ACO-UTR-957/2024

Processo	-	TC/010373/2020
Auditada	-	Secretaria Municipal de Gestão
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Verificar a regularidade dos gastos realizados por meio de adiantamento (contabilização, legitimidade da documentação, controles internos e legalidade dos atos), através do uso dos Cartões de Controle de Despesa – CCD pela Secretaria

52ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA. SMG. Verificar a regularidade dos gastos realizados por meio de adiantamento, contabilização, legitimidade da documentação, controles internos e legalidade dos atos, utilizando os Cartões de Controle de Despesa. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. 1. Reavalie e faça constar nos despachos de autorização das despesas por meio de adiantamento a definição e a justificativa da despesa. 2. Realize e aprimore pesquisas de preços para evidenciar a economicidade das despesas realizadas por meio de adiantamento. 3. Aprimore seus procedimentos a fim de mitigar ocorrências de inconformidades na documentação comprobatória das prestações de contas. 4. Avalie e evite a repetição de fornecedores, procedendo a análise da recorrência de aquisição de itens, avaliando alternativas. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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 auditoria, para fins de registro, uma vez que atingiu sua finalidade.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Origem que:

1) reavalie e faça constar nos despachos de autorização das despesas por meio de adiantamento a definição e a justificativa da despesa (item 3.3.2).
2) realize e aprimore pesquisas de preços para evidenciar a economicidade das despesas realizadas por meio de adiantamento (item 3.3.7);
3) aprimore seus procedimentos a fim de mitigar ocorrências de inconformidades na documentação comprobatória das prestações de contas (item 3.3.3);
4) avalie e evite a repetição de fornecedores, procedendo a análise da recorrência de aquisição de itens, avaliando alternativas (item 3.3.6).

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao responsável e à Secretaria Municipal de Gestão (atual Secretaria Executiva de Gestão), arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 20 de março 2024.

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

/cv

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 19/07/2024 11:47:02 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM Data: 19/07/2024 16:54:10 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

52ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Item 45 - Pleno

TC nº 10373/2020 – Auditoria
Objeto: Despesas - Auditoria para analisar a operacionalização dos Cartões de Controle de Despesas (CCD) relacionados aos processos de adiantamentos bancários da PMSP
Interessados: Secretaria Municipal de Gestão
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida o presente de auditoria extraplano para avaliar a adequação dos controles internos dos gastos com adiantamentos bancários por meio do uso do Cartão de Controle de Despesa – CCD, na Secretaria Municipal de Gestão.

Conforme o disposto no artigo 48 da Portaria SF nº 77/2019, a implantação do CCD ocorreria inicialmente na Secretaria Municipal de Fazenda e na Secretaria Municipal de Gestão, a partir da publicação da Portaria.

A Subsecretaria de Controle Externo apresentou Relatório[1], onde destacou, quanto às funcionalidades apresentadas, o que segue:

> *"O CCD consiste em um cartão de pagamento a vista, de aceitação internacional, emitido em nome da Unidade Orçamentária, subscrito em nome no portador e destinado a representantes do Governo Municipal de São Paulo, para aquisição de bens, serviços e demais despesas autorizadas abrangidas pelo regime especial de adiantamento[2].*
> *De acordo com o Anexo 5 da Portaria SF nº 77/19 (peça 9, fl. 17), o CCD é uma ferramenta que torna mais eficiente, ágil e transparente o adiantamento de recursos financeiros para agentes públicos a serviço da Administração Municipal. Ele pode ser utilizado também para saque, transferência, pagamento de títulos e compras online (desde que os sítios eletrônicos estejam hospedados no Brasil).*
> *Conforme disposto no art. 5° da Portaria SF nº 77/19:*
> *O montante concedido a título de adiantamento ficará disponível para utilização em sistema de cartão magnético, disponibilizado pelo Banco do Brasil S.A, e não poderá ser utilizado para finalidade distinta daquela para a qual foi concedido, devendo ser devolvido eventual saldo não utilizado.*

Quanto aos "benefícios do uso do CCD" consignou os relacionados no Manual de Utilização CCD (Anexo 5 da Portaria SF nº 77/2019):

> ***"3.2.2.1. Para o servidor***

[1] Peça 09 (27/01/2021).
[2] Item 1 do Anexo 5 da Portaria SF nº 77/19 (nota no original)

O uso do CCD pelo usuário lhe traz as seguintes vantagens: um melhor controle das despesas realizadas, segurança (pois não precisa portar recursos em espécie), identificação do portador como servidor público municipal, possibilidade de saques para pagamentos (limitados a 10% do valor do adiantamento[3]) em locais onde o cartão não seja aceito, central de atendimento disponível 24h (Banco do Brasil) no país e no exterior e uma maior agilidade no momento de prestação de contas.

3.2.2.2. Para as unidades orçamentárias

No tocante às unidades orçamentárias, as vantagens apresentadas pela implementação do CCD são: acesso online às movimentações do cartão, geração de demonstrativos mensais das transações, opção de faturamento unificado por cartão e opção de faturamento centralizado por Unidade de Faturamento[4].

3.2.2.3. Para a gestão governamental

No que tange a gestão governamental, a implementação do uso do CCD apresenta as seguintes vantagens: a remuneração dos recursos aportados, a permissão ao gestor autorizar ou bloquear o cartão de pagamento para determinados tipos de gastos, a permissão ao gestor personalizar a utilização dos cartões com até 25 ramos de atividades, a permissão ao gestor estabelecer limites diários, semanais ou mensais do uso do cartão de pagamento e isenção de anuidade do CCD. Outra vantagem é: racionalização dos procedimentos e controle dos gastos, auxiliando no cumprimento de exigências estabelecidas na LRF[5].

3.2.2.4. Para a sociedade

O uso do CCD proporciona para a sociedade a possibilidade de acompanhamento das despesas pelo portal da transparência[6], podendo assim exercer maior controle sobre os gastos públicos.".

Sobre a "remuneração dos recursos aportados no CCD", informou que:

"As remunerações dos recursos aportados na conta CCD são realizadas por meio do fundo de renda fixa BB ADMIN SUPREMO, durante o período que os valores utilizados no regime de adiantamento ficam depositados e disponíveis para utilização na conta corrente n° 400.024-2 – agência nº 1897-x – Banco do Brasil S.A.

A apropriação dos rendimentos é realizada com periodicidade mensal, na Conta Receita//Código Reduzido: 1.3.2.1.00.5.1.01.01.036.001.11.01.000 // 33042 - SF - Cartão Controle de Despesas - CCD, na ocasião do fechamento financeiro da PMSP, conforme informado pelo Diretor do Departamento de Administração Financeira (Defin), Sr. Marcelo Soares de Souza. (peça 9. fl. 12)

Os rendimentos financeiros não são agregados aos valores disponíveis para a utilização no regime de adiantamento, de forma que são incorporados ao Tesouro Municipal. Ainda segundo o Diretor do Defin, essa "É justamente essa a grande proposta financeira do Cartão de Controle de Despesas, uma vez que na metodologia anterior (contas correntes de suprimentos) não havia o ganho com rendimentos financeiros". (peça 9, fl. 12)"

---

[3] Art. 8º da Portaria SF nº 77/19: Os pagamentos deverão ser realizados utilizando a maquineta associada à rede VISA, permitidos, excepcionalmente, transferência via DOC/TED, pagamento de boletos bancários e saques de até 10% do valor do adiantamento. (nota no original)

[4] Anexo 5 da Portaria SF nº 77/19 (nota no original)

[5] Anexo 5 da Portaria SF nº 77/19 (nota no original)

[6] http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/despesas/Paginas/Cartão-de-controle-de-despesas.aspx (nota no original)

Da análise realizada nos processos relativos aos adiantamentos da SG, a auditoria reportou que o fluxo informado referente ao procedimento de concessão e prestação de contas de adiantamentos estava em conformidade com as disposições da Portaria SF nº 77/19 e que os despachos autorizatórios foram exarados em conformidade com a Portaria SMG nº 4/2018, havendo, no entanto, ausência de definição e justificativa do objeto da despesa (infringência ao disposto no art. 2º da Portaria SF nº 77/19).

A análise da documentação comprobatória das prestações de contas demonstrou que estas foram instruídas em conformidade com as disposições da Portaria SF nº 77/19, tendo sido identificadas inconformidades relacionadas à data e valor de pagamentos.

Não foi constatada a ocorrência de fracionamento de despesa nas prestações de contas apresentadas; no entanto, identificou-se a incidência de repetição de fornecedores e ausência de pesquisa de preços.

Assim, *"Diante das diligências e análises efetuadas em relação aos controles internos dos adiantamentos da Secretaria Municipal de Gestão do Município de São Paulo"*, a auditoria concluiu que:

> *"4.1. Foi identificada a ausência de definição e justificativa do objeto da despesa nos despachos de autorização, o que constitui infringência ao disposto no art. 2º da Portaria SF nº 77/19. (item 3.3.2);*
> *4.2. A análise da documentação comprobatória das prestações de contas demonstrou que as prestações de contas foram instruídas em conformidade com as disposições da Portaria SF nº 77/19, mas foram identificadas algumas inconformidades (item 3.3.3);*[7]
> *4.3. Foi identificada a análise das prestações de contas dos adiantamentos, a ocorrência de fornecedores contumazes, com repetições na ordem de 62% (item 3.3.6);*
> *4.4. Foi constatado que a SG não realizou pesquisas de preços nas despesas realizadas por adiantamento. (item 3.3.7)."*

E, por fim sugeriu "*recomendar à SG que aprimore seus procedimentos a fim de mitigar ocorrências de inconformidades, que avalie e evite a repetição de fornecedores, procedendo a análise da recorrência de aquisição de itens reiterados e avalie alternativas, e realize pesquisas de preços para evidenciar a economicidade das despesas realizadas por meio de adiantamento".*

Em seguida, o responsável identificado à fls. 15 de peça 9 foi intimado[8] para ciência e manifestação acerca das irregularidades constatadas pelo Órgão Técnico e

[7] Peça 21: Análise da Coordenadoria
A SG apresentou esclarecimentos concernentes à divergência anteriormente apontada de R$ 3,00 que modificaram o entendimento da Auditoria.
Diante do exposto, considera-se superado o apontamento.
[8] Peças 12/13 e 23/24.

apresentou documentação [9], a qual foi analisada pela Auditoria, que reiterou suas conclusões iniciais[10]:

> *"Com base nos esclarecimentos prestados pelo responsável, conclui-se que a Origem não trouxe fatos aptos a superarem as conclusões alcançadas pela equipe de auditoria na manifestação de peça 21. Dessa forma, ficam ratificadas as conclusões dos itens 2.1, 2.3 e 2.4 deste relatório (itens 3.3.2, 3.3.6 e 3.3.7 do Relatório de Auditoria Extraplano – peça 9)."*

A Assessoria Jurídica de Controle Externo assim se manifestou[11]:

> *"Inicialmente, cabe-nos informar que a instauração do processo obedeceu ao disposto no Regimento Interno deste E. Tribunal, notadamente o disposto no § 2º do seu artigo 92[12] (peça 2).*
> *Considerando o atual estágio processual é possível constatar a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, permitindo-nos passar a analisar o mérito do apurado pela Auditoria e, dessa forma, opinaremos em relação aos apontamentos mantidos após as defesas apresentadas pela Origem.*
> *[...]*
> *Desse modo, uma vez que o item 2.2 foi considerado superado pela Auditoria, restam os seguintes apontamentos:*
> ***2.1. Foi identificada a ausência de definição e justificativa do objeto da despesa nos despachos de autorização o que constitui infringência ao disposto no art. 2º da Portaria SF nº 77/19 (item 3.3.2).***
> *[...]*
> *Com efeito, uma vez que a justificativa integra o elenco de pressupostos definido pela citada Portaria, relativamente ao processo de adiantamento, assiste razão à Auditoria na identificação e na manutenção deste apontamento.*
> ***2.3. Foi identificada na análise das prestações de contas dos adiantamentos, a ocorrência de fornecedores contumazes, com repetições na ordem de 62% (item 3.3.6).***
> *[...]*
> *Relativamente a este apontamento, as constatações da Auditoria são, de fato, pertinentes, uma vez que, pelos dados disponibilizados, há uma série de repetições de fornecedores nas aquisições por adiantamento pesquisadas.*
> *Efetivamente, o aumento do leque de empresas aptas a fornecer materiais à Administração Pública é medida salutar que possibilita alternativas de compras e, consequentemente, tende a reduzir os preços cotados. Ademais, a prática de repetir fornecedores necessita ser coibida no âmbito da atual Secretaria Executiva de Gestão da Prefeitura do Município de São Paulo, como apontado pela Auditoria.*
> *Dessa maneira, acompanhamos a Auditoria quanto à manutenção do apontamento.*
> ***2.4. Foi constatado que a SG não realizou pesquisas de preços nas despesas realizadas por adiantamento. (item 3.3.7).***
> *[...]*

---

[9] Peças 16/17 e peça 27.
[10] Peças 21 e 31.
[11] Peças 33/34.
[12] **Art. 92 do RITCMSP**
§ 2º - Tratando-se de auditoria extraplano, a emissão da ordem de serviço dependerá de autorização expressa do Presidente ou do Conselheiro Relator. (nota no original)

> *A Auditoria destacou [...] que os princípios, notadamente o da motivação e o da economicidade, devem ser seguidos pela Administração, sem contar o respaldo do disposto no artigo 2º da Portaria SF nº 77/19.*
> *Acompanhamos o entendimento da Auditoria também neste ponto.*
> ***CONCLUSÃO***
> *Assim, em face dos elementos integrantes dos autos, entendemos que a Auditoria cumpriu rigorosamente o objetivo do presente processo quanto à operacionalização dos Cartões de Controle de Despesas (CCD) relativamente aos processos de adiantamento da PMSP, em atendimento à determinação do Sr. Conselheiro Relator e, no mérito, acompanhamos integralmente as conclusões alcançadas pela Auditoria.".*

A Procuradoria da Fazenda Municipal [13] requereu que a auditoria seja conhecida e registrada, nos seguintes termos:

> *"6. Os Órgãos Técnicos dessa E.Corte trabalharam com extremo denodo na análise do objeto em questão. A atuação do Controle Externo, voltada aos aspectos finalísticos da gestão pública é sempre auspiciosa e oferece relevante colaboração para o aprimoramento dos serviços públicos.*
> *7. As informações trazidas pela Origem, por seu turno, são substanciosas, pois demonstram o reconhecimento das providências necessárias para o aperfeiçoamento da operacionalização dos cartões de controle de despesas referentes aos processos de adiantamentos bancários.*
> *8. Assim, muito embora sejam necessárias algumas ações, as providências pertinentes estão sendo implementadas – ou no mínimo estão previstas – pela Pasta envolvida.*
> *9. Nada obsta, ainda nesse contexto, que os apontamentos e recomendações deste E. Tribunal sejam utilizados como importante ferramenta de auxílio para os necessários aprimoramentos.*
> *10. É o que diz a Origem : não há impeditivo para que se aperfeiçoe a instrução processual nos processos futuros, porém, não se pode reputar como irregulares despesas passadas, efetuadas de acordo com os ditames legais vigentes.*
> *11. Do exposto, o quadro retratado nestes autos permite a conclusão de que o presente estudo alcançou seus objetivos, razão porque, e dada a sua natureza adjetiva e instrumental – que prescinde de análise axiológica de mérito –, esta Procuradoria requer seja ele conhecido e registrado.".*

E a **Secretaria Geral[14],** de forma conclusiva, assim se pronunciou:

> *"O objeto da auditoria é a operacionalização dos Cartões de Controle de Despesas (CCD) relacionados aos processos de adiantamentos bancários. Trata-se de cartão de pagamento à vista que passou a ser utilizado como meio de pagamento das despesas efetuadas no regime de adiantamento[15], nos termos da Portaria SF nº 77/19[16], que também definiu a Secretaria Municipal de Gestão como um dos órgãos a ser iniciada a implantação da ferramenta. As funcionalidades e os benefícios do CCD estão descritas no item 3.2 do relatório.*

[13] Peça 37.
[14] Peças 39/40.
[15] art. 65 e 68 da Lei Federal n° 4.320/64, Lei Municipal nº 10.513/88, Portaria SF nº 77/19 e no Decreto Municipal nº 48.592/07. (nota no original)
[16] Dispõe sobre os procedimentos para realização de despesas por meio do regime de adiantamento. (nota no original)

A análise abrangeu 13 processos de prestação de contas de adiantamentos formalizados entre junho de 2019 (início da implantação do CCD) e agosto de 2020 (item 3.3), em que foram apontadas as seguintes constatações:
- observância do fluxo de concessão e prestação de contas previsto na Portaria SF nº 77/2019 (subitem 3.3.1);
- infringência ao art. 2º da Portaria SF nº 77/2019, pela ausência de definição e justificativa do objeto de despesa nos despachos autorizatórios (subitem 3.3.2)
- requisitos de documentação geral previstos nos arts. 17 a 20 da Portaria SF nº 77/2019 foram cumpridos, com divergências pontuais (subitem 3.3.3);
- não houve fracionamento de despesa (subitem 3.3.5);
- houve incidência de repetição de fornecedores (subitem 3.3.6);
- não há evidências de pesquisa de preços nos processos (subitem item 3.3.7);
- em relação aos controles internos, a existência de oportunidades de melhoria, tendo em vista as constatações anteriores (subitem 3.3.4);
Registre-se que a Origem esclareceu as divergências identificadas no subitem 3.3.3 e informou que adotará medidas com vistas à solução do apontamento constante do subitem 3.3.6. Em relação aos demais itens, não trouxe elementos suficientes para modificar o que restou concluído.
Conclusão
Em síntese, os apontamentos ratificados pela Auditoria, que acompanho, evidenciam aspectos passíveis de aprimoramento na prestação de contas de despesas por adiantamento realizadas pela Secretaria Municipal de Gestão, notadamente no tocante à ampliação do rol de fornecedores e à realização de pesquisa de preços.
Diante do exposto, entendo que os objetivos da auditoria foram cumpridos e proponho o encaminhamento dos autos ao Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento dos resultados alcançados e deliberação, sem embargo das recomendações e determinações julgadas cabíveis.".

É o relatório.

VOTO

Cuida o presente de auditoria extraplano para avaliar a adequação dos controles internos dos gastos com adiantamentos bancários por meio do uso do Cartão de Controle de Despesa (CCD) na Secretaria Municipal de Gestão (SG) (atual Secretaria Executiva de Gestão), previsto na Portaria SF nº 77/2019.

Em garantia a ampla defesa e ao contraditório, a Origem e o responsável foram intimados[17] para ciência e manifestação acerca das constatações do Órgão Técnico[18] e apresentaram documentação[19], a qual foi analisada pela Auditoria[20].

Como se infere do processado, a Pasta não trouxe elementos suficientes aptos a modificar os achados do Órgão Técnico, restando ratificados os aspectos passíveis de aprimoramento na prestação de contas de despesas realizadas pelo regime de

17 Peças 12/13 e 23/24.
18 Peça 09 (27/01/2021).
19 Peças 16/17 e peça 27.
20 Peças 21 e 31.

adiantamento pela Secretaria Municipal de Gestão, notadamente quanto à ampliação do rol de fornecedores e à realização de pesquisa de preços.

Diante do apurado, a Assessoria Jurídica de Controle Externo constatou a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa e acompanhou integralmente as conclusões alcançadas pela Auditoria. A Procuradoria da Fazenda Municipal salientou que as informações apresentadas pela Origem indicam a adoção das providências necessárias para sanar os pontos apontados por este Tribunal de Contas.

A Secretaria Geral entendeu que os objetivos da auditoria foram cumpridos e propôs o conhecimento dos resultados alcançados e deliberação, sem embargo das recomendações e determinações julgadas cabíveis.

Como se nota, a atuação do controle externo através da presente fiscalização demonstrou que, como regra, os procedimentos da Secretaria com gastos de adiantamentos bancários por meio do uso do Cartão de Controle de Despesa encontram-se adequados, porém demandam melhorias quanto à escolha dos fornecedores (a fim de se evitar a repetição excessiva) e pesquisa de preços, o que será objeto de deliberação ao final.

Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Auditoria, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar o presente voto, **CONHEÇO DA AUDITORIA** para fins de registro, uma vez que atingiu sua finalidade.

RECOMENDO à que Origem:

1) reavalie e faça constar nos despachos de autorização das despesas por meio de adiantamento a definição e a justificativa da despesa (item 3.3.2).

2) realize e aprimore pesquisas de preços para evidenciar a economicidade das despesas realizadas por meio de adiantamento (item 3.3.7).

3) aprimore seus procedimentos a fim de mitigar ocorrências de inconformidades na documentação comprobatória das prestações de contas (item 3.3.3).

4) avalie e evite a repetição de fornecedores, procedendo a análise da recorrência de aquisição de itens , avaliando alternativas (item 3.3.6).

Encaminhe-se cópia do Relatório, Voto e Acórdão proferidos ao responsável[21], à Secretaria Municipal e Gestão (atual Secretaria Executiva de Gestão).

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

[21] Item 3.4 do Relatório de peça 09.

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 12/04/2024 10:22:33 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo