuga ao processo licitatório ou fracionamento de despesas. Votação unânime

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

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 presente Auditoria Programada, para fins de registro, e dos resultados nela alcançados, visto que atingiu o seu objetivo de verificar, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, a conformidade dos controles internos referentes ao regime de adiantamento para pagamento de despesas.

ACORDAM, à unanimidade, considerando os achados de Auditoria, em acolher as propostas de recomendações indicadas no item 7.1 do relatório de peça 6 dos autos nos seguintes termos:

7.1.1. Recomenda-se que a SMS regulamente os procedimentos para realização de despesas por meio do regime de adiantamento;

7.1.2. Recomenda-se o aprimoramento e/ou a implantação de um controle interno efetivo na concessão e análise dos adiantamentos, visando atender as disposições da Portaria nº77/19 da Secretaria de Finanças, bem como as instruções do Manual de Adiantamentos;

7.1.3. Recomenda-se que a SMS efetue um levantamento dos principais serviços demandados no intuito de viabilizar a celebração de contratos de manutenção, pois a utilização frequente do regime de adiantamento para a contratação de serviços com a mesma finalidade e mesmos prestadores pode caracterizar fuga ao processo licitatório ou fracionamento de despesas.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após, cumpridos os trâmites legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor designado, JOÃO ANTONIO e o Conselheiro substituto RUBENS CHAMMAS.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 3 de abril de 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/006674/2022 – **Auditoria Operacional**. Secretaria Municipal da Saúde – **Auditoria Programada** – Adiantamento – Verificação de fornecedores comuns – Verificar "in loco" e por amostragem, a efetiva aplicação dos recursos concedidos mediante regime de Adiantamento, atentando para o cumprimento dos prazos, controle dos recursos, prestação de contas, bem como avaliar o aspecto legal das operações (JT)

RELATÓRIO

Cuida-se de Auditoria Operacional instaurada com o escopo de verificar "in loco" e por amostragem, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, a efetiva aplicação dos recursos concedidos mediante regime de Adiantamento, atentando para o cumprimento dos prazos, controle dos recursos, prestação de contas, bem como avaliar o aspecto legal das operações.

A **Subsecretaria de Controle Externo**, no Relatório de Auditoria Programada (peça 6 – 10/03/2023) especificou que presente procedimento se encontra previsto no Plano Anual de Fiscalização (PAF) e abrange o exercício de 2021.

Em relação ao resultado esperado desta fiscalização, destacou o fortalecimento dos controles internos realizados pela parte responsável, com especial enfoque quanto à existência de fornecedores comuns, ao tipo de despesa e à prévia consulta às Atas de Registro de Preços (ARP) vigentes.

Para tanto, o trabalho fiscalizatório, realizado no período de 28/03/22 a 20/04/22, foi subdividido em 4 (quatro) escopos, a saber:

> 1 - Se a Secretaria Municipal da Saúde implantou o Cartão Controle de Despesas (CCD);
> 2 - Se existem e quais são os procedimentos de controle, verificação da regularidade na aplicação e prestação de contas dos recursos concedidos mediante regime de adiantamento por meio de CCD, em 2021;
> 3 - Se existem controles específicos para identificar a existência de fornecedores em comum, para o mesmo objeto, nos processos de adiantamentos concedidos por meio de CCD e como funcionam;
> 4 - Se existem consultas às atas de Registro de Preços em vigor para os tipos de despesas realizadas e como são registradas.

E os resultados obtidos em cada um dos quatro itens analisados, são os seguintes:

> 3.1 (Q1). O uso do CCD está implantado na SMS;
> 3.2 (Q2). Os controles internos referentes aos processos de adiantamento são frágeis;
> 3.3 (Q3). Não há controles internos no âmbito da SMS em relação a reiterada contratação do mesmo objeto e com os mesmos fornecedores;
> 3.4 (Q4). Não há procedimento referente à consulta às Atas de Registro de Preços vigentes.

Ao final da análise detalhada no referido relatório técnico, a Especializada consolidou os achados e as propostas de recomendações, nos seguintes termos:

> ***"5. CONCLUSÃO***
> *Diante dos exames efetuados e dos achados relatados no item 3, a equipe de auditoria concluiu que os controles internos existentes na SMS referentes aos adiantamentos são frágeis. Ademais, não há procedimento implantado na SMS referente às consultas das Atas de Registro de Preços vigentes.*
> *A reiterada contratação do mesmo objeto e com os mesmos fornecedores comuns não foi verificada no bojo desta auditoria.*
>
> ***6. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO***
> *São exigidos, simultaneamente, três pressupostos para a responsabilização do gestor: ato ilícito na gestão dos recursos públicos, conduta dolosa ou culposa e nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Tendo em vista que, entre as irregularidades apontadas na presente auditoria, não foram constatados os referidos pressupostos para a responsabilização do gestor público, não há que se falar em responsabilização no presente caso.*
>
> ***7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS***
> ***7.1. Propostas de recomendações***
> *7.1.1. Recomenda-se que a SMS regulamente os procedimentos para realização de despesas por meio do regime de adiantamento no âmbito de sua Pasta.*
> *7.1.2. Recomenda-se aprimoramento e/ou a implantação de um controle interno efetivo na concessão e análise dos adiantamentos, visando atender as disposições da Portaria SF nº77/19, bem como as instruções do Manual de Adiantamentos.*
> *7.1.3. Recomenda-se que a SMS efetue um levantamento dos principais serviços demandados no intuito de viabilizar a celebração de contratos de manutenção, pois a utilização frequente do regime de adiantamento para a contratação de serviços com a mesma finalidade ou com os mesmos prestadores pode caracterizar fuga ao processo licitatório ou fracionamento de despesas."*

A Secretaria Municipal da Saúde, devidamente oficiada para ciência e manifestação a respeito do Relatório de Auditoria Programada, encaminhou a resposta de peça 13, da qual se destacam as seguintes informações em relação aos apontamentos da Auditoria:

> **AUD: (Q1) – O uso do CCD está implantado na SMS**
> **SMS:** Não apresentou manifestação abordando o achado
> **AUD: 3.2. – Os controles internos referentes aos processos de adiantamento são frágeis**
> **SMS**: "...com o intuito de aprimorar os procedimentos de controle dos recursos de adiantamento, realizaremos o levantamento dos itens gastos através dos processos de regime de adiantamento e instruiremos as Unidades Hospitalares com objetivo de evitar a fuga de processo licitatório bem como

o fracionamento da contratação de serviços e da aquisição de bens."
AUD: 3.3. – **Não há controles internos no âmbito da SMS em relação a reiterada contratação do mesmo objeto e com os mesmos fornecedores**
SMS: "Em que pese não terem sido encontradas situações que pudessem ser tipificadas como desvirtuação no uso dos adiantamentos no exercício de 2021, com o intuito de aprimorar os procedimentos de controle, ampliaremos os controles internos para detectar possíveis situações semelhantes alertando o titular do adiantamento."
AUD 3.4 – Não há procedimento referente a consulta às Atas de Registro de Preços vigentes
SMS: "...não detectamos na legislação que trata do Adiantamento a obrigatoriedade da prévia consulta a Atas de Registros de Preço para despesa com adiantamento. No entanto, atendendo ao solicitado, instruiremos os responsáveis pelo adiantamento para que efetuem a prévia consulta à ata de registro de preços. Ressaltamos que o adiantamento possui natureza de urgência e emergência, cuja necessidade se agrava quando tratamos de adiantamentos de Unidades Hospitalares, razão pela qual a aquisição via ata de registro de preço, se for o caso, nem sempre é aplicável."

A **Subsecretaria de Controle Externo** (peça 17 – 07/08/2023) analisou as informações prestadas pela Origem e os documentos comprovando o envio de recomendações da SMS para as unidades hospitalares e constatou haver comprometimento da SMS para aprimorar os procedimentos em tela.

Entretanto, essas providências não afastaram as falhas constatadas resultantes da afronta ao art. 37 da CF/88, ao art. 17, § 1º do DM 48.592/07, à Portaria SF nº 77/2019 e ao Manual de Utilização do CCD (Cartão de Controle de Despesas – versão 1.6 de julho/2020) motivos pelos quais a Auditoria manteve as conclusões consignadas no relatório técnico de peça 06.

A **Assessoria Jurídica** (peças 19/20 – 26/10/2023) entendeu pertinentes as propostas e as recomendações da Especializada, considerando que a Administração não goza de livre disposição dos bens públicos que administra e, no caso em comento, deve observar as regras vigentes, de modo a padronizar os procedimentos/controles para realização de despesas por meio do regime de adiantamento, visando à transparência e eficiência nas aquisições efetuadas mediante esse regime.

Por conseguinte, ressaltando que o relatório técnico atingiu o objetivo programado, opinou pelo conhecimento e registro das conclusões alcançadas, sem prejuízo de outras medidas consideradas cabíveis.

Em acréscimo, a Subchefe Jurídica ressaltou, para fins de ponderação, o compromisso afirmado pela Origem (peça 13) de aperfeiçoar os procedimentos de acordo com os parâmetros consignados no relatório técnico.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 23 – 07/11/2023) destacou a relevância dos achados da Auditoria para o aperfeiçoamento da gestão da Administração, ressaltando o compromisso da Origem em efetivar a melhoria dos controles internos.

E, considerando o caráter eminentemente adjetivo e instrumental deste procedimento, requereu seja a presente Auditoria conhecida e registrada, com o posterior encaminhamento, à Origem, das recomendações que se fizerem cabíveis na espécie.

A **Secretaria-Geral** (peças 25/26 – 23/01/2024) acompanhou os relatórios da SCE e o parecer da AJ, ressaltando que, a despeito "dos esforços da Origem, impõe-se a necessidade de melhoria e aperfeiçoamento de suas ações, com o fito de elidir as impropriedades detectadas, prestigiando, por conseguinte, o atendimento ao interesse público."

Ao final, entendeu que a Auditoria Programada em tela atendeu sua finalidade e encontra-se em condições de ser submetida à deliberação do Relator, "sem prejuízo das recomendações e determinações julgadas pertinentes."

É o Relatório.

VOTO

A presente Auditoria Programada teve por objetivo avaliar a adequação dos controles internos dos gastos com adiantamentos bancários, realizados no exercício de 2022, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

Depois de consideradas as informações prestadas pela Origem e pelos Responsáveis, a Auditoria conclui que:

1 - O uso do CCD (Cartão Controle de Despesas) estava implementado.

2 - Os controles internos dos processos de adiantamento se mantinham frágeis em razão da falta de padronização de procedimentos, possibilitando a ocorrência de fuga ao processo licitatório ou ao indevido fracionamento de despesas.

3 - Não havia controle interno relacionado à reiterada contratação do mesmo objeto, com os mesmos fornecedores; e

4 - Não havia consulta às Atas de Registro de Preços vigentes fato que poderia implicar "risco de contratação por preços superiores aos registrados em atas vigentes, com a possibilidade de caracterização de danos ao erário."

Não obstante as referidas constatações, a Auditoria concluiu que "não foram **encontradas situações que pudessem ser tipificadas como desvirtuação no uso dos adiantamentos."**

De sua parte a Secretaria Municipal da Saúde se comprometeu a aprimorar os procedimentos de controle interno das despesas pagas por adiantamento.

Não obstante tal comprometimento, como bem ponderado pela Assessoria Jurídica e pela Secretaria-Geral, as propostas de recomendações feitas pela Auditoria possuem **extrema relevância**

eis que visam **a padronização de controles internos** como elemento essencial para **a melhoria da gestão pública**, especialmente na Área da Saúde que, a partir de dados estratégicos fornecidos pelos processos de adiantamento, têm base para identificar demandas, localidades, consumo e estoques de forma a propiciar, sobretudo, a gestão de riscos e ações preventivas, incluindo-se, entre elas a realização de licitações a tempo e modo.

Essa também têm sido a preocupação do Tribunal de Contas da União, na orientação para melhor atenção aos princípios e mecanismos para o exercício **da governança pública.** Nesse sentido, cite-se o recente Acórdão 2165/2023 prolatado pelo TCU (Plenário 25/10/2023), que censurou a falta de procedimento padronizado no Ministério da Saúde, afetando o planejamento das ações necessárias para aquisição de medicamentos de uso contínuo, em desrespeito ao princípio do estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos.

Com efeito, **o eficaz controle interno** dos processos de adiantamento permite avaliar as despesas com serviços e produtos mais frequentes, respectivas quantidades e fornecedores, imprimindo maior transparência aos gastos e gerando dados mais completos não apenas para embasar o planejamento e ações da Pasta da Saúde, mas, também, para fins de fiscalização por parte deste Tribunal de Contas e, em especial, para melhor controle social da gestão pública municipal.

Em relação **à apontada necessidade de prévia consulta aos preços registrados em Atas vigentes**, a despeito da natureza de urgência e emergência dos adiantamentos que envolvem sobretudo despesas de Unidades Hospitalares importa ressaltar a imposição contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que encerra vários princípios, consoante preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro[1] ao citar "que *a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública",* sendo decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, em que a liberdade administrativa é restringida frente à obrigatoriedade de escolha da proposta mais vantajosa.

Logo, a regra, ainda que para aquisição de medicamentos hospitalares, se mantém na obrigatoriedade da realização de licitação para garantir a observância dos princípios constitucionais da isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, economicidade e eficiência dos gastos públicos, dentre outros citados no art. 3º da Lei Federal 8.666/93 (atualmente tratados no art. 5º da LF 14.133/21).

Reconhecendo os fundamentos desse apontamento, a Origem se comprometeu a incluir a necessidade de consulta prévia aos preços registrados em Atas, nos procedimentos que visam à realização de despesas por adiantamento.

Assim sendo e à vista do exposto, considerando a natureza instrumental e adjetiva deste procedimento, **CONHEÇO da presente Auditoria Programada,** para fins de registro, e dos resultados nela alcançados eis que que atingiu o seu objetivo de verificar, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, a conformidade dos controles internos referentes ao regime de adiantamento para pagamento de despesas e, diante dos achados de Auditoria, acolho as propostas de recomendações indicadas no item 7.1 do relatório de peça 6 dos autos nos seguintes termos:

---

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2014, p.377

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

7.1.1. Recomenda-se que a SMS regulamente os procedimentos para realização de despesas por meio do regime de adiantamento.

7.1.2. Recomenda-se o aprimoramento e/ou a implantação de um controle interno efetivo na concessão e análise dos adiantamentos, visando atender as disposições da Portaria nº77/19 da Secretaria de Finanças, bem como as instruções do Manual de Adiantamentos.

7.1.3. Recomenda-se que a SMS efetue um levantamento dos principais serviços demandados no intuito de viabilizar a celebração de contratos de manutenção, pois a utilização frequente do regime de adiantamento para a contratação de serviços com a mesma finalidade e mesmos prestadores pode caracterizar fuga ao processo licitatório ou fracionamento de despesas.

Após, cumpridos os trâmites legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator