

Coordenadoria de Auditoria Geral
Rua Libero Badaró, 293 - 23 º andar – Centro

RELATÓRIO DE ANÁLISE CONTÁBIL	
Ordem de Serviço:	Nº 28/2017/SMJ/CGM
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal da Saúde
Período de Realização:	08/05/2017 a 30/06/2017

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da análise de Despesas de Exercícios Anteriores – DEA da Secretaria Municipal da Saúde, relativa aos processos elencados na Tabela 1 do Anexo II deste relatório, que consistiu em verificar se os procedimentos adotados pela Secretaria quanto à realização de DEA, estão em conformidade com a legislação vigente, em especial, a Lei Federal nº 4.320/64, o Decreto Federal nº 93.872/1986 e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Verificou-se a realização de pagamento de DEA, observando se a ordem cronológica dos vencimentos foi respeitada, como também a fidedignidade dos dados referentes às DEA no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, inscritas em Restos a Pagar, pendentes de pagamento.

Ressalta-se que o Decreto nº 57.401/2016, que dispõe sobre o encerramento do exercício de 2016, menciona em seu artigo 9º, a responsabilidade da Controladoria Geral do Município quanto ao zelo pelo cumprimento das providências nele estabelecidas.

Do resultado dos trabalhos, em síntese, destacamos os seguintes achados:

- Despesas realizadas sem cobertura orçamentária e/ou reconhecida antes do encerramento do exercício, no montante de R\$ 13.034.132,42;
- Despesas realizadas sem respaldo contratual e sem prévio empenho no montante de R\$ 9.165.295,00;
- Não é observada a Ordem Cronológica quando do pagamento das Despesas;
- Valores devidos pela SMS à PRODAM no montante de R\$ 4.080.160,86 não constantes no controle da CFO despesas de exercícios anteriores;
- Valores devidos pela COVISA e Coordenadorias Regionais de Saúde Sudeste e Sul, no montante de R\$ 371.442,76 não constantes no controle da CFO despesas de exercícios anteriores.

Informada sobre os problemas encontrados, a Secretaria Municipal da Saúde se manifestou através do TID 17.150.003 de 10/11/2017, cujas respostas seguem copiadas na íntegra após, cada constatação, sob o título Manifestação da Unidade, Plano de Providências e Prazo de Implementação. Após o posicionamento da SMS, seguem a Análise da nossa equipe e respectivas Recomendações, quando houver.

O detalhamento das ações executadas nesta análise está descrito no (s) anexo (s) deste relatório, a saber:

Anexo I – Descritivo;

Anexo II – Tabelas;

São Paulo, 8 de Março de 2018.

ANEXO I – DESCRITIVO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao tratar da despesa, o artigo 58 da Lei 4.320/64 conceitua que “*O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*”.

A referida Lei veda a realização da despesa sem prévio empenho, dispõe sobre os tipos de empenhos e a possibilidade de dispensa da emissão de nota de empenho em casos especiais, ao estabelecer:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria (Grifos nossos).

O Decreto Federal nº 93.872/86, reproduz alguns dispositivos da Lei nº 4.320/64 e regulamenta procedimentos de relevante importância no processamento da despesa.

O citado Decreto estabelece que “*O empenho importa deduzir seu valor de dotação adequada à despesa a realizar, por força do compromisso assumido*” e “*as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele executada*” (grifos nossos).

Ao dispor sobre despesas encerradas no seu artigo 22, o Decreto Federal nº 93.872/86 regulamenta:

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Importante destacar, ainda, que os Decretos que fixam normas à execução orçamentária e financeira para os exercícios de 2012 a 2017, vedam a contratação de novas obrigações de despesas cujos pagamentos previstos para o exercício a que se referem, prejudiquem as disponibilidades financeiras necessárias aos pagamentos de despesas anteriormente contratadas e das despesas com serviços contínuos e necessários à manutenção da Administração.

Tais decretos mencionam que os Titulares dos Órgãos e das Unidades Orçamentárias deverão dimensionar se os recursos orçamentários são suficientes para os compromissos vigentes,

viabilizando a emissão de Notas de Empenho de todas as despesas contraídas com serviços contínuos e necessários à manutenção da Administração e aos projetos em andamento com execução para o exercício de referência.

Estabelecem, ainda, que somente após identificar o saldo orçamentário disponível, poder-se-á contrair novas obrigações até o limite do referido saldo.

Conforme o mencionado decreto, consideram-se despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação.

A Lei Federal nº 8.666/1993, assim dispõe quanto à formalização dos contratos:

“Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

*Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento**” (grifos nossos).*

Diante do citado dispositivo legal, depreende-se que a assunção de obrigação sem cobertura contratual é prática vedada expressamente pela legislação.

A prática de pagamento de despesas sem cobertura contratual foi objeto de apreciação por parte do Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU nº 375/1999 - Segunda Câmara:

“Constatação em processo de fiscalização, em anexo, de irregularidades consubstanciadas na realização reiterada de despesa sem cobertura contratual. Justificativas apresentadas não elidiram as irregularidades. Multa a gestor não constante do rol de responsáveis por estas contas. Determinações.”

Destaca-se do voto do eminente Ministro Relator a seguinte passagem:

“(…) No que tange ao contrato verbal, no âmbito administrativo, a lei é claríssima ao vedá-lo e declará-lo nulo de pleno direito (art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93). Por outro lado, é também a lei que determina a promoção da responsabilidade de quem deu causa ao contrato nulo (art.59, parágrafo único da Lei nº 8.666/93).”

Acrescenta-se que o Advogado Geral da União, mediante a Orientação Normativa nº 4, de 1º de abril de 2009, assim estabelece:

*“A despesa sem cobertura contratual **deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar** nos termos do art. 59, parágrafo único, da lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa” (Grifos nossos).*

Do procedimento para pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores, conforme Decreto Municipal nº. 53.751/2013.

Os requerimentos feitos por credores, solicitando o pagamento de despesas de exercícios encerrados, devem conter a documentação comprobatória da execução da despesa, e o seu deferimento só ocorrerá com a comprovação da regularidade da contratação e da execução da despesa.

Compete aos atuais ordenadores de despesa e aos titulares dos órgãos orçamentários, ratificar, retificar ou não reconhecer a despesa, por ato decisório que deverá ser publicado no Diário Oficial da Cidade - DOC.

Deve-se juntar nos autos dos respectivos processos de pagamento da despesa, atestado de regularidade assinado pelo atual ordenador da despesa e pelo titular do órgão orçamentário.

Após atestada a regularidade da despesa, as unidades solicitarão, por intermédio de processo administrativo, abertura de crédito adicional suplementar, no elemento de despesa “Despesas de Exercícios Anteriores”, oferecendo os recursos orçamentários a serem anulados para a sua cobertura.

Após a abertura do crédito adicional, a unidade orçamentária deverá promover o pagamento da despesa, emitindo, conseqüentemente, a Nota de Empenho.

Restos a Pagar

Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, estando a sua execução condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos correspondentes, com base na legislação vigente.

Assim, quando o pagamento das despesas, inclusive das DEA's, deixa de ser efetuado no próprio exercício, procede-se, então, à inscrição em Restos a Pagar, podendo ser classificados em: RP Processados, RP Não Processados:

- a) RP Processados: no momento da inscrição, a despesa estava empenhada e liquidada;
- b) RP Não Processados: no momento da inscrição, a despesa empenhada não estava liquidada ou estava em processo de liquidação.

A inscrição das despesas em Restos a Pagar é efetuada no encerramento de cada exercício de emissão da respectiva Nota de Empenho.

A inscrição dos Restos a Pagar relativos ao exercício terá validade até 31 de janeiro do próximo exercício, permanecendo em vigor o direito do credor, quando não exercido, para os exercícios subsequentes.

Valores analisados de Despesas de Exercícios Anteriores inscritas em Restos a Pagar

Em 31/12/2016, o saldo de Despesas de Exercícios Anteriores, inscritas em Restos a Pagar (Processados e Não Processados) pela Secretaria Municipal da Saúde totalizou R\$ 362.230,99. Após os pagamentos ocorridos no período de 01/01 a 05/05/2017, no montante de R\$ 282.742,12 - (Tabela 1 - Anexo II) e do cancelamento de R\$ 9.369,66, restou o saldo de R\$ 70.119,21 - (Tabela 2 - Anexo II).

As análises abrangeram os valores pagos no referido período e a parcela de R\$ 32.396,55, do saldo pendente.

Composição do Valor pendente (Restos a Pagar)

A composição do saldo pendente de Despesas de Exercícios Anteriores inscrita em restos a pagar no valor de R\$ 70.119,21 encontra-se no quadro a seguir:

Quadro 1 – Valores pendentes de pagamento em 05/05/2017

Processo nº	Credor	Objeto	Período de Realização	Motivo da Pendência	Valor (R\$)
2011-0.130.204-2	Acesso Engenharia e Comércio de Materiais Para Construção Ltda.	(*)	(*)	Empresa inscrita no CADIN Municipal	37.722,66
2012-0.042.532-0	Documentação Radiologia Odontológica Ltda.	Fornecimento de serviços de radiologia ortodôntica para atender aos usuários do CEOS - Centros de Especialidade Odontológica	18/05/2015 a 25/05/2015		14.105,25
2012-0.265.114-0	Acessoriun - Materiais Elétricos Ltda-ME	Aquisição de Materiais Elétricos	18/07/2012 a 04/09/2012		15.181,24
2012-0.342.614-0	HWC Empreendimentos Ltda.	Locação de espaço, fornecimento de Alimentação para o "III Encontro Municipal de DST/AIDS e Religiões Afro Brasileiros"	10/11/2012 a 10/11/2012		315,00
2014-0.007.171-9	NS Alves Informática ME	Aquisição de 18 unidades de cartuchos de Toner Preto para Impressora HP Laser Jet P 3015	05/11/2014 a 26/02/2015		1.890,00
2014.0.164.892-0	CPF ***.516.311-***	Indenização - Pagamento de Diárias	01/06 a 04/06/2014		389,26
2015-0.288.244-9	CPF ***.136.418-***	Indenização - Pagamento de Diárias	25/11 a 27/11/2015		515,80
Total					70.119,21

(*) Processo não analisado.

Valores analisados dentre as Despesas de Exercícios Anteriores empenhadas e pagas em 2016.

Conforme consulta efetuada no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF em 31/05/2017, as despesas empenhadas e pagas no exercício de 2016, no elemento de despesa 3390.9200 – Despesas de Exercícios Anteriores, do Fundo Municipal de Saúde, totalizaram R\$ 49.923.763,35. Deste valor selecionou-se cerca de 40% da despesa para análise, para fins de amostra, conforme **Tabela 3 do Anexo II**.

Despesas de Exercícios Anteriores cujo pagamento depende da obtenção de recursos junto à Secretaria da Fazenda - SF

Mediante a Solicitação de Informação – SI nº. 01/OS28/2017, questionou-se a Coordenadoria de Finanças e Orçamento, quanto à existência de controles das despesas de exercícios anteriores, cujo pagamento depende da obtenção de recursos orçamentários. Em resposta, o Coordenador da CFO informou que “existem controles de Despesas de Exercício Anteriores (DEA’s) para pleitear recursos junto à SF no que se refere a valores, pareceres jurídicos e devidos atestes.”

Com base nas planilhas fornecidas pela CFO, apresenta-se no quadro a seguir, a posição de “Despesas de Exercícios Anteriores” em 05/06/2017:

Quadro 2 – Posição do Gabinete da SMS – Despesas de Exercícios Anteriores

Unidade	Valor (R\$)
SMS - Gabinete	41.477.757,43
Coordenação de Vigilância em Saúde - COVISA	877.422,47
Coordenadoria Regional de Saúde Centro Oeste	646.790,77
Coordenadoria Regional de Saúde Leste	2.398.240,81
Coordenadoria Regional de Saúde Norte	1.030.820,08
Coordenadoria Regional de Saúde Sudeste	2.858.885,69
Coordenadoria Regional de Saúde Sul	5.735.452,41
Subtotal	55.025.369,66
Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM	55.693,92
Autarquia Hospitalar Municipal - AHM	111.038.381,09
Total	166.119.444,67
Nota: HSPM e AHM não estão abrangidas no escopo deste trabalho.	

Dos valores acima, apresentamos as seguintes considerações:

- Do montante de R\$ 55.025.369,66, constante do quadro anterior, R\$ 9.466.325,30 são devidos à PRODAM. Deste valor, R\$ 8.835.231,58 são relativos ao Gabinete da SMS e R\$ 631.093,72 referem-se à COVISA;
- R\$ 102.125,50, são referentes à Baixa Contábil.

CONSTATAÇÃO 001 - Despesas realizadas sem cobertura orçamentária e/ou reconhecida antes do encerramento do exercício, no montante de R\$ 13.034.132,42.

Verificaram-se despesas pagas com recursos da conta Despesas de Exercícios Anteriores, que não se enquadram no estabelecido na Lei Federal nº 4.320/64 e Decreto Federal nº 93.872/86, no que tange a:

- Despesas para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, **com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;**
- Compromissos **reconhecidos após o encerramento do exercício**, que corresponde à obrigação de pagamento criada em virtude de lei, cujo direito do reclamante somente foi reconhecido após o encerramento do exercício correspondente;
- Restos a Pagar com prescrição interrompida.

Nos processos a seguir, observou-se a realização de despesas no montante de R\$ 13.034.132,42, para as quais as dotações orçamentárias respectivas não possuíam saldo suficiente para atendê-las, como despesas reconhecidas no exercício em que ocorreram, não se enquadrando nas hipóteses estabelecidas no artigo 37 da Lei nº 4.320/64 e Decreto Federal nº 93.872/86:

Processo 2012-0.341.916-0: Trata-se de serviços realizados pela CIENTIFICALAB Produtos Laboratoriais e Sistemas Ltda. - Contrato nº 103/SMS.G/2006, no montante de R\$ 6.669.803,35 para os meses de setembro, outubro e novembro/2012, sendo que deste valor, foram pagos R\$ 1.562.634,19 com recursos de “Despesas de Exercícios Anteriores” e a diferença foi paga através de indenização.

Processo 2012-0.341.917-8: O valor de R\$ 3.038.924,47 devido à Associação Fundo de Incentivo à Psicofarmacologia – AFIP refere-se a serviços prestados em novembro/2012, previsto em contrato, porém com saldo insuficiente de empenho.

Processo 2015-0.012.972-7: Trata-se do pagamento parcial de serviços prestados pela empresa SpeedCast Serviços Multimídia Ltda., no mês de dezembro/2015, referentes a serviços de telecomunicações, montagem de estúdio e produção audiovisual, com fornecimento de equipamentos, para um sistema de comunicação que permita a distribuição de conteúdo audiovisual via satélite para as Unidades de Saúde do Município.

Tais serviços, que totalizaram R\$ 765.029,48, correspondem à produção, programação e exibição de conteúdo áudio visual, com transmissão via satélite para todas as unidades de saúde da SMS, incluindo mão de obra técnica especializada, para operação, manutenção preventiva e corretiva de todo o sistema, conforme Contrato nº 071/SMS.1/2012.

Mediante o despacho datado de 18/01/2016, constante às folhas 3.690 do citado processo, tendo em vista a insuficiência de saldo de empenho, foi autorizado o pagamento parcial de R\$ 61.417,76. O saldo restante de R\$ 703.611,72, foi objeto de pagamento mediante utilização de recursos da conta Despesa de Exercícios Anteriores, em 13/07/2016.

Processo 2015-0.025.107-7: Trata-se do Contrato nº 134/2012/SMS-1/CONTRATOS. Verificou-se que diante do fato de que o valor atestado pelo fiscal do contrato e cobrado pela empresa extrapolou o valor contratual, bem como em decorrência da insuficiência de saldo em Nota de Empenho, ficou impossibilitado o pagamento integral do valor devido (R\$ 3.424.269,62), ficando autorizado o pagamento, em 26/02/2015, de R\$ 296.833,33 e o saldo restante de R\$ 3.127.436,29, pago da seguinte forma:

-
- R\$ 1.049.716,80, por suplementação de recursos de DEA (tratado no processo nº 2015-0.025.107-7);
 - R\$ 2.077.719,49 por indenização (tratado no processo **2015-0.059.957-0** – vide Constatação 002).

Consta na folha de informação da Divisão Administrativa/Contratos, datada de 27/03/2015 (folhas 215 do referido processo) *que devido à falta de dotação orçamentária para fazer frente aos pagamentos das faturas apresentadas, parte do pagamento deverá ser pago como DEA e a outra parte - está acima do total estimado – deverá ser paga por indenização*”. (grifos nossos)

Processo 2015-0.318.480-0: Os serviços prestados em novembro/15 pelo Consórcio Saúde LOG totalizaram R\$ 3.901.947,98, porém mediante o despacho datado de 30/12/2015, foi autorizado o pagamento parcial de R\$ 108.420,97, sendo o saldo de R\$ 3.793.527,01, objeto de pagamento por suplementação, tendo em vista **a insuficiência de saldo de empenho**.

Processo 2015-0.321.984-0: Trata-se do Contrato nº 132/2013-SMS-1/CONTRATOS, referente a serviços prestados pela Associação Fundo de Incentivo a Pesquisa no mês de outubro/2015. Tal contrato tem como objeto a prestação de serviços de apoio diagnóstico laboratorial de análises clínicas, anatomia patológica e citologia, incluindo o fornecimento de todos os itens necessários para a coleta e transporte das amostras, processamento dos exames, emissão e entrega dos laudos tais como: mão de obra, insumos para coleta de exames de acordo com a metodologia contratada, materiais de consumo de acordo com as normas do Sistema Único de Saúde – SUS, para a rede municipal.

O valor dos serviços supramencionados totalizou R\$ 2.240.264,85, no entanto, devido à **insuficiência de saldo de empenho**, foi autorizado em janeiro/2016 o pagamento parcial no valor de R\$ 624.516,30, restando a pagar a cifra de R\$ 1.615.748,55, deduzindo-se deste a multa de R\$ 198,85. Assim, em 17/03/2016, foi pago com recursos orçamentários da conta “Despesa de Exercícios Anteriores” o valor de R\$ 1.615.549,70.

Processo 2015-0.344.027-0: Refere-se ao pagamento de serviços prestados em novembro/2015, que totalizaram R\$ 1.658.573,48. Tais serviços são decorrentes do previsto no Contrato nº 131/2013/SMS-1/CONTRATOS, firmado com a CIENTIFICALAB Produtos Laboratoriais e Sistemas Ltda.

No Despacho datado de 02/03/2016, constante às folhas 340 do processo, autorizou-se o pagamento parcial no valor de R\$ 388.404,95, restando R\$ 1.270.168,53 a ser objeto de suplementação, mediante a utilização da conta “despesa de exercícios anteriores”. Conforme mencionado no despacho, ocorreu pagamento parcial *“tendo em vista o prazo para pagamento de restos a pagar e haja vista a insuficiência de saldo de empenho”* (grifos nossos).

Diante da análise dos referidos processos, verificou-se a utilização de recursos de “Despesas de Exercícios Anteriores” para os pagamentos, contrariando o artigo 37 da Lei Federal nº 4.320/64, tratando-se de serviços previstos em contrato com saldo insuficiente de empenho, uma vez que:

- a) Embora orçamento respectivo consignasse crédito próprio para a despesa, porém não havia saldo suficiente para atendê-la;
- b) Foi reconhecido antes do encerramento do exercício, quando na verdade considera-se como DEA a despesa reconhecida após o exercício;
- c) Não correspondem a Restos a Pagar com prescrição interrompida.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Informada quanto ao constatado em nossa Solicitação de Informação Final, datada de 25/07/2017, a Secretaria Municipal da Saúde apresentou, através do TID nº 17.150.003 de 10/11/2017, a seguinte manifestação em 10/11/2017, quanto aos apontamentos relativos aos processos 2012-0.314.916-0, 2012-0.341.917-8, 2015-0.012.972-7, 2015-0.0.025.107-7, 2015-0.318.480-0, 2015-0.321.984-0, 2015-0.344.027-0:

Nos Despachos de pagamento parcial, meramente apontávamos a necessidade de DEA e/ou DEA/indenização. A determinação do pagamento do restante do valor através de DEA se dá no momento da Suplementação de Recursos (exercício posterior) e para o DEA/Indenização, além da Suplementação há a necessidade do Despacho Autorizatório de pagamento por indenização.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Para os próximos exercícios, envidaremos esforços para adequar o orçamento com as despesas contratuais ou eventuais. Para isso, precisamos juntamente com a Secretaria da Fazenda, fazer um orçamento mais próximo da realidade, que comporte todos os gastos da Saúde. Salientamos que o orçamento é projetado de acordo com a previsão de arrecadação, que muitas vezes não reflete a totalidade dos gastos contratuais e comprometidos da Saúde.

Orientações para celeridade e melhoria dos procedimentos internos, visando maior eficiência do tempo de tramitação do processo, chegando para empenhamento em tempo hábil, diminuindo assim, a ocorrência de atrasos e conseqüentemente a ocorrência de Despesas de Exercícios Anteriores.

Estudo em conjunto com SF para diminuir a indisponibilidade do SOF tendo em vista as demandas que não podem sofrer atrasos, tais como: Ações Judiciais de Material Médico e Medicamentos, Contratos de Gestão/Convênios, entre outros.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Próximos Exercícios.

ANÁLISE DA EQUIPE

Em que pese a manifestação da Unidade, lembramos a importância do Orçamento Público como instrumento fundamental para o planejamento, gestão e controle para a Administração do Município de São Paulo. O orçamento contém as perspectivas de aplicação das finanças públicas, e de forma transparente, denota os caminhos que serão traçados para uma gestão fiscal eficiente, no decorrer do exercício a que se refere.

Assim, para uma administração eficiente é imprescindível que no Orçamento conste todos os gastos dos órgãos da Administração Pública, conforme preceitua o Princípio Orçamentário da Universalidade ou Totalidade.

Importante lembrar que, de fato, o orçamento é elaborado de acordo com a previsão de arrecadação. Contudo, ocorrendo a frustração da receita estimada no orçamento, deverá ser estabelecida limitação de empenho e movimentação financeira, com objetivo de atingir os resultados previstos na LDO e impedir a assunção de compromissos sem respaldo financeiro. Trata-se de disposição contida no art.9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, - LRF, que assim dispõe:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e

nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

...

§ 2o Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Quando se utiliza DEA sob a justificativa de haver saldo insuficiente na respectiva dotação, é como executar uma despesa sem prévio empenho.

Lembramos que a legislação aplicável aos procedimentos relativos à execução orçamentária é clara ao tratar da necessidade de realizar despesas em consonância com os recursos disponíveis, assim como quanto à emissão da Nota de Empenho em conformidade com as despesas contraídas.

E no caso da imprescindibilidade de se realizar alguma despesa, caso não haja saldo na dotação específica para sua execução, ou diante da inexistência de dotação para tal, há a possibilidade do órgão realizar a referida despesa por outros meios, como mediante a solicitação de abertura de créditos adicionais ou de remanejamento orçamentário, atendendo ao disposto na Lei nº 4.320/1964 e na Constituição Federal.

Embora a inclusão de DEA no orçamento dever ser aprovada pelo Poder Legislativo, o pagamento aos credores dessas despesas deverá ocorrer inevitavelmente, prejudicando o orçamento do município nos anos seguintes, reduzindo a realização de despesas do exercício a que se referir.

Cabe ressaltar que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 7ª Edição, ao tratar das Despesas de Exercícios Anteriores, no seu item 4.8, menciona que o reconhecimento da obrigação de pagamento de tais despesas, pela autoridade competente, deve ocorrer em procedimento administrativo específico. Dentre os elementos necessários, encontra-se a **motivação pela qual a despesa não foi empenhada ou paga na época própria.**

RECOMENDAÇÃO 001

Recomenda-se à SMS a utilização da conta Despesas de Exercícios Anteriores nos termos do previsto no artigo 37 da Lei nº 6.420/1964 e Decreto nº 93.872/1986, se abstendo de utilizá-la para: despesas para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria; compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício; e restos a pagar com prescrição interrompida.

CONSTATAÇÃO 002 - Despesas realizadas sem respaldo contratual e sem prévio empenho no montante de R\$ 9.165.295,00

Embora o pagamento por indenização não configure ilegalidade, a realização de despesa sem cobertura contratual **contraria o artigo 60 da Lei nº 8.666/93** transcrito anteriormente, assim como não respeita a tríade do gasto público que corresponde a **empenho-liquidação-pagamento.**

Durante a análise dos pagamentos efetuados com recursos de “Despesas de Exercícios Anteriores – DEA” identificou-se, nos processos a seguir, que foram realizadas despesas no total de R\$ 9.165.295,00, cujos pagamentos ocorreram por indenização devido ao fato de estarem **sem respaldo contratual:**

Processo 2012-0.342.614-0: O valor de R\$ 315,00, refere-se à inclusão de café e água durante o evento que se realizou em 10/11/2012. A inclusão não foi prevista anteriormente, quando da

contratação da HWC Empreendimentos Ltda. mediante o Contrato nº 121/2012-SMS/CONTRATOS, resultando no seu pagamento por indenização, tendo em vista que o serviço não possuía cobertura contratual.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Informada quanto a essa constatação em nossa Solicitação de Informação Final, datada de 25/07/2017, a Secretaria Municipal da Saúde apresentou a seguinte manifestação quanto ao processo nº 2012-0.342.614-0, através do TID nº 17.150.003 de 10/11/2017:

O Termo de Contrato previa o fornecimento de vários itens, inclusive café e água. No entanto, as solicitações eram medidas uma a uma, conforme a necessidade, através de Ordem de Serviço. A DST/AIDS solicitou à empresa pedido diferente ao que estava na Ordem de Serviço e, portanto, autorizado no Despacho. Por este motivo não havia NE para a cobertura dos produtos consumidos e pagos por indenização.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Solicitar que as unidades solicitantes atentem-se ao que está previsto na Ordem de Serviço.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Imediato.

ANÁLISE DA EQUIPE

Diante da manifestação da Unidade, que acolhemos, entendemos que as providências adotadas possibilitam evitar ocorrências semelhantes.

RECOMENDAÇÃO 002.1

Implementar o Plano de Providências proposto pela Secretaria para se evitar a inconsistência exposta na Constatação deste processo.

Processo 2014-0.166.561-2: Por meio do processo nº 2014-0.166.561-2, ocorreu a aquisição de antitireoidiano, no valor R\$ 235.050,00, relativo ao fornecimento ocorrido em 29/07/2014, sem respaldo contratual.

No despacho publicado no DOC/SP, datado de 27/06/2014, foi autorizada a aquisição de 1.500.000 comprimidos Tiamazol com 5 mg, proveniente da Ata de Registro de Preços nº 198/2013-SMS-G, cuja detentora era a BIOLAB SANUS Farmacêutica Ltda.

Após o recebimento do material, constou-se que a Ata RP venceu em 02/07/2014. A empresa retirou a NE em 02/07/2014 e a Ordem de Fornecimento em 15/07/2014.

Assim, diante da inexistência de respaldo contratual e da ausência de prévio empenho, foi efetuado o pagamento da despesa por indenização, mediante a utilização da conta de despesa "DEA", em desconpasso com o artigo 60 da Lei 8.666/93 e artigo 60 da Lei 4.320/64.

Informada quanto a essa constatação em nossa Solicitação de Informação Final, datada de 25/07/2017, a Secretaria Municipal da Saúde apresentou a seguinte manifestação quanto ao processo 2014-0.166.561-2, através do TID 17.150.003 de 10/11/2017:

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Erro no processamento dos documentos.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Foi publicada a Portaria nº 1246/2016 SMS.G de DOC 19/07/16 – pg. 49, que trata do processo de aquisição de suprimentos, conduzido pela Divisão Técnica de Suprimentos do Gabinete da Secretaria Municipal da Saúde, por meio de Ata de Registro de Preços.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Já implantado.

ANÁLISE DA EQUIPE

Diante da manifestação da Unidade, considera-se a inconsistência apontada neste processo como sanada. Entendemos que a edição da portaria possibilita melhorias na realização das despesas nos termos da legislação orçamentária, entretanto é necessária a efetividade no cumprimento da portaria.

Processo 2012-0.341.916-0: Trata-se de serviços realizados pela CIENTIFICALAB Produtos Laboratoriais e Sistemas Ltda., nos meses de setembro, outubro e novembro/2012, no montante de R\$ 6.669.803,35, do qual R\$ 5.107.169,16 extrapolou o estabelecido no Contrato nº 103/SMS.G/2006, caracterizando a execução desses serviços sem respaldo contratual.

Processos 2015-0.059.957-0: Trata-se do Contrato nº 134/2012/SMS-1/CONTRATOS. Verificou-se que o valor dos serviços de gestão de fluxo e logística para o CDMEC de SMS, prestados pelo Consórcio Saúde LOG em dezembro/2014, atestado pelo fiscal do contrato e cobrado pela empresa extrapolou o valor contratual em R\$ 2.077.719,49, que passou a ser objeto de pagamento de indenização.

Conforme folha de informação da Divisão Administrativa/Contratos, datada de 27/03/2015 (folhas 215 do referido processo) o *Diretor de Suprimentos justifica o aumento dos serviços no período a partir de julho/2014, acima do teto estimado no contrato, em vista do aumento da demanda de compras e a inclusão de insumos dos laboratórios municipais, os quais não foram totalmente estimados quando da licitação destes serviços.*

Processo 2015-0.321.977-8: O Contrato nº 51/2015/SMS-1/CONTRATOS, firmado com a CIENTIFICALAB Produtos Laboratoriais e Sistemas Ltda. para a prestação de serviços de análise e processamento de exames diagnóstico laboratoriais, incluindo o fornecimento de: mão de obra, equipamentos de informática com software gerencial, insumos para coleta de exames, materiais de consumo, de acordo com as normas do Sistema Único de Saúde – SUS encerrou-se em 28/09/2015.

Assim, os serviços prestados pela referida empresa no período de 01/10/2015 a 31/10/2015, no total de R\$ 967.252,32, foram prestados regularmente, porém sem cobertura contratual, motivo pelo qual se fez necessário pagá-los por indenização. O que ocorreu em 29/03/2016, mediante a utilização da conta “Despesa de Exercícios Anteriores”.

A Assessoria Jurídica da SMS, em sua informação datada de 17/03/2016 (folhas 445 a 447 do processo) assim se manifesta:

“Apesar da inobservância dos requisitos legais, constatada a vantagem auferida pela Administração com os serviços prestados pelo particular, impõe-se a obrigação de indenizar, apurando-se, posteriormente, eventual responsabilidade funcional de quem deu causa à nulidade do ajuste e ao pagamento da indenização. (art. 59, parágrafo único da Lei Federal 8666/93).”

Assim, diante da inexistência de respaldo contratual e da ausência de prévio empenho, foi efetuado o pagamento da despesa por indenização, mediante a utilização da conta de despesa “DEA”, em desconpasso com o artigo 60 da Lei 8.666/93 e artigo 60 da Lei 4.320/64.

Processo 2016-0.017.114-8: Refere-se ao Contrato nº 002/2015, firmado com a LABCLIM Diagnósticos Laboratoriais Ltda. para prestação de serviços de laboratório para a execução de exames de apoio diagnóstico laboratorial de análises clínicas, citologia e patologia, para atender as necessidades das Unidades de Saúde da região Centro-Oeste do Município de São Paulo, encerrado em 28/06/2015, sendo que a contratação emergencial, iniciada através do PA 2015-0.164.630-0, restava-se infrutífera quando da prestação dos serviços.

Diante disso, o pagamento dos serviços prestados em 01 a 31/12/2015 no valor de R\$ 777.789,03, procedeu-se em 18/07/2016, mediante a conta de despesa “Despesas de Exercícios Anteriores” – Subelemento Item “Indenizações e Restituições”.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Informada em nossa Solicitação de Informação Final, datada de 25/07/2017, quanto ao constatado nos processos 2012-0.341.916-0, 2015-0.059.957-0, 2015-0.321.977-8 e 2016-0.017.114-8, a Secretaria Municipal da Saúde apresentou a seguinte manifestação através do TID nº 17.150.003 de 10/11/2017:

Aplicando-se o princípio geral do Direito de vedação do enriquecimento sem causa e de acordo com o art. 59 da Lei 8.666, foi autorizado o pagamento por indenização.

“Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.”

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Os pagamentos sem respaldo contratual e indenizatórios podem ocorrer devido a imprevistos, que acabam impactando diretamente a gestão do orçamento público, podemos citar como exemplos:

- *Ações judiciais pleiteando tratamentos médicos com base no direito constitucional à saúde.*
- *Surtos/Epidemias, que aumentam as demandas de exames, ações saneamento, atendimentos e aquisição de suprimentos.*

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não houve.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Não houve.

ANÁLISE DA EQUIPE

Acolhemos a manifestação no que tange a vedação do enriquecimento ilícito. No entanto, entendemos que um adequado acompanhamento e controle dos serviços prestados, possibilitam diminuição da ocorrência de tais eventos.

Acrescenta-se que, quando da ocorrência de fato imprevisível que implique na execução de quantitativos superiores ao estabelecidos no contrato, e, diante da impossibilidade de aditamento

contratual para corrigir tal situação, é fundamental que a situação seja devidamente justificada e circunstanciada no processo, mencionando-se, inclusive os pertinentes embasamentos legais.

Lembramos que o Decreto nº 54.873/2014, que estabelece as atividades e os procedimentos a serem observados pelas unidades gestoras e pelos fiscais de contratos firmados pelos órgãos da Administração Municipal, ao elencar as atribuições dos gestores dos contratos, inclui “dar início aos procedimentos para a prorrogação dos contratos com a antecedência necessária, levando em conta as informações prestadas pela unidade demandante do serviço e pelo fiscal do contrato, os preços de mercado e demais elementos que auxiliem na identificação da proposta mais vantajosa para a Administração”.

RECOMENDAÇÃO 002.2

Recomenda-se à SMS aprimorar os controles envolvidos na execução contratual, visando evitar a ocorrência de prestação de serviços sem respaldo contratual, que consistem apenas em contrato verbal, atendendo assim ao disposto na Lei nº 8.666/1993 no art. 60º, § único.

CONSTATAÇÃO 003 - Inobservância da Ordem Cronológica no pagamento das Despesas.

A Lei nº 8.666/1993, ao tratar da Ordem Cronológica do pagamento das obrigações contraídas pela Administração Pública no caput do seu artigo 5º, estabelece:

“Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada” (grifos nossos).

Ao tratar das despesas de exercícios anteriores, a Lei Federal nº 4.320/1964, em seu artigo 37º, assim dispõe:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica” (grifos nossos).

Com base nas datas em que ocorreram os pagamentos analisados, períodos de realização da despesa e ateste dos serviços, verifica-se que não é observada a Ordem Cronológica, uma vez que o pagamento de despesas mais recentes vem precedendo o de despesas mais antigas.

Diante disso, questionou-se o Coordenador de Finanças e Orçamento quanto à utilização da ordem cronológica nos pagamentos, que em resposta informou:

“Não utilizamos ordem cronológica pelo simples fato da não existência de NE’s e NLP’s em aberto, e mais ainda, os critérios de programação de pagamento e liberação dos referidos DEA’s faz-se somente após a edição dos Decretos de Suplementação para estas despesas.”

Em que pese a manifestação da Unidade, cabe lembrar que embora não haja Notas de Empenho (NE) e Notas de Liquidação e Pagamento (NLP) em aberto, existem despesas cujos procedimentos correspondentes à liquidação da despesa, nos termos do artigo 63º da Lei nº 4.320/1964, foram concluídos, sem a correspondente emissão da Nota de Liquidação e Pagamento.

Cita-se, ainda, o disposto no artigo 63 da Lei nº 4.320/64:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”

Cabe destacar o contido no processo TC 002.999/2015-3 do Tribunal de Contas da União – TCU, quanto à necessidade de regulamentação da Ordem Cronológica, que em sua conclusão aferiu a ausência de normas e parâmetros, citando os seguintes exemplos de critérios a serem observados na regulamentação:

- a) a ocasião em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência, considerando (i) a demonstração, para o ingresso na fila, do adimplemento da parcela contratual mediante a apresentação de fatura ou documento equivalente pelo contratado, a ser confirmada **na liquidação da despesa** e (ii) o cumprimento das demais condições legais e contratuais exigíveis, como a regularidade fiscal, trabalhista e com a seguridade social, dentre outras, também a serem confirmadas na liquidação da despesa; (grifos nossos).*
- b) as hipóteses de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento, em razão da ausência de demonstração do cumprimento das condições legais e contratuais pelo contratado;*
- c) a fixação de prazo máximo para a realização da liquidação e para o efetivo pagamento, a contar do ingresso na linha de preferência, ou para a rejeição dos serviços prestados ou bens fornecidos, por desatendimento das exigências legais ou contratuais;*
- d) as situações que poderão vir a constituir, ainda que não de forma taxativa, relevantes razões de interesse público, a permitir excepcionar a regra da ordem cronológica, a propósito do que estabelece a parte final do artigo 5º, caput, da Lei 8.666/1993.*

Por conseguinte, esses são exemplos de critérios que podem ser considerados para a utilização da ordem cronológica de pagamentos de Despesas de Exercícios Anteriores, não se limitando à emissão de Nota de Liquidação e Pagamento.

O artigo 37º da Lei 4.320/1964 estabelece a utilização da Ordem Cronológica no pagamento das Despesas de Exercícios Anteriores sempre que possível, permitindo, portanto, excepcionalidades quanto a pagamentos em relação à cronologia.

Diante disso, é apropriada a existência de justificativa devidamente circunstanciada nos processos de pagamentos de DEAs, quanto à excepcionalidade citada no parágrafo anterior.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Informada quanto à ocorrência em nossa Solicitação de Informação Final, data de 25/07/2017, a SMS assim se manifestou através do TID nº 17.150.003 de 10/11/2017:

As Notas de Liquidação e Pagamento (NLP) são emitidas de acordo com a chegada do processo ao setor, salvo: ordem expressa ou solicitação do Gestor do Contrato, prioridades (serviços que não podem sofrer solução de continuidade) e aprovação da Junta Orçamentária e Financeira (JOF). Alguns DEA's foram pagos mediante acordos oferecidos pelas empresas que parcelaram a dívida e abriram mão dos juros.

Solicitamos instruções para regulamentação de Ordem Cronológica em despesas de exercícios anteriores, nos norteando qual data deve ser considerada como início de contagem dessa ordem; exemplos: Ateste de comprovação de entrega de produtos ou serviços, nota fiscal, período de realização da despesa ou outro que julgarem necessário considerar.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Aguardando instruções.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Após recebimento das instruções.

ANÁLISE DA EQUIPE

No que tange à manifestação da Unidade, o pagamento de prioridades em detrimento da ordem cronológica encontra-se acolhido pelo disposto no artigo 37º da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como no caput do artigo 5º, da Lei nº 8.666/1993, citado anteriormente.

Quanto à regulação de critérios para a aplicabilidade da Ordem Cronológica, principalmente no que tange às despesas de exercícios anteriores, entende-se que se faz necessária a formulação de consulta à Secretaria Municipal da Fazenda, considerando as atribuições contidas no Decreto nº 54.498/2013.

RECOMENDAÇÃO 003

Formular consulta direcionada à Secretaria Municipal da Fazenda no tocante aos critérios a serem adotados para a observância do pagamento em conformidade com a Ordem Cronológica, no que tange às despesas de exercícios anteriores.

CONSTATAÇÃO 004 - Valor devido pela SMS no montante de R\$ 4.080.160,86, não constantes na Planilha elaborada pela CFO.

Solicitou-se à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação – PRODAM informações quanto aos valores devidos pela Secretaria Municipal da Saúde. Confrontando as informações obtidas junto à PRODAM, com o contido na Planilha elaborada pela CFO, verificaram-se as seguintes pendências de 2016, a serem acrescidas à posição da SMS:

- R\$ 2.780.433,54 por serviços prestados em setembro/2016 em face do Contrato nº 088/2016;
- R\$ 1.299.727,32 por serviços prestados em novembro/2016, pertinentes ao Contrato nº 030/2014.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Em resposta ao contido em nossa Solicitação de Informação Final, data de 25/07/2017, a SMS assim se manifestou através do TID nº 17.150.003 de 10/11/2017:

A área Gestora não enviou os referidos DEA's para incluirmos em nosso controle.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Solicitar a Unidade Gestora o envio da planilha atualizada de todos os valores devidos à PRODAM, para atualização do controle.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Imediato.

ANÁLISE DA EQUIPE

Diante da manifestação da Secretaria, que acolhemos, destacamos a importância de manter os controles internos sempre atualizados, visando garantir-lhes eficiência.

RECOMENDAÇÃO 004

No início de cada exercício, recomenda-se solicitar à PRODAM, a composição dos valores devidos, confrontando-a com os seus registros e controles. Identificando divergências, estas devem ser objeto de análise e, se necessário, verificação junto à PRODAM.

CONSTATAÇÃO 005- Valores devidos por COVISA e Coordenadorias Regionais Sudeste e Sul no montante de R\$ 371.442,76, não constantes na Planilha elaborada pela CFO.

Confrontaram-se os valores contidos na Planilha fornecida pela CFO com as informações obtidas junto às diversas Unidades da SMS, observando-se divergências quanto aos valores referentes à COVISA e Coordenadorias Regionais Sudeste, no montante de R\$ 371.442,76:

a) Divergências no controle dos valores devidos pela COVISA no valor de R\$ 26.833,82.

Com base nos valores informados pela COVISA quanto às despesas de exercícios anteriores, verifica-se que deixou de ser constado na Planilha fornecida pela CFO, o valor de R\$ 26.833,82 a acrescer ao informado pela CFO, concernentes ao exercício de 2016, sendo, para futura solicitação de recursos:

- R\$ 13.468,80 devidos à empresa Calvo Coml. Imp. e Exportação Ltda.
- R\$ 13.365,02 devidos à empresa Telefônica.

b) Divergências no controle dos valores devidos das Coordenadorias Regionais de Saúde Sudeste no valor de R\$ 144.650,79.

Tendo em vista, que na planilha fornecida pela CFO foi informado o montante de R\$ 2.858.885,69, e que a Coordenadoria Regional de Saúde Sudeste informou valores no montante de R\$ 3.003.536,48, deparou-se com a diferença de R\$ 144.650,79, que correspondem a:

- White Martins – R\$ 85.625,50 – exercícios de 2015 e 2016;
- Marina Saleme (IPTU/Água) – R\$ 12.331,34 – exercícios de 2014 a 2016;
- Albatroz – R\$ 12.533,95 – exercício de 2015;
- Autopel Automação Comercial – R\$ 34.160,00 – exercício de 2014.

c) Divergências no controle dos valores devidos das Coordenadorias Regionais de Saúde Sul no valor de R\$ 199.958,15.

O valor das despesas de exercícios anteriores, pendentes de pagamento, informado pela Coordenadoria de Saúde Sul totaliza R\$ 5.935.410,56, no entanto, na Planilha fornecida pela CFO consta o total de R\$ 5.735.452,41. Diante disso depara-se com a diferença de R\$ 199.958,15 composta por:

- Vanguarda Segurança e Vigilância Ltda. – R\$ 44.054,76 - relativo à dez/15 e dez/16;
- Suporte Serviços de Segurança Ltda. – R\$ 154.336,48 - pertinente a fev/15 a julho/16;
- WHITE MARTINS Gases Industriais Ltda. – R\$ 470,00 – referente a julho/16;
- POWER BRASIL Loc. e Com. de Grupos Geradores Ltda. – R\$ 568,32 – refere-se a nov a dez/16;
- KIMENZ Equipamentos Ltda. – EPP – R\$ 528,59 – referente a nov e dez/16.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Informada quanto à ocorrência em nossa Solicitação de Informação Final, data de 25/07/2017, a SMS assim se manifestou através do TID nº 17.150.003 de 10/11/2017:

Informações obtidas após análise da Equipe CGM.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Planilhas atualizadas, juntadas às fls. 35, 36 e 37.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO

Atendido.

ANÁLISE DA EQUIPE

Diante da manifestação da Secretaria, consideramos sanadas as inconsistências apontadas, porém destacamos a importância de manter os controles internos sempre atualizados, visando garantir-lhes eficiência.

A veracidade dessas informações também tem grande relevância para o atendimento do contido no item 2.2.5.2. Passivo Exigível X Em Liquidação, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 7ª Edição, que assim dispõe sobre o Passivo Exigível:

Quando o fato gerador do passivo exigível ocorrer antes do empenho, ou entre o empenho e a liquidação, é necessário o registro de uma etapa intermediária entre o empenho e a liquidação, chamada “empenho em liquidação”. Essa etapa é necessária para a diferenciação, ao longo e no final do exercício, dos empenhos não liquidados e que constituíram, ou não, obrigação presente. Ainda, tal registro é importante para que não haja duplicidade no passivo financeiro utilizado para fins de cálculo do superávit financeiro. Como o passivo financeiro é apurado pela soma da conta “crédito empenhado a liquidar” com as contas de passivo financeiro, ou seja, que representem obrigações independentes de autorização orçamentária para serem realizadas, haveria duplicidade nesse cálculo, pois seu montante seria considerado tanto em “crédito empenhado a liquidar” quanto na obrigação anteriormente contabilizada no passivo exigível.

RECOMENDAÇÃO 005

Recomenda-se à SMS apresentar a esta Controladoria, controle do registro de Despesas de Exercícios Anteriores da COVISA, assim como das Coordenadorias Regionais de Saúde – Sul e Sudeste, devidamente atualizados.

CONSTATAÇÃO 006 - Solicitações de Créditos Adicionais em 2016 não observaram dispositivos do artigo 6º do Decreto nº 53.751/2013.

A solicitação de Crédito Adicional para pagamento de despesas de exercícios anteriores é disciplinada por dispositivos do artigo 6º do Decreto nº 53.571/2013, alterado pelo Decreto nº 57.630/2017 e pelo Decreto nº 56.779/2016 que dispõe sobre as normas inerentes a execução orçamentária do exercício.

Os artigos 19 a 26 do Decreto nº 56.779/2016 estabelecem os critérios para a solicitação de abertura de Créditos Adicionais. Em seu artigo 20º, estabelece que a solicitação deve estar instruída no mínimo com:

- a) Demonstração da prescindibilidade dos recursos oferecidos para cobertura;
- b) Indicação das razões para o acréscimo da despesa pretendida, mencionando-se as novas metas a serem atingidas e as consequências do não atendimento; e
- c) Encaminhamento, devidamente assinado pelos Titulares da Unidade e do Órgão solicitante, do formulário Pedido de Crédito Adicional Suplementar – PCA, o qual deve estar preenchido, com indicação dos meses e montantes previstos para sua liquidação.

Dos valores mencionados na Tabela 3 do Anexo II deste relatório, o montante de R\$ 43.716.825,49 foi objeto de solicitação de recursos mediante a abertura de crédito adicional em dezembro/2016, mediante processo do Sistema Eletrônico de Informações - SEI/PMSP, porém sem sucesso junto à Junta Orçamentário-Financeira - JOF, da Secretaria da Fazenda Municipal - SF. Dos respectivos processos, selecionaram-se 10 cujas despesas totalizaram R\$ 8.077.150,70, elencadas na Tabela 4 do Anexo I.

Ao verificar-se o atendimento ao Decreto nº 53.751/2013, observou-se nos processos selecionados o que segue:

Processos	Ocorrências
2012-0.029.227-4 2012-0.051.596-6 2012-0.345.325-2 2012-0.293.249-1 2012-0.347.440-3 2012-0.296.296-0 2013-0.021.389-9 2014-0.003.737-5	Não localizado no processo o despacho ratificando a despesa, previsto no §1º do artigo 6º do Decreto nº 53.751/2013.
2012-0.029.227-4 2012-0.345.325-2 2012-0.293.249-1 2012-0.347.440-3 2012-0.296.296-0 2013-0.021.389-9	Não localizado no processo o atestado de regularidade das despesas, previsto no § 4º do artigo 6º do Decreto nº 53.751/2013.
2012-0.029.227-4 2012-0.051.596-6 2012-0.345.325-2 2012-0.293.249-1 2012-0.347.440-3	Não localizado no processo o motivo do não pagamento da despesa no exercício em que incorreu.
2012-0.024.230-7 2012-0.029.227-4	Não localizado no processo as Notas Fiscais referentes aos valores de R\$ 405.458,23 e R\$ 564.000,00 contrariando a Portaria nº 92/2014.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Informada quanto à ocorrência em nossa Solicitação de Informação Final, data de 25/07/2017, a SMS assim se manifestou através do TID nº 17.150.003 de 10/11/2017:

Não houve.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Iremos verificar e providenciar a devida ratificação da despesa de acordo com o Art. 6º do Decreto nº 53.751, de 26 de fevereiro de 2013.

PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO

Em andamento.

ANÁLISE DA EQUIPE

Acolhemos a manifestação da Secretaria, cujo plano de providências consiste em adotar medidas para a regularização do apontado, destacando a importância de atender ao contido no artigo 6º do Decreto Municipal nº 53.751/2013, revogado pelo de nº 57.630/2017.

Conforme os referidos decretos, cabe aos atuais ordenadores de despesa e aos titulares dos órgãos orçamentários, ratificar ou não reconhecer a despesa por ato decisório, publicado no DOC.

RECOMENDAÇÃO 006

Demonstrar à CGM, por meio de documentos comprobatórios, a ratificação das despesas relativas aos processos elencados nesta constatação, nos termos do previsto no art. 6º do Decreto nº 53.751/2013.

CONSTATAÇÃO 007 - Estrutura Precária da Coordenadoria de Finanças e Orçamento – CFO.

Questionado sobre a estrutura, quadro de funcionários, suficiência de recursos humanos, recursos materiais disponíveis e acúmulo de processos na Coordenadoria de Finanças e Orçamento, o Coordenador da área, informou:

Recursos Humanos

“Apesar do empenho e dedicação dos colaboradores da CFO, há insuficiência de recursos humanos para a manutenção e aprimoramento das atividades, haja vista o elevado número de funcionários que se aposentaram sem a respectiva substituição. Tal lacuna tem sido suprida parcialmente, pelo remanejamento de colaboradores, comissionados e estagiários. Informa, ainda, que há falta de capacitação, incentivos e melhorias de carreira/salários/benefícios e admissão de novos colaboradores via concurso.

O quantitativo de funcionários informado pela CFO está sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 3: Quantitativo de funcionários da CFO

Descrição	Assessor Técnico DAS 12	Assessor Técnico II DAS 11	Assist. Téc. I – DAS 9	AGPP	Agente de Apoio	Assist. de Suporte Téc. Contábil	Auxiliar de Gabinete	Encar. de Equipe	Estagiário
CFO – Transferências Federais	1			2	1		1		1
CFO – Apoio Administrativo				1	1				

<i>Descrição</i>	<i>Assessor Técnico DAS 12</i>	<i>Assessor Técnico II DAS 11</i>	<i>Assist. Téc. I – DAS 9</i>	<i>AGPP</i>	<i>Agente de Apoio</i>	<i>Assist. de Suporte Téc. Contábil</i>	<i>Auxiliar de Gabinete</i>	<i>Encar. de Equipe</i>	<i>Estagiário</i>
<i>Assessoria/ Planejamento/ Acompanhamento Orçamentário.</i>	3	1				1			
<i>CFO - SMS-2 – Contabilidade</i>				1	3				
<i>SMS-2/ Adiantamentos</i>		1							1
<i>SMS-2/ Contratos e Serviços</i>		1	1				1	1	1
<i>SMS-2/ Reserva e Empenho</i>			1	2			1		1
<i>SMS-2/ Contratação</i>					1				
<i>SMS-2/ Contas Públicas</i>				1					1
<i>SMS-2/ Liquidação e Pagamento</i>				2			1	1	2
<i>SMS-2/ Convênios</i>		1		1			1		2

Atribuições das Unidades:

CFO – Transferências Federais

- *Controle de entrada e saída dos recursos financeiros com monitoramento diário – 186 contas;*
- *Monitoramento e execução (emissão de reservas) orçamentária das Fontes 02; 03 e 05;*
- *Elaboração, em conjunto com o Coordenador da CFO do Orçamento Anual;*
- *Análise da execução das despesas em conformidade com as legislações pertinentes;*
- *Acompanhamento da execução dos Convênios (nos quais a SMS é Conveniente) e dos Recursos, de cada Fundo;*
- *Elaboração da conciliação bancária;*
- *Classificação da Receita (emissão de DRD);*
- *Assessoria junto ao Coordenador de CFO para prestação de Contas junto ao Conselho Municipal de Saúde – CSM e à Câmara Municipal de São Paulo;*
- *Fechamento da Posição Bancária e Apuração do Superávit;*
- *Elaboração de Relatórios;*
- *Acompanhamento dos trabalhos de auditoria e fiscalização dos órgãos do controle externo das diversas esferas de Governo, e controle interno;*
- *Elaboração de Demonstrativos de Débitos;*
- *Gestão financeira de convênios no SICONV;*
- *Processos de devolução de recursos aos órgãos concedentes;*
- *Elaboração das Prestações de Contas dos convênios, termos aditivos e acordos pactuados junto ao Governo Federal, Estadual, Internacional e órgãos internacionais e privados;*
- *Alimentação e consulta aos diversos sistemas governamentais: SOF, SAF, SICONV, TCU, FNS, MS, SEI, Internet Home Bank – Banco do Brasil, etc.*

CFO – APOIO Administrativo

- *Assessoria direta à Coordenação;*
- *Elaboração de documentos diversos;*
- *Plano de Metas Anual;*
- *Planilha de Horas Suplementares;*
- *Inventário Físico;*
- *Portarias;*
- *Execução de todas as tarefas atinentes à gestão de pessoas (servidores e estagiários) da CFO.*

CFO – Assessoria/Planejamento/Acompanhamento Orçamentário

- *Elaboração de Relatórios para acompanhamento e gerenciamento orçamentário;*
- *Preenchimento de dados no SIOPS;*
- *Prestação de Contas junto à Câmara Municipal de São Paulo e ao Conselho Municipal de Saúde – CMS;*

-
- *Acompanhamento da Execução Orçamentária de todas as U.O.'s e Autarquias;*
 - *Interface com a Secretaria da Fazenda Municipal no que se refere a alterações orçamentárias (descongelamento/congelamento/suplementação/anulação de recursos), controle de cotas orçamentárias por fonte de recursos, indicação de dotação orçamentária e execução da despesa referente às Emendas Parlamentares Municipais, Federais e Estaduais;*
 - *Subsidiar o Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM-SP.*

CFO/SMS-2 – Contabilidade

- *Recebimento, tramitação e saída de documentos (TID's) e processos administrativos (físicos);*
- *Interface como Protocolo Geral da SMS;*
- *Entrega de documentos nas diversas áreas da SMS, entrega de documentos na Secretaria da Fazenda Municipal, Gabinete do Prefeito, Correios, Receita Federal entre outros Órgãos Externos.*

Adiantamentos

Execução orçamentária compondo: reserva, empenho, liquidação e baixa contábil de numerário para servidores municipais despender gastos de acordo com a legislação municipal de adiantamentos, inclusive sua prestação de contas final pelos Órgãos Competentes.

Contratos e Serviços

Execução orçamentária: reserva, empenho, liquidação e baixa contábil de todos os Contratos de prestação de serviços continuados e/ou serviços.

Reserva e Empenho

Execução orçamentária, compondo: reserva e empenho para aquisição de medicamentos, materiais médico-odontológicos, consumo geral, equipamentos e materiais permanentes.

Contratação

Preenchimento do Módulo Contratação – SOF de todas as despesas a empenhar.

Contas Públicas

Execução Orçamentária: reserva, empenho, liquidação e baixa contábil das contas da SABESP, AES Eletropaulo, VIVO, COMGÁS e outras, e apoio técnico às demais U.O.'s da SMS.

Liquidação e Pagamento

Execução da liquidação e baixa contábil referente à aquisição de medicamentos, materiais médico-odontológicos, consumo geral, equipamentos e materiais permanente, inclusão/exclusão de empresas no CADIN Municipal.

Convênios

Execução orçamentária: reserva, empenho, liquidação e baixa contábil de todos os Convênios, Contratos de Gestão, pagamento dos agentes de prevenção da AIDS, pagamento do “Programa Mais Médicos” e Residência Multiprofissional.

Recursos Materiais

Informou-se quanto a vazamentos no 9º andar; existência de alguns recursos de informática desatualizados, que carecem de novos softwares; assim como dificuldades nos sistemas disponíveis e necessários para o andamento da Contabilidade, tais como SOF

(Sistema Orçamentário e Financeiro) e SEI (Sistema Eletrônico de Informação), que quando apresentam falhas, não há agilidade e eficácia na resolução das mesmas.

Acúmulo de processos

A implantação do SEI proporcionou facilidade e agilidade no encaminhamento dos processos, havendo, porém acúmulo em alguns setores, onde o fluxo é grande. Para solucionar tal problema faz-se necessário o aumento do quadro de funcionários.

Com base nas informações da CFO, nas observações durante os trabalhos “in loco” e nas dificuldades na execução de procedimentos relacionados a Despesas de Exercícios Anteriores, considerando-se, inclusive a diversidade das atribuições da CFO, corrobora-se com o entendimento de que há carência de funcionários na Coordenadoria.

Essa deficiência de recursos humanos afeta os procedimentos referentes a DEA, contribuindo para a ocorrência das falhas encontradas nas análises realizadas por esta equipe.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Não houve.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Não houve.

PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO

Não houve.

RECOMENDAÇÃO 007

Recomenda-se à SMS adotar medidas visando mitigar as deficiências de recursos humanos, para melhorias nos processos da Unidade, apresentando a esta Controladoria os documentos comprobatórios da realização de tais medidas no momento em que se considere que a estrutura da CFO esteja adequada.

ANEXO II – TABELAS

Tabela 1 – Despesas Pagas no período de 01/01/2017 a 05/05/2017 referentes Restos a Pagar

Processo nº	Empresa	Objeto	Período de Realização	Valor (R\$)	Observação
2012-0.166.028-5	A7 Distribuidora de Medicamentos Ltda. EPP	Aquisição de 648 fraldas descartáveis infantil tamanho SXG	15/8/2012 a 05/09/2012	641,52	Foi aplicada penalidade devido a atraso na entrega dos produtos.
2015-0.086.122-3	Memora Processos Inovadores S/A	Prestação de Serviços de "Gestão Estratégica de Processos (Modelagem, Monitoramento, Capacitação e Gestão)" - serv. Ref. A Dez/15	01/12/2015 a 31/12/2015	20.580,00	Falha na previsão dos serviços de dez/2015, por terem sido subestimados.
2015-0.299.680-0	Clínica Veterinária S.O.S. Peludos Ltda. ME	Controle da população de cães e gatos no Município por meio de prestação de serviços gratuitos à população no âmbito do Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos	01/11/2015 a 30/11/2015	12.546,14	
2013-0.087.787-8	CDM Construtora e Empreendimentos Ltda.	(*)	(*)	248.974,46	Não Analisado
Total				282.742,12	
(*) Processo não analisado. Encontra-se na SIURB.					

Tabela 2 – Movimentação dos Restos a Pagar, relativos a Despesas de Exercícios Anteriores, no período de 31/12/2016 a 05/05/2017.

Descrição	Restos a Pagar	Exercício - Nota de Empenho				Total
		2013	2014	2015	2016	
Saldo Transferido - Posição 31/12/2016	Não Processado	-	-	-	9.369,66	9.369,66
	Processado	-	38.679,18	15.181,24	299.000,91	352.861,33
	Total	-	-	15.181,24	308.370,57	362.230,99
Pagamento	Não Processado	-	-	-	-	-
	Processado	-	641,52	-	282.100,60	282.742,12
	Total	-	641,52	-	-	282.742,12
Cancelamento	Não Processado	-	-	-	9.369,66	9.369,66
	Processado	-	-	-	-	-
	Total	-	-	-	9.369,66	9.369,66
Saldo a Pagar - em 05/05/2017	Não Processado	-	-	-	-	-
	Processado	-	38.037,66	15.181,24	16.900,31	70.119,21
	Total	-	38.037,66	15.181,24	16.900,31	70.119,21
Fonte: Consulta ao Sistema de Orçamento e Finanças da PMSP - SOF - Movimento do Período de 01/01 a 05/05/2017.						

Tabela 3 – Despesas de exercícios anteriores – Classificação dos Processos Analisados

Processo nº	Empresa	Objeto da Contratação	Período de Realização	Data Pagamento	Valor (R\$)		
					Insuficiência de saldo na NE	Indenização	Total
2012-0.341.916-0	Cientificalab Produtos Laboratoriais e Sistemas Ltda	Serviços de análise e processamento de exames diagnóstico laboratoriais.	01/10 a 15/11/12	Diversas 2016	1.562.634,19	5.107.169,16	6.669.803,35
2012-0.341.917-8	Associação Fundo de Incentivo a Psicofarmacologia	Serviços de análise e processamento de exames diagnóstico laboratoriais.	30/11/12	Diversas 2016	3.038.924,47	-	3.038.924,47
2012-0.342.614-0	HWC Empreendimentos Ltda	Locação de Espaço e Fornecimento de alimentação e Equipamentos para III Encontro Municipal de DST/AIDS e Religiosos Afro-Brasileiros.	10/11/12	Pendente	-	315,00	315,00
2014-0.166.561-2	BIOLAB SANUS Farmacêutica Ltda.	Fornecimento de 1.500.000 comprimidos de Tiamazol com 5mg	29/07/14	31/05/2016	-	235.050,00	235.050,00
2015-0.012.972-7	SPEEDCAST Serviços Multimídia Ltda.	Serviços de telecomunicações , montagem de estúdio e produção visual, com fornecimento de equipamentos para um sistema de comunicação que permita a distribuição de conteúdo audiovisual via satélite para as Unidades de Saúde do Município	07/12/16	13/07/2016	703.611,72	-	703.611,72
2015-0.025.107-7	Consórcio Saúde LOG	Serviços de gestão de fluxo de medicamentos e correlatos e de operação de logística em almoxarifado	07/11 a 28/12/14	17/03/2016	1.049.716,80	-	1.049.716,80
2015-0.059.957-0			01 a 31/12/14	19/05/2015	-	2.077.719,49	2.077.719,49
2015-0.318.480-0			01 a 30/11/15	17/03/2016	3.793.527,01	-	3.793.527,01
2015-0.321.977-8	Cientificalab Produtos Laboratoriais e Sistemas Ltda	Serviços de análise e processamento de exames diagnóstico laboratoriais.	01 a 31/10/15	29/03/2016	-	967.252,32	967.252,32
2015-0.321.984-0	Associação Fundo de Incentivo a Pesquisa	Serviços de apoio diagnóstico laboratorial de análises Clínicas, anatomia patológica e citologia, incluindo o fornecimento de todos os itens necessários para coleta e transporte das amostras, processamento dos exames, emissão e entrega de laudos	01 a 31/10/15	17/03/2016	1.615.549,70	-	1.615.549,70
2015-0.344.027-0	Cientificalab Produtos Laboratoriais e Sistemas Ltda	Serviços de apoio diagnóstico laboratorial de análises Clínicas, anatomia patológica e citologia, incluindo o fornecimento de todos os itens necessários para coleta e transporte das amostras, processamento dos exames, emissão e entrega de laudos	01 a 30/11/15	23/06/2016	1.270.168,53	-	1.270.168,53
2016-0.017.114-8	LABCLIM Diagnósticos Laboratoriais Ltda.	Serviço de análise e processamento de exames diagnósticos laboratoriais	01 a 31/12/15	18/07/2016	-	777.789,03	777.789,03
Total					13.034.132,42	9.165.295,00	22.199.427,42

Tabela 4 - Despesas objeto de solicitação de Crédito Adicional em dezembro/2016.

Processo	Empresa	Serviço Contratado	Período de Realização da Despesa	Valor R\$
2012-0.024.230-7	Acesso Engenharia e Comércio de Materiais para Construção Civil Ltda.	Serviços gerais de manutenção preventiva, corretiva, reparações, adaptações e modificações.	04/05 a 02/06/12	405.458,23
2012-0.029.227-4	Fundação Oswaldo Ramos	Serviços de Assistência à Saúde, em regime ambulatorial e de internação hospitalar.	out /12 e nov/12	564.000,00
2012-0.051.596-6	Roche Diagnóstica Brasil Ltda.	Prestação de serviços especializados para fornecimento de testes de bioquímica e hormonios, para uso das unidades pertencentes à SMS.	out/12	658.167,50
2012-0.345.325-2			nov/12 e dez/12	1.316.375,00
2012-0.293.249-1	COPSEG Segurança e Vigilância Ltda.	Serviços de vigilância patrimonial armada e desarmada com instalação de sistema CPR-V com manutenção preventiva e corretiva do sistema. E monitoramento de imagens e ronda eletrônica, para as Unidades pertencentes ao Gabinete da SMS.	dez/12	455.393,88
2012- 0.347.440-3			nov/12	455.393,88
2012-0.296.296-0	Pronto Express Logística Ltda.	Operação de logística para recebimento conferência, armazenagem, controle de estoque, inventários periódicos, separação, embalagem, expedição e entrega de medicamentos correlatos e demais bens materiais de posse ou de propriedade da SMS.	out/12	1.419.841,80
2013-0.021.389-9	Pronto Express Logística Ltda.	Operação de logística para recebimento conferência, armazenagem, controle de estoque, inventários periódicos, separação, embalagem, expedição e entrega de medicamentos correlatos e demais bens materiais de posse ou de propriedade da SMS.	01 a 27/12/12	1.277.857,62
2014-0.003.727-8	Fundação Aplicações de Tecnologias Críticas-ATECH	Prestação de serviços de suporte técnico especializado para manutenção, desenvolvimento e operação, com transferência de tecnologia, nos módulos sistêmicos do SIGA-Saúde em operação na SMS.	nov e dez/12	727.185,00
2014-0.003.737-5	SPEEDCAST Serv. Multimídia Ltda.	Empresa especializada para produção, programação e exibição de conteúdo áudio-visual, com com transmissão via satélite para todas as unidades de saúde da SMS incluindo mão de obra técnica especializada, para a operação, manutenção preventiva e corretiva de todo o sistema.	nov/12 parcial e dez/12	797.477,79
Total				8.077.150,70