

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator JOÃO ANTONIO**

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.

A Coordenadoria I informou não possuir processos específicos em tramitação que se relacionassem à representação interposta ao MPESP, contudo, apresentou expediente (peça 5) embasado em fundamentação técnica e jurídica (acostadas como peças 6 a 12) contendo: análise do arcabouço normativo acerca da transparência das contratações no âmbito do enfrentamento da pandemia; exame, por amostragem, das publicações ocorridas no *website* da PMSP; e as medidas adotadas pelo TCMSP quanto ao objeto do questionamento do MPESP.

Intimada, a PMSP, representada pelo Gabinete do Prefeito, pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF) e pela Controladoria Geral do Município (CGM), tomou ciência e apresentou sua manifestação acerca das conclusões consignadas pela área técnica do TCMSP no expediente específico (peça 21).

Atendendo à determinação (peça 29), passa-se a analisar a resposta da PMSP. Inicialmente, são transcritas as constatações, seguidas da manifestação da PMSP e da avaliação desta pela equipe técnica de fiscalização.

2. ANÁLISE

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)

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.

Análise da Coordenadoria

A Lei nº 13.979/20 veicula normas com eficácia temporária obrigatória englobando União, Estados, Distrito Federal e Municípios, alcançando a administração direta e a indireta. Mas, em termos de contratações públicas, seus dispositivos, enquanto vigentes, não estão dissociados das Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02 (no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional) nem da Lei nº 13.303/16 (quanto às empresas públicas e sociedades de economia mista). Ao contrário, incorporam-se materialmente às referidas leis nacionais.

O mesmo raciocínio se aplica às normas relativas à transparência dos gastos relacionados à Covid-19: os dispositivos da Lei Complementar nº 101/00 e do Decreto Federal nº 7.185/10 devem ser interpretados de forma harmônica com a Lei nº 13.979/20, no sentido de propiciar ampla transparência dos atos praticados para enfrentamento da pandemia, proporcionando melhor atuação dos controles interno, externo e social e não no sentido de reduzi-la.

Ademais, a Lei nº 13.979/20 trata especificamente da contratação emergencial e do rito de pregão simplificado para aquisições destinadas ao enfrentamento da Covid-19. Porém, contratos vigentes antes da pandemia podem ser utilizados para o seu combate, e, portanto, precisam ser divulgados claramente numa das abas do Portal específico. Nesse sentido, informações padronizadas de todas as contratações, sejam emergenciais ou não, facilitam a compreensão e estão em linha com a ampla transparência.

Este não é um entendimento isolado do TCMSP. Outros órgãos de fiscalização já se manifestaram em sentido análogo, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) e do Ministério

Público do Estado do Maranhão (MPMA), cujos excertos de notícias veiculadas nos seus websites são a seguir reproduzidos:

TCE-PR: Transparência é obrigatória também nos gastos relacionados à Covid-19¹

[...] o TCE-PR destaca que situações graves e extraordinárias, como a atual, exigem ampla visibilidade da atuação estatal empreendida para combater a crise. A transparência absoluta neste momento, além de garantir o acesso à informação e o controle pelos órgãos competentes, é um instrumento que possibilita a conjugação de esforços dos mais diversos setores da sociedade na busca de soluções para os problemas enfrentados pela coletividade hoje.

Dessa forma, admissões de pessoal, contratações, aquisições emergenciais e demais atos relacionados ao combate à pandemia deverão ser organizados e disponibilizados imediatamente - de maneira acessível - em espaço específico no portal da transparência da entidade, o qual deve ser de fácil localização e ampla divulgação, conforme estabelecem a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

MPMA: SANTA RITA - MPMA requer que Município divulgue gastos com a Covid-19 no Portal da Transparência²

A efetivação da política de transparência na administração municipal, por meio da divulgação detalhada dos recursos públicos empregados no combate à pandemia da Covid-19, levou o Ministério Público do Maranhão a ajuizar uma Ação Civil Pública, com pedido de tutela de urgência, contra o Município de Santa Rita, no último dia 16.

Com a ACP, a promotora de justiça Karine Guará Brusaca Pereira objetiva que a Justiça obrigue a administração municipal, no prazo de 72 horas, a contar da data da efetiva intimação, a criar aba específica no seu Portal da Transparência, com alimentação diária e em tempo real, para a apresentação dos valores orçamentários e da execução de todas as despesas.

O Ministério Público cobra a divulgação de contratos administrativos de prestação e fornecimento de bens e serviços, a exemplo de notas de empenho, liquidação e pagamento, descrição do bem ou serviço, o quantitativo, o valor unitário e total da aquisição, a data da compra e o nome do fornecedor, inclusive CNPJ, ou seja, todos os gastos públicos relacionados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.

[...]

Na aba Covid-19, no link de despesas e receitas, consta apenas detalhamentos sobre dotações orçamentárias relativas a cada pasta do Município (saúde, educação etc) de

¹ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/transparencia-e-obrigatoria-tambem-nos-gastos-relacionados-a-covid-19/7900/N>. Acesso em 08.09.20.

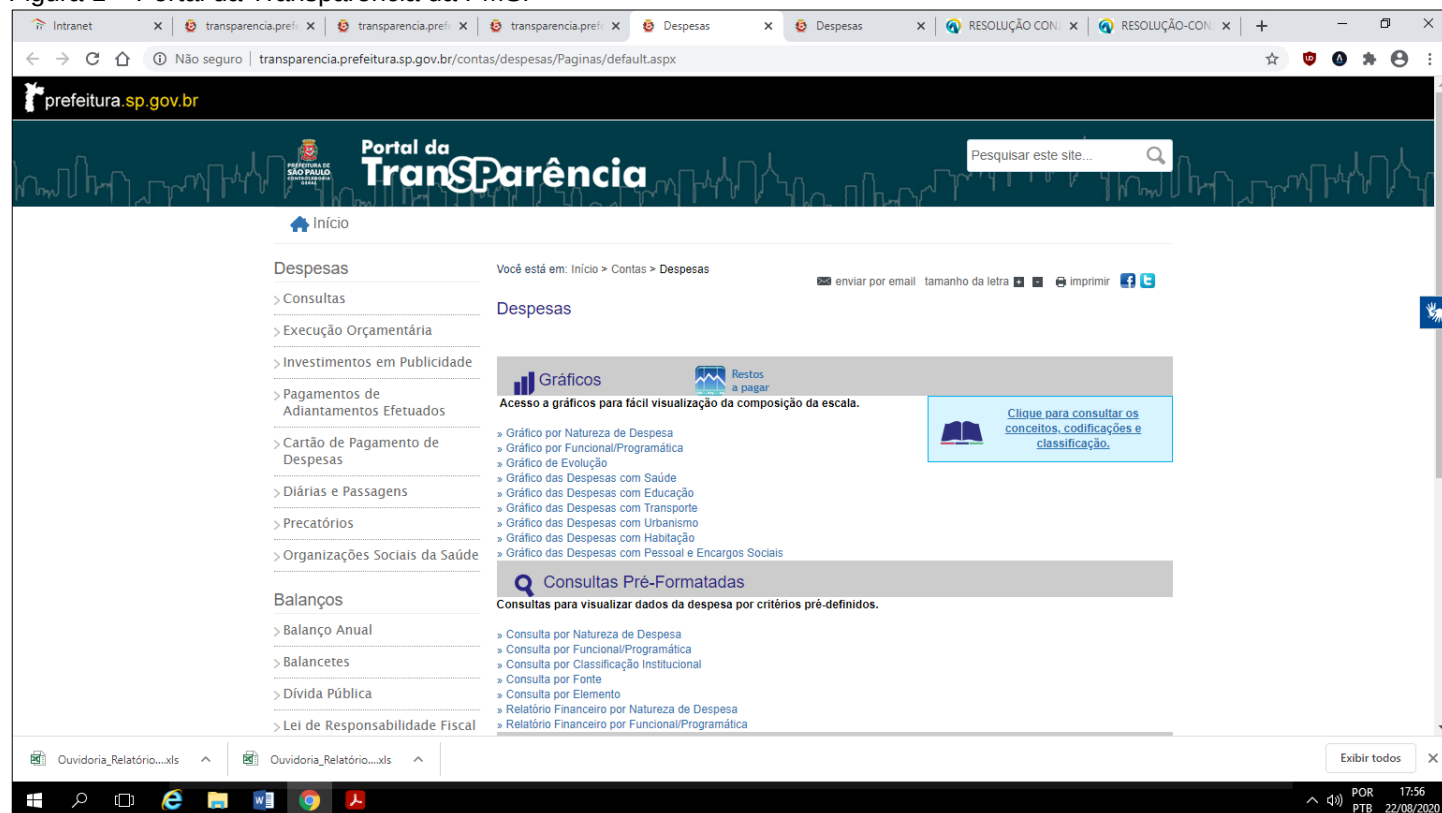
² Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/16961-santa-rita-mpma-requer-que-municipio-divulgue-gastos-com-a-covid-19-no-portal-da-transparencia>. Acesso em 08.09.20.

forma genérica, o que dificulta a análise e consulta por parte da população e órgãos de controle. [...]

Dentre as informações contidas nos dois únicos procedimentos de dispensa de licitação publicados, não constam no processo de contratação ou aquisição as notas de empenho e nem comprovantes de liquidação e pagamento dos bens ou serviços contratados. Consta, inclusive, das informações prestadas pelo próprio município, que o Governo Federal lhe repassou, para o fim específico de enfrentamento à Covid-19, o valor equivalente a R\$ 883.056,99. Para o Ministério Público, como o Município incorporou o recurso ao patrimônio público, “competê-lhe assim dar ampla transparência em meio digital de como este foi gasto para adquirir bens e serviços voltados à prevenção e mitigação da doença”.

Já as informações divulgadas no Portal da Transparência da PMSP sobre a execução orçamentária são de caráter geral, não trazendo marcadores específicos sobre as fontes de receitas e as despesas destinadas ao enfrentamento da Covid-19. São dados agregados que dão uma visão global da execução orçamentária da PMSP ou com estratificação de algumas funções de governo em aspecto amplo, expondo os valores empenhados, liquidados e pagos por exercício, conforme mostra a figura 1:

Figura 1 – Portal da Transparência da PMSP



Fonte: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/despesas/Paginas/default.aspx>, acesso em 21.08.20.

Para o controle social, no Portal dedicado à Covid-19 as informações se referem tão somente aos contratos firmados por dispensa de licitação e por pregão decorrente da Lei nº 13.979/20, o que não corresponde à realidade, pois, como já foi dito anteriormente, há contratos já existentes antes da pandemia e que foram alterados quantitativa ou qualitativamente para atender às ações relacionadas ao combate do novo coronavírus.

Para o controle externo obter as informações dos contratos atrelados ao enfrentamento da pandemia é necessário obter o número do SEI e consultar a situação específica de cada um; por outro lado, quanto ao levantamento da execução orçamentária, caso haja uma ação no contexto em que se discute e o histórico do empenho não contemple a palavra “Covid”, o registro orçamentário não será computado como um item de despesa relacionada à pandemia, o que revela a flagrante fragilidade do mecanismo adotado pela PMSP. É indispensável que esteja disponível para acesso na seção específica do Portal da Transparência da Prefeitura quais e quanto de recursos públicos foram utilizados para o enfrentamento da Covid-19 na capital paulistana.

Essa falta de informações completas e fidedignas gera a divulgação de dados completamente diferentes: os valores do orçamento de 2020 direcionado ao combate da pandemia que o Prefeito declara nas entrevistas são superiores àqueles divulgados no portal específico e não há qualquer esclarecimento sobre esse fato neste portal. Só isso seria suficiente para afirmar que a transparência ativa dos gastos não foi plenamente atingida e, nesse sentido, assiste razão ao munícipe que entrou com representação no MPESP.

Em sua resposta, a Supom/SF/PMSP apresenta outro número (R\$ 889,0 milhões) atualizado até 12.06.20, inferior ao que havia sido divulgado pelo Prefeito ainda no mês de maio, o que evidencia de forma inequívoca o desencontro de informações no próprio âmbito interno da PMSP, já que, em um raciocínio lógico, o transcurso do tempo fatalmente resultaria no acúmulo global de recursos alocados às ações de combate à Covid-19, e não na redução destes.

Esgotados, ao nosso ver, os argumentos técnicos que denotam a obrigatoriedade da publicidade da execução orçamentária integral e apartada das ações vinculadas ao enfrentamento da Covid-19, nos termos do arcabouço normativo já tratado, adentra-se na questão pragmática que constitui o cerne de toda a presente discussão: **as ferramentas de transparência instituídas pela Prefeitura de São Paulo não possibilitam identificar, de forma clara, direta e precisa, quais foram as fontes de**

financiamento e qual é o montante dos recursos públicos paulistanos direcionados ao combate do novo coronavírus.

Em consulta ao Portal da Transparência no dia 08.09.20, foi verificado que a planilha consolidada com os dados das contratações relacionadas à Covid-19 de março a setembro (atualizada em 02.09.20) apresentava o montante de R\$ 685,9 milhões. Já os empenhos com o termo “Covid”, levantados em período similar por meio da ferramenta Ábaco do TCMSP, perfazem a soma de R\$ 1,4 bilhão. A Supom havia informado a quantia acumulada até 12.06.20 de R\$ 889,0 milhões e a divulgada pelo Prefeito Municipal em reportagem, ainda no mês de maio, foi de R\$ 1,2 bilhão. Afinal, quanto o Município de São Paulo gastou com o combate à pandemia?

As ferramentas instituídas pela PMSP (portal da transparência geral, portal específico da Covid e marcação nos empenhos do sistema contábil) apresentam dados discrepantes, que ampliam o ceticismo do controle externo e da sociedade quanto à exata resposta para tal pergunta. E os argumentos da própria Prefeitura só reforçam a precariedade da transparência em tal quesito, ao aduzirem que o portal específico instituído “[...] não parece pretender divulgar as contratações que já existam e que geraram novas despesas em função da pandemia [...]” e que “[...] 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)”.

Eventuais dificuldades operacionais sistêmicas ou de insuficiência de recursos não se revelam como justificativas apropriadas à deficiência irrefutável na transparência abordada, pois, como apontado na quarta nota técnica de acompanhamento da situação do Município, elaborada pelo TCMSP³, houve evolução financeira positiva até o mês de julho de 2020.

Comparativamente, outras capitais, com orçamentos significativamente inferiores aos da capital paulistana, cumprem todos os requisitos de publicidade da execução orçamentária específica da Covid-19, como se pode inferir da análise dos portais das Prefeituras de Salvador⁴ e João Pessoa⁵,

³ Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18569>. Acesso em 08.09.20.

⁴ <http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/Modulos/Relatorios/InformesDiariosEmpenho.aspx?DataInicial=01-01-2020&DataFinal=04-09-2020&COVID19=COVID19&Format=PortableDocFormat>

⁵ <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#/covid>

nos quais é possível identificar facilmente o montante empenhado, liquidado e pago, inclusive informações pormenorizadas destas fases da despesa orçamentária, em um determinado período:

Figura 2 – Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Salvador/BA

Transparência
Salvador

Relatório de Despesas > Informes Diários > Empenhos

Período entre 01/01/2020 e 04/09/2020

CPF/CNPJ do Favorecido: Não informado

Entidade executora: Não informado

(*)Anulações de Empenho

Data	Empenho	Espécie	Favorecido	Orgão/Entidade	Classificação da Despesa	Empenhado no Período
TOTAL EMPENHADO NO PERÍODO:						R\$ 397.067.945,30
19/03/2020	00000236	Original	CASA ATLANTICO EIRELI	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 24.690,60
19/03/2020	00000237	Original	TUTTO LIMP DISTRIBUIDORA LTDA	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 4.324,80
19/03/2020	00000238	Original	POTENCIA DISTRIBUIDORA LTDA	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 1.290,00
19/03/2020	00000239	Original	ELLO ATACADAO DE PRODUTOS LTDA	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 475,50
19/03/2020	00000240	Original	REYLIMP MATERIAIS DE LIMPEZA LTDA	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 435,30
19/03/2020	00000241	Original	ORIGINAL CLEAN SOLUCOES EM HIGIENIZACAO PROFISSIONAL E EQUIPAMENTOS EIRELI	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 127.296,00
20/03/2020	00000275	Original	ELLO ATACADAO DE PRODUTOS LTDA	SECULT	Material de Consumo	R\$ 300,00
20/03/2020	00000276	Original	REYLIMP MATERIAIS DE LIMPEZA LTDA	SECULT	Material de Consumo	R\$ 196,60
20/03/2020	00000411	Original	SUCESSO COMERCIO E INDUSTRIA EIRELI	TRANSALVADOR/G	Material de Consumo	R\$ 12.900,00
23/03/2020	00000176	Original	BASE MEDICA COMERCIO E SERVICOS LTDA	SUSPREV	Material de Consumo	R\$ 14.428,00
23/03/2020	00000327	Original	CASA ATLANTICO EIRELI	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 2.690,48
23/03/2020	00000328	Original	ORIGINAL CLEAN SOLUCOES EM HIGIENIZACAO PROFISSIONAL E EQUIPAMENTOS EIRELI	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 2.075,52
23/03/2020	00000355	Original	COMERCIAL VIANNA EIRELI	SEMAN	Material de Consumo	R\$ 12.000,00
24/03/2020	00000312	Original	INDUSTRIA E COMERCIO DE COLCHOES POLAR LTDA	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 324.000,00
24/03/2020	00000317	Original	ALIANCA DISTRIBUIDORA DE MATERIAS EM GERAL LTDA	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 1.752,00
24/03/2020	00000318	Original	A7 DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS EIRELI	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 1.073,50
24/03/2020	00000319	Original	CORDEIRO CARAPIA COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA	SEMPRE	Material de Consumo	R\$ 5.382,00

Página 1 de 60

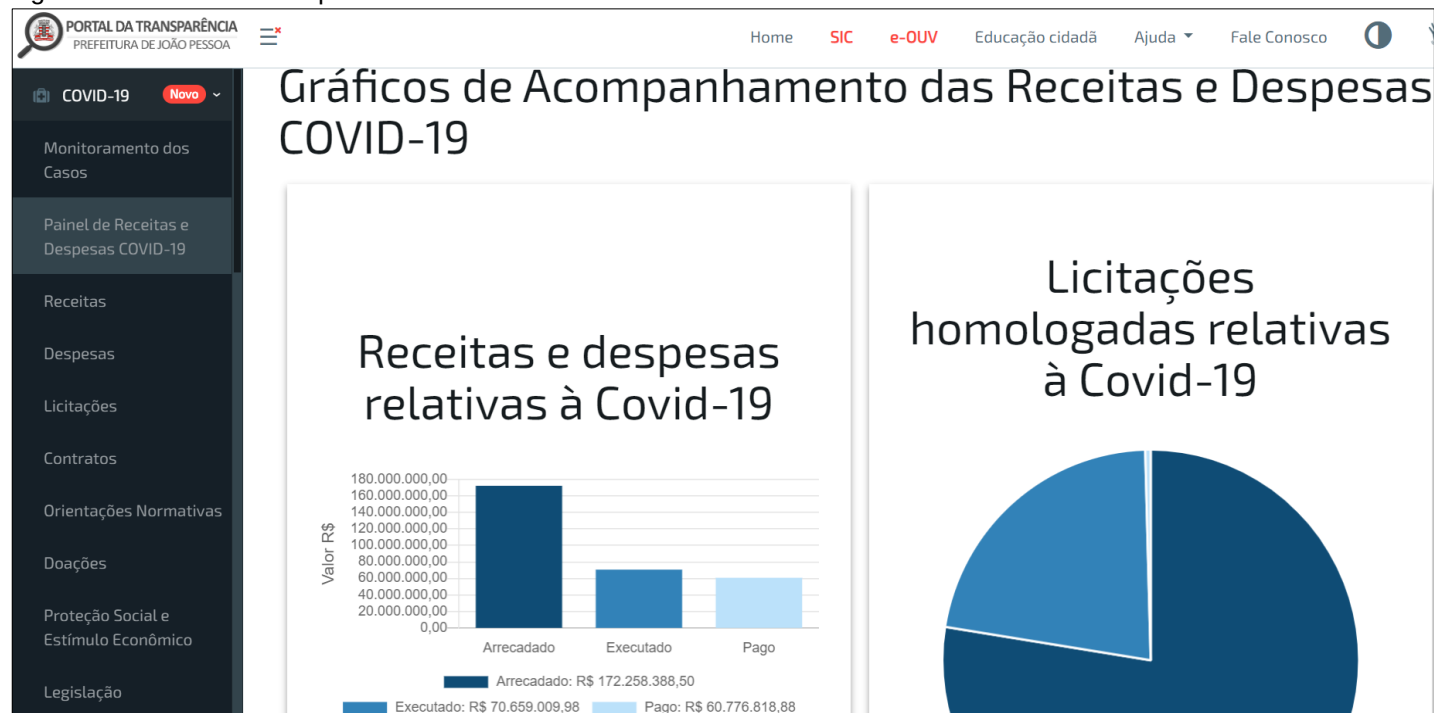
Impresso em: 04/09/2020 às 15:56:05

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR

Praça Municipal, s/nº - Palácio Thomé de Souza - Centro | Telefone: 3202-6000

Fonte:
<http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/Modulos/Relatorios/InformesDiariosEmpenho.aspx?DataInicial=01-01-2020&DataFinal=04-09-2020&COVD19=COVID19&Format=PortableDocFormat>, acesso em 08.09.20.

Figura 3 – Portal da Transparência de João Pessoa/PB



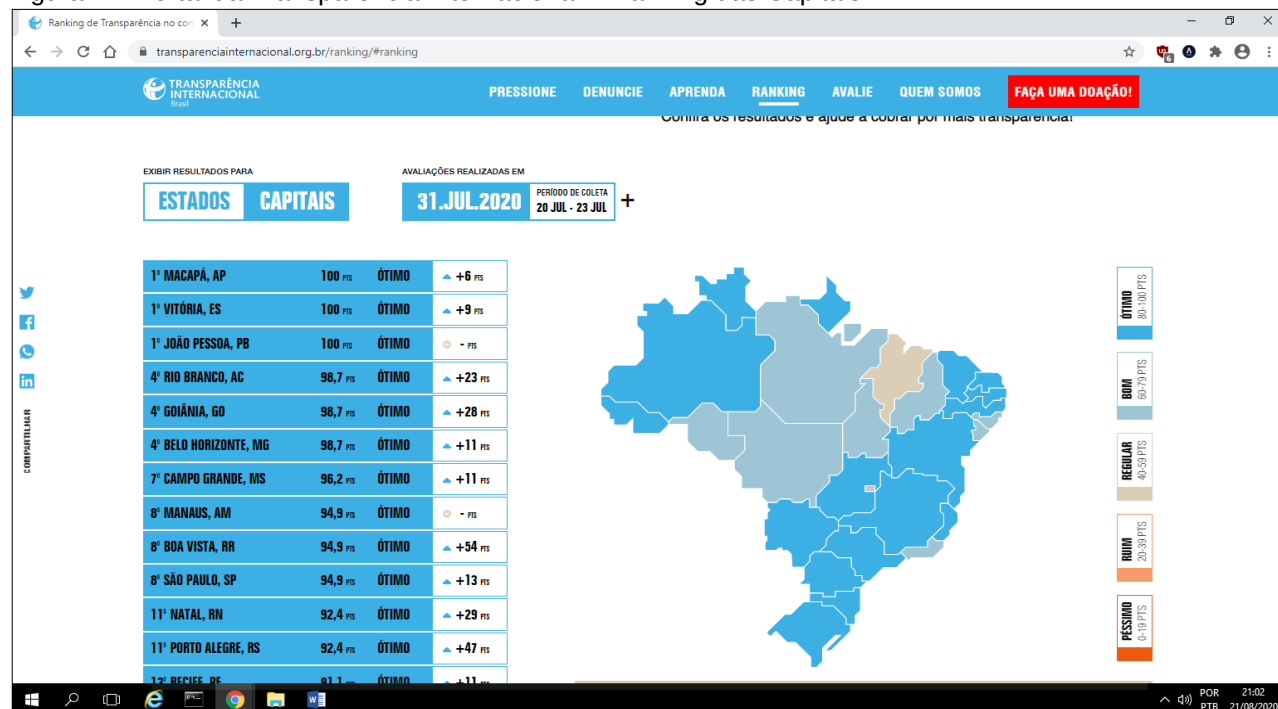
Empenho	Data do Empenho	Unidade Orçamentária	Favorecido	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Saldo a Pagar
60327/2020	06/08/2020	RECURSOS SOB A SUPERVISÃO DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO	RECOL - ENGENHARIA & SERVICOS LTDA - ME	0,00	0,00	0,00	0,00
60329/2020	06/08/2020	RECURSOS SOB A SUPERVISÃO DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO	SERVIC- SERVICOS DE CONSTRUCAO E TELECOMUNICACOES LTDA	2.651,00	0,00	0,00	0,00
60380/2020	26/08/2020	DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL	DELTA INDUSTRIA E COMERCIO EIRELI-ME	184,00	0,00	0,00	0,00
60381/2020	26/08/2020	DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL	MASTERSUL EQUIPAMENTOSDE SEGURANÇA LTDA	65,40	0,00	0,00	0,00
60382/2020	26/08/2020	DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL	TUTTO LIMP DISTRIBUIDORA LTA	615,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL:				70.659.009,98	62.657.064,74	60.776.818,88	1.880.245,86

Fonte: <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#/covid>, acesso em 08.09.20.

Como já asseverado, o Portal da Transparência específico da Covid-19 da PMSP não oportuniza o levantamento dos reais valores despendidos na sua integralidade. Conforme constatado nos testes por amostragem documentados na peça 5, não há uma padronização da divulgação das informações no Portal: ora é disponibilizado para consulta o empenho, ora é disponibilizado o contrato.

Quanto à nota obtida e a classificação ótima dada pela ONG Transparência Internacional na avaliação das capitais, conforme figura 4 a seguir, se reconhece e se parabeniza a PMSP pelo esforço em sair da nota 49,37 na avaliação de maio/20, para 94,94 em julho/20:

Figura 4 – Portal da Transparência Internacional – Ranking das Capitais



Fonte: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>, acesso em 21.08.20.

Ocorre que o escopo e os dados coletados pela ONG se voltam apenas às contratações emergenciais e tem outra finalidade, pois se baseia no conceito de atender ou não determinado quesito. O escopo que motivou a representação junto ao MPESP é outro, visa saber se todos os gastos relacionados à Covid-19 estão sendo divulgados e se as informações disponíveis estão corretas. Portanto, são metodologias e finalidades diversas, uma não substitui ou se opõe à outra.

Há que se considerar, também, o esforço que a PMSP tem feito para melhorar a qualidade das informações divulgadas no Portal específico para a Covid-19, tais como a inclusão de área específica

sobre “Medidas Econômicas e de Proteção COVID-19” (figura 5) e a consolidação dos dados das contratações emergenciais, do período de março a agosto/20, numa única planilha de Excel que foi revisada e retificada (figura 6):

Figura 5 – Inovação no Portal da Transparência COVID-19 da PMSP

The image displays two screenshots of the 'Portal da Transparência COVID-19' website. The top screenshot shows the main landing page with a search bar, navigation menu, and a large banner about returning to activities while staying home. The bottom screenshot shows a detailed view of the 'Medidas Econômicas e de Proteção COVID-19' section, listing various initiatives like 'Doações COVID-19', 'Documentos COVID-19', and 'Boas Práticas COVID-19'.

Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/, acesso em 22.08.20.

Figura 6 – Inovação no Portal da Transparência COVID-19 da PMSP



Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/transparencia_covid19/index.php?p=295874, acesso em 22.08.20.

Desta forma, 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, 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 específico. Além disso, um alinhamento quanto aos dados fornecidos para todas as contratações tem o condão de facilitar a compreensão pelo usuário e ampliar os controles interno, externo e social.

Quanto à inclusão no histórico da palavra Covid-19, é uma metodologia frágil considerando a significativa presença do fator humano para o seu êxito dissociada de controles efetivos, bem como as características do próprio Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (Siafic) utilizado pela PMSP (o SOF – Sistema de Orçamento e Finanças). A Portaria STN nº 548/10 estabelece, no seu art. 9º, que o Siafic deverá conter rotinas para a realização de correções ou anulações por meio de novos registros, assegurando a inalterabilidade das informações originais incluídas após sua contabilização, de forma a preservar o registro histórico de todos os atos.

Não é o que se vê no SOF, utilizado pela PMSP, já que a orientação externada pela SF por meio da Portaria SF/SUTEM nº 4, de 28.04.20, foi a de alteração do campo “histórico” nos documentos de empenho emitidos, de sorte que seja incluída a palavra “Covid” naqueles para tal finalidade que não tenham contemplado o termo na sua descrição, mesmo que pertencentes a movimentos contábeis já encerrados. Se o “histórico” dos empenhos é de livre alteração, assim como a inclusão de um texto nele pode ocorrer a qualquer momento, exclusões acidentais também são possíveis. E, ainda, erros ortográficos prejudicariam o levantamento de dados na aplicação de filtro com os caracteres que formam a palavra “Covid”.

Em sua defesa, a SF pontua:

Como era de se esperar, boa parte de tais despesas ocorrerão por meio de contratos (e portanto empenhos) emitidos previamente à decretação de emergência, de forma que qualquer solução para se ter uma figura mais completa possível do impacto da pandemia nas despesas municipais envolveria a possibilidade de revisão dos documentos já emitidos. Encontramos esta característica apenas no campo histórico.

Ao prolatar afirmação de tal natureza, a Secretaria responsável pela orientação normativa contábil no âmbito do Poder Executivo Municipal parece desconhecer as rotinas contábeis apropriadas à correção de documentos armazenados no seu Siafic, nos termos dispostos no marco regulatório vigente. A anulação de um documento de empenho pertencente a um movimento contábil já encerrado é plenamente possível na competência contábil em aberto, desde que respeitado o princípio da anualidade orçamentária.

Dessa forma, caso fossem instituídas ações orçamentárias ou detalhamentos de fontes de recursos (ou outras marcações orçamentárias pertinentes) específicas para identificação das ações relacionadas à Covid-19, seria plenamente possível, por exemplo, a anulação da execução orçamentária do mês de março dentro da competência contábil de setembro, e o seu reprocessamento no código correto, no referido mês em aberto (setembro), com impacto nulo na movimentação financeira mensal em apuração.

A prática suscitada contempla uma gama de controles, tanto prévios quanto concomitantes e subsequentes, que a tornam mais segura frente à opção adotada pela PMSP, a qual, como tratado alhures, não se coaduna às diretrizes voltadas aos Siafic's. Primeiro, porque possibilitaria à Supom um acompanhamento mais preciso do quanto já se alocou ou se pretenderia alocar em ações de

enfrentamento à pandemia, já que **sempre** seriam necessárias alterações orçamentárias para disponibilizar recursos na nova ação ou fonte, caso instituídas (alterações estas que dependem da Supom, para concretização). Segundo, porque permitiria a geração de informações mais robustas a qualquer tempo, sem a dependência da correção do campo histórico, que, como verificado, ainda não se deu por completo, considerando as divergências numéricas expostas.

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

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 reprocessamento 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 reprocessamento 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 desconcontro 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.

3. CONCLUSÃO

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 desconcontos 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.

Em 09.09.20

JORGE PINTO DE CARVALHO JÚNIOR
Agente de Fiscalização

SANDRA C. DE ALMEIDA ALBARELLO
Agente de Fiscalização

De acordo, em 09.09.20

CAMILA A. MAJER BALDRESCA
Supervisora de Equipes de Fiscalização e
Controle 2

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I