

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.

Em nova manifestação, peça 67, a Procuradoria da Fazenda Municipal, 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.

Às peças 71 e 72, esta Secretaria Geral acompanhou os pareceres dos órgãos internos desta Casa, com as recomendações consignadas.

Na sequência, os autos foram novamente encaminhados para a equipe técnica da coordenadoria I que, em manifestação de peça 75, assim concluiu:

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.

Por fim, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em manifestação de peça 78, reiterou o requerimento para que a presente Representação seja julgada improcedente.

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.

Após análise das documentações e pronunciamentos que complementaram a instrução do presente TC, retornam os autos para esta SG.

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 75, os interessados apresentaram seus esclarecimentos, basicamente, nos seguintes termos:

- Alegações da PFM:

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:

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 aceção 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.

No ponto, reitero o entendimento anterior desta SG, no sentido de 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 reprocessamento 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 75, os interessados apresentaram seus esclarecimentos, basicamente, nos seguintes termos:

- Alegações da PFM:

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:

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.

No ponto, considerando o caráter técnico, específico e fático da impropriedade, opino, na esteira do pronunciamento de AUD.

Conclusão.

Portanto, conforme as razões acima expostas, opino pelo **CONHECIMENTO** da presente Representação e, no mérito, assim como a AJCE, *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, consequentemente, maior controle social, interno e externo sobre referidos gastos.

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

São Paulo, 8 de março de 2022.

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

FHG/*