

TC/008653/2020

Senhor Secretário-Geral,

Cuida o presente de Representação, em atendimento à determinação do N. Conselheiro Relator (peça 23), em função da solicitação de informações apresentada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), com o objetivo de se apurar supostos descumprimentos da Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI) pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), quanto às contratações relacionadas ao combate à pandemia do coronavírus - Covid-19.

Como bem explicitado pela AJCE (peça 33), a referida “Solicitação” foi motivada por denúncia apresentada por cidadão ao MP/SP, nos seguintes termos:

REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL SÃO PAULO. ASSUNTO: ACESSO À INFORMAÇÃO. ART. 4, §2º DA LEI 13.979/2020. DESCUMPRIMENTO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Considerando que a Lei Federal 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento ao coronavírus, estabelece em seu art. 4º, §2º que “Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no §3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.” Considerando que, até o presente momento, a Prefeitura Municipal de São Paulo não vem divulgando de forma clara e precisa, na rede mundial de computadores, os gastos, contratações e aquisições com finalidade de combater o coronavírus, em flagrante afronta ao §2º do Art. 4º da Lei 13.979/2020. Utiliza-se da presente para requerer que o Ministério Público Estadual de São Paulo recomende que o prefeito de São Paulo divulgue na internet todos os gastos públicos relacionados

ao enfrentamento e mitigação da pandemia decorrente da COVID-19. Requer ainda que a prefeitura adote a providência de forma ágil e urgente, informando, inclusive, o link onde serão publicadas as informações, em tempo real e de forma fidedigna: todas as contratações e aquisições, com valores orçamentários e de execução das despesas, descrição do bem e/ou serviço, quantitativos, data da compra, nome dos contratados, dentre outros detalhes.

Os autos foram encaminhados para a equipe técnica da coordenadoria I que, em manifestação de peça 5, assim concluiu:

Na análise do presente pedido de informações acerca de representação interposta ao Ministério Público do Estado de São Paulo, com alegação de suposto descumprimento da Lei Federal nº 12.527/11 por parte da Prefeitura do Município de São Paulo, especificamente quanto à transparência das contratações no âmbito do enfrentamento à pandemia do novo coronavírus – Covid-19, concluiu-se que:

3.1. Não há processos tramitando na Coordenadoria I que tratem da questão da transparência das ações da Covid-19, em resposta ao despacho do Gabinete Relator;

3.2. Em que pese a existência de um sítio específico para divulgação dos dados acerca das contratações relativas à Covid-19 que é atualizado periodicamente, as informações divulgadas não são claras, não atendem completamente a legislação e a forma de se obter os dados não é amigável;

3.3. Em análise preliminar, há indícios de que o Portal da Transparência não contempla todas as contratações e a execução orçamentária integral das despesas da PMSP no contexto Covid-19, ocorrendo desencontros entre os dados divulgados e os registros no software contábil;

3.4. No que tange às ações empreendidas pela Corte de Contas paulistana, há notícias de emissão de Alerta pelo Gabinete do Conselheiro Relator Especial das Ações da Covid-19 no Município de São Paulo quanto ao descumprimento da legislação de referência que trata da transparência, conforme Ata da 3.096ª sessão plenária extraordinária, na qual foram efetuadas considerações pelos Conselheiros acerca das Notas Técnicas elaboradas pelo Grupo Técnico de Acompanhamento de Receitas e Despesas Orçamentárias instituído pela Portaria TCMSP nº 185/2020;

3.5. As diretrizes e recomendações de entidades nacionalmente reconhecidas, com destaque para a STN e o CNPTC, indicam a necessidade de implementações sistêmicas alterando os orçamentos em curso, voltadas a permitir a rastreabilidade dos gastos. Enfatiza-se a edição da Portaria nº 394/20 da STN obrigando a adoção de fontes de recursos vinculadas à função saúde por todos os entes subnacionais nesse sentido, sendo certo que outras ações deverão ser adotadas pela PMSP para identificação de todas as despesas realizadas no enfrentamento da pandemia, inclusive com o reprocessamento da execução orçamentária de meses anteriores, caso não haja outra alternativa para a plena transparência que a legislação impõe.

Na sequência, por determinação do Nobre Conselheiro Relator à peça 14, foi oferecido prazo para que a Origem se manifestasse acerca dos apontamentos dos autos.

Cumprindo determinação do Nobre Conselheiro Relator, conforme r. despacho retromencionado, a Origem apresentou seus esclarecimentos à peça 21.

À peça 23, consta R. Despacho do Nobre Conselheiro Relator que recebeu o “pedido de informações” do Ministério Público de São Paulo como Representação.

De posse dos esclarecimentos apresentados pela Origem, a equipe técnica da coordenadoria I, em manifestação de peça 31, assim concluiu:

Em relação aos subitens 3.2 e 3.3 da peça 5, verifica-se que a PMSP está buscando melhorar a transparência e a qualidade das informações divulgadas, contudo, é necessário que os contratos existentes antes da pandemia e que geraram despesas relacionadas à Covid-19 também sejam divulgados no Portal Covid-19, até mesmo para esclarecer como se obteve os valores divulgados pelo Prefeito e os desencontros entre os dados do registro contábil e os do Portal Covid-19. Além disso, é essencial um alinhamento quanto aos dados fornecidos para todas as

contratações com o objetivo de facilitar a compreensão pelo usuário e ampliar os controles interno, externo e social.

Nesse sentido, considera-se procedente a representação do munícipe feita ao MPESP.

Quanto ao subitem 3.5, caso a PMSP identifique outras medidas hábeis à regularização do cenário de insuficiência e inconsistência na publicidade dos atos orçamentários atrelados à Covid-19, que não o reprocessamento da execução orçamentária, não há óbice para que as adote, visando o pleno cumprimento do arcabouço legal aplicável à transparência.

Os subitens 3.1 e 3.4 eram meramente informativos.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, em manifestação de peça 33, assim concluiu:

Ante o exposto, permito-me destacar as conclusões da Auditoria deste E. Tribunal de Contas, que, em minuciosa apreciação dos mecanismos de publicação da PMSP, constatou que, a despeito do aparente atendimento às regras da legislação de regência das contratações relacionadas ao combate à pandemia do coronavírus, a segmentação das informações disponibilizadas não permite aferir o quantitativo realmente gasto nessas ações.

Nesse contexto, parece-me que se possa recomendar à Origem que busque aprimorar a divulgação de referidos dados, cf. o proposto pela Auditoria, para que se assegure maior transparência e, corolário disso, maiores controles social, interno e externo sobre referidos gastos.

A seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação de peça 40, assim concluiu:

Por essas razões, não se tratando de procedimento típico, a Procuradoria endossa as corretas manifestações da origem, sem prejuízo de importantes recomendações que esta Corte de Contas entender cabíveis, no intuito de aprimorar a transparência dos gastos, reconhecendo-se que a Prefeitura cumpre com eficiência a legislação em vigor.

Novamente oficiada, a Origem apresentou esclarecimentos à peça 63.

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação de peça 67, assim concluiu:

Isto posto, com base nos judiciosos esclarecimentos que foram colacionados pela Origem, conforme peças 21, 63 e 64, os quais ficam fazendo parte integrante desta manifestação, esta Procuradoria da Fazenda se permite ratificar integralmente sua promoção anterior, conforme peça 40, para, com fundamento nas razões ali insertas, requerer que a presente representação seja julgada improcedente.

Por fim, como bem observado pela Douta AJCE, nada obsta que essa E. Corte, por ocasião do julgamento da presente, recomende que a Origem aprimore ainda mais a divulgação dos seus dados, ensejando maior transparência e controle dos seus atos e gastos.

É a síntese do necessário.

Passo a opinar.

Cuida o presente de Representação, em atendimento à determinação do N. Conselheiro Relator (peça 23), em função da solicitação de informações apresentada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), com o objetivo de se apurar supostos descumprimentos da Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI) pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), quanto às contratações relacionadas ao combate à pandemia do coronavírus - Covid-19.

Da admissibilidade.

Opino pelo conhecimento da Representação, tendo em vista o contido no R. Despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator de peça 23.

Do mérito.

A numeração dos apontamentos deste parecer seguirá a ordem numérica trazida por AUD nas suas manifestações.

A controvérsia gira em torno de supostos descumprimentos da Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI) pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), quanto às contratações relacionadas ao combate à pandemia do coronavírus - Covid-19.

Cumpre registrar, inicialmente, em conformidade com a Auditoria, que os subitens **3.1** e **3.4** do Relatório constante da Peça nº 5 apresenta viés informativo, e não propriamente de apontamento de irregularidades.

Quanto ao apontamento referente à conclusão 3.2 do relatório da Auditoria: “Em que pese a existência de um sítio específico para divulgação dos dados acerca das contratações relativas à Covid-19 que é atualizado periodicamente, as informações divulgadas não são claras,

não atendem completamente a legislação e a forma de se obter os dados não é amigável”.

Quanto ao apontamento referente à conclusão 3.3 do relatório da Auditoria: “Em análise preliminar, há indícios de que o Portal da Transparência não contempla todas as contratações e a execução orçamentária integral das despesas da PMSP no contexto da Covid-19, ocorrendo desencontros entre os dados divulgados e os registros no software contábil”.

Como bem explicitado por AUD em seu Relatório de peça 31, a Origem apresentou seus esclarecimentos, basicamente, nos seguintes termos:

- Manifestação da PMSP (fls. 1/13, peça 21):

O Gabinete do Prefeito destaca que:

[...] (a) a Lei 13.979 não obriga que sejam inseridos na Transparência, o valor do empenho, da liquidação e do pagamento, ou ainda a classificação orçamentária; (b) os dados da execução já são divulgados em página ordinária da Transparência; [...]; (d) o Município de São Paulo obteve classificação ótima no Ranking da Transparência em Contratações Emergenciais; (e) a transparência da gestão fiscal é feita por meio de sistema próprio com base no Decreto Federal 7.185/2010, não se confundindo com os dados de transparência ativa exigidos para uma situação específica e emergencial surgida a partir da COVID 19; (f) além da página Transparência COVID 19, a Prefeitura de São Paulo conta com o Portal da Transparência, ferramenta que permite um maior acesso às informações referentes à arrecadação, gastos, investimentos, contratos e outros assuntos. (fl. 1)

A Subsecretaria do Tesouro Municipal (Sutem), unidade integrante da Secretaria Municipal da Fazenda (SF), alega que não localizou

dispositivo que obrigue a divulgação dos dados que o TCM assinala como ausentes (valor do empenho, da liquidação e do pagamento; número do processo da execução; classificação orçamentária, especificando: unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e fontes dos recursos que financiaram o gasto) no portal específico para transparência dos contratos ou compras emergenciais efetuados com fulcro na Lei nº 13.979/20.

Afirma que os dados da execução orçamentária são divulgados na página ordinária da Transparência, visando cumprir as especificações do Decreto Federal nº 7.185/10. Se dispõe, caso haja interesse da administração na implementação de melhorias no site da Transparência Covid-19, a complementar os dados das compras e contratações emergenciais com os dados da execução orçamentária disponíveis no sistema SOF, gerenciado pela Subsecretaria (fls. 3/4).

Também aduz que:

A suspeita do TCM a respeito da falta de inclusão de contratos no Portal da Transparência Covid-19 ocorre pelo confronto entre os valores dos contratos neste Portal e a informação das despesas com Covid-19, repassada pelo Sr. Prefeito em entrevistas. Enquanto o primeiro não parece pretender divulgar as contratações que já existam e que geraram novas despesas em função da pandemia e aquelas contratações que não ocorreram com fulcro na Lei 13.979, a segunda inclui tais despesas. (fl.4)

Ademais, alega que quanto à marcação textual nos históricos dos empenhos das despesas executadas relacionadas à pandemia, adotou esse método para atender solicitação da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal de São Paulo (Requerimento nº 23/2020), pois entendeu como única forma viável de identificar as despesas com o enfrentamento da Covid-19 e parte das despesas ocorrerão por meio de contratos e empenhos emitidos previamente à decretação de emergência e a possibilidade de revisão dos documentos já emitidos existia apenas no campo histórico.

Quanto ao alto grau de confiança no usuário do sistema contábil, entende que vale para qualquer tipo de ação que o usuário fizer no sistema, seja incluindo um “tag” apartado do histórico (o sistema SOF não possui esta possibilidade atualmente), seja classificando a despesa em ação orçamentária própria e que está acompanhando a emissão das notas de empenho e solicitando revisão quando necessário. Por fim, considera positiva a escolha efetuada, por permitir fácil correção em caso de erros.

A Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (Supom), também integrante da estrutura administrativa da SF,

entende que não se trata de mera “confiança” no usuário responsável pelas informações, pois dele se espera responsabilidade funcional, que não pode, em hipótese alguma, ser negligenciada. Transcreve as seguintes informações já exaradas anteriormente sobre o tema (processo SEI 6067.2020/0012720-6):

Ação para Controles da Despesa:

As demandas de alteração orçamentária (seja por antecipação de cotas, por descongelamento de recursos ou por abertura de créditos adicionais), cujos objetos sejam identificados como destinados ao enfrentamento à pandemia, têm sido relacionadas em controle centralizado pela Coordenadoria do Orçamento desta Subsecretaria e, até a última atualização, realizada em 12/06/2020, consistia em pedidos que totalizavam R\$ 888.962.147,67, dos quais R\$ 279.464.282,02 consistem em antecipações de cotas orçamentárias, R\$ 128.641.638,91 em descongelamento de recursos e R\$ 480.856.226,74 em abertura de créditos adicionais suplementares. Na informação original há um quadro-resumo, e quadro detalhado em SEI 029951344.

Criação de Programa ou Ação Orçamentária Específica com o objetivo de identificar as despesas realizadas para o enfrentamento da emergência de saúde decorrente da COVID-19:

Nesse aspecto, considerando que as movimentações orçamentárias relativas ao enfrentamento à pandemia realizadas pela Prefeitura de São Paulo consistiram, e têm consistido, em reforços orçamentários a dotações previamente existentes, conforme previsto no item 11 da seção "I - Gestão do Orçamento para Enfrentamento da Pandemia", não foram criados novos programas ou ações orçamentárias para realização das despesas relacionadas dado que tais objetos já estão contemplados na Lei Municipal nº 17.253/2019 (LOA 2020). (fl. 6, grifos no original)

A Controladoria Geral do Município (CGM) entende que houve interpretação equivocada sobre a divulgação de dados da execução orçamentária, confundindo-se requisitos legais específicos sobre a transparência em contratações para enfrentamento da pandemia (Lei Municipal nº 17.355, de 27.03.20, Lei Federal nº 13.979, de 06.02.20 e §3º do art. 8º da Lei federal nº 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação) com as normas sobre o sistema de administração financeira e orçamentária.

Afirma que a Prefeitura atende a todos os requisitos legais e a divulgação das contratações emergenciais feita no portal específico cumpre também as boas práticas indicadas pela ONG Transparência Internacional Brasil, juntamente com o Tribunal de Contas da União (TCU). Considera que o disposto no Decreto

Federal nº 7.185/10 não se aplica ao caso, pois deveria haver menção explícita na Lei nº 13.979/20 nesse sentido.

Esclarece que as disposições do Decreto Federal nº 7.185/10 se aplicariam, no âmbito da Prefeitura, ao SOF - Sistema de Orçamento e Finanças e que as informações detalhadas sobre a execução orçamentária municipal já constam do Portal da Transparência.

Informa que dentro do Portal da Prefeitura foi criada uma página específica “Transparência Covid-19”, que possui 10 abas para facilitar a busca de informações e faz um detalhamento de cada aba (fls. 10/12). Já o Portal da Transparência permite maior acesso às informações municipais referentes à arrecadação, gastos, investimentos, contratos, salários de servidores, prestação de contas da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras consultas.

Destaca que a página da PMSP foi classificada como “ótima” pela Transparência Internacional Brasil, com nota 94,94, numa escala de 0 a 100, conforme última avaliação publicada em 31 de julho.

- Conclusão da Coordenadoria:

Em relação aos subitens 3.2 e 3.3 da peça 5, verifica-se que a PMSP está buscando melhorar a transparência e a qualidade das informações divulgadas, contudo, é necessário que os contratos existentes antes da pandemia e que geraram despesas relacionadas à Covid-19 também sejam divulgados no Portal Covid-19, até mesmo para esclarecer como se obteve os valores divulgados pelo Prefeito e os desencontros entre os dados do registro contábil e os do Portal Covid-19. Além disso, é essencial um alinhamento quanto aos dados fornecidos para todas as contratações com o objetivo de facilitar a compreensão pelo usuário e ampliar os controles interno, externo e social.

Nesse sentido, considera-se procedente a representação do munícipe feita ao MPESP.

- Por sua vez, a AJCE em manifestação de peça 33, resumidamente, assim opinou acerca dos subitens 3.2 e 3.3:

Nesse contexto, embora se esteja diante de atendimento formal às regras de publicação de contratações para o combate à pandemia, parece-me que se possa convolar o apontamento em recomendação à Origem, para que dê tratamento mais abrangente a referidos dados, em favor da ampliação da transparência e do controle social, interno e externo desses gastos.

- No ponto, na esteira do entendimento supracitado da AJCE, entendo, igualmente, que se *possa convolar o apontamento em recomendação à Origem, para que dê tratamento mais abrangente a referidos dados, em favor da ampliação da transparência e do controle social, interno e externo desses gastos.*

Quanto ao apontamento referente à conclusão 3.5 do relatório da Auditoria: “As diretrizes e recomendações de entidades nacionalmente reconhecidas, com destaque para a STN e o CNPTC, indicam a necessidade de implementações sistêmicas alterando os orçamentos em curso, voltadas a permitir a rastreabilidade dos gastos. Enfatiza-se a edição da Portaria nº 394/20 da STN obrigando a adoção de fontes de recursos vinculadas à função saúde por todos os entes subnacionais nesse sentido, sendo certo que outras ações deverão ser adotadas pela PMSP para identificação de todas as despesas realizadas no enfrentamento da pandemia, inclusive com o reproprocessamento da execução orçamentária de meses anteriores, caso não haja outra alternativa para a plena transparência que a legislação impõe”.

Como bem explicitado por AUD em seu Relatório de peça 31, a Origem apresentou seus esclarecimentos, basicamente, nos seguintes termos:

- Manifestação da PMSP (fls. 1/13, peça 21):

Em sua manifestação, o Gabinete do Prefeito destaca que: “[...] a Portaria 394-2020 da STN tem vigência a partir de 01.08.2020, de forma que não há necessidade de reproprocessamento da execução orçamentária [...]”. (fl. 1)

Sutem (fl. 5) afirma que a Portaria nº 394/20 da STN tem vigência a partir de 01.08.20 e não é necessário o reproprocessamento da execução orçamentária, figura esta que não possui definição legal.

A CGM afirma que quanto às orientações da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, especialmente voltadas ao rastreamento das despesas realizadas para enfrentamento da pandemia, após a publicação da Portaria SF/SUTEM Nº 4, de 28/04/20, que define procedimentos para o processamento das notas de empenho relativas ao enfrentamento da Covid-19, a Coordenadoria de Auditoria Geral da CGM abriu uma ordem de serviço, OS 50/2020, que tem por objeto a avaliação do cumprimento da referida norma expedida pela Secretaria Municipal da Fazenda.

- Análise da Coordenadoria:

Como já mencionado, o “reprocessamento da execução orçamentária” tem guarida no art. 9º da Portaria STN nº 548/10, sendo certo que a sua realização, caso necessária, deve ocorrer na competência contábil em aberto, respeitado o princípio da anualidade orçamentária.

No expediente anterior (peça 5), não houve pretensão de se determinar tal iniciativa, mas apenas apresenta-la como uma das soluções existentes para a regularização do flagrante desconhecimento de informações verificado quando da consulta às ferramentas disponibilizadas pela PMSP no tocante à transparência das ações de enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Assim, caso a PMSP identifique outras medidas hábeis à regularização do cenário de insuficiência e inconsistência na publicidade dos atos orçamentários atrelados à Covid-19,

cabalmente demonstrado pelo TCMSP neste e no expediente anterior, não há óbice para que as adote, visando o pleno cumprimento do arcabouço legal aplicável.

- Por sua vez, a AJCE em manifestação de peça 33, resumidamente, assim opinou acerca do subitem 3.5:

Em relação ao item 3.5, parece-me que apresente viés predominantemente técnico, na medida em que se relaciona a medidas a serem adotadas no caso de “reprocessamento da execução orçamentária”, em conformidade com diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Além disso, considerando-se o notório viés recomendatório da manifestação da Auditoria em relação a referido tópico, permito-me destacar a manifestação do Órgão Técnico deste E. Tribunal de Contas, nos moldes constantes da Peça nº 31.

- No ponto, considerando o caráter técnico, específico e fático da impropriedade, opino, na esteira dos pronunciamentos de AUD e da AJCE.

Conclusão.

Portanto, conforme as razões acima expostas, opino pelo **CONHECIMENTO** da presente Representação e, no mérito, assim como a AJCE (peça 33), *permito-me destacar as conclusões da Auditoria deste E. Tribunal de Contas, que, em minuciosa apreciação dos mecanismos de publicação da PMSP, constatou que, a despeito do aparente atendimento às regras da legislação de regência das contratações relacionadas ao combate à pandemia do coronavírus, a segmentação das informações*

disponibilizadas não permite aferir o quantitativo realmente gasto nessas ações.

Nessa medida, em que pesem os esforços da Origem, impõe-se a necessidade de melhoria e aperfeiçoamento de suas ações, com o fito de elidir as impropriedades detectadas, prestigiando, por conseguinte, o atendimento ao interesse público. Assegurando maior transparência e, conseqüentemente, maior controle social, interno e externo sobre referidos gastos.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Senhoria.

São Paulo, 12 de maio de 2021.

Fabio Hayashi Goulart
Assessor de Gabinete I
OAB/SP nº 325.259

FHG/*