

Processo TC /008653/2020

Senhora Assessora Jurídica Chefe de Controle Externo

Trata-se de *Solicitação* de informações apresentada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), com o objetivo de se apurarem 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.

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.

Referida *Solicitação* veio acompanhada de despacho¹ com pedido de informações a esta E. Corte de Contas acerca de eventuais procedimentos de fiscalização sobre os fatos narrados na denúncia acima reproduzida.

Os autos foram encaminhados à Auditoria deste E. Tribunal de Contas, que elaborou a manifestação constante da Peça nº 5². O Órgão Técnico concluiu o que segue:

3. CONCLUSÃO

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;

¹ Cf. pág. 09 da Peça nº 1, Representação.

² Cf. Peça nº 5, REL – 50/2020.

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;

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.

A Origem foi oficiada da manifestação da Auditoria deste E. Tribunal de Contas, tendo apresentado os esclarecimentos constantes da Peça nº 21³, os quais foram instruídos por informações

³ Cf. Peça nº 21, Resposta de comunicação processual.

apresentadas pela Subsecretaria do Tesouro Municipal⁴; pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal⁵; e pela Controladoria Geral do Município⁶.

Remetidos os esclarecimentos à análise da Auditoria, o Órgão Técnico deste E. Tribunal de Contas elaborou a manifestação constante da Peça nº 31⁷, em que concluiu que:

3. CONCLUSÃO

Em relação aos subitens 3.2⁸ e 3.3⁹ 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 3.5¹⁰, caso a PMSP identifique outras medidas hábeis à regularização do cenário de insuficiência e inconsistência na

⁴ *Idem*, págs. 03/05.

⁵ *Idem*, págs. 06/07.

⁶ *Idem*, págs. 09/13.

⁷ Cf. Peça nº 31, MAN – 45/2020.

⁸ 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;*

⁹ 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;*

¹⁰ 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*

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 3.1¹¹ e 3.4¹² eram meramente informativos.

Em seguida, por ordem do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica de Controle Externo (AJCE)¹³, para manifestação.

É o relatório.

De início, destaco, em conformidade com a Auditoria, que os subitens 3.1 e 3.4 do Relatório constante da Peça nº 5¹⁴ apresenta viés informativo, e não propriamente de apontamento de irregularidades.

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.

¹¹ 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;

¹² 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;

¹³ Cf. Peça nº 32, DES – 730/2020.

¹⁴ Cf. Peça nº 5, REL – 50/2020.

Além disso, importa sublinhar que esta E. Corte de Contas, no *hotsite*¹⁵ que mantém sobre o combate à pandemia do coronavírus, disponibiliza acesso público ao sistema IRIS – Informações e Relatórios de Interesse Social –, para o controle de gastos emergenciais, nos seguintes termos¹⁶:

Controle de gastos emergenciais

Informações diárias e atualizadas em tempo real extraídas do sistema IRIS (Informações e Relatórios de Interesse Social) sobre aquisições e gastos da Prefeitura Municipal em vistas ao combate à pandemia da Covid-19, dando assim maior transparência às contratações públicas e potencializando o controle social dos gastos municipais por parte dos munícipes.

Após a manifestação da Origem¹⁷, a Auditoria manteve o entendimento quanto à procedência da Representação a respeito dos itens 3.2¹⁸ e 3.3¹⁹ do Relatório constante da Peça nº 5²⁰, a despeito do reconhecimento de que a PMSP tem buscado aprimorar a transparência e a qualidade das informações relacionadas às contratações no atual contexto pandêmico.

¹⁵ <https://covid19.tcm.sp.gov.br/>. Acesso em: 17.09.20.

¹⁶ <https://covid19.tcm.sp.gov.br/Pagina/18033/11882>. Acesso em: 17.09.20.

¹⁷ Cf. Peça nº 21, Resposta de comunicação processual.

¹⁸ 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;*

¹⁹ 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;*

²⁰ Cf. Peça nº 5, REL – 50/2020.

O motivo da procedência de referidos tópicos seria a incompatibilidade entre os dados constantes do portal específico sobre Covid, os valores divulgados pelo prefeito e demais registros contábeis apurados pela Auditoria desta E. Corte de Contas. Além disso, não há padronização quanto às informações divulgadas nessas contratações, o que dificulta a compreensão do usuário, prejudicando os controles social, interno e externo.

Para além da disciplina constante do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/20, a legislação municipal também estabeleceu parâmetros relacionados à transparência das contratações emergenciais relacionadas ao combate à pandemia do coronavírus.

Nesse aspecto, o art. 12 da Lei Municipal nº 17.335/20 estabelece que:

Art. 12. Por força da situação de emergência e estado de calamidade pública em vigor no Município de São Paulo, fazem-se necessárias compras emergenciais, com dispensa de licitação, dessa forma fica obrigatória a publicação no site da Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP de todas as compras e contratações, na mesma data de aquisição ou no dia seguinte, devendo conter o produto ou serviço, fornecedor com sua qualificação, preço e órgão responsável pela aquisição.

A legislação municipal somente inova ao estabelecer prazo mais exíguo que o disposto na Lei Federal nº 13.979/20, exigindo-se que a publicação dos atos referentes a “todas as compras e contratações”

ocorra na mesma data de aquisição ou no dia seguinte, no site da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP).

É importante consignar que a discussão constante dos autos se direcionou à qualidade da informação disponibilizada pela PMSP nos diferentes sistemas de acompanhamento de gastos públicos.

A legislação de combate à pandemia sugere, *prima facie*, que as publicações nos portais específicos apresentem viés simplificado, dependentes que estão da observância de prazo máximo para a divulgação, com requisitos especificados de divulgação.

Nesse contexto, parece haver margem interpretativa para que se considerem os contratos vigentes anteriormente à pandemia excepcionados da regra de publicação sob o “regime Covid”, em razão de não serem, propriamente, aquisições ou contratações realizadas com base na Lei Federal nº 13.979/20, nem compras emergenciais, com dispensa de licitação, realizadas com fulcro na Lei Municipal nº 17.335/20.

Ocorre que referida interpretação, como bem salientado pela Auditoria deste E. Tribunal de Contas, dificulta a compilação de gastos relacionados ao combate à pandemia do coronavírus, ocasionando divergência a respeito dos dados disponibilizados nos diferentes sistemas – ora, qual valor deve ser considerado para a análise do dispêndio no combate à pandemia, se não é possível a confirmação dos gastos no combate à pandemia?

Nesse aspecto, permito-me colacionar passagem extraída da Peça nº 31²¹, em que a Auditoria apresenta divergências sobre a divulgação de gastos relacionados ao combate à pandemia do 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?

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.

Em relação ao item 3.5²², parece-me que apresente viés predominantemente técnico, na medida em que se relaciona a

²¹ Cf. pág. 09 da Peça nº 31, MAN – 45/2020.

²² 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

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 31²³.

Conclusão

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,

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.

²³ Cf. Peça nº 31, MAN – 45/2020.

corolário disso, maiores controles social, interno e externo sobre referidos gastos.

É como opinamos na espécie, submetendo ao crivo analítico de Vossa Senhoria.

São Paulo, ____ / ____ / ____



Newton A. P. Bordin
Assessor de Controle Externo
OAB/SP nº 307.149

NAPB/