

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.812/2018-9

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Araguaína - TO; Prefeitura Municipal de Araruama - RJ; Prefeitura Municipal de Assis Chateaubriand - PR; Prefeitura Municipal de Barreiras - BA; Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves - RS; Prefeitura Municipal de Caçador - SC; Prefeitura Municipal de Cáceres - MT; Prefeitura Municipal de Campo Grande - MS; Prefeitura Municipal de Campo Largo - PR; Prefeitura Municipal de Campo Mourão - PR; Prefeitura Municipal de Cascavel - PR; Prefeitura Municipal de Chapecó - SC; Prefeitura Municipal de Criciúma - SC; Prefeitura Municipal de Curitiba - PR; Prefeitura Municipal de Erechim - RS; Prefeitura Municipal de Farroupilha - RS; Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu - PR; Prefeitura Municipal de Franca - SP; Prefeitura Municipal de Francisco Beltrão - PR; Prefeitura Municipal de Guaíba - RS; Prefeitura Municipal de Guarapuava - PR; Prefeitura Municipal de Imbituba - SC; Prefeitura Municipal de Indaial - SC; Prefeitura Municipal de Irati - PR; Prefeitura Municipal de Itapeva - SP; Prefeitura Municipal de Jacareí - SP; Prefeitura Municipal de Jequié - BA; Prefeitura Municipal de Joinville - SC; Prefeitura Municipal de Jundiá - SP; Prefeitura Municipal de Lages - SC; Prefeitura Municipal de Limeira - SP; Prefeitura Municipal de Lins - SP; Prefeitura Municipal de Mandaguari - PR; Prefeitura Municipal de Marechal Cândido Rondon - PR; Prefeitura Municipal de Matinhos - PR; Prefeitura Municipal de Morro da Fumaça - SC; Prefeitura Municipal de Navegantes - SC; Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo - RS; Prefeitura Municipal de Ourinhos - SP; Prefeitura Municipal de Palhoça - SC; Prefeitura Municipal de Palmas - TO; Prefeitura Municipal de Palmeira - PR; Prefeitura Municipal de Pará de Minas - MG; Prefeitura Municipal de Piumhi - MG; Prefeitura Municipal de Ponta Grossa - PR; Prefeitura Municipal de Porto Alegre - RS; Prefeitura Municipal de Porto Seguro - BA; Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro - RJ; Prefeitura Municipal de Rio do Sul - SC; Prefeitura Municipal de Rondonópolis - MT; Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus - BA; Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul - SP; Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto - SP; Prefeitura Municipal de São José dos Campos - SP; Prefeitura Municipal de São Leopoldo - RS; Prefeitura Municipal de São Paulo - SP; Prefeitura Municipal de São Pedro da Aldeia - RJ; Prefeitura Municipal de Sorocaba - SP; Prefeitura Municipal de Sorriso - MT; Prefeitura Municipal de Taubaté - SP; Prefeitura Municipal de Uberlândia - MG

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. CONHECIMENTO DA ATUAÇÃO DE OBSERVATÓRIOS SOCIAIS. ORIENTAÇÕES ACERCA DA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES RELATIVAS À TRANSPARÊNCIA E GESTÃO DE CONTRATOS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS. RESTRIÇÃO AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES DAS PESSOAS FÍSICAS QUE PARTICIPARAM DO TRABALHO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata-se de levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições logísticas (Selog) e pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex-RS), em parceria com o Observatório Social do Brasil (OSB), com o objetivo de conhecer a atuação, capacitar e orientar entidades encarregadas do controle social “na obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratações municipais realizadas com uso de recursos federais, de forma a induzir e fortalecer o controle social sobre tais recursos.”

Adoto, como parte deste Relatório, o excerto abaixo, extraído do relatório de levantamento elaborado pela equipe de fiscalização (peça 137), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da Selog:

*Este trabalho é decorrente de deliberação constante em Despacho de 21/05/2018 do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 008.542/2018-0), sendo realizado de forma coordenada entre a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex-RS) e o Sistema Observatório Social do Brasil (OSB), nos termos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o TCU e o OSB, no dia 8/12/2017 (TC 032.758/2017-0); e do plano de trabalho assinado entre as partes (peça 7).*

*2. Cabe esclarecer que o OBS é uma instituição não governamental, composta por 134 observatórios sociais, dispostos em 16 unidades da federação, segundo seu sítio oficial. O sistema atua como controle social, em especial, no monitoramento de contratações municipais.*

*3. Cite-se que este é o segundo trabalho que o TCU realizou com a rede OSB, pois, em 2017, esta Corte de Contas executou uma experiência piloto com os observatórios sociais dos estados da Bahia e do Paraná, pela qual foram avaliados contratos municipais e ainda o funcionamento de conselhos e planos de saúde nos municípios participantes. O relatório de produção de conhecimento desse projeto piloto informou a viabilidade da parceria e a necessidade de repetição do experimento com trabalhos mais abrangentes (TC 008.338/2018-3). Objetivo e escopo*

*4. A ação foi realizada em parceria com a rede Observatório Social do Brasil, com o objetivo de capacitar e orientar o controle social na obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratações municipais realizadas com uso de recursos federais, de forma a induzir e fortalecer o controle social sobre tais recursos.*

*5. O escopo do trabalho envolveu o levantamento de informações acerca de dois temas: transparência passiva municipal - no que tange à estrutura e capacidade de resposta aos pedidos do cidadão; e gestão de contratações municipais - controles internos e conformidade em contratos. Os questionários aplicados para execução do trabalho estão disponíveis nos apêndices H e I. Cabe mencionar que o tema “transparência ativa” – constante do glossário – não fez parte do escopo.*

6. O trabalho contemplou sessenta municípios cujos observatórios sociais foram voluntários para participar da ação. A lista de municípios - distribuídos entre os estados da Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins - está disponível no apêndice A.

7. Cabe esclarecer que não foi finalidade do levantamento que o TCU atuasse de forma pontual nas deficiências encontradas, exarando determinações corretivas ou mesmo medidas punitivas aos gestores municipais. Vislumbrou-se, de fato, que o TCU trabalhasse como coaching durante todo o processo, acompanhando e supervisionando a ONG parceira na execução dos procedimentos necessários à obtenção e consolidação dos resultados, capacitando-a e orientando-a ao final do processo para que enderece os problemas diretamente à gestão, sem a intervenção imediata desta Corte de Contas.

8. Não obstante, foi proposto, no capítulo 5, o encaminhamento dos resultados do trabalho aos atores identificados como competentes para atuar na melhoria dos cenários encontrados – discriminados nos apêndices C e D. *Visão Geral Controle Social*

9. Denomina-se controle social o controle exercido pela sociedade sobre as ações executadas pelo Estado. Segundo ROUSSEAU (2003), em virtude da tendência do Estado de agir contra a vontade soberana do povo, é necessária sua constante fiscalização.

10. Nesse sentido, sendo o povo titular do poder, nos termos do art 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, entende-se o controle social como um tipo de auditoria externa, denominada auditoria externa popular. O cidadão, cliente do Estado, tem o direito constitucional de cobrar desse o cumprimento das obrigações estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

11. Diferente das instâncias formais de controle que, em decorrência do princípio da legalidade só podem atuar nas circunstâncias em que a Lei defina explicitamente e estão limitadas ao escopo para o qual foram constituídas, o cidadão pode atuar em qualquer hipótese que não for proibida pela legislação brasileira (at. 5º, II, da CF/88).

12. Dessa forma, o controle social atua de forma complementar às instâncias formais de controle, por possuir mais liberdade de ação, estar mais próximo dos problemas locais e possuir capilaridade por todo o território brasileiro.

13. Cabe mencionar que, como cada cidadão é potencialmente um fiscal da Lei, ele possui um papel preponderante no combate à fraude e corrupção.

14. Como se observa, as organizações formais de controle, em especial o TCU, têm muito a ganhar, apoiando o controle social, na medida em que os objetivos do “auditor-cidadão” coincidem com o objetivo estratégico desta Corte de Contas: aprimorar a administração pública por meio do controle externo. *Fraude e Corrupção*

15. Segundo o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU, não existe um conceito internacional uniforme sobre fraude e corrupção, sendo esses termos definidos em cada país, conforme seu contexto jurídico.

16. Citando o Código Penal Brasileiro (CPB), o guia define inicialmente corrupção como “oferecer ou solicitar vantagem indevida”, diferenciando-se respectivamente em corrupção ativa e passiva, a depender do polo onde se encontra o infrator.

17. Segundo o Ministério Público Federal (MPF), o termo corrupção é um gênero que engloba diversas condutas ilícitas, extrapolando a esfera penal e englobando a esfera cível e administrativa.

18. Para a ocorrer a fraude é necessária a existência simultânea de três fatores – pressão, oportunidade e racionalização –, dispostos como arestas em um triângulo, conforme a figura abaixo (CRESSEY, 1953, apud TCU, 2016).

*Figura 1 – Triângulo de Fraude Fonte: TCU, 2016.*

19. A primeira aresta é a da pressão, também conhecida como motivação ou incentivo. Trata-se da motivação pela qual se promove o ilícito, podendo ter origem pessoal ou profissional, pelas mais variadas origens.

20. A segunda aresta é a da oportunidade, que envolve a fraqueza do sistema de controles internos. Trata-se de uma situação que o agente tem poder ou habilidade de explorar para tornar a fraude possível, podendo estar relacionada à ineficácia de determinados controles e falhas de governança.

21. Por fim, a terceira aresta é a da racionalização, caracterizada pela tentativa de justificação da transgressão, procurando o agente diferenciar seu comportamento antiético de uma atividade criminosa.

22. São exemplos de racionalização as seguintes argumentações: “eu estava apenas pegando emprestado o dinheiro”; “eu tinha que ajudar minha família”; e “eu não sou pago pelo que mereço” (TCU, 2016).

23. O combate à fraude e corrupção de forma preventiva dá-se pela estruturação de controles internos que “ataquem” essas três condições mencionadas, de modo a reduzir a possibilidade de ocorrência de desvios.

24. Por meio da promoção de cultura da ética e integridade em organizações públicas, por exemplo, desgasta-se a “aresta da racionalização”, na medida em que reduz a possibilidade de o agente público tentar justificar um determinado ilícito a ser praticado.

25. Por meio da promoção da transparência pública, por outro lado, ataca-se a “aresta da oportunidade”, na medida em que se reduz a possibilidade de um determinado agente praticar um desvio e esse não ser detectado. *Transparência Pública*

26. *Transparência pública é a obrigação do administrador público de dar publicidade aos seus atos desempenhados na gestão da coisa pública, estando essa imposição prescrita no art. 37, caput, da CF/88, por meio do princípio da publicidade.*

27. *Esse conceito relaciona-se diretamente ao princípio da accountability, por meio do qual o agente público, na condição de administrador dos recursos públicos, deve prestar contas de sua gestão à sociedade.*

28. *A transparência e o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) pelos municípios são requisitos fundamentais para o exercício do controle social. Sem a abertura de informações, não há como o cidadão e a sociedade organizada controlarem a Administração Pública.*

29. *A transparência pública divide-se em dois tipos: a transparência ativa e a transparência passiva.*

30. *Por transparência ativa, entende-se o dever de ofício da administração pública de publicar seus atos administrativos em veículos de informação oficiais (imprensa oficial, internet, diários oficiais, jornais de grande circulação, etc).*

31. São exemplos de transparência ativa o dever das prefeituras municipais de publicar, em tempo real, as informações relativas à execução orçamentária e financeira (art. 8º, § 4º, da LAI c/c art. 73-B da LRF), bem como o extrato resumido de contratação pública até o quinto dia útil ao mês seguinte à sua assinatura (art. 61, § único, da Lei 8.666/93).

32. Por seu turno, conceitua-se transparência passiva como a obrigação dos órgãos públicos de prestarem informações aos cidadãos de forma tempestiva e completa, quando solicitado por esses. Trata-se de um direito fundamental positivado no art. 5º, XXXIII, da CF/88.

33. A Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula esse direito, estabelece em seu art. 11, que o acesso à informação requerida deve ser imediato e, em caso de impossibilidade, o órgão público requerido deve responder ao cidadão no prazo de vinte dias corridos, prorrogáveis por mais dez dias. *Gestão de Contratações*

34. Gestão é a estrutura responsável pelo planejamento, execução, controle, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição da organização para a consecução de seus objetivos, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. Dessa forma, a gestão consiste em planejar, executar e controlar atividades alinhadas com a direção estratégica estabelecida pela governança para atingir os objetivos da organização. (Referencial Básico de governança, TCU, 2014).

35. A gestão preocupa-se com a eficácia - cumprir as ações priorizadas - e a eficiência - realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício. (Referencial Básico de governança, TCU, 2014).

36. Nesse contexto, gestão das contratações consiste na estrutura necessária para que a organização contrate bem, ou seja, aplique com eficácia e eficiência os recursos recebidos.

37. Como toda atividade, a gestão de contratações está sujeita a riscos – eventos que podem impactar negativamente o alcance dos objetivos estabelecidos. Para reduzir o impacto e/ou a probabilidade de ocorrência desses eventos, a organização precisa implantar controles internos.

38. Os controles internos para gestão de contratações são procedimentos adotados para reduzir os riscos relativos às contratações, e garantir a realização dos objetivos, os quais podem estar relacionados à conformidade com leis e regulamentos; eficácia e eficiência das operações; e ainda confiabilidade e integridade das informações (COSO, 2013).

39. Assim, apesar de terem limitações inerentes, como erro humano, conluio e razões de custo-benefício (COSO, 2013), os controles internos na gestão de contratações são desenhados e implementados para trazer a garantia razoável de que a organização contrate bem.

40. No caso das prefeituras municipais, que têm recebido recursos federais descentralizados pela União, a importância do estabelecimento dos controles internos na gestão de contratações também está no potencial de fazê-las contratar melhor, seja com recursos federais, ou com qualquer outro recurso público gerido por elas, de forma a assegurar que as verbas recebidas sejam transformadas em benefícios sociais. Segundo o Portal da Transparência, só no ano de 2017, foram repassados R\$2.425.136.191 à Administração Pública Municipal, por meio de transferências legais e voluntárias.

41. Em 2014, o TCU publicou, por meio do Acórdão 1.321/2014-Plenário – Ministra Ana Arraes, o documento “Riscos e Controles nas Aquisições (RCA)”, pelo qual expôs diversos riscos relacionados às contratações públicas e possíveis controles internos que as organizações podem adotar para mitigar tais riscos.

42. No trabalho ora relatado, foram avaliados os controles internos relacionados abaixo, dentre os quais estão alguns citados no RCA: a. Planejamento anual de contratações; b. Padronização de processos de trabalho; c. Orientação para juntar aos processos de contratação as memórias de cálculo para as estimativas das quantidades e de preços dos objetos a serem contratados, e ainda os documentos que lhes dão suporte; d. Orientação para, durante os certames, realizar consultas para identificar licitantes suspensos de participar de licitações; impedidos ou inidôneos de contratar; descredenciados do sistema de cadastramento de fornecedores do município ou do estado, ou mesmo do Sicaf; e. Regulamentação da modalidade licitatória de pregão na forma eletrônica; f. Orientação para avaliar, antes da designação dos fiscais/gestores de contratos, o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor, e da sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade; e g. Existência de lista de verificação contendo os itens a serem analisados pela assessoria jurídica quando da emissão dos pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único. Método

43. Consoante o escopo detalhado na seção 1.2 deste relatório, este trabalho foi dividido em duas etapas: na primeira etapa foram obtidas informações acerca de transparência passiva municipal, enquanto que, na segunda etapa, o levantamento contemplou a gestão de contratações dos municípios.

44. A figura abaixo resume o ciclo de execução realizado nas duas etapas, sendo o detalhamento exposto no apêndice G.

*Figura 2 – Ciclo realizado em cada etapa Fonte: apêndice G.*

45. Conforme se observa, esta equipe de fiscalização capacitou os observadores sociais participantes do trabalho nos temas relacionados em cada etapa, por meio de treinamento realizado em parceria com o Instituto Serzedello Corrêa (ISC).

46. Por meio das orientações transmitidas nas capacitações, os observadores sociais expediram, às suas respectivas prefeituras municipais, quatro pedidos de acesso à informação, com fulcro no art. 10 da LAI.

47. Com base na resposta desses pedidos – ou no silêncio das prefeituras, eles registraram suas opiniões em questionários dispostos na ferramenta Lime Survey, mantida por este Tribunal; e enviaram arquivos com as evidências que suportassem as opiniões registradas, por meio da plataforma Yammer, mantida pelo OSB.

48. De posse das opiniões registradas pelos observadores, em conjunto com as evidências enviadas, esta equipe de fiscalização realizou uma avaliação de qualidade, nos termos dos itens 119 e 120 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), sendo considerados apenas os resultados que passaram nesse controle de qualidade. Mais detalhes estão disponíveis no apêndice G.

49. Após a consolidação dos resultados obtidos nas duas etapas, esta equipe de fiscalização realizou reuniões com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a fim de discutir possíveis formas de atuação para solução do cenário encontrado. Os resultados das reuniões apoiaram as propostas indicadas no capítulo 5.

#### *Benefícios Estimados*

50. Vislumbram-se os seguintes resultados para o presente trabalho:

50.1. aprendizado e documentação da experiência inovadora no TCU de treinamento e tutoria em trabalho realizado em parceria com a sociedade organizada;

50.2. capacitação das equipes dos observatórios sociais participantes em métodos de fiscalização e ações coordenadas;

50.3. estímulo à transparência nos municípios avaliados, bem como a obtenção de informações acerca do cumprimento da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), especificamente no que se refere à transparência passiva dos municípios avaliados (capacidade de responder ao cidadão mediante provocação); e

50.4. identificação de pontos vulneráveis na gestão de contratações (realizadas com uso de verba federal) dos municípios avaliados.

## 2 RESULTADOS – TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL

51. Os resultados apresentados nesta seção referem-se à avaliação feita pelas organizações da Rede Observatório Social do Brasil nas prefeituras de seus respectivos municípios, com a orientação do TCU.

52. Os resultados estão apresentados no seguinte formato:

52.1. Cenários: situações encontradas;

52.2. Riscos relacionados aos cenários; e

52.3. Plano para tratamento dos cenários.

### Cenário de Transparência

53. Como resultado da avaliação de transparência passiva municipal, observa-se que, no conjunto de prefeituras avaliadas, a estrutura de transparência passiva municipal existe, porém não é efetiva, por não atender ao cidadão.

54. A figura 3 apresenta os resultados acerca da existência da estrutura de transparência passiva municipal. Verifica-se a adequação da estrutura na maior parte das prefeituras municipais analisadas.

Figura 3 – Resultados acerca da estrutura de transparência passiva municipal Fontes: apêndices J e K.

55. Em relação à existência do SIC (Serviço de Informações ao Cidadão), denotase que 87% das prefeituras avaliadas indicam, nos respectivos sites oficiais ou portais de transparência na internet, os contatos do SIC físico, para envio de pedidos de informação de forma presencial, assim como possibilitam o envio de pedidos de informação de forma eletrônica.

56. Em relação ao funcionamento do SIC, verifica-se que 85% das prefeituras municipais avaliadas oferecem a possibilidade de acompanhamento do pedido de informação. Também se nota que apenas uma prefeitura exigiu do requerente dados que restringem o direito de acesso à informação.

57. Em que pese a estrutura de transparência passiva municipal estar adequada, diante das avaliações realizadas, verifica-se que a capacidade de resposta das prefeituras não se encontra satisfatória. A figura abaixo demonstra essa conclusão:

Figura 4 – Resultados acerca do cumprimento dos prazos da LAI Fonte: apêndice L.

58. Observa-se que 68% das prefeituras não responderam ou responderam intempestivamente a pelo menos um dos pedidos de acesso à informação formulados na primeira etapa do trabalho, descumprindo o disposto no art. 11 da LAI.

59. De forma ainda mais grave, quinze prefeituras municipais não respeitaram os prazos da LAI em nenhum dos quatro pedidos de informação formulados na primeira etapa do trabalho.

60. Além disso, pode-se observar na figura abaixo que apenas 28% das prefeituras responderam em conformidade com o que foi perguntado a todos os pedidos de informação formulados pelos observadores sociais na primeira etapa do trabalho.

*Figura 5 – Resultados acerca da conformidade de resposta dos pedidos Fonte: apêndice M.*

61. Como se observa, a estrutura de transparência passiva municipal, embora existente, não atende, no geral, ao cidadão, pois é precária a capacidade de resposta das prefeituras aos pedidos dos munícipes.

62. Como relatado no apêndice G, foi mantida em sigilo, na 1ª etapa do trabalho, a participação do TCU, de modo a não influenciar de forma inadequada os testes que foram executados nessa fase, os quais estavam voltados para o tema transparência passiva. Já na 2ª etapa, a participação do Tribunal foi revelada, o que pode ter influenciado o grau de atendimento aos pedidos de acesso realizados pelos OS nessa 2ª fase. Mesmo assim, os resultados da 2ª etapa - no que diz respeito à transparência passiva - também foram negativos, tendo em vista que 40% das 43 prefeituras avaliadas deixaram de responder a pelo menos um dos oito pedidos realizados nessa fase (figura 6).

*Figura 6 – Ausência de respostas na fase de avaliação de contratos Fonte: apêndice N.*

63. Além disso, 5 dessas prefeituras não responderam a nenhum dos oito pedidos de informação da 2ª etapa, sendo duas delas distintas das outras quinze que não responderam a nenhum pedido da fase de transparência (figura 4), o que totaliza dezessete prefeituras que deixaram de responder (ou não o fizeram no prazo previsto na LAI) a todos os pedidos de pelo menos uma das etapas do trabalho.

64. Cabe destacar aqui as exceções a esse quadro de hipossuficiência na transparência passiva municipal. As prefeituras municipais listadas abaixo, por exemplo, responderam, no prazo previsto na LAI, a todos os pedidos de informação enviados pelo respectivo OS nas duas etapas do trabalho, em conformidade com o que foi perguntado:

64.1. Franca - SP;

64.2. Jacareí - SP;

64.3. Jundiaí - SP;

64.4. Limeira - SP; e

64.5. Matinhos – PR.

65. Quanto à lista acima, cabem duas observações:

65.1. As prefeituras de Curitiba-PR e Sorocaba-SP responderam a todos os pedidos realizados na 1ª etapa do trabalho, mas não foram avaliadas na 2ª etapa; e

65.2. As prefeituras de Chapecó-SC, Francisco Beltrão-PR, Pará de Minas-MG, e Taubaté-SP responderam a todos os pedidos realizados na 1ª etapa do trabalho, mas não tiveram o mesmo desempenho na 2ª etapa.

66. *As prefeituras que responderam a todos os pedidos realizados por seus respectivos OS na 2ª etapa do trabalho, e que não tiveram o mesmo desempenho na 1ª etapa não estão mencionadas nominalmente na observação acima. O motivo é que, como mencionado no item 62, na 1ª etapa, foi mantida em sigilo a participação do Tribunal no trabalho, enquanto que, na 2ª etapa, a participação do TCU foi revelada, o que pode ter influenciado o grau de atendimento aos pedidos de acesso realizados pelos OS.*

*Riscos relacionados*

*Restrição ao exercício do controle social*

67. *A deficiência na capacidade de resposta das prefeituras quando se demanda uma informação dificulta o exercício do controle social, na medida em que retira toda a eficácia do instrumento de requisição de informações pelo cidadão, positivado no art. 10 da LAI.*

68. *A Lei 12.527/2011 teve origem em 2009, por meio de um anteprojeto de lei, capitaneado pela CGU e submetido à apreciação da Presidência da República, em cuja exposição de motivos interministerial (EMI), destaca-se o seguinte trecho:*

*6. A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso a informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. (...) (grifos nossos)*

*69. Conforme se observa, desde o início, a LAI teve como fim social o exercício da cidadania e o combate à fraude e corrupção. A requisição de informações de interesse público, nesse sentido, é o principal instrumento para exercício do controle social. Risco de fraude e corrupção na esfera municipal*

*70. Esse afastamento do cidadão da fiscalização da administração pública, em adição à existência de ambientes pouco transparentes, agrava o risco de ocorrência de fraude e corrupção na esfera municipal.*

*71. Uma das condições para ocorrência de desvios é a oportunidade, uma das facetas do “Triângulo da Fraude” (CRESSEY, 1953), descrito na seção 1.3. Essa aresta refere-se à fraqueza do sistema de controles internos, por meio da qual o infrator tem o poder de explorar uma situação que torna a fraude possível.*

*72. Conforme o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU, a promoção da cultura de transparência é um controle interno preventivo à ocorrência de desvios (prática P3.1, p. 70-72). Segundo esse guia teórico, ambientes transparentes dificultam que desvios prosperem, na medida em que esses são detectados e corrigidos tão logo ocorram.*

*73. Analogamente, ambientes pouco transparentes, como da maioria das prefeituras municipais avaliadas, facilitam a prosperidade de desvios, na medida em que essa “aresta da oportunidade” se encontra fortalecida.*

*74. Ainda segundo o guia mencionado, um outro controle interno à fraude e corrupção é o próprio controle social, viabilizado pela transparência, que permite que “qualquer pessoa em qualquer lugar possa ser fiscal da gestão pública” (p. 70).*

*75. A título de exemplo, hipoteticamente, suponha-se que uma prefeitura não respondesse a um pedido de informação formulado por um cidadão que desejasse ter acesso aos autos de um processo de dispensa de licitação cujo contrato tenha sido recentemente celebrado.*

76. *Essa obstrução de acesso impediria a verificação da regularidade da contratação direta, nos termos do art. 24 da Lei 8.666/93, e a eventual identificação tempestiva pelo controle social de indícios de dispensa indevida de licitação, nos termos do art. 89 da Lei de Licitações.*

*Risco de interrupção das transferências voluntárias de recursos da União*

77. *Além do risco de fraude e corrupção, a precariedade da transparência passiva municipal imputa às prefeituras o risco de interrupção das transferências voluntárias de recursos públicos federais, por não satisfazerem os critérios estabelecidos em Lei.*

78. *Os critérios de excelência para a governança e gestão de transferência de recursos federais são regidos por meio da Portaria 66/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.*

79. *De acordo com o art. 2º dessa norma, a administração pública federal deve observar obrigatoriamente a adoção dos critérios nela descritos pelas prefeituras como requisito para a realização de transferências de recursos federais, por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, fomento e colaboração.*

80. *Um dos critérios estabelecido na portaria é a promoção da transparência pública na aplicação de recursos públicos, mediante divulgação e compartilhamento de dados e informações, conforme art. 1º, III, da referida portaria.*

81. *Além disso, a Portaria MP 67/2017 prevê a obrigatoriedade das prefeituras e demais órgãos convenientes de seguir as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01, de 10 de maio de 2016, que, por seu turno, vincula a adoção dos princípios de transparência e accountability, descritos da seguinte forma no art. 21, V e VI:*

*V – Transparência: caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessadas na gestão das atividades; e VI – Accountability: obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões. (grifos nossos)*

*Plano para tratamento do cenário de transparência*

82. *A fim de mitigar os riscos ora evidenciados e aperfeiçoar a transparência passiva municipal, foi identificado um conjunto de atores - órgãos de controle e organismos sociais – que podem atuar na mudança do cenário obtido.*

*Figura 7 – Órgãos de controle e organismos sociais envolvidos no processo Fonte: apêndice C.*

83. *Preliminarmente, entende-se que esta Corte de Contas, por si só, não tem condições de resolver o problema da transparência municipal, haja vista que sua atuação se restringe a recursos públicos federais e à fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos dos art. 70 e 71 da Constituição Federal.*

84. *Em vista disso, faz-se necessário o envolvimento de outros órgãos de controle e de organismos sociais, que, de forma conjunta e coordenada, possam atuar eficientemente na solução do problema descrito.*

85. *A figura abaixo mostra um resumo do modelo de atuação conjunta para se resolver essa situação-problema, sendo o papel de cada ator desse modelo descrito mais detalhadamente no apêndice C.*

*Figura 8 – Mapa de atores - transparência Fonte: apêndice C.*

86. *Vislumbra-se como primordial nesse modelo a atuação da própria Prefeitura.*

87. *Com base no princípio da autotutela e nas melhores práticas de governança e gestão, o Poder Executivo Municipal pode analisar e aperfeiçoar seus processos de trabalho, melhorando a sua transparência passiva e entregando, de forma mais efetiva e eficiente, a informação solicitada pelo cidadão.*

88. *Entende-se que a melhoria da transparência passiva municipal se deva dar primeiramente por meio do fomento à sua cultura, conscientizando os servidores municipais de que essa converge em sincronia com o interesse público, sendo benéfica, tanto para a sociedade, quanto para a própria administração pública.*

89. *Nesse sentido, pouco efetiva será a atuação da sociedade e dos órgãos de controle, se a própria prefeitura não enxergar valor no aperfeiçoamento de sua transparência.*

90. *Visualiza-se também como essencial o envolvimento do Ministério Público, haja vista ser ele o fiscal da lei e titular da defesa dos direitos individuais, conforme art. 127, caput, da Constituição Federal.*

91. *Como legitimado para ajuizar ações civis públicas e firmar TAC (Termo de Ajustamento de Conduta), o Ministério Público pode atuar nesse problema, expedindo recomendações às prefeituras em desconformidade com a LAI e eventualmente atuando de forma corretiva.*

92. *De igual modo, também é importante a participação da CGU, considerando seu papel de ser responsável por fomentar a cultura de transparência pública em âmbito nacional e apoiar estados e municípios na implementação de políticas e programas de promoção da transparência e do acesso à informação.*

93. *Por seu turno, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão também possui papel importante nesse processo, na medida em que ele expede diretrizes e recomendações para as transferências voluntárias, conforme destacado anteriormente.*

94. *No contexto local, entende-se como importante também a atuação da Câmara dos Vereadores. Nos termos do art. 31 da Carta Magna, o Poder Legislativo Municipal é responsável pelo controle externo dos atos da administração pública local, podendo tomar medidas e debater projetos de lei municipal para aperfeiçoamento da transparência, caso entenda necessário.*

95. *Ainda no contexto local, entende-se como essencial a participação de organismos sociais – como o Sistema OSB e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), além do próprio cidadão.*

96. *O Sistema OSB, como um indutor de transparência na gestão pública e com uma extensa capilaridade pelo Brasil, considera-se essencial o seu envolvimento nesse modelo de atuação, na medida em que pode auxiliar e influenciar muito a Prefeitura na promoção da cultura de transparência.*

97. *Por seu turno, a CNM, também com extensa capilaridade, é considerada a maior entidade municipalista da América Latina, segundo seu sítio oficial, e tem por objetivo fortalecer a*

*autonomia dos municípios, podendo, nesse sentido, auxiliá-los na adoção de boas práticas de transparência e accountability.*

*98. Por fim, entende-se como essencial nesse modelo a atuação da sociedade como um todo, personificada na figura do cidadão local, que, como titular do direito de acesso à informação, tem o poder de representar ao ministério público estadual correspondente o eventual descumprimento da LAI pela Prefeitura.*

### **3 RESULTADOS – GESTÃO DE CONTRATAÇÕES**

*99. Os resultados apresentados neste capítulo referem-se à avaliação feita, no tema “gestão de contratações”, pelas organizações do Sistema OSB nas prefeituras de seus respectivos municípios, com a orientação do TCU.*

*100. Os resultados estão apresentados no seguinte formato:*

*101. Cenário: situação encontrada;*

*102. Riscos relacionados ao cenário; e*

*103. Plano para tratamento do cenário.*

#### *Cenário de Gestão de Contratos*

*104. As informações obtidas acerca da gestão de contratações revelam um cenário de risco nos municípios avaliados, tendo em vista o alto percentual de deficiências na adoção das boas práticas sugeridas no questionário (questionário disponível no apêndice I).*

*105. A figura 9 apresenta os resultados das questões 1 a 11 do questionário de gestão de contratações, as quais abordaram controles internos no tema.*

*Figura 9 – Resultados “gestão de contratações” – parte I Fonte: apêndices O, P, Q, R, S.*

*106. As questões 1 e 2 perguntaram acerca da existência de planejamento anual para contratações. A definição de Plano de Contratações está no apêndice U. Para esclarecer a importância dessa prática, cabe citar o relatório do Acórdão 508/2018-TCU Plenário- Ministro Relator - Benjamin Zymler:*

*408. O planejamento das contratações traz diversos benefícios às organizações públicas. Dentre eles:*

*409. Facilitação das compras conjuntas, pois haveria maior possibilidade de confrontar com antecedência o que cada organização pretenderia adquirir no decorrer do ano;*

*410. Uso mais eficiente e eficaz dos recursos orçamentários, pois evitaria contratações realizadas às pressas, sem ampla cotação de preços, e sem a adequada mensuração e especificação do bem/serviço a ser adquirido; e*

*411. Caso o plano seja aprovado por um comitê que represente os diversos setores da organização, redução do risco de que as contratações atendam apenas a setores individualmente e não à organização como um todo, conseqüentemente maior alinhamento da gestão de contratações com os objetivos estratégicos estabelecidos. Cabe destacar o trecho do estudo “Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies”, publicado pelo Government Accountability Office (GAO): “O planejamento das aquisições e o desenvolvimento de estratégias devem servir para apoiar as missões institucionais, em vez de focarem no atendimento de setores individuais”. (tradução nossa)*

107. Observa-se, na figura 9, que 97% das organizações fiscalizadas não adotam a prática.

108. As questões 3 a 7, 9 e 10 abordaram a padronização de procedimentos para as etapas do processo de contratação: planejamento; seleção de fornecedor e gestão do contrato. Os conceitos de processo de planejamento, seleção e de gestão estão disponíveis no apêndice U.

109. Observa-se que mais de 70% das organizações apresentaram deficiências na padronização de procedimentos, não adotando (ou adotando apenas em parte) as práticas relacionadas (Q3, Q4, Q5, Q6, Q7, Q9 e Q10 na figura 9).

110. A questão 8 analisou a regulamentação de pregão eletrônico nos municípios. Nesse quesito, o cenário foi favorável, tendo em vista que 71% dos municípios já possuem os regulamentos (Q8 na figura 9).

111. Por outro lado, quase 30% dos entes avaliados ainda não tenham essa normatização local, considerando que, conforme a Portaria Interministerial 424/2016 MP/MF/CGU, art. 49 § 1º, as contratações de bens e serviços comuns decorrentes de transferências voluntárias da União devem ser feitas preferencialmente por meio de pregão eletrônico, tendo o gestor o dever de justificar a inviabilidade da utilização desse formato.

112. A questão 11 tratou de um controle compensatório – controle implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Foi avaliada a existência de listas de verificação para atuação da assessoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação das minutas de editais de licitação e ajustes contratuais (conforme disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993). Verifica-se que mais de 70% das prefeituras avaliadas não adotam a prática (Q11 na figura 9).

113. A figura 10 apresenta os resultados das questões 12 a 14 do questionário de gestão de contratações, as quais foram respondidas com base na análise de processos de contratação selecionados pelos Observatórios Sociais.

*Figura 10 – Resultados “gestão de contratações” – parte 2. Fonte: apêndice T.*

114. As questões 12 e 13 buscaram, nos processos de contratação analisados, memórias de cálculo das estimativas de quantidades e de preços da planilha de custos e formação de preços. Observa-se, na figura acima, que as explicações acerca dos preços de referência obtidos pela Administração (Q13) foram encontradas mais comumente que as relativas aos quantitativos (Q12).

115. Considerando que apenas um processo de contratação foi analisado por município, entende-se que os resultados obtidos nas questões 12 e 13 não possam ser extrapolados para as demais contratações nas respectivas prefeituras avaliadas. Esses resultados podem não refletir a realidade desses entes.

116. Além disso, analisando-os em comparação com os resultados das perguntas 4 e 5 (questões que abordaram a padronização do procedimento de juntar aos autos as memórias de cálculo e documentos de suporte das estimativas de preços e quantidades), cujos resultados foram desfavoráveis (Q4 e Q5 na figura 9), há o potencial de que a falta de procedimentos padronizados (formalização do controle) impeça que a boa prática seja seguida com habitualidade nas diversas contratações realizadas pelo órgão.

117. A questão 14 avaliou a designação formal de fiscais de contratos e substitutos. A maioria dos municípios fiscalizados (65%) designou apenas o titular da fiscalização, sem mencionar substituto (Q14 na figura 10).

118. Apesar do cenário apresentar, no geral, deficiências em grande dos municípios avaliados, cabe citar aqui aqueles que adotam metade ou mais dos controles internos sugeridos nas questões 1 (a questão 2 era condicionada à 1) e 3 a 11 do questionário de gestão de contratos. (referência: apêndice B).

119. A importância de registrar os aspectos positivos identificados durante os trabalhos está em divulgar potenciais benchmarks. Esse processo incentiva a comunicação, o aprendizado conjunto e a troca de experiências no setor público, além de estimular a transparência por meio da divulgação de casos e práticas profícuas implantadas.

120. Há que se fazer, contudo, algumas observações com relação às informações aqui relatadas:

120.1. Primeiramente, os documentos e práticas referenciados neste capítulo não foram analisados de forma exaustiva pelos avaliadores, haja vista os objetivos específicos do trabalho estarem direcionados principalmente à avaliação quanto à existência de deficiências no tema gestão das aquisições, e não ao levantamento e análise detalhada de boas práticas. Foram observados, dessa forma, aspectos gerais, mas que, em conjunto, se destacaram positivamente e apontaram potenciais fontes de práticas e modelos a serem replicados.

120.2. Os aspectos positivos observados não se traduzem em produtos acabados ou práticas ideais, mas indicam um nível de maturidade no tema avaliado comparativamente maior que o observado nas demais organizações analisadas no âmbito deste trabalho. Exatamente por não serem produtos ideais, foram identificadas algumas deficiências em cada um deles; e

120.3. Como é previsto num processo de benchmarking, a replicação de experiências não deve ser feita sem anterior adaptação do modelo à realidade da organização que deseja implementá-lo. Além disso, como esse processo envolve aprendizado contínuo, é conveniente que a comunicação entre os envolvidos seja ampliada a fim de impedir que ruídos e interpretações equivocadas atrapalhem o compartilhamento dessas práticas e resultem na implantação de rotinas defeituosas.

121. Os municípios que atenderam a 50% ou mais dos controles internos de gestão de contratações sugeridos no âmbito deste trabalho (questões 1, e 3 a 11) são os seguintes:

121.1. Marechal Cândido Rondon – PR: atende às questões 3 a 10.

121.2. Rio de Janeiro – RJ: atende às questões 5 a 9.

Riscos relacionados

Riscos relacionados à capacidade de contratar bem

122. O cenário obtido mostra a necessidade de os municípios implementarem controles internos para melhorar a capacidade de contratar bem.

123. Como citado na seção 1.3 deste relatório, a necessidade de as prefeituras municipais estabelecerem os controles internos na gestão de contratações está no potencial de fazê-las contratar melhor, seja com recursos federais, ou com qualquer outro recurso público gerido por elas, de forma a assegurar que as verbas recebidas sejam transformadas em benefícios sociais.

124. Considerando a importância de os gestores conhecerem os riscos a que estão expostos na gestão de contratações e os controles internos que podem ser implementados para mitigar esses riscos, conforme já relatado no item deste trabalho sobre transparência, o TCU publicou, em 2014, o documento “RCA – Riscos e Controles em Aquisições”, disponível em <http://www.tcu.gov.br/rca>.

125. Especificamente para este trabalho, foram relacionadas no apêndice E as práticas sugeridas no questionário de gestão de contratações, os critérios utilizados como referências e exemplos de riscos a que as organizações estão expostas em virtude das deficiências relatadas no capítulo 3.1 deste relatório.

#### *Risco de interrupção das transferências voluntárias de recursos da União*

126. As deficiências apontadas neste capítulo 3.1 podem criar às prefeituras dificuldades em receber transferências voluntárias de recursos públicos da União, o que prejudicaria diretamente os cidadãos locais.

127. Após a publicação, pelo Ministério do Planejamento, das Portarias 66 e 67 de 2017, as exigências para receber recursos voluntários da União foram aperfeiçoadas, prevendo-se o aprimoramento da estrutura de gestão de riscos e de controles internos da gestão para as organizações que são favorecidas com verbas federais.

128. O art. 1º da Portaria MP 67/2017 dispõe que os órgãos da Administração Pública que atuam no processo de transferências de recursos da União deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas a controles internos da gestão. Para adoção dessas práticas, os órgãos deverão observar, dentre outras, as diretrizes estabelecidas na IN MP/CGU 1/2016, que dispõe sobre controles internos, governança e gestão de riscos. A intenção é melhorar a estrutura de governança, controles internos e de gestão de riscos das organizações concedentes e convenientes.

129. Dessa forma, para aprimorar os controles da gestão, em cumprimento às diretrizes estabelecidas nos referidos normativos, as prefeituras devem desenhar e implementar controles internos que mitiguem os riscos relacionados à gestão dos recursos recebidos, o que inclui a gestão das suas contratações.

130. Conforme os artigos 5º de ambas as portarias, esses normativos serão regulamentados por meio de instruções normativas do Ministério do Planejamento, para detalhamento das diretrizes.

131. O apêndice F detalha a conexão entre as práticas sugeridas no questionário de gestão de contratações e os critérios para receber transferências voluntárias. Plano para tratamento do cenário de gestão de contratos

132. Foram identificados oito atores que podem atuar na melhoria do cenário, no âmbito de suas competências legais. 133. A figura abaixo mostra um resumo dos papéis de cada ator, descritos mais detalhadamente no apêndice D.

*Figura 11 – Mapa de atores – gestão de contratos Fonte: apêndice D. 134.*

O Poder Executivo Municipal deve realizar gestão de riscos e, com base nela, aprimorar sua estrutura de controles internos.

135. Os cidadãos e sociedade organizada contribuirão por meio do controle social, que incluiu denúncias e representações aos órgãos competentes.

136. A CGU pode atuar treinando cidadãos e também gestores, no âmbito, por exemplo, dos programas “Olho Vivo no Dinheiro Público” e “Fortalecimento da Gestão Pública”.

137. Os Tribunais de Contas e Câmaras de Vereadores, além do controle externo formal, podem atuar na capacitação e envolvimento dos cidadãos em trabalhos participativos, e ainda na divulgação dos resultados desses trabalhos.

138. Por seu turno, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão também tem papel importante no processo, na medida em que ele expede diretrizes e recomendações para transferências voluntárias da União, incluindo orientações relativas ao aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos.

139. Por fim, a CNM, com base em seu estatuto, deve promover a excelência da gestão municipal.

#### 4 CONCLUSÃO

140. Diante das informações apresentadas neste relatório, entende-se que o presente trabalho, executado pelo sistema OSB com a tutoria do TCU, cumpriu seu objetivo principal de treinar e orientar o controle social na obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratações municipais realizadas com uso de recursos federais, induzindo e fortalecendo o controle social sobre tais recursos.

141. Por meio dos treinamentos e atividades realizadas, foram apresentadas aos observatórios sociais ferramentas para o aprimoramento do controle social, orientandoos na coleta e análise de informações para identificação de deficiências e endereçamento dos problemas diretamente à gestão local.

142. Outro benefício concretizado foi o aprendizado e documentação da experiência inovadora no TCU de treinamento e tutoria em trabalho realizado em parceria com a sociedade organizada. A experiência foi documentada, e considerada válida em formulário preenchido e anexado à minuta da Portaria Segecex que trata de “Orientações para ações de controle em parceria com a sociedade”.

143. Espera-se que, com a divulgação dos resultados deste trabalho, os benefícios estimados de estímulo à transparência e indução ao aperfeiçoamento da gestão de contratações sejam alcançados nas prefeituras fiscalizadas.

144. No que tange aos resultados de transparência passiva municipal, por meio do capítulo 2.1, vislumbra-se que a estrutura de transparência existe, porém não se encontra adequada na maioria dos municípios fiscalizados, na medida em que não atende às demandas do cidadão.

145. A esse respeito, foram levantados os seguintes riscos no capítulo 2.2: restrição ao exercício do controle social; fraude e corrupção na esfera municipal; e interrupção das transferências voluntárias de recursos federais.

146. A fim de se mitigar tais riscos e de modo a enfrentar o problema apresentado, foi o proposto no capítulo 2.3 um modelo de atuação conjunta entre diversos órgãos públicos e organismos sociais, cujas competências e formas de atuação foram detalhadas no apêndice C.

147. Por seu turno, em relação aos resultados da gestão de contratações municipais, verificou-se alto percentual de deficiências na adoção de controles internos nos municípios fiscalizados, como relatado no capítulo 3.1. Os riscos relacionados ao cenário foram citados no capítulo 3.2 e detalhados nos apêndices E e F.

148. Ainda no que se refere aos resultados no tema gestão de contratações, foram identificados, no capítulo 3.3, oito atores - órgãos e entidades - com competências de atuação para melhoria do cenário. O detalhamento foi disponibilizado no apêndice D.

149. Como mencionado na seção 1.2, não foi finalidade do levantamento a correção pontual de irregularidades, exarando determinações corretivas ou mesmo medidas punitivas aos gestores municipais. O objetivo era prestar tutoria ao trabalho executado pelo controle social, capacitando-o e orientando-o a endereçar as deficiências encontradas diretamente à gestão local, sem a intervenção imediata das instâncias formais de controle.

150. Não obstante, foi proposto, no capítulo 5, o encaminhamento dos resultados do trabalho aos atores identificados como competentes para atuar na melhoria dos cenários encontrados – discriminados nos apêndices C e D.

151. Como informado na seção 1.4 foram realizadas reuniões com três dos principais atores identificados como competentes para atuar na solução das deficiências encontradas nos temas transparência e gestão das contratações: CGU, CNMP e MP. Para essas e demais organizações citadas nas seções 2.3 e 3.3, propõe-se encaminhar o presente relatório de fiscalização, como informado no próximo capítulo – propostas de encaminhamento.

152. Também de modo a contribuir com o controle social, entende-se conveniente dar publicidade a este relatório, bem como promover a divulgação dos resultados obtidos, com apoio da rede Observatório Social do Brasil e da Secretaria de Comunicação do TCU (Secom), inclusive por meio de publicação de informativos e realização de eventos regionais, avaliadas a oportunidade e conveniência.

153. Por fim, destaca-se que as peças produzidas pelos observatórios sociais como evidências que suportam o resultado (peças 9 a 132 e 134 a 136) contêm informações relacionadas à identificação e endereçamento dos integrantes desses organismos sociais. Como essas informações podem afetar a vida privada e intimidade dos participantes desse trabalho, especialmente em municípios de menor porte populacional, essas peças foram classificadas como restritas, em grau “pessoal”, nos termos do art. 31, § 1º, I, da LAI, razão pela qual se propõe o referendo desse sigilo.

154. Importa observar que esse sigilo não alcança os órgãos de controle, posto que a restrição de acesso à informação pessoal não pode ser invocada com o intuito de prejudicar ou afastar a apuração de irregularidades, conforme disposto no art. 31, § 4º, da LAI.

155. Não obstante o sigilo pessoal imposto às peças X e Y, ressalta-se também que os próprios observatórios sociais, na condição de proprietários dessa informação, poderão levantar seu sigilo ou mesmo autorizar sua divulgação por terceiros, nos termos do art. 31, § 1º, I, da LAI.

## 5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

156. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

### Publicidade do Levantamento

156.1. Tornar público este relatório de fiscalização, com fundamento no art. 3º, I c/c art. 7º, VII, alínea b, da Lei 12.527/2011, bem como o acórdão que vier a ser proferido, além do relatório e voto que o fundamentarem;

### Sigilo das peças produzidas pelos observatórios sociais

156.2. Referendar, com fulcro no art. 31, § 1º, I, da Lei 12.527/2011, a classificação restrita em grau “pessoal” das peças produzidas pelos Observatórios Sociais do Brasil (peças 9 a

132 e 134 a 136), tendo em vista que a divulgação ostensiva dessas informações pode afetar a intimidade e vida privada dos cidadãos participantes deste trabalho;

#### *Encaminhamento dos resultados*

156.3. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nos autos, acompanhado do relatório e voto que o fundamentar, além da cópia integral do relatório da equipe de fiscalização, a(o)(s):

#### *I. CNMP*

151.3.1 Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção (CEC) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a fim de subsidiar trabalhos desse órgão de controle;

#### *II. CGU*

151.3.2 Diretoria de Transparência do Ministério de Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), para que, com fundamento no art. 17 do anexo I do Decreto 8.190/2016 e Portaria CGU nº 277/2013, avalie a oportunidade e conveniência de considerar os resultados do trabalho no âmbito de suas ações de fomento à transparência nos estados e municípios;

#### *III. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*

151.3.3 Departamento de Transferências Voluntárias da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para que, quando da elaboração das diretrizes e recomendações de que tratam os art. 5º das Portarias-MP 66 e 67 de 31 de março de 2017, avalie a conveniência e oportunidade de considerar os controles internos sugeridos nessa ação – discriminados nos apêndices E e F;

#### *IV. Prefeituras Municipais*

151.3.4 Prefeituras Municipais avaliadas, cujos municípios constam no apêndice A, comunicando-as acerca dos riscos das deficiências nos controles (disponíveis nos apêndices E e F) e da necessidade de adoção de medidas corretivas para aperfeiçoamento da gestão;

#### *V. Câmaras dos Vereadores*

151.3.5 Câmaras dos Vereadores dos municípios constantes no apêndice A, para que possam utilizar as informações como subsídio às ações do controle externo municipal, com fundamento no art. 31 da Constituição Federal de 1988;

#### *VI. Tribunais de Contas*

151.3.6 Tribunais de contas relacionados abaixo, a fim de sejam comunicados acerca das fragilidades na gestão de contratações das prefeituras de suas respectivas esferas de atuação e possam avaliar a conveniência e a oportunidade de considerar os resultados do trabalho para adotarem medidas que estimulem as prefeituras a implementar as boas práticas relacionadas à transparência e gestão de contratações:

151.3.6.1 TCM-BA – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia;

151.3.6.2 TCM-MT – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

151.3.6.3 TCE-MS – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; 151.3.6.4 TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

151.3.6.5 TCE-PR – Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

*151.3.6.6 TCM-RJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; 151.3.6.7 TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;*

*151.3.6.8 TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; 151.3.6.9 TCE-SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;*

*151.3.6.10 TCM-SP – Tribunal de Contas do Estado do Município de São Paulo;*

*151.3.6.11 TCE-SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; e*

*151.3.6.12 TCE-TO – Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.*

#### *VII. Observatório Social do Brasil*

*151.3.7 Observatório Social do Brasil, para que:*

*151.3.7.1 encaminhe os resultados deste trabalho aos observatórios sociais que o executaram, a fim de que esses, por sua vez, possam utilizar os resultados publicados para reivindicar dos gestores municipais a solução dos problemas identificados;*

*151.3.7.2 encaminhe o conteúdo disponível nos apêndices E e F aos observatórios sociais que compõem a rede OSB, a fim de que esses, por sua vez, possam divulgá-los em seus respectivos municípios.*

#### *VIII. Confederação Nacional dos Municípios*

*151.3.8 Confederação Nacional dos Municípios, como ente de representação político-institucional dos municípios avaliados, para que possa avaliar a conveniência e a oportunidade de:*

*151.3.8.1 considerar os resultados deste trabalho na promoção de ações para excelência da gestão municipal, com amparo nos art. 3º e 4º do seu estatuto social; e*

*151.3.8.2 divulgar às prefeituras municipais associadas o conteúdo disponível nos apêndices E e F.*

#### *Secretarias do TCU*

*156.4. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido às seguintes secretarias deste Tribunal à (ao):*

*151.4.1 Secex-RS, tendo em vista ser esta participe do trabalho e possuir como clientela parte das prefeituras municipais avaliadas;*

*151.4.2 Seccor e Ouvidoria, como partes interessadas no Levantamento;*

*151.4.3 Secex-Admin e secretarias de controle externo do TCU nos estados da Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, na medida em que possuem como clientela os órgãos avaliados ou para cujos resultados foram encaminhados; Divulgação do Levantamento e envio de evidências aos observatórios sociais*

*156.5. Autorizar a Selog a:*

*151.5.1 promover a divulgação dos resultados do trabalho, em conjunto o Observatório Social do Brasil e com apoio da Secom/TCU, inclusive, se oportuno, por meio de eventos regionais e publicação de informativos;*

*151.5.2 enviar aos observatórios sociais as peças produzidas por esses e avaliadas por este Tribunal (peças 9 a 132 e 134 a 136), expedindo orientações de como proceder em relação às deficiências encontradas; e*

*Arquivamento*

*157. Arquivar os autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU*