

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM**

Ref.: Representação nº 43.0739.0005077/2020 – 1º PJPP - CAP ao Ministério Público Estadual de São Paulo, referente a suposto descumprimento da Lei 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.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício nº 1221/2020 – EXPPGJ encaminhado pela Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPESP), reiterando pedido consignado no expediente SEI nº 0899396/2020 no tocante à disponibilização de informações sobre a existência de procedimentos instaurados pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) relacionados ao objeto de representação interposta ao *Parquet* Estadual (peça 1).

Naquela representação é alegado suposto descumprimento da Lei Federal nº 12.527/11 por parte da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), especificamente quanto à transparência das contratações no âmbito do enfrentamento da pandemia do novo coronavírus – Covid-19.

Após manifestação dessa Coordenadoria (peça 31) e da Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE (peça 33), prestaram seus esclarecimentos a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM (peças 40 e 67) e a PMSP (peças 63/64).

Passam agora, segundo determinação do Conselheiro Relator à peça 73, a serem analisados os esclarecimentos apresentados pelas partes.

2. ANÁLISE

Inicialmente, são transcritas as constatações, seguidas das manifestações da PFM e da PMSP e da avaliação desta equipe técnica de fiscalização.

2.1. Subitens 3.2 e 3.3 da conclusão do expediente da Coordenadoria I:

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 da Covid-19, ocorrendo desencontros entre os dados divulgados e os registros no software contábil; (grifos no original)

Alegações da PFM (peças 40 e 67)

A Procuradoria entende que a ponderação da auditoria não está de acordo com a lei e que a PMSP disponibiliza todos os dados no Portal da Transparência. Ainda, que o portal seria para dispensas por lei ou pregões diferenciados atrelados à Lei 13.979/20 para combate à Covid-19.

Claro que isso acaba não incluindo todas as despesas realizadas no combate à pandemia, já que muitas delas são suportadas por contratações e empenhos anteriormente realizados.

Daí porque, quando se confronta os dados do Portal COVID-19, haverá necessariamente divergência com as informações relativas aos totais dispendidos no combate à pandemia.

AUD entende que esse Portal deve ser muito mais amplo, indicando detalhes da execução orçamentária (classificação orçamentária completa, empenho, liquidação, pagamento etc. etc.). Ademais, insiste em que esse Portal indique contratos antigos e empenhos anteriores ao regime específico da Lei 13.979/2020.

Alega que o cidadão médio não teria capacidade técnica para navegar por dados disponibilizados virtualmente que fossem demasiadamente detalhados.

Esclarecimentos da PMSP (peças 63/64)

Assim informa a Prefeitura da Cidade:

A Subsecretaria do Tesouro Municipal tem trabalhado com a Controladoria Geral do Município na inclusão das despesas executadas relacionadas ao

enfrentamento da pandemia de Covid 19 em página própria do Portal da Transparência do Município, nos termos recomendados pela equipe da Assessoria Jurídica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município. (p. 1, peça 63)

Não obstante, também buscamos o aprimoramento das práticas de transparência ativa. Neste sentido, informamos que a Secretaria Municipal da Fazenda e a Controladoria Geral do Município estão providenciando o levantamento das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 (independentemente do regime de contratação), a partir de marcadores específicos constantes do histórico dos empenhos registrados pelos órgãos da PMSP.

Tal trabalho encontra-se em andamento e será divulgado em página própria do Portal da Transparência do Município, providência que irá ao encontro da recomendação da Assessoria Jurídica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município. (p. 3, peça 64)

Análise da Coordenadoria

A acepção dada pela PFM ao texto “aquisições ou contratações” presente no § 2º, do art. 4º da Lei 13.979/20, como apenas dispensa por lei ou pregões deflagrados no contexto exclusivo de enfrentamento à pandemia é equivocada. Em momento algum há na lei essa menção, o que sinaliza um entendimento restritivo do diploma legal pela PFM, conduta vedada no ordenamento jurídico brasileiro, sendo utilizada, em exceção, apenas em Direito Penal.

A lei é clara quanto à obrigatoriedade de divulgação de todos os dados pertinentes às aquisições e contratações pertinentes à pandemia de Covid-19, indiferente da forma de sua realização. A própria PFM alega que a maneira adotada pela PMSP deixa muitas compras e contratos de fora, mesmo incluindo despesas com o enfrentamento ao coronavírus, haja vista decorrerem de contratações pré-existentes.

A alegação da redução da quantidade de dados para melhor compreensão pelo cidadão médio não merece prosperar, posto que muitos portais possuem filtros de visualização, permitindo assim que o usuário selecione o tipo de informação a que quer ter acesso. É equivocado o entendimento de que informações devem ser retidas em benefício operacional do cidadão, tampouco faz sentido tal afirmação.

A Secretaria da Fazenda (SF) e a Controladoria Geral do Município (CGM) informam que estaria havendo um levantamento de todas as despesas correlatas à pandemia de Covid-19 e que em breve tudo será disponibilizado no Portal da Transparência.

Em consulta efetuada em 03.12.21 ao endereço eletrônico ¹ mantido pela CGM para evidenciação das ações relacionadas ao combate à pandemia, verifica-se que está sendo disponibilizada a relação dos empenhos emitidos que contêm a palavra “Covid” nos seus históricos, evidenciando aprimoramento na divulgação de informações sobre as despesas realizadas em tal contexto.

Contudo, há de se ressaltar que a mencionada relação contempla valores empenhados para outras finalidades que não o enfrentamento à Covid-19, os quais estão sinalizados como “Covid19p” nos termos disciplinados pela Portaria SF 4/20², ou seja, com recursos parcialmente direcionados a gastos no âmbito do surto epidemiológico, sem, todavia, estratificá-los (assunto já tratado nos autos do processo eTCM 011320/2020).

Logo, em que pese o avanço na divulgação de dados correlatos às despesas orçamentárias efetuadas no âmbito do combate à pandemia, a metodologia adotada pela PMSP não possibilita mensurar com precisão o montante despendido para tal finalidade, revelando parcial transparência das ações.

2.2. Subitem 3.5 da conclusão do expediente da Coordenadoria I:

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

¹ [Execução Orçamentária - COVID-19 - Conjuntos de dados - Portal de Dados Abertos da Cidade de São Paulo \(prefeitura.sp.gov.br\)](https://portal.dadosabertos.sp.gov.br/). Acesso em 03.12.21.

² Art. 2º Quando a Unidade Orçamentária processar Nota de Empenho - NE, no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF, relacionada ao enfrentamento da citada pandemia, deverá constar, inicialmente no campo Histórico, a seguinte indicação: I – Covid19p + [o complemento da unidade]; Quando se tratar de utilização parcial dos recursos, no enfrentamento da Covid19; II – Covid19i + [o complemento da unidade]; Quando se tratar de utilização integral dos recursos, no enfrentamento da Covid19. §1º. As unidades orçamentárias deverão informar ou atualizar campo “Histórico” de que trata o “caput” deste artigo até o último dia do mês de setembro deste exercício.

meses anteriores, caso não haja outra alternativa para a plena transparência que a legislação impõe. (grifo no original)

Alegações da PFM (peças 40 e 67)

A Procuradoria assim assevera sobre o ponto:

AUD vai além e sugere inclusive o reprocessamento da execução orçamentária já realizada, com cancelamento de empenhos, tudo no intuito de indicar com maior precisão aquelas despesas orientadas ao combate da COVID.

Trata-se, no mínimo, de providência heterodoxa, senão ilegal. É preciso lembrar que o empenho anteriormente realizado é ato jurídico perfeito, que reflete uma ação adequada do poder público no momento em que ocorreu. O fato de a execução dessas despesas ser posteriormente orientada especificamente ao combate à COVID em nada prejudica ou invalida aquele ato jurídico perfeito.

Por fim, aduz que seria necessário identificar os empenhos anteriores correlatos às despesas no combate à Covid-19, sem violar normas contábeis que visam à segurança dos registros públicos, razão pela qual a PMSP fez anotação no histórico do empenho indicando as despesas correlatas à pandemia. Alega que o sistema não foi construído para a situação excepcional vivida e que a solução não pode ser menosprezada, já que se trata de registro público válido, feito por servidores competentes para as anotações relativas à execução orçamentária.

Esclarecimentos da PMSP (peças 63/64)

Quanto ao ponto assim informa a PMSP:

A divulgação em questão levará em consideração os marcadores específicos escolhidos pela administração Municipal (histórico do empenho), cujo preenchimento vem sendo acompanhado por esta subsecretaria e, pelo que sabemos, fiscalizado pela área de auditoria interna. (p. 5, peça 64)

Análise da Coordenadoria

Em que pesem as considerações de empenhamento proferidas pela PFM, cumpre destacar que a nota de cancelamento de empenho é uma prática legal e possível, desde que efetuada dentro do ciclo orçamentário, respeitando o princípio da anualidade. Sobre isso, assim dispõe o Decreto Federal 10.540/20, que trata do padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle:

Art. 5º O Siafic conterá rotinas para a realização de correções ou de anulações por meio de novos registros, assegurada a inalterabilidade das informações originais incluídas após sua contabilização, de forma a preservar o registro histórico dos atos.

A norma mencionada, aplicável a todos os entes federados, deixa clara a possibilidade do reprocessamento, que consiste na anulação dos registros efetuados e no seu refazimento, visando a correção de eventuais omissões ou erros, dentro de um determinado ciclo contábil, garantindo assim que a informação a ser gerada seja consistente e preservando na base de dados os registros originais que foram corrigidos. Portanto, à exceção da observância do princípio da anualidade do orçamento, nada impede que despesas realizadas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 fossem reprocessadas como sugeriu esta auditoria no seu expediente.

Porém, como bem ressaltado anteriormente, outra solução pode ser adotada pela PMSP em vez do reprocessamento da execução orçamentária.

Os marcadores específicos apontados pela Prefeitura otimizam a divulgação das despesas, mas não são suficientes para a identificação delas, pois apontam empenhos donde se utilizou, de modo parcial, verba para a pandemia, sem segregar os valores específicos.

3. CONCLUSÃO

A nova estratificação presente no Portal da Transparência mitiga muitos dos efeitos adversos apontados no expediente inicial da auditoria desta Corte, mas ainda há uma transparência parcial causada pela impossibilidade de se mensurar o *quantum* do empenho foi utilizado com despesas da pandemia, nos casos sinalizados com o texto “Covid19p”.

Assim, conclui-se que, após a fiscalização deste Tribunal de Contas, houve melhoria da acessibilidade à informação da Administração Pública, devido à criação, no portal específico, de aba para exibição dos atos de execução orçamentária, todavia, não é a solução ideal por falta de apresentação do montante total despendido.

O processo eTCM 011320/2020, que relata o acompanhamento da gestão orçamentária e financeira da Covid-19, por meio de seus apontamentos, reforça a conclusão aqui alcançada.

À consideração superior.

Em 03.12.21.

RICHAEAL ALEXANDRO SCHNEIDER
Agente de Fiscalização

De acordo, em 03.12.21

JORGE PINTO DE CARVALHO JÚNIOR
Supervisor de Equipes de Fiscalização 2 – Substituto

De acordo, em 07.12.21

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle I