

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2023/02988	TC/011487/2023	01.01.23 a 31.12.23	17.10.24 a 19.12.24
Áreas responsáveis (auditadas) Secretaria Municipal de Saúde (SMS) Secretaria do Governo Municipal (SGM) Secretaria Municipal da Fazenda (SF) Secretaria Municipal de Educação (SME) Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) Secretaria Municipal de Turismo (SMTur)			
Objeto de auditoria Adiantamentos concedidos a servidores da PMSP.			
Valor do objeto de auditoria (em R\$) R\$ 9.418.928,43		Montante fiscalizado (em R\$) R\$ 224.615,01	
Objetivo(s) da auditoria 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.			
Equipe técnica			
Giovanna Mattioli Somma Garla			20.220
Fernanda Galvão Bonilha (Supervisora de Controle Externo)			20.320
Andreza Faucon Colombini Faganelli (Coordenadora de Controle Externo)			20.145

LISTA DE SIGLAS

CCD	CARTÃO CONTROLE DE DESPESAS
COADM	COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO
CF/88	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988
Defin	DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
Dicoc	DIVISÃO DE CONTROLES CONTÁBEIS
DM	DECRETO MUNICIPAL
INTOSAI	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES
ISSAI	INTERNATIONAL STANDARDS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS
LM	LEI MUNICIPAL
LOMSP	LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
MAG	MANUAL DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL
NBASP	NORMAS BRASILEIRAS DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO
OS	ORDEM DE SERVIÇO
PAF	PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÃO
PMSP	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SCE	SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
SGM	SECRETARIA DE GOVERNO MUNICIPAL
SME	SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO
SF	SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA
SMS	SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE
SMSU	SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA
SMTur	SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO
TCMSP	TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RESUMO

A presente auditoria programada ocorreu no período de 17.10.24 a 19.12.24, e teve como objeto adiantamentos concedidos a servidores da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) no ano de 2023. O objetivo do trabalho foi verificar a regularidade e o controle interno dos processos de adiantamentos no mencionado período.

Cumpre salientar que o total de adiantamentos do ano de 2023 foi de 2.484 processos, perfazendo R\$ 9.418.928,43 (nove milhões, quatrocentos e dezoito mil, novecentos e vinte e oito reais e quarenta e três centavos).

Destarte, a necessidade de realizar auditorias nos processos de adiantamentos da PMSP é essencial para garantir transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. Uma vez que as auditorias ajudam a identificar e corrigir falhas, prevenir fraudes e aumentar a confiança da população na gestão pública. Além disso, são fundamentais para assegurar que os processos atendam aos princípios legais e éticos, promovendo uma administração mais responsável e comprometida com o bem-estar da sociedade.

Os principais achados são os descritos a seguir:

- Fragilidade do controle interno nos processos de adiantamento;
- Ausência das formalidades legais nos processos de adiantamentos na PMSP, em 2023, em pelo menos 13% e no máximo 30% dos processos.

Foram propostas ciência a SME, SMS, SMTur, SMSU, SGM, SF (Coordenadoria de Administração - COADM, Departamento de Administração Financeira - Defin e Divisão de Controles Contábeis - Dicoc) sobre a necessidade de redução de riscos, a melhoria dos controles internos e o aumento da transparência e eficiência nos processos de adiantamento no âmbito da PMSP e sobre os documentos faltantes dos processos de adiantamentos, de forma a evitar que a impropriedade se repita no futuro.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
1.1. Destinatários da Auditoria.....	5
1.2. Visão Geral do Objeto, Objetivos e Escopo da Auditoria	6
1.3. Nível de asseguarção da auditoria	6
1.4. Normas de Auditoria Aplicadas na Realização do Trabalho.....	6
2. METODOLOGIA	6
2.1. Critérios adotados	6
2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados.....	7
2.3. Limitações do trabalho de auditoria.....	7
3. ACHADOS DE AUDITORIA	8
3.1. Fragilidade do controle interno nos processos de adiantamentos.....	8
3.2. Inconsistências nos processos de adiantamentos da PMSP no exercício de 2023	11
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	15
5. CONCLUSÃO	18
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO.....	19
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS.....	19
7.1. Propostas de ciência	19

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria programada, autuada sob número e-TCM 011487/2023 e autorizada pela Ordem de Serviço (OS) 2023/02988, consta do Plano Anual de Fiscalização (PAF) de 2023 e foi realizada no período de 17.10.24 a 19.12.24.

Em 2023, o total de adiantamentos foi de 2.484 processos, perfazendo o valor de R\$ 9.418.928,43 (nove milhões, quatrocentos e dezoito mil, novecentos e vinte e oito reais e quarenta e três centavos).

A necessidade de realizar auditorias nos processos de adiantamentos da PMSP é essencial para garantir transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. Uma vez que as auditorias ajudam a identificar e corrigir falhas, prevenir fraudes e aumentar a confiança da população na gestão pública. Além disso, são fundamentais para assegurar que os processos atendam aos princípios legais e éticos, promovendo uma administração mais responsável e comprometida com o bem-estar da sociedade.

1.1. Destinatários da Auditoria

O presente relatório de auditoria destina-se primeiramente ao Conselheiro Relator e à apreciação do colegiado do Tribunal. Outrossim, destina-se subsidiariamente aos seguintes usuários:

- Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo, desejam identificar se os recursos públicos administrados pela PMSP foram adequadamente geridos, bem como pode servir de suporte a comissões que tratem de temas subjacentes;
- Poder Executivo: visando ao controle da Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico;
- Sociedade paulistana: visando o controle social, a prestação de contas, o atendimento às necessidades de informações e a tomada de decisões, podendo servir como base de informações úteis para indivíduos ou entidades de propósitos específicos, a exemplo da mídia.

1.2. Visão Geral do Objeto, Objetivos e Escopo da Auditoria

A auditoria tem como objeto os adiantamentos concedidos a servidores da PMSP no exercício de 2023 na Prefeitura do Município de São Paulo.

O objetivo do trabalho é verificar, por amostragem, a regularidade dos adiantamentos, com foco nos documentos relacionados, confrontando-os com a legislação pertinente e avaliando a eficácia dos controles internos, especialmente quanto à correção das falhas apontadas em auditorias anteriores.

1.3. Nível de asseguarção da auditoria

O nível de asseguarção da auditoria é limitado, haja vista a ineficiência de controles internos e procedimentos estabelecidos pelas unidades envolvidas nas atividades que serão objeto de análise.

Em um nível de asseguarção limitado de auditoria, cumpre ao auditor afirmar, com base nos procedimentos realizados, que não veio ao seu conhecimento nenhum fato ou informação passíveis de fazê-lo acreditar que o objeto auditado não está em conformidade com os critérios aplicáveis.

1.4. Normas de Auditoria Aplicadas na Realização do Trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, cujo conteúdo é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (Nbasp), as quais foram elaboradas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (Issai 100-199) integrantes da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai).

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Os principais critérios aplicáveis ao objeto examinado são a Constituição Federal de 1988 (art. 70, caput e parágrafo único; art. 71, inciso II e art. 75); art. 18, caput e art. 19, inciso IV, da Lei Municipal (LM) nº 9.167/80; Lei Federal (LF) nº 14.133/21; artigos 68 e 69 da LF nº 4.320/64; LM

nº 10.513/88; DM nº 48.592/07; Portaria Secretaria Municipal de Finanças (SF) nº 77/19; DM nº 48.743/07; art. 46 da LM nº 8.989/79; Portaria SF/SUTEM/DEFIN Nº 3/19; Manual De Utilização do Cartão Controle de Despesas (CCD) – Versão 1.5 – jan/2020; DM nº 48.744/07; Portaria Secretaria Municipal de Educação (SME) nº 3.787/2017; Portaria Secretaria Municipal de Segurança Urbana 25/2019.

2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados

Os procedimentos para a realização deste trabalho consistiram basicamente em indagação escrita, por meio de requisições de informações e documentos, e-mails; indagação oral em telefonemas e reuniões, buscando dirimir dúvidas e obter esclarecimentos adicionais; além da análise documental e utilização de amostragem estatística aleatória.

2.2.1. Indagação oral ou escrita

Foram realizadas diversas reuniões de forma virtual, utilizando a ferramenta *Microsoft Teams*, para esclarecer pontos que geraram dúvidas quanto a procedimentos, legislação e outras informações técnicas atinentes às questões de auditoria. Já as indagações escritas ocorreram por meio de requisições de documentos e informações, e também por e-mail.

2.2.2. Verificação documental

Destarte, procedeu-se à análise documental, tendo como fonte de informação as respostas das Origens às requisições de documentos e informações encaminhadas pela Auditoria, tanto na etapa de planejamento quanto na de execução dos trabalhos. Grande parte das dúvidas da equipe foram esclarecidas por e-mails trocados com as Origens e por contato telefônico.

2.2.3. Seleção por amostragem aleatória

Foi efetuada análise por amostragem estatística dos processos de adiantamentos realizados no ano de 2023 confrontando-os com a legislação pertinente.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

As principais limitações identificadas na execução dos trabalhos foram: a falta de informações detalhadas nas documentações fornecidas pela Origem, o que fez com que a equipe precisasse lançar mão de procedimentos adicionais de filtragem e organização dos dados para análise; a

dificuldade de acesso aos responsáveis pelo envio das informações, além da demora no fornecimento das respostas às requisições de documentos e informações pela Origem.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Fragilidade do controle interno nos processos de adiantamentos

O controle interno desempenha um papel crucial na gestão eficiente e transparente dos processos de adiantamento no âmbito da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). Este mecanismo de controle visa garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma regular, dentro dos limites legais e em conformidade com as políticas públicas estabelecidas.

Foram identificadas as secretarias com maiores valores de adiantamentos em 2023 (correspondente a 80% dos valores dos adiantamentos do período) e enviadas 06 (seis) requisições de planejamento às seguintes Secretarias: Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Educação (SME), a Secretaria de Finanças (SF), Secretaria Municipal de Turismo (SMTur), Secretaria de Governo Municipal (SGM) e Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU).

Nessas requisições foram realizados os seguintes questionamentos:

1. Como é realizado o controle dos processos de adiantamentos e as respectivas prestações de contas?
2. Como é o trâmite do processo de adiantamento no âmbito da respectiva secretaria?
3. Descrever como é efetuado o controle do uso do Cartão Controle de Despesas.
4. Listar as contratações que abrangeram o mesmo fornecedor em 2023.
5. Listar as contratações que abrangeram o mesmo objeto em 2023.

Também foram realizadas reuniões com a SF.

Das referidas análises dos controles internos nos processos de adiantamentos e das reuniões realizadas foram identificadas as seguintes fragilidades no controle:

- a) Falta de integração de sistemas: o sistema utilizado (SOF) não oferece uma integração completa para o acompanhamento de saldos, concessões e prestações de contas. Isso resulta em controles manuais que consomem tempo e podem aumentar a suscetibilidade a erros;

- b) O sistema SOF não possui funcionalidades que permitam o vínculo automático entre as transações realizadas no CCD (registradas nos extratos bancários) e as respectivas notas fiscais. Essa limitação aumenta o risco de inconsistências e dificulta o controle detalhado das despesas;
- c) Ausência de controle geral centralizado: cada unidade orçamentária é responsável pela gestão dos adiantamentos, o que gera uma pulverização de dados e dificulta a identificação de possíveis duplicidades de objetos ou fornecedores. Além disso, não há supervisão centralizada para verificar se os procedimentos estão sendo seguidos de forma uniforme;
- d) Limitações nos relatórios e transparência: embora haja esforços para disponibilizar informações no Portal da Transparência, relatórios mais detalhados e acessíveis, como informações específicas sobre gastos com CCDs, ainda não estão disponíveis. Isso compromete a transparência e dificulta o controle social;
- e) Falta de rotina de acompanhamento de conformidade: não há um mecanismo efetivo de fiscalização para garantir que os adiantamentos e as prestações de contas estejam alinhados com as normas e legislações aplicáveis, o que pode aumentar o risco de irregularidades.

Critérios:

- Art. 70 e ss. da CF/88 (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária);
- Art. 18, caput, e art. 19, inciso IV, da LM nº 9.167/80 (trata da organização, competência e atribuições do Tribunal de Contas do Município de São Paulo);
- Lei Federal nº 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que estabelece normas gerais de contratação pública no Brasil);
- Artigos 68 e 69 da Lei Federal nº 4.320/64 (regulamentam o regime de adiantamento de numerários para despesas públicas urgentes ou de pequeno vulto);
- Lei Municipal nº 10.513/88 (institui o regime de adiantamento no Município de São Paulo,

estabelecendo critérios e limites para sua aplicação);

- Decreto Municipal nº 48.592/07 (regulamenta o regime de adiantamento previsto na Lei Municipal nº 10.513/88, detalhando os procedimentos e limites)
- Portaria SF nº 77/19 (define diretrizes e procedimentos para o controle e prestação de contas do regime de adiantamento no âmbito da Secretaria da Fazenda);
- Decreto Municipal nº 48.743/07 (dispõe sobre o afastamento do servidor público municipal para participação em congressos, certames desportivos, culturais ou científicos);
- Art. 46 da Lei nº 8.989/79 (prevê o afastamento do funcionário municipal para participação em eventos, como congressos, desde que autorizado pelo Prefeito);
- Decreto Municipal nº 48.744/07 (regulamenta o artigo 128 da Lei nº 8.989/79, dispondo sobre a concessão de diárias ao servidor municipal que se deslocar temporariamente a serviço);
- Portaria SME nº 3.787/2017 (estabelece normas específicas para o regime de adiantamento no âmbito da Secretaria Municipal de Educação);
- Portaria SMSU nº 25/2019 (fixa, no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, as unidades que têm direito ao adiantamento bancário).

Evidências:

Da análise dos controles efetuados em 7 (sete) unidades da PMSP (SMS, SGM, SMtur, Dicoc, SMSU, Dieof, Defin), das entrevistas realizadas com Defin e Dicoc e da análise dos 68 processos de adiantamentos, nos quais em 14 (catorze) há alguma inconsistência, verificamos fragilidades em algumas dimensões do controle interno, como documentação, conformidade regulatória, acompanhamento de prazos e validação de transações.

Causas:

Ausência de um procedimento padrão nos processos de adiantamentos no âmbito da PMSP.

Efeitos:

Maior dificuldade de controle dos processos de adiantamentos no âmbito da PMSP ocasionando prestações de contas incorretas, registros contábeis inconsistentes e prestações de contas em aberto.

3.2. Inconsistências nos processos de adiantamentos da PMSP no exercício de 2023

O regime de adiantamentos no Município de São Paulo, regulamentado pela Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07, é uma ferramenta administrativa que permite a entrega de recursos financeiros a servidores públicos para a realização de despesas que, por sua natureza urgente ou específica, não podem aguardar o processamento normal. Esse mecanismo é amplamente utilizado em situações que demandam agilidade na execução orçamentária.

Referido regime está sujeito a formalidades e requisitos legais que asseguram a correta aplicação dos recursos públicos. Para sua utilização, é indispensável que haja autorização prévia da autoridade competente, fundamentada em solicitação formal que justifique a necessidade do adiantamento. Além disso, deve ser realizado o empenho orçamentário, vinculando o gasto a uma dotação específica no orçamento antes da liberação do numerário ao servidor responsável.

O servidor que recebe o adiantamento assume responsabilidade pessoal e integral pela sua aplicação e pela prestação de contas. Essa prestação deve ser apresentada dentro do prazo legal, acompanhada de documentos comprobatórios, como notas fiscais, recibos e relatórios detalhados, que demonstrem a conformidade das despesas com a finalidade autorizada. O montante disponibilizado está sujeito a limites financeiros estabelecidos em regulamentação específica, com base na natureza e urgência da despesa.

Além disso, as despesas realizadas devem obedecer estritamente ao rol taxativo previsto na legislação¹, não sendo permitido seu uso para gastos de caráter continuado ou de grande vulto.

¹ LM nº 10.513/88 - Art. 2º - Poderá ser utilizado o regime de adiantamento pronto pagamento para, atender despesas de:

I - pequeno vulto;

II - manutenção de bens móveis;

III - conservação e adaptação de bens imóveis;

IV - atendimento social a pessoas carentes; quando for exigido;

No ano de 2023 a PMSP formalizou 2.484 processos de adiantamentos. Desta população foi retirada uma amostra de 66 processos, com 90% de confiança e margem de erro de 10%, divididos nas seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria de Governo Municipal (SGM), Secretaria Municipal da Fazenda (SF), Secretaria Municipal de Educação (SME), Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) e Secretaria Municipal de Turismo (SMTur) (que abrangem 80% dos valores de adiantamentos pagos no período).

Para além dos 66 processos citados acima, da lista de controle de adiantamento de 2023 enviada pela SF foi realizada a análise de 2 (dois) processos de adiantamentos de pequeno vulto em razão dos seus valores, quais sejam R\$ 55.400,00 (SEI nº 6017.2023/0044370-4) e R\$ 20.000,00 (este classificado como diária - SEI nº 6017.2023/0055037-3).

Foi realizado um checklist dos critérios considerados relevantes e analisados os 66 (sessenta e seis) processos da amostra, e, em 14 (catorze) deles há uma das seguintes inconsistências:

- a) 6018.2023/0012545-7: ausência de Notas Fiscais/comprovantes de prestação de contas que justifiquem a despesa;
- b) 6018.2023/0053064-5: ausência de relatório final de encerramento no SOF;
- c) 6016.2023/0055711-9: empenho realizado em nome de um servidor (doc. 083675867) e autorização e prestação de contas em nome de outro servidor (doc. 085838800);
- d) 6016.2023/0066841-7, 6016.2023/0070834-6, 6016.2023/0080960-6, 6016.2023/0080950-9, 6016.2023/0118100-7, 6016.2023/0137695-9: no Resumo das Despesas (Anexo II da Portaria nº 77 de SF) não há a assinatura do Titular da Unidade Orçamentária, nem do conferente, apenas do responsável pelo adiantamento;

V - participação de servidores em cursos ou congressos necessários ao desempenho de suas atribuições;

VI - viagens temporárias de servidores no interesse da Administração;

VII - organização e realização de eventos científicos, culturais e/ou esportivos, quando a Municipalidade os patrocinar ou deles participar;

VIII - caráter indispensável ao andamento de medidas judiciais;

IX - representação do Município;

X - natureza excepcional, devidamente justificadas e expressamente ratificadas pelo Secretário da Unidade Orçamentária correspondente, ou previamente autorizadas pelo Prefeito, quando for o caso.

XI – concessão de ajuda de custo aos agentes de campo não integrantes dos quadros de servidores da Prefeitura do Município de São Paulo, em campanhas de imunização ou campanhas emergenciais de saúde pública. (Incluído pela Lei nº 14.159/2006)

- e) 6016.2023/0070834-6: ausência do Despacho de Aprovação das Contas;
- f) 6016.2023/0079960-0: descumprimento do art. 17 da Portaria 77/SF²;
- g) 6029.2023/0018962-5: prestação de contas a destempo;
- h) 6073.2023/0000257-6: ausência no processo da publicação no DOC do despacho de aprovação das contas;
- l) SEI nº 6017.2023/0055037-3 houve autorização para o pagamento de diárias a servidores que não possuem conta corrente no Banco do Brasil, contudo, se verifica que houve um pagamento integral da fatura referente a assinatura do jornal Valor Econômico (093248202), sem qualquer autorização prévia no SEI (doc. 093248301).

Extrapolando a análise realizada na amostra, pode-se inferir, com 90% de confiança e margem de erro de 5%, que existe em pelo menos 13% e no máximo 30% do total dos adiantamentos, realizados no exercício de 2023, alguma inconsistência.

Critérios:

- Art. 70 e ss. da CF/88 (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária);
- Art. 18, caput, e art. 19, inciso IV, da LM nº 9.167/80 (trata da organização, competência e atribuições do Tribunal de Contas do Município de São Paulo);
- Lei Federal nº 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que estabelece normas gerais de contratação pública no Brasil);
- Artigos 68 e 69 da Lei Federal nº 4.320/64 (regulamentam o regime de adiantamento de numerários para despesas públicas urgentes ou de pequeno vulto);
- Lei Municipal nº 10.513/88 (institui o regime de adiantamento no Município de São Paulo,

² Art. 17. Após a realização da despesa, o responsável pelo adiantamento juntará os documentos comprobatórios e formulários exigidos para prestação de contas, encaminhando o processo à unidade responsável pela execução financeira e orçamentária do órgão em até 10 (dez) dias corridos, contados do encerramento do período de realização da despesa.

estabelecendo critérios e limites para sua aplicação);

- Decreto Municipal nº 48.592/07 (regulamenta o regime de adiantamento previsto na Lei Municipal nº 10.513/88, detalhando os procedimentos e limites)
- Portaria SF nº 77/19 (define diretrizes e procedimentos para o controle e prestação de contas do regime de adiantamento no âmbito da Secretaria da Fazenda);
- Decreto Municipal nº 48.743/07 (dispõe sobre o afastamento do servidor público municipal para participação em congressos, certames desportivos, culturais ou científicos);
- Art. 46 da Lei nº 8.989/79 (prevê o afastamento do funcionário municipal para participação em eventos, como congressos, desde que autorizado pelo Prefeito);
- Decreto Municipal nº 48.744/07 (regulamenta o artigo 128 da Lei nº 8.989/79, dispondo sobre a concessão de diárias ao servidor municipal que se deslocar temporariamente a serviço);
- Portaria SME nº 3.787/2017 (estabelece normas específicas para o regime de adiantamento no âmbito da Secretaria Municipal de Educação);
- Portaria SMSU nº 25/2019 (fixa, no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, as unidades que têm direito ao adiantamento bancário).

Evidências:

Documentação contida nos processos de adiantamentos, da amostra retirada dos Dados Abertos da PMSP³.

Causas:

Ausência de controle interno na conferência dos processos de adiantamento.

Efeitos:

³ http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/pagamentos-de-adiantamentos-efetuados

Impacto na transparência; sem a integração entre extratos e notas fiscais pode aumentar o risco de pagamentos indevidos ou inconsistentes com as normas.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Ao longo de todo o período de planejamento e execução dos trabalhos, a equipe de auditoria manteve comunicação frequente com o auditado, procurando dirimir dúvidas, obter informações, comunicando também os apontamentos identificados durante a auditoria.

Em 09.12.24, foram enviados à SME, SMS, SMTur, SMSU, SGM, SF (COADM, Defin e Dicoc) os resultados preliminares alcançados, para que os gestores e os responsáveis pela governança apresentassem os seus comentários.

Em 10.12.24 a COADM teceu comentários sobre o SEI nº 6017.2023/0044370-4 (no qual consta a aprovação para inscrição no valor de R\$ 15.000,00 e no extrato e demais atos do processo o valor foi de R\$ 55.000,00):

[...] observamos que o Despacho de aprovação, doc. SEI 091627336, foi emitido com valor incorreto, onde constou R\$ 15.000,00, deveria ter constado o valor de R\$ 55.000,00. Já iremos providenciar a retificação.

Ocorreu que houve um adiantamento inicial de R\$ 40.000,00 e uma posterior suplementação de R\$ 15.000,00, com isso no momento da aprovação somente se observou a última liquidação e não o valor total adiantado.

Sobre o SEI nº 6017.2023/0055037-3, no qual houve um pagamento integral da fatura referente a assinatura do jornal Valor Econômico (093248202), sem qualquer autorização prévia no SEI (doc. 093248301) asseverou que:

Esta situação foi esclarecida em doc. SEI 093248301.

Ocorreu que o adiantamento de pequeno vulto de outubro/2023 foi em nome da servidora E.C.R.M., por meio do processo nº 6017.2023/0055860-9 e em nome do servidor D.H., havia o adiantamento para pagamento de diárias, via SEI 6017.2023/0055037-3.

No dia 25/10/2023, o servidor D.H. realizou o pagamento da fatura referente a assinatura do jornal Valor Econômico (093248202), porém este pagamento deveria ter sido encaminhado para a servidora Erika efetuar o pagamento, mas só tomamos ciência em novembro/2023, momento que não havia mais condições para correções.

Assim, considerando que se tratou de uma despesa necessária para a administração, decorrente de requerimento apresentado pelo Gabinete da S.F., considerando que o Senhor Coordenador se confundiu em meio às demandas de trabalho, mas smj, não agiu com dolo ou má fé e apesar de o registro da despesa ter ficado em adiantamento com dotação para diárias, entendemos à época que não houve prejuízos a municipalidade, por isso aprovamos.

Defin, ao seu turno, em e-mail do dia 10.12.2024, informou que:

Quanto à autorização para o pagamento de diárias a servidores que não possuem conta corrente no Banco do Brasil, essa é uma prática possível nos casos que a secretaria elege um servidor responsável pelo adiantamento, que após faz os repasses por meio do CCD(Art. 9º, §1º, Portaria SF nº 77/2019). A proposta aqui é ganhar rapidez no processo, pois não ocorre todo o processo de execução de despesa orçamentária. Esclareço que dentro o processo tradicional, ou seja, depósito em conta corrente do servidor de forma individualizada não ocorre em contas bancárias fora do Banco do Brasil.

Quanto à assinatura do jornal Valor Econômico, houve aparente ilegalidade cabendo averiguação do caso.

Quanto à falta de integração de sistemas (falta de integração completa para o acompanhamento de saldos, concessões e prestações de contas), esclareceu que “essa limitação decorre do leiaute dos arquivos do CCD. Iremos entrar em contato com o Banco do Brasil para verificar eventual possibilidade de atualização”.

Em relação à falta de funcionalidades do SOF para permitir a automação entre as transações Defin informou que “está em estudo proposta de modernização dos procedimentos do CCD, a fim de realizar integração com os sistemas de emissão de notas fiscais eletrônicas”. E, após as referidas implementações acredita que “haverá campo para melhoria na transparência no regime de adiantamento no Portal”.

Dicoc em 11.12.2024 informou que:

À DICOC compete a análise da regularidade do registro contábil, ficando a cargo da Unidade Orçamentária a inserção de documentos comprobatórios, bem como a inclusão no sistema SOF de dados relativos à prestação de contas do recurso concedido.

Orientamos através de manuais, documentações direcionadas a sanar dúvidas frequentes e cursos de capacitação indicando como se dá o fluxo de informação para a prestação de contas de adiantamentos, contudo não temos como acompanhar de forma individual se todas as unidades atendem aos critérios e procedimentos estabelecidos pelas normas vigentes.

A legislação que regulamenta o regime de adiantamento na PMSP é clara sobre os procedimentos para concessão, análise de prestação de contas e aprovação dos processos de adiantamento que hoje são de responsabilidade da unidade de execução orçamentária e financeira da estrutura organizacional de cada órgão. Assim, como citado não é possível a análise individual de cada processo.

A respeito dos controles internos asseverou que:

a) O SOF possui algumas limitações no que tange ao controle do saldo de adiantamento, pois a rotina prevê o controle orçamentário e em contas de controle

do valor concedido, e este controle é sobre o total concedido, ficando a cargo da unidade o controle fracionado do valor desembolsado. O SOF permite a prestação de contas pelo seu valor integral. Avançamos em relação à reversão orçamentária, contudo não há um mecanismo que permita identificar em tempo real o uso do recurso.

A tempos atrás estávamos trabalhando em um relatório que permitisse um detalhe maior em relação aos dos do CCD. E era intenção do Subsecretário do Tesouro de criar um portal de Adiantamentos para o acompanhamento destes desembolsos, contudo devido a necessidade de adequação do sistema SOF as normas contábeis vigentes, e as várias demandas do sistema, esta intenção ficou para o futuro, quando tiver disponibilidade de analistas da Prodam para desenvolver esta ferramenta.

b) A tempos atrás houve a participação em reuniões para o desenvolvimento de um relatório com informações mais tempestivas em relação às transações com o CCD. Porém, dado as demandas do SOF este desenvolvimento ficou parado. Contudo, se identificado a necessidade de um relatório mais detalhado sobre o tema, precisamos alinhar com DEFIN esta demanda, pois esta é a área responsável pelo controle e informações do CCD.

c) Anos atrás havia este controle centralizado, isto gerou demora nos processos visto que são muitas unidades orçamentárias, uma forma de otimizar o processo foi a descentralização desta atividade, competindo à DICOC a análise dos registros contábeis e aos responsáveis na Unidade Orçamentária a aderência às normas contábeis e financeiras vinculadas à concessão de adiantamentos. De fato, isto pode gerar erros, mas o ganho pela otimização do processo à Administração acreditou que seria maior.

d) Este item precisaríamos alinhar uma demanda com DEFIN para atendê-la.

e) Para que DICOC pudesse realizar esta fiscalização precisaríamos mudar a estrutura atual da Divisão, pois atualmente temos apenas um servidor para análise das concessões, e como apresentado anteriormente, nossas análises são focadas no registro contábil e na orientação às unidades sobre o uso, procedimentos e prestação de contas dos recursos desembolsados

Ao seu turno SMSU, em 11.12.2024, informou que:

Conforme previsto no artigo 17, capítulo 3 – da Prestação de Contas, Portaria SF nº 77 de 11 de março de 2019, realizada a despesa, o responsável pelo Adiantamento bancário juntará os documentos comprobatórios, encaminhando o processo à Unidade responsável pela execução financeira e orçamentária em até 10 dias corridos, contados do encerramento do período de realização da despesa. Ressaltamos que tal orientação é disponibilizada para conhecimento e adoção dos credores, compondo a instrução processual dos processos de Adiantamento Bancário, contudo, diante da situação encontrada por este Egrégio Tribunal enfatizamos a orientação aos credores.

No dia 11.12.2024, através do SEI nº: 6018.2024/0130233-8, SMS informou:

Identificamos que, dentre os processos mencionados, dois são relacionados à Coordenadoria Regional de Saúde – Leste (CRS-Leste). Após ciência do achado, foi realizado:

Comunicação formal à CRS-Leste para que sejam adotadas medidas corretivas imediatas, observando as inconsistências apontadas.

Visando evitar recorrências, a SMS expediu um comunicado geral a todas as Coordenadorias Regionais e Unidades subordinadas (115966301), reforçando:

- A necessidade de rigor na conferência e organização da documentação comprobatória das despesas.
- A observância estrita dos prazos e critérios estabelecidos nos normativos legais e administrativos de acordo com a legislação aplicável.
- A importância de evitar a contratação reiterada de mesmas empresas sem a devida análise de conformidade e justificativa técnica.

No que tange ao **segundo ponto dos achados do TCM referente a fragilidades no Controle Interno dos Processos de Adiantamentos**, esclarecemos conforme segue:

1. Limitações do Sistema SOF e Competências

Informamos que os aprimoramentos nas funcionalidades e mecanismos do sistema SOF não estão sob a competência da SMS. Ressaltamos que eventuais dificuldades derivadas da ausência de ferramentas automatizadas para integração e fiscalização de conformidade no sistema são enfrentadas pela Secretaria com medidas paliativas e manuais, de forma a mitigar riscos operacionais e assegurar o cumprimento das obrigações legais.

2. Observância da Legislação

Apesar das limitações do sistema mencionado, SMS mantém rigorosa observância às legislações e normativas aplicáveis a cada caso. Procedimentos internos têm sido adotados para garantir a conformidade regulatória e a transparência na gestão dos recursos.

3. Relatórios e Controle

A geração de relatórios mais detalhados e acessíveis, como informações específicas sobre gastos com CCDs, de fato, depende do aprimoramento do sistema SOF. No entanto, a SMS está comprometida em atuar de forma colaborativa. (grifos existentes no original)

Por fim, constatou-se que os comentários dos gestores não tiveram o condão de alterar os resultados obtidos pela equipe de auditoria, motivo pelo qual foram mantidas todas as conclusões expressas no relatório.

5. CONCLUSÃO

Em face dos exames e testes realizados pela equipe, foram identificados os achados de auditoria a seguir:

- Fragilidade do controle interno nos processos de adiantamentos (**subitem 3.1**);
- Ausência nos processos de adiantamentos na PMSP, em 2023, em pelo menos 13% e no máximo 30% de formalidades legais (**subitem 3.2**).

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

A Análise dos Elementos da Responsabilização é o método por meio do qual serão elencados os achados de auditoria e identificados os elementos que poderão ensejar eventual responsabilização a partir de cada achado e da individualização da conduta. Após percorridas as etapas da instrução processual, com as devidas garantias constitucionais, no momento do julgamento o Conselheiro Relator/Tribunal Pleno decidirá acerca da responsabilidade de cada agente.

Ao final dos trabalhos, considerando que os referidos achados não representam irregularidades, não há que se falar em análise dos elementos de responsabilização no presente caso. As propostas de encaminhamentos relativas aos achados constam no item 7.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

Com base nas evidências colhidas durante a execução da auditoria, sugere-se ao Pleno do TCMSp as propostas de encaminhamentos nos subitens a seguir.

7.1. Propostas de ciência

7.1.1. Dar ciência à **Secretaria Municipal de Saúde (SMS)**, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) necessidade de redução de riscos, de melhoria dos controles internos e do aumento da transparência e da eficiência nos processos de adiantamento, para que se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.1**)

b) documentos faltantes dos processos de adiantamentos, para que sejam tomadas providências de forma a evitar que a impropriedade se repita no futuro e se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.2**).

7.1.2. Dar ciência à **Secretaria do Governo Municipal (SGM)**, sobre as seguintes

impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) necessidade de redução de riscos, de melhoria dos controles internos e do aumento da transparência e da eficiência nos processos de adiantamento, para que se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.1**)

b) documentos faltantes dos processos de adiantamentos, para que sejam tomadas providências de forma a evitar que a impropriedade se repita no futuro e se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.2**).

7.1.3. Dar ciência à **Secretaria Municipal da Fazenda (SF)**, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) necessidade de redução de riscos, de melhoria dos controles internos e do aumento da transparência e da eficiência nos processos de adiantamento, para que se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.1**)

b) documentos faltantes dos processos de adiantamentos, para que sejam tomadas providências de forma a evitar que a impropriedade se repita no futuro e se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.2**).

7.1.4. Dar ciência à **Secretaria Municipal de Educação (SME)**, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) necessidade de redução de riscos, de melhoria dos controles internos e do aumento da transparência e da eficiência nos processos de adiantamento, para que se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o

Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.1**)

b) documentos faltantes dos processos de adiantamentos, para que sejam tomadas providências de forma a evitar que a impropriedade se repita no futuro e se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.2**).

7.1.5. Dar ciência à **Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU)**, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) necessidade de redução de riscos, de melhoria dos controles internos e do aumento da transparência e da eficiência nos processos de adiantamento, para que se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.1**)

b) documentos faltantes dos processos de adiantamentos, para que sejam tomadas providências de forma a evitar que a impropriedade se repita no futuro e se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.2**).

7.1.6. Dar ciência à **Secretaria Municipal de Turismo (SMTur)**, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) necessidade de redução de riscos, de melhoria dos controles internos e do aumento da transparência e da eficiência nos processos de adiantamento, para que se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.1**)

b) documentos faltantes dos processos de adiantamentos, para que sejam tomadas providências de forma a evitar que a impropriedade se repita no futuro e se garanta a efetividade do disposto na Lei Municipal nº 10.513/88 e complementado por decretos municipais como o Decreto nº 48.592/07 (**subitem 3.2**).

São Paulo, 12.10.24

GIOVANA MATTIOLI SOMMA GARLA
Auditora de Controle Externo

FERNANDA GALVÃO BONILHA
Supervisora de Controle Externo

De acordo,

ANDREZA FAUCON COLOMBINI FAGANELLI
Coordenadora de Controle Externo

RP: A.F.S.