ACO-UTR-729/2025

Processo	-	TC/008653/2020
Recorrente	-	Procuradoria da Fazenda Municipal
Objeto	-	Recurso interposto em face do Acórdão da 40ª Sessão Ordinária Não Presencial de 23/02/2023 – Ministério Público do Estado de São Paulo – Secretaria do Governo Municipal – Representação interposta em face de se apurar supostos descumprimentos da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal 12.527/11), quanto às contratações relacionadas ao combate à pandemia do Coronavírus SARS-COV-2 – Covid-19

68ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SGM. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. 1. Persiste a transparência parcial dos dados, causada pela impossibilidade de se mensurar o "quantum" do empenho utilizado com despesas da pandemia, nos casos sinalizados com o texto "Covid-19". CONHECIDO. Votação unânime. NEGADO PROVIMENTO. Votação por maioria.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer do Recurso Ordinário ajuizado pela Procuradoria da Fazenda Municipal, tendo em vista o atendimento dos requisitos regimentais previstos no artigo 147 do RITCMSP.

ACORDAM, por maioria, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros RICARDO TORRES – Relator, ROBERTO BRAGUIM – Revisor e JOÃO ANTONIO, em negar provimento ao recurso ordinário pelos motivos de fato e direito expostos, mantendo incólume o Acórdão recorrido.

Vencido, no mérito, o Conselheiro EDUARDO TUMA, que, consoante declaração de voto apresentada, deu-lhe provimento para reformar o Acórdão de peça 85, no sentido de julgar o pedido de informações, processado como representação, prejudicado, por

considerar as medidas adotadas pela Prefeitura do Município de São Paulo para cumprimento da Lei 12.527/2011 em cotejo com o cenário decorrente do enfrentamento à pandemia do coronavírus – COVID-19.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Origem para fins pedagógicos, no intuito de aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após o trânsito em julgado e o cumprimento das cautelas de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 20 de agosto de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 05/11/2025 16:36:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 10/11/2025 14:11:07 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC/008653/2020**
Origem: Prefeitura do Município de São Paulo
Objeto: Representação em face de suposto descumprimento da Lei nº 12.527/2011 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

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.
1.Ausência de argumentos fáticos ou jurídicos que possibilitem alteração de convencimento em relação aos fundamentos basilares do Acórdão recorrido.
CONHECIMENTO.
IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento análise do recurso ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, peça 93, objetivando a reforma do V. Acórdão, peça 85, que, à unanimidade, conheceu da representação, e, no mérito, diante dos achados da Subsecretaria de Controle Externo, a julgaram parcialmente procedente, tendo em vista ainda persistir transparência parcial dos dados, causada pela impossibilidade de se mensurar o "quantum" do empenho utilizado com despesas da pandemia, nos casos sinalizados com o texto "Covid-19".

Ainda, os Conselheiros, à unanimidade, determinaram que a Prefeitura Municipal de São Paulo, não obstante os avanços já constatados no presente processo, adote as medidas necessárias para sanar o apontamento que ainda impede o atendimento total da transparência dos dados relacionados às contratações no âmbito do enfrentamento à pandemia do Covid-19.

A Assessoria Jurídica, peças 99 e 100, opinou pelo conhecimento do recurso ordinário e quanto ao mérito, pelo não provimento, mantendo-se o V. Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

A Subsecretaria de Controle Externo, peça 103, manifestou-se pelo não provimento da pretensão recursal em razão de

que não foram trazidos novos dados que ensejem nova análise da Auditoria, uma vez que os argumentos técnicos levantados pela PFM à peça 93 são semelhantes aos presentes nas peças 40 e 67, sendo objeto de manifestação pela Coordenadoria na peça 75.

A Secretaria Geral, às peças 107 e 108, opinou pelo conhecimento do Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM, haja vista que tempestivo e preenche os requisitos regimentais de admissibilidade, e, no mérito, pela sua improcedência

É o relatório.

V O T O

É o caso de conhecer do Recurso Ordinário e, no mérito, julgá-lo improcedente.

1. Preliminarmente, **CONHEÇO** do Recurso Ordinário ajuizado pela Procuradoria da Fazenda Municipal em vistas ao atendimento dos requisitos regimentais previstos no artigo 147 do RITCM.

2. Quanto ao mérito, verifico que a PFM pleiteia a reforme do Acórdão que, à unanimidade, conheceu da representação, e, no mérito, diante dos achados da Subsecretaria de Controle Externo, a julgaram parcialmente procedente, tendo em vista ainda persistir transparência parcial dos dados, causada pela impossibilidade de se mensurar o "quantum" do empenho utilizado com despesas da pandemia, nos casos sinalizados com o texto "Covid-19".

3. A recorrente busca o reconhecimento da prejudicialidade – em vistas aos esforços da origem para a correção da irregularidade - ou improcedência da Representação – por suposta ausência de ofensa à legislação de regência.

4. No entanto, não verifico fato ou fundamento novidadeiro que justifique tais julgamentos, vez que a recorrente não dá notícias de resoluções dos apontamentos que embasaram o julgamento de procedência da representação, conforme demonstrado pela Assessoria Jurídica às peças 99 e 100, pela SCE à peça 103 e pela Secretaria Geral às peças 107/108.

5. Nesse sentido, colaciona-se o ensinamento do Exmo. Conselheiro Relator da instância originária:

> Assim, há que se reconhecer o esforço da Prefeitura Municipal de São Paulo que, após a fiscalização deste Tribunal de Contas,

> aprimorou a acessibilidade à informação em seu portal eletrônico, por meio da criação de uma aba destinada à exibição dos atos de execução orçamentária. Porém, a solução ideal ainda depende da apresentação do montante total despendido, segundo a aferição realizada pela Área Técnica deste Tribunal, em dezembro de 2021.

6. Desta forma, considerando a ausência de apresentação do montante total despendido, segundo a aferição realizada pela Área Técnica deste Tribunal, julgo improcedente o Recurso Ordinário.

Diante do exposto, **CONHEÇO** do Recurso Ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal para, no mérito, julgar-lhe integralmente **IMPROCEDENTE** pelos motivos de fato e direito expostos, mantendo a incólume o Acórdão guerreado.

DETERMINO, ainda, o encaminhamento do Relatório, Voto e da Decisão a ser alcançada em Plenário à Origem para fins pedagógicos, no intuito de aperfeiçoamento dos atos de sua competência.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 17/09/2025 12:50:22 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

68ª Sessão Ordinária Não Presencial, de 05 a 20/08/2025

RELATOR CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE RICARDO TORRES

ITEM 2 – PLENO

2)TC 8.653/2020 - **Recurso** da Procuradoria da Fazenda Municipal interposto em face do Acórdão da 40ª Sessão Ordinária Não Presencial de 23.02.2023 - Ministério Público do Estado de São Paulo - Secretaria do Governo Municipal Representação interposta em face de se apurar supostos descumprimentos da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei Federal 12.527/11), quanto às contratações relacionadas ao combate à pandemia do Coronavírus SARS-COV-2 – Covid-19 (CJG)

RECURSO ORDINÁRIO. PEDIDO DE INFORMAÇÕES. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. PANDEMIA. 1. Contratação realizada em contexto emergencial de enfrentamento à pandemia de COVID-19, com fundamento na Lei nº 13.979/2020. 2. A Prefeitura do Município de São Paulo adotou medidas para aprimorar o cumprimento das obrigações de transparência.
RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. PREJUDICADO O PEDIDO DE INFORMAÇÕES.

VOTO DIVERGENTE

1. Trata-se, nessa fase processual, do julgamento do recurso ordinário interposto pela Procuradoria da Fazenda Municipal, peça 93, objetivando a reforma do V. Acórdão, peça 85, que, à unanimidade, conheceu da representação, e, no mérito, diante dos achados da Secretaria de Controle Externo, julgou-a parcialmente procedente, tendo em vista ainda persistir transparência parcial de dados, causada pela impossibilidade de se mensurar o "quantum" do empenho utilizado com despesas da pandemia, nos casos sinalizados com o texto "Covid-19".

2. Ainda à unanimidade, determinou-se que a Prefeitura Municipal de São Paulo, em que pesem os avanços já constatados no presente processo, adotasse as medidas necessárias para sanar o apontamento que ainda impedia o atendimento total da transparência dos dados relacionados às contratações no âmbito do enfrentamento à pandemia do Covid-19.

3. *Ab initio*, CONHEÇO do Recurso Ordinário ajuizado pela Procuradoria da Fazenda Municipal, tendo em vista o atendimento dos requisitos regimentais previstos no artigo 147 do RITCM.

4. Destaca-se, em uníssono entendimento à PFM (peça 93), que se trata de processo atípico, de caráter predominantemente instrumental: não se trata de uma representação propriamente dita, mas sim um pedido de informações encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo - MP/SP (peça 1), processado como representação.

5. Preliminarmente, vale ressaltar que a própria Secretaria de Controle Externo reconheceu que houve melhoria da acessibilidade aos dados, em decorrência da criação, no portal específico, de aba para exibição dos atos de execução orçamentária. Considerou, todavia, que não se tratava da solução ideal, por falta de apresentação do montante total despendido, concluindo por uma transparência parcial oriunda da impossibilidade de se mensurar o quantum do empenho foi utilizado com despesas da pandemia, nos casos sinalizados com o texto “Covid19p” (peça 75).

6. A esse respeito, vale transcrever trecho das razões recursais oferecidas pela Procuradoria da Fazenda Municipal, de peça 93:

> “Ocorre, Excelências, que embora a D. Auditoria tenha proposto uma solução que lhe pareceu ideal, para que seja decretada a procedência (ainda que parcial) de uma representação é necessário, com o devido respeito, que tenha sido constatada uma flagrante violação da legislação de regência.
>
> Não foi apontado, entretanto, em que medida essa suposta ausência de uma solução tida por ideal feriria a legislação de regência.

7. Sopesa-se, nesse sentido, que as justificativas e soluções apresentadas pela Administração Pública, mas julgadas insatisfatórias, devem ser cotejadas com o contexto no qual foram adotadas tanto as medidas de transparência ora em análise, bem como o contexto no qual se deram as próprias contratações que lhe são objeto, o qual se acha relacionado com o enfrentamento da pandemia do coronavírus, fator relevante a ser levado em consideração por este Colegiado, no sopesamento do binômio “urgência X relevância”, especialmente ao considerarmos a necessidade de urgência na tomada de decisão pelos Gestores.

8. Nesse sentido, em resumo ao alegado pelas áreas responsáveis da Prefeitura, transponho para o presente voto as considerações da Procuradoria da Fazenda Municipal, no citado recurso, as quais acompanho:

> “Com efeito, o portal específico para a COVID-19, como dispõe muito claramente o art. 4 º, § 2º, da Lei 13.979/2020 refere-se especificamente a "as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei", ou seja, por dispensa de licitação ou por pregão diferenciado.

> A função do portal seria, portanto, apresentar apenas as contratações realizadas em regime diferenciado para o combate à COVID. Isso já seria suficiente.
>
> A Prefeitura, porém, foi além: como reconheceu a D. Auditoria, modificou o seu portal, passando também a indicar os empenhos advindos de contratações anteriores, parcialmente direcionadas para o combate à pandemia (COVID 19p).
>
> A discriminação exata dos valores parcialmente utilizados para o combate ao COVID (oriundos de contratações anteriores), distinguindo-os das novas contratações, é um desafio muito complexo, dado que o sistema não foi construído para essa situação excepcional.
>
> De dado modo, como já afirmado, o art. 4 º , § 2 º , da Lei 13.979/2020 se refere "às aquisições ou contratações realizadas com base nesta lei", e não às parcelas de despesas empenhadas anteriormente que tenham sido direcionadas parcialmente ao combate da pandemia."

9. Assim, levando-se em conta as "orientações gerais" vigentes durante o período de pandemia e crise sanitária, a exemplo das regras da citada Lei nº 13.979/2020, o caso em tela, hoje, traz o desafio de que o julgamento a ser proferido não incorra em erro anacrônico em sua análise, de modo que o acontecimento histórico – a pandemia de covid-19 – seja situado em sua temporalidade correta, da sua época original, e não da época atual, com todos os conhecimentos hoje existentes, a fim de que seja obtida a decisão mais precisa e imparcial possível.

10. É de se observar, nesse passo, que a fase instrutória do pedido de informações remonta aos anos de 2020 e 2021, ou seja, exatamente no momento de enfrentamento da pandemia do COVID 19, em que inúmeras contratações, bem como ajustes nas contratações vigentes se mostraram essenciais, sendo possível inferir que as medidas adotadas para a aprimoramento, inclusive a nova estratificação mencionada na decisão recorrida, deu-se exatamente nesse período.

11. Assim, é necessário ponderar o momento especialíssimo em que os atos em exame foram praticados. Nesse sentido, o caput do art. 22 da LINDB, na "interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados." Conjuntamente, o §1º do mesmo artigo dispõe que "em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."

12. Ensina no tema o professor Erik Federico Gramstup que a referida norma "*atenta ao que se convencionou chamar de primado da realidade: as circunstâncias concretas de cada gestor público devem ser consideradas na interpretação das normas aplicáveis. Norma*

dirigida ao intérprete tem em vista o aplicador da lei, notoriamente o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas."[1]

13. O intuito do artigo 22 da LINDB é evitar que sejam impostas ao gestor ações de difícil cumprimento, devendo-se levar em conta na decisão a situação do gestor e considerar a realidade, não sendo suficiente a alegação imprecisa que a ele cabe dar efetividade a políticas públicas. O citado artigo da LINDB previu que a conduta eivada de erro grosseiro ou dolo é que poderá ser responsabilizada, com a finalidade de evitar a chamada paralisia decisória na Administração Pública (o fenômeno também costuma ser denominado de "apagão das canetas").

14. Adicionalmente, seguindo o mesmo raciocínio, o artigo 24, *caput*, da LINDB, determina que "*a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado* ***levará em conta as orientações gerais da época****, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.*"

15. Destaco que a Lei n.º 13.655/2018, que adicionou a redação dos artigos 20 a 29 da LINDB, foi elaborada, sobretudo, com o objetivo de trazer um impacto cultural para as relações de direito público, influenciando os parâmetros interpretativos cada vez mais a sua aplicação pelos órgãos de controle.

16. A corroborar o entendimento, destaco trecho do artigo de Fernando B. Meneguin e Amanda Flávio de Oliveira, ao discorrer o tema:

> *"O controle externo, ao emitir mandamentos para a administração pública, afeta a atuação do Estado e interfere no impacto das intervenções públicas. Cabe assim, por parte dos Tribunais de Contas, o dever de se preocupar com as consequências de suas decisões e não simplesmente com a conformidade legal.*
>
> *(...)*
>
> *Nesse aspecto, há que se comentar alvissareira mudança acontecida no ordenamento jurídico. Em 26 de abril de 2018, foi publicada a Lei nº 13.655, que inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, tendo por escopo conferir mais transparência para todos os envolvidos em processos nas esferas administrativa e judicial, bem como aprimorar a segurança jurídica na aplicação das normas. As mudanças trazidas pela Lei nº 13.655/2018 sinalizam um aprimoramento dos órgãos de controle no sentido de se favorecer uma maior eficiência na administração pública e, por conseguinte, na sociedade. O que se enxerga nos seus dispositivos é a mensagem de proteção à*

[1] Ramos, André de, C. e Erik Frederico Gramstrup. Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). SRV Editora LTDA, 2021. Pág. 366

> *segurança jurídica, transparência e diálogo entre quem decide e os interessados. Toda sistemática inaugurada pela mencionada legislação caminha no sentido de criar um ambiente que não cause tanto prejuízo ao fluxo das atividades administrativas, evitando-se, o quanto possível, a interferência das decisões na rotina da Administração Pública, de modo também a não frear iniciativas inovadoras dos gestores públicos. Trata-se, assim, de um ajuste pragmático da matriz institucional com o objetivo de agregar eficiência à administração pública, mudando o foco de uma análise formalista para uma análise com ênfase nos resultados."*[2]

17. De outra parte, para além das alegações acima, e tendo em vista tanto a adoção de medidas pela Administração, reconhecidas pela área técnica e pela v. decisão recorrida, como a complexidade levantada para complementação na forma apontada pela Auditoria, pondero que a doutrina aponta a razoabilidade do agente administrativo, com fundamento para a legalidade do ato, confira:

> "Ao órgão de controle, compete verificar se, no caso concreto, a solução de aplicação escolhida pelo agente administrativo foi razoável ou desarrazoada. Se razoável, o ato praticado foi legal. Se desarrazoada, o ato foi ilegal, devendo ser sancionado com a anulação. Não lhe compete emitir juízo sobre a solução que lhe pareça ser "a mais razoável". Se o fizer, estará extrapolando os limites da função que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico. Não lhe cabe administrar, e sim julgar". (CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. Teoria do Ato Administrativo, Belo Horizonte, Fórum, 2008, p. 116).

18. Assim, levando em conta as medidas adotadas pela Administração Pública para o aprimoramento no cumprimento da transparência, no decorrer do enfretamento da pandemia e exatamente com relação às despesas e contratações executadas para tal enfrentamento, e retomando a análise dos apontamentos remanescentes, que consistem em divergências técnicas do esperado, considero, por fim, que o presente pedido de informações, em face sua natureza, teve sua finalidade atendida.

19. Ante ao todo exposto, **CONHEÇO** do Recurso Ordinário da Procuradoria da Fazenda Municipal, e no mérito, dou-lhe PROVIMENTO para reformar o acórdão de peça 85, no sentido de julgar o pedido de informações, processado como Representação, **PREJUDICADO,** por considerar as medidas adotadas pela Prefeitura do Município de São Paulo para cumprimento da Lei n º 12.527/2011 em cotejo com o cenário decorrente do enfrentamento à pandemia do coronavírus - COVID - 19.

19. É como voto.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO

[2] MENEGUIN, F. B.; OLIVEIRA, A. F. de. Intervenções públicas em um cenário de PANDEMIA e suas consequências: cautela e canja de galinha não fazem mal a ninguém. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, Setembro 2021 (Texto para Discussão nº 301). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20 mar.2024.

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 18/09/2025 10:46:06 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

ACO-UTR-10/2023

Processo	-	TC/008653/2020
Representante	-	Ministério Público do Estado de São Paulo
Representada	-	Secretaria do Governo Municipal
Objeto	-	Representação interposta em face de se apurar supostos descumprimentos da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal 12.527/11), quanto às contratações relacionadas ao combate à pandemia do Coronavírus SARS-COV-2 – Covid-19

40ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. SGM. LEI 12.527/11. Apurar supostos descumprimentos da Lei de Acesso à Informação quanto às contratações relacionadas ao combate à pandemia do Coronavírus. CONHECIDA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO. 1. Adote as medidas necessárias para sanar o apontamento que ainda impede o atendimento total da transparência dos dados relacionados às contratações no âmbito do enfrentamento à pandemia Covid-19. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação analisada, por assim ter sido convertida pelo Relator à época, e, no mérito, diante dos achados da Subsecretaria de Controle Externo, em julgá-la parcialmente procedente, tendo em vista ainda persistir transparência parcial dos dados, causada pela impossibilidade de se mensurar o "quantum" do empenho utilizado com despesas da pandemia, nos casos sinalizados com o texto "Covid-19".

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que a Prefeitura Municipal de São Paulo, não obstante os avanços já constatados no presente processo, adote as medidas necessárias para sanar o apontamento que ainda impede o atendimento total da transparência dos dados relacionados às contratações no âmbito do enfrentamento à pandemia do novo corona vírus – Covid-19.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o cumprimento do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte e que se dê ciência deste julgado ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/hc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 14/03/2023 19:46:25 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 20/03/2023 15:47:45 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item X) e-TCM nº 8653/2020

Interessado: Ministério Público do Estado de São Paulo - MPSP

Objeto: Representação. Suposto descumprimento da Lei nº 12.527/2011 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

Relator: **Conselheiro ROBERTO BRAGUIM**

RELATÓRIO

Trata-se de ofício encaminhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo - MPSP, no qual reitera pedido de informações quanto à eventual existência, neste Tribunal, de procedimentos relacionados ao objeto de Representação interposta naquele Órgão Público, qual seja, o possível descumprimento da Lei Federal nº 12.527/2011 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.

Sob a vigência da Portaria nº 148/2020 que, ao conferir nova redação aos artigos 2º e 3º da Portaria nº 144/2020, instituiu a Relatoria Especial COVID, os autos foram distribuídos à Relatoria do Conselheiro Presidente João Antonio, que determinou sua remessa à Subsecretaria de Fiscalização e Controle-SFC, atual Subsecretaria de Controle Externo – SCE, para manifestação.

A Coordenadoria I apresentou análise acerca do tema e, ao final, concluiu que (peça 05): (3.1) não há processos tramitando na Coordenadoria I que tratem da questão da transparência das ações da Covid-19; (3.2) em que pese a existência de um sítio específico para divulgação dos dados acerca das contratações relativas à Covid-19, 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 realizadas no contexto da Covid-19; (3.4) no que tange às ações empreendidas sobre o tema por este Tribunal, foi emitido Alerta pelo Gabinete do Conselheiro Relator Especial das Ações da Covid-19 quanto ao descumprimento da legislação 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. Ao final, a SCE enfatizou a edição da Portaria nº 394/20 pela Secretaria do Tesouro Nacional, que determinou a adoção de fontes de recursos vinculadas à função saúde, bem como a necessidade da Administração adotar outras ações para identificação das 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.

Em regular tramitação, o Conselheiro Relator à época determinou a remessa de ofício ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, para ciência e manifestação. Em sua resposta (peça 21), o Chefe do Executivo, por meio de manifestação oposta por seu Gabinete, pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF) e Controladoria Geral do Município (CGM), informou que: (a) a lei não obriga que sejam inseridos na Transparência os valores do empenho, da liquidação e do pagamento, ou a classificação

orçamentária; (b) os dados da execução já são divulgados em página ordinária da Transparência; (c) o Município de São Paulo obteve classificação ótima no Ranking da Transparência em Contratações Emergenciais; (d) a transparência da gestão fiscal é feita por meio de sistema próprio, não se confundindo com os dados de transparência ativa exigidos para a situação de pandemia; (e) além da página Transparência COVID 19, a Prefeitura conta com o Portal da Transparência, que permite um maior acesso às informações; (f) a suspeita do TCM sobre a falta de inclusão de contratos no Portal da Transparência Covid-19 ocorre pelo confronto entre os valores encontrados neste e as informações repassadas pelo Prefeito em entrevistas, que incluíram as novas despesas feitas em antigas contratações em função da pandemia, bem como as contratações que não ocorreram com fulcro na Lei nº 13.979/2020; (g) caso haja interesse da Administração, pode ser feita a complementação dos dados das compras e contratações emergenciais; (h) quanto à marcação textual nos históricos dos empenhos das despesas executadas relacionadas à pandemia, o método atende à solicitação da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal de São Paulo; (i) 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; (j) as demandas de alteração orçamentária, cujos objetos sejam identificados para o enfrentamento da pandemia, são relacionadas em controle

centralizado pela Coordenadoria do Orçamento da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (Supom); (k) as movimentações orçamentárias para o enfrentamento da pandemia consistiram, e têm consistido, em reforços orçamentários a dotações previamente existentes, não tendo sido criados novos programas ou ações orçamentárias, dado que tais objetos já estão contemplados na LOA 2020; (l) houve confusão entre os requisitos legais sobre a transparência em contratações para enfrentamento da pandemia e as normas sobre o sistema de administração financeira e orçamentária; (m) dentro do Portal da Prefeitura foi criada uma página específica "Transparência Covid-19", que possui 10 abas para facilitar a busca de informações; (n) a Portaria 394/2020 da STN tem vigência a partir de 01.08.2020, de forma que não há necessidade de reprocessamento da execução; (o) quanto às orientações da STN, a Auditoria Geral da CGM verificará o cumprimento da Portaria SF/SUTEM nº 4/2020, que define procedimentos para o processamento das notas de empenho relativas ao enfrentamento da Covid-19.

Em nova manifestação (peça 31), a SCE procedeu à análise das informações acrescidas pela Administração Municipal e concluiu, em relação aos subitens 3.2 e 3.3 de seu relatório anterior, que a PMSP mostrou buscar pela melhora na transparência e qualidade das informações divulgadas, sendo necessário, contudo, que os contratos

existentes antes da pandemia, geradores de despesas relacionadas à situação causada pelo Coronavírus, também sejam divulgados no Portal Covid-19, até mesmo para esclarecer como foram obtidos os valores divulgados pelo Prefeito e os desencontros entre os dados do registro contábil e os do referido Portal Covid-19. Destacou, ainda, a necessidade de 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, motivo pelo qual, nesse sentido, considerou procedente a Representação feita ao MPSP, que originou o presente processo.

Quanto ao subitem 3.5 de sua manifestação precedente, a SCE entendeu que, no caso da PMSP identificar outras medidas hábeis à regularização do cenário de insuficiência e inconsistência na publicidade dos atos orçamentários atrelados à Covid-19, diferente do reprocessamento da execução orçamentária, não há óbice para que as adote. Ao final, destacou que os subitens 3.1 e 3.4 eram meramente informativos.

Por sua vez, a AJCE (peças 33 e 34) concluiu que a Área Auditora deste Tribunal realizou minuciosa apreciação dos mecanismos de publicação da PMSP, com a constatação de 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 impedia a verificação do quantitativo realmente gasto nessas ações. Nesse contexto, entendeu ser possível recomendar à Administração Municipal que aprimore a divulgação de referidos dados, a fim de que seja assegurada maior transparência às 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.

Ato subsequente, os autos foram encaminhados à Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM que, após endossar as manifestações da Administração, sem prejuízo das recomendações que este Tribunal entender cabíveis, e no intuito de aprimorar a transparência dos gastos, pugnou pelo reconhecimento de que a Prefeitura cumpre com eficiência a legislação em vigor.

Em despacho proferido à peça 53, os autos foram redistribuídos à Relatoria do Conselheiro Eduardo Tuma, tendo em vista a publicação da Portaria nº 02/2021, que o designou para exercer a Relatoria Especial de Medidas de Combate e de Enfrentamento ao COVID-19 e seus efeitos, a partir de janeiro de 2021.

Reiteradamente oficiada para nova manifestação, a Prefeitura acostou aos autos o pronunciamento

colacionado às peças 63/64. Nessa oportunidade, reafirmou suas razões anteriormente expostas, no sentido do cumprimento da legislação aplicável à divulgação das contratações emergenciais realizadas para enfrentamento da pandemia da Covid-19. Não obstante, informou que busca o aprimoramento das práticas de transparência ativa, razão pela qual a Secretaria Municipal da Fazenda – SF e a Controladoria Geral do Município – CGM já estariam desenvolvendo um trabalho de 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, com divulgação em página própria do Portal da Transparência do Município, nos termos da recomendação exarada por este Tribunal.

Em novo pronunciamento (peça 67), a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM ratificou integramente sua promoção anterior, e requereu a improcedência da Representação, com a recomendação para que o Executivo Municipal aprimore ainda mais a divulgação dos seus dados, ensejando maior transparência e controle dos seus atos e gastos.

Ato subsequente, publicada a Portaria 184/2021, que extinguiu a aludida Relatoria Especial, os autos foram novamente redistribuídos, desta vez à minha Relatoria (peças 68/69).

Nessa senda, os autos foram remetidos para pronunciamento da Secretaria Geral (peças 71 e 72), que entendeu pela necessidade de melhoria e aperfeiçoamento das ações da Prefeitura, com o fito de elidir as impropriedades detectadas, prestigiando, por conseguinte, o atendimento ao interesse público, nos termos das manifestações de lavra da SCE e AJCE.

Com o retorno dos autos ao meu Gabinete, considerei necessária nova oitiva da Área Técnica deste Tribunal para atualização da análise, tendo em vista a natureza da matéria ora em debate, bem como as notícias reveladas no curso da presente instrução, dando conta de que a Prefeitura do Município de São Paulo vinha adotando medidas visando a superar os apontamentos efetuados nos autos (peça 73).

Em resposta (peça 75), a Subsecretaria de Controle Externo afirmou que a nova estratificação presente no Portal da Transparência da Prefeitura mitiga muitos dos efeitos adversos apontados inicialmente pelo Tribunal, apesar da ainda existente transparência parcial, causada pela impossibilidade de se mensurar *quantum* do empenho foi utilizado com despesas da pandemia, nos casos sinalizados com o texto "Covid-19". Desta feita, concluiu que houve melhora na acessibilidade à informação da Administração Pública, devido à criação de aba para exibição dos atos de execução orçamentária no portal específico, todavia,

não é a solução ideal por falta de apresentação do montante total despendido.

Em novo pronunciamento, a Procuradoria da Fazenda Municipal reforçou entendimento pela ausência de impropriedades relevantes, razão pela qual reiterou o requerimento para que a presente Representação seja julgada improcedente (peça 78).

Por fim, a Secretaria Geral (peças 80 e 81) opinou pelo conhecimento da presente Representação e, no mérito, destacou as conclusões de SCE, no sentido de 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.

É o relatório

VOTO

Tal como já especificado no Relatório precedente, o processo em tela foi inaugurado em razão de recebimento de ofício expedido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, no qual questionava a possível existência, neste

Tribunal, de procedimentos relacionados ao objeto de Representação proposta naquele Órgão Público, qual seja, o descumprimento da Lei Federal nº 12.527/2011 por parte da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), especificamente no que se refere à transparência das contratações efetuadas visando ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus – Covid-19.

Sob a Relatoria do Conselheiro João Antonio, remetidos os autos à análise da Subsecretaria de Controle Externo – SCE, esta, de início, reportou a ausência de processo tratando do tema suscitado neste Tribunal e fez considerações em relação à transparência das ações da Covid-19 no âmbito da Administração Municipal, destacando a falta de clareza nas informações divulgadas e indícios de que não se reporta a todas as contratações, tampouco à execução orçamentária integral das despesas realizadas no contexto da Covid-19.

A SCE ressaltou, ainda, que este Tribunal emitiu alerta à Prefeitura sobre o descumprimento da legislação que trata da transparência, com as considerações de lavra dos Conselheiros sobre as Notas Técnicas elaboradas pelo Grupo Técnico de Acompanhamento de Receitas e Despesas Orçamentárias, instituído pela Portaria TCMSP nº 185/2020.

A partir dessas considerações, o Excelentíssimo Senhor Prefeito apresentou justificativas que, analisadas por SCE, levaram à conclusão de que a Administração encontrava-se em um processo de melhora na transparência e qualidade das informações divulgadas. Contudo, a Área Técnica reforçou a necessidade de divulgação dos contratos existentes antes da pandemia no Portal Covid-19, além de um alinhamento quanto aos dados fornecidos para todas as contratações, a fim de facilitar a compreensão pelo usuário e ampliar os controles interno, externo e social, motivo pelo qual concluiu pela procedência da Representação feita ao MPSP, que originou o presente processo.

Em seu parecer, a Assessoria Jurídica de Controle Externo observou que a segmentação das informações disponibilizadas pela Prefeitura impedia a verificação do quantitativo realmente gasto nessas ações. Assim, entendeu ser possível recomendar à Administração o aprimoramento da divulgação dos dados, a fim de assegurar maior transparência às despesas realizadas no enfrentamento da pandemia.

Com a redistribuição dos autos à Relatoria do Conselheiro Eduardo Tuma, tendo em vista a publicação da Portaria nº 02/2021, novo ofício foi encaminhado à Prefeitura,

que informou o desenvolvimento de trabalhos com vistas a atender a recomendação exarada por este Tribunal.

Após nova redistribuição dos autos, desta vez à minha Relatoria, em razão da publicação da Portaria 184/2021, considerei necessária uma atualização das ações da Administração destinadas à transparência dos gastos efetuados em razão da Pandemia, fato este que motivou nova oitiva da SCE. Em resposta, a Área Técnica concluiu que houve melhora na acessibilidade à informação da Administração Pública, devido à criação de aba para exibição dos atos de execução orçamentária no portal específico, apesar desta não ser a solução ideal, tendo em vista a falta de apresentação do montante total despendido.

De início, ressalto que o ofício encaminhado pelo Ministério Público, com o objetivo de questionar a existência, neste Tribunal, de processo tratando de possível descumprimento da Lei Federal nº 12.527/2011 por parte da Prefeitura do Município de São Paulo, especificamente quanto à transparência das contratações no âmbito do enfrentamento da pandemia do novo coronavírus – Covid-19, foi recebida pelo então Relator, Conselheiro João Antonio, como Representação nesta Corte de Contas e assim tramitou, até o presente momento, razão pela qual dou por superada essa questão.

Acerca da discussão de mérito propriamente estabelecida nestes autos, a instrução demonstrou que a

Administração apresentou melhora na transparência e qualidade das informações divulgadas, no que tange à transparência dos gastos efetuados em razão da Pandemia, mas destaca que 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 "Covid-19", situação relacionada aos itens 3.2 e 3.3 do Relatório de SCE.

Assim, há que se reconhecer o esforço da Prefeitura Municipal de São Paulo que, após a fiscalização deste Tribunal de Contas, aprimorou a acessibilidade à informação em seu portal eletrônico, por meio da criação de uma aba destinada à exibição dos atos de execução orçamentária. Porém, a solução ideal ainda depende da apresentação do montante total despendido, segundo a aferição realizada pela Área Técnica deste Tribunal, em dezembro de 2021.

Ante o exposto, tendo em vista a natureza da matéria ora em debate, conheço da Representação em análise, por assim ter sido convertida pelo Relator à época, e, no mérito, diante dos achados da Auditoria, julgo-a parcialmente procedente, tendo em vista ainda persistir uma transparência parcial dos dados, causada pela impossibilidade de se mensurar o quantum do empenho foi utilizado com despesas da pandemia, nos casos sinalizados com o texto "Covid-19".

Por fim, determino que a Prefeitura Municipal de São Paulo, não obstante os avanços já constatados no presente processo, adote as medidas necessárias para sanar o apontamento que ainda impede o atendimento total da transparência dos dados relacionados às contratações no âmbito do enfrentamento à pandemia do novo coronavírus - Covid-19.

Dê-se ciência ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

TCM, 06 de fevereiro de 2023.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2023.02.06 10:09:18 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

DCF/RB