TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-1037/2024

Processo	-	TC/011393/2022
Auditada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Auditoria Programada – Financeira e de conformidade – Verificar a legalidade e a conformidade dos registros das receitas arrecadadas e das despesas executadas relativas aos gastos com as ações emergenciais do enfrentamento da Pandemia causada pelo novo Coronavírus (Covid-19), nos órgãos relacionados à Função Saúde no Município de São Paulo – PAF 2022

54ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA. SMS. Verificar a legalidade e a conformidade dos registros das receitas arrecadadas e das despesas executadas relativas aos gastos com as ações emergenciais do enfrentamento da Pandemia causada pelo novo Coronavírus (Covid-19). CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Realize tratativas junto à SF/SUTEM para fins de cumprimento ao disposto no artigo 141, caput, e § 3º, da LF 14.133/2021, que trata de ações para a obediência à ordem cronológica de pagamentos, segundo as diretrizes contidas na Resolução Atricon 8/2014. RECOMENDAÇÕES. 1. Aprimore os controles sobre as fontes de recursos destinadas às despesas no combate à pandemia, evitando, assim, descumprir normas contábeis e legais, em especial, a LC 101/00 - LRF e o MCASP, 9ª edição. 2. Identifique e corrija as falhas que deram origem às inconsistências nos registros das receitas da Covid-19 no SIOPS, no montante de R$ 17,58 milhões. 3. Identifique e corrija as falhas no cumprimento da Portaria SF 04/2020, que determinou medidas de controle e de rastreamento das despesas realizadas no combate à pandemia. 4. Realize tratativas junto à CGM objetivando a segregação e a divulgação, em apartado, das contratações emergenciais decorrentes do combate à pandemia, das demais aquisições emergenciais não ligadas à Covid-19, para fins de cumprimento do § 2º, do artigo 4º, da LF 13.979/2020, e da disponibilização de informações fidedignas e na integralidade, para acesso aos cidadãos. 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, para fins de registro, da presente auditoria programada.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício dirigido à Secretaria Municipal da Saúde – SMS, informando-a da presente auditoria, com a determinação de realizar tratativas junto à SF/SUTEM para fins de cumprimento ao disposto no artigo 141, caput, e § 3º, da LF 14.133/21, que trata de ações para a obediência à ordem cronológica de pagamentos, segundo as diretrizes contidas na Resolução Atricon nº 08/2014 (item 3.2.3.) e com as seguintes recomendações para que:

1) aprimore os controles sobre as fontes de recursos destinadas às despesas no combate à pandemia, evitando, assim, descumprir normas contábeis e legais, em especial, a LC 101/00 (LRF) e o MCASP, 9ª edição (item 3.1.2. do relatório da SCE);
2) identifique e corrija as falhas que deram origem às inconsistências nos registros das receitas da Covid-19 no SIOPS, no montante de R$ 17,58 milhões (item 3.1.3.);
3) identifique e corrija as falhas no cumprimento da Portaria SF 04/20, que determinou medidas de controle e de rastreamento das despesas realizadas no combate à pandemia (item 3.2.2.);
4) realize tratativas junto à CGM objetivando a segregação e a divulgação, em apartado, das contratações emergenciais decorrentes do combate à pandemia, das demais aquisições emergenciais não ligadas à Covid-19, para fins de cumprimento do § 2º, do artigo 4º, da LF 13.979/20, e da disponibilização de informações fidedignas e na integralidade, para acesso aos cidadãos (item 3.3.1.).

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos após o cumprimento das formalidades legais.

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

São Paulo, 22 de maio 2024.

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

/gc/smv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 23/07/2024 15:15:01 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 29/07/2024 10:34:04 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

54ª Sessão Não Presencial, de 07 a 22 de maio de 2024.

TC nº 11.393/2022 - AUDITORIA
Objeto: Despesas - Verificar a conformidade e a legalidade dos registros das receitas arrecadas e das despesas executadas relativas aos gastos com as ações emergenciais de combate à pandemia da Covid-19, nos órgãos relacionados à Função Saúde no Município de São Paulo - PAF 2022
Interessados: Secretaria Municipal da Saúde
Relator: Conselheiro Eduardo Tuma
Competência: Pleno

RELATÓRIO

Cuida o TC 11.393/2022 de auditoria programada que tem por objeto a verificação da conformidade e da legalidade dos registros das receitas arrecadadas e das despesas executadas com as ações emergenciais de combate à pandemia da Covid-19, nos órgãos relacionados à Função Saúde, quais sejam, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), a Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), o Fundo Municipal de Saúde (FMS) e o Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), compreendendo a análise da contabilização das contratações e despesas efetuadas para o combate à pandemia, nas diversas modalidades de aquisições, sob aspectos e critérios estabelecidos, bem como verificar se as informações divulgadas quanto à execução dos gastos com a Covid19 estão adequadas e obedeceram ao princípio da transparência e prestação de contas dos atos da Municipalidade.

À peça 05 foi apresentado o Relatório de Auditoria Combinada – Financeiro e de Conformidade, elaborado pela **Coordenadoria IV** da **Subsecretaria de Controle Externo – SCE** que, em síntese, apresentou as anotações e a conclusão seguintes:

> ***"1. INTRODUÇÃO***
>
> *Esta auditoria foi programada e aprovada no Plano Anual de Fiscalização (PAF) do exercício de 2022. O tema a que ela se relaciona faz parte da lista de prioridades do referido instrumento de planejamento, constando a descrição, detalhamento e justificativa quanto ao tema, abaixo, conforme o Anexo 2 da Resolução nº 03/2022:*
>
> As ações de enfrentamento à pandemia de COVID-19 concentraram parte significativa do orçamento e das atividades dos órgãos da saúde nos exercícios de 2020 e 2021. Entre os objetos das ações no âmbito da saúde encontram-se a contratação de leitos suplementares de enfermaria e UTI, compras emergenciais de materiais médicos e EPIs e compras de locações de equipamentos médicos. Considerando a vinculação de aplicação das verbas recebidas por transferências de outros entes federativos e originadas na desvinculação dos saldos dos fundos municipais, a fiscalização da regularidade da aplicação desses recursos mostra-se relevante em termos financeiros e assistenciais.

1.2.Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

1.2.1. Unidades abrangidas

No tocante às despesas executadas, testes de efetividade operacional de controles e testes substantivos, quando aplicáveis, foram realizados nas seguintes unidades orçamentárias:

Secretaria Municipal de Saúde (SMS): A SMS tem por finalidade realizar ações de promoção, proteção e recuperação da saúde da população do Município de São Paulo, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme o artigo 2º do Decreto Municipal (DM) 59.685/20, e no seu artigo 3º, inciso I constam, dentre outras, as atribuições da Pasta: "planejar, organizar, controlar e avaliar os serviços, as ações e as políticas de Saúde do Município, diretamente ou com participação complementar da iniciativa privada, definindo assim, a Política Municipal de Saúde".

Autarquia Hospitalar Municipal (AHM): Foi o órgão responsável pela administração e gerenciamento de Unidades Hospitalares, no nível de atenção hospitalar e de urgência e emergência, e por firmar convênios, contratos de gestão e outras parcerias com as entidades sem fins lucrativos. A AHM foi extinta pela LM 17.433/20, artigo 45, e os 12 Hospitais Municipais e demais equipamentos públicos sob sua gestão passaram a ser incorporados e geridos pela SMS.

A despeito da sua extinção por lei em 2020, a Autarquia ainda continuou suas atividades naquele exercício, sendo computadas despesas da AHM para o combate à Covid-19, no período de 02.03.20 a 10.12.20.

Fundo Municipal de Saúde (FMS): É o mecanismo basilar de funcionamento do SUS e sua implementação está prevista no artigo 14 da Lei Complementar (LC) 141/12, que dispõe que o FMS constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde. A LM 13.563/03 e o DM 44.031/03 dispõem sobre o FMS no Município de São Paulo.

Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM): É composto por um Complexo Hospitalar, uma Casa de cuidados paliativos, dois prédios administrativos, localizados no Bairro Aclimação, e cinco ambulatórios descentralizados.

A LM 13.766/04 foi atualizada pela LM 17.727/21, de 21.12.21, redefinindo, no inciso I do artigo 2º, que compete ao HSPM "[...] prestar assistência médica, hospitalar, domiciliar, odontológica aos servidores públicos municipais referidos no art. 13 e a seus dependentes, na forma da legislação em vigor". Porém, o HSPM pode firmar convênios com outros órgãos, conforme disposto no inciso IV do artigo 2º, da LM 13.766/04.

Adicionalmente, durante os trabalhos, foram mantidas interlocuções com a Secretaria Municipal da Fazenda (SF), responsável por definir normas de arrecadação e de execução orçamentária, bem como por aplicar, no Município, as regras contábeis definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e com a CGM, órgão central responsável pela implantação de controles internos na PMSP, haja vista, ainda, a sua atribuição de apoiar o controle externo em sua missão constitucional, conforme o artigo 74, inciso IV, da Constituição Federal.
(...)

5. CONCLUSÃO

À vista dos procedimentos e das análises efetuadas nos registros das receitas arrecadadas e das despesas executadas na área da Saúde, sob aspectos financeiros e de conformidade, a presente auditoria revelou fragilidades na identificação e nos controles dos recursos destinados ao combate à pandemia, na função Saúde.

Não foram definidos critérios suficientemente precisos quanto à definição das despesas elegíveis à classificação como gastos com a Covid-19, bem como não houve criação de ação específica no orçamento, para melhor controle de tais gastos. Especificamente, houve descumprimento na aplicação da Portaria SF 04/20, que determinou medidas de controle e de rastreamento das despesas alocadas à pandemia (item 3.2.2.).

Ademais, houve pagamentos antecipados de despesas com contrato de gestão, sem justificativas, no total de R$ 19,99 milhões, em desacordo à Portaria SF 45/21 (item 3.2.3.).

Quanto às receitas, houve impropriedades contábeis relativas à ocorrência de déficit na execução orçamentária (R$ 6,3 milhões) na fonte de recursos 08 (item 3.1.2.); e inconsistências de R$ 17,58 milhões nos registros das receitas lançadas no SIOPS (item 3.1.3.).

Por fim, no Portal da Transparência dos gastos da Saúde com a pandemia, não há distinção entre as demais aquisições por emergência, daquelas relacionadas à Covid-19 (item 3.3.1.).

6. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Dada a natureza do trabalho e a inexistência de apontamentos de irregularidades que requeiram responsabilização de agentes, a elaboração da Matriz de Responsabilização não é compatível ao presente trabalho.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

7.1. Proposta de determinação

7.1.1. *À Secretaria Municipal de Saúde (SMS), para que realize tratativas junto à SF/SUTEM para fins de cumprimento ao disposto no artigo 141, caput, e § 3º, da LF 14.133/21, que trata de ações para a obediência à ordem cronológica de pagamentos, segundo as diretrizes contidas na Resolução Atricon nº 8/2014 (item 3.2.3.).*

7.2. Propostas de recomendações

7.2.1. *À SMS, para que aprimore os controles sobre as fontes de recursos destinadas às despesas no combate à pandemia, evitando, assim, descumprir normas contábeis e legais, em especial, a LC 101/00 (LRF) e o MCASP, 9ª edição (item 3.1.2.);*

> ***7.2.2.*** *À SMS, para que identifique e corrija as falhas que deram origem às inconsistências nos registros das receitas da Covid-19 no SIOPS, no montante de R$ 17,58 milhões (item 3.1.3.);*
>
> ***7.2.3.*** *À SMS, para que identifique e corrija as falhas no cumprimento da Portaria SF 04/20, que determinou medidas de controle e de rastreamento das despesas realizadas no combate à pandemia (item 3.2.2.);*
>
> ***7.2.4.*** *À SMS, para que realize tratativas junto à CGM objetivando a segregação e a divulgação, em apartado, das contratações emergenciais decorrentes do combate à pandemia, das demais aquisições emergenciais não ligadas à Covid-19, para fins de cumprimento do § 2º, do artigo 4º, da LF 13.979/20, e da disponibilização de informações fidedignas e na integralidade, para acesso aos cidadãos (item 3.3.1.)"*
>
> A Secretaria Municipal da Saúde - SMS foi cientificada das conclusões do relatório de auditoria (peça 08/09) e encaminhou resposta juntada à peça 12, a qual foi examinada pela **Auditoria** à peça 16, com a seguinte conclusão:
>
> *"• **Rerratificado** o apontamento do item 3.1.2. do Relatório, para constar: "As receitas da Covid-19 na Saúde, na fonte de recursos 08 - Municipal (vinculados), foram inferiores às despesas realizadas, em R$ 4,19 milhões" (item 2.1.1.);*
>
> *• **Ratificados** os achados dos demais itens do Relatório."*

Novamente oficiada da manifestação da Auditoria, a Origem encaminhou a resposta encartada às peças 28/31, acerca da qual a **Coordenadoria IV** procedeu à análise da peça 35, mantendo a sua conclusão anterior.

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE**, em manifestação de peça 37, acompanhou o entendimento firmado pela Auditoria, tendo em conta a natureza técnica da matéria.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal - PFM**, à peça 41, requereu que a auditoria fosse conhecida e registrada, com posterior encaminhamento das recomendações cabíveis à Origem.

A **Secretaria Geral – SG** se pronunciou à peça 43 nos termos seguintes:

> *"De acordo com o levantamento feito pela Auditoria, o montante de receitas utilizadas como fonte de recursos para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 alcançou R$ 4,4 bilhões e as despesas empenhadas no mesmo período totalizaram R$ 4,18 bilhões.*
> *Os principais achados tratam de inconsistências nos registros contábeis de receitas, impropriedades na aplicação de procedimentos relativos ao controle de despesas e falhas na apresentação de gastos no Portal de Transparência. Em face do que foi constatado, foram elaboradas propostas de encaminhamentos com vistas à adoção de providências corretivas dos apontamentos que indicam infringências à legislação, falhas de controle e necessidade de aperfeiçoamento da gestão. Não houve*

apontamentos de irregularidades que ensejem responsabilização de agentes, conforme asseverado no item 6 do relatório.
Cumpre registrar que foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, com a ciência e manifestação aos interessados e a consequente análise pela Auditoria dos argumentos apresentados.
No entendimento da Especializada desta Corte, os argumentos não foram suficientes para modificar o entendimento sobre os achados, exceto quanto aos valores de gastos na fonte de recursos 08, tratado no item 3.1.2 do relatório.
Acompanho a Auditoria quanto aos itens ratificados, destacando sua pertinência no aperfeiçoamento dos controles das despesas públicas, sem apontamentos adicionais.
Diante do exposto, o parecer é no sentido de que os objetivos da auditoria foram cumpridos e de que os autos reúnem condições de serem submetidos ao conhecimento do Nobre Conselheiro Relator, sem embargo das recomendações e determinações consideradas pertinentes."

É o relatório.

VOTO

Cuida o TC nº 11.393/2022 de auditoria programada que tem por objeto a verificação da conformidade e da legalidade dos registros das receitas arrecadadas e das despesas executadas com as ações emergenciais de combate à pandemia da Covid-19, nos órgãos relacionados à Função Saúde, quais sejam, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), a Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), o Fundo Municipal de Saúde (FMS) e o Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), compreendendo a análise da contabilização das contratações e despesas efetuadas para o combate à pandemia, nas diversas modalidades de aquisições, sob aspectos e critérios estabelecidos, bem como verificar se as informações divulgadas quanto à execução dos gastos com a Covid19 estão adequadas e obedeceram ao princípio da transparência e prestação de contas dos atos da Municipalidade.

Restou devidamente concluída a instrução do presente processo, com observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, com a ciência e manifestação aos interessados e a consequente análise da **Auditoria** dos argumentos apresentados.

À peça 05 foi apresentado o Relatório de Auditoria Combinada – Financeiro e de Conformidade, elaborado pela **Coordenadoria IV** da **Subsecretaria de Controle Externo – SCE** que, após análises efetuadas nos registros das receitas arrecadadas e das despesas executadas na área da Saúde, sob aspectos financeiros e de conformidade, apontou fragilidades na identificação e nos controles dos recursos destinados ao combate à pandemia, na função Saúde, vez que não foram definidos critérios suficientemente precisos quanto à definição das despesas elegíveis à classificação como gastos com a Covid-19, bem como não houve criação de ação específica no orçamento, para melhor controle de tais gastos.

Acrescentou, ainda, a **Auditoria**, ter havido descumprimento na aplicação da Portaria SF 04/20, que determinou medidas de controle e de rastreamento das despesas

alocadas à pandemia, tendo havido, ademais, pagamentos antecipados de despesas com contrato de gestão, sem justificativas, no total de R$ 19,99 milhões, em desacordo à Portaria SF 45/21.

E quanto às receitas, houve impropriedades contábeis relativas à ocorrência de déficit na execução orçamentária (R$ 6,3 milhões) na fonte de recursos 08 **(item 3.1.2.);** e inconsistências de R$ 17,58 milhões nos registros das receitas lançadas no SIOPS.

Ademais, informa a **Auditoria** que, no Portal da Transparência dos gastos da Saúde com a pandemia, não há distinção entre as demais aquisições por emergência, daquelas relacionadas à Covid-19.

Por fim, na análise da **Auditoria**, os argumentos não foram suficientes para modificar o entendimento sobre os achados, exceto quanto aos valores de gastos na fonte de recursos 08, tratado no item 3.1.2 do relatório, o qual foi rerratificado para constar: "*As receitas da Covid-19 na Saúde, na fonte de recursos 08 - Municipal (vinculados), foram inferiores às despesas realizadas, em R$ 4,19 milhões*" (item 2.1.1.).

Ante todo o exposto, **CONHEÇO**, para fins de registro, da presente auditoria programada que tem por objeto a verificação da conformidade e da legalidade dos registros das receitas arrecadadas e das despesas executadas com as ações emergenciais de combate à pandemia da Covid-19, nos órgãos relacionados à Função Saúde, quais sejam, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), a Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), o Fundo Municipal de Saúde (FMS) e o Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), compreendendo a análise da contabilização das contratações e despesas efetuadas para o combate à pandemia, nas diversas modalidades de aquisições, sob aspectos e critérios estabelecidos, bem como verificar se as informações divulgadas quanto à execução dos gastos com a Covid19 estão adequadas e obedeceram ao princípio da transparência e prestação de contas dos atos da Municipalidade.

Expeça-se ofício dirigido à Secretaria Municipal de Saúde – SMS, informando-a da presente auditoria com a DETERMINAÇÃO de realizar tratativas junto à SF/SUTEM para fins de cumprimento ao disposto no artigo 141, caput, e § 3º, da LF 14.133/21, que trata de ações para a obediência à ordem cronológica de pagamentos, segundo as diretrizes contidas na Resolução Atricon nº 8/2014 (item 3.2.3.) e com as seguintes RECOMENDAÇÕES:

1) para que aprimore os controles sobre as fontes de recursos destinadas às despesas no combate à pandemia, evitando, assim, descumprir normas contábeis e legais, em especial, a LC 101/00 (LRF) e o MCASP, 9ª edição (item 3.1.2. do relatório da SCE);

2) para que identifique e corrija as falhas que deram origem às inconsistências nos registros das receitas da Covid-19 no SIOPS, no montante de R$ 17,58 milhões (item 3.1.3.);

3) para que identifique e corrija as falhas no cumprimento da Portaria SF 04/20, que determinou medidas de controle e de rastreamento das despesas realizadas no combate à pandemia (item 3.2.2.);

4) para que realize tratativas junto à CGM objetivando a segregação e a divulgação, em apartado, das contratações emergenciais decorrentes do combate à pandemia, das demais aquisições emergenciais não ligadas à Covid-19, para fins de cumprimento do § 2º, do artigo 4º, da LF 13.979/20, e da disponibilização de informações fidedignas e na integralidade, para acesso aos cidadãos (item 3.3.1.)

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 27/05/2024 11:16:03 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo