

Nota Técnica 014/2017/SMJ-CGM-COPI

Interessado: Gabinete da Controladoria Geral do Município

Assunto: Disponibilização ativa de informações sobre gestão de fundos públicos municipais.

RESUMO

Trata-se de identificar os procedimentos para promoção da transparência da gestão de fundos públicos municipais, com foco na disponibilização de informações orçamentárias, bem como de seus projetos e políticas públicas vinculados.

INFORMAÇÃO

2. Apresentação dos fatos

Em recente manifestação apresentada pelo Tribunal de Contas do Município, em julho de 2017, sugere-se a gestão inadequada do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD), o que configuraria desvio de finalidade na aplicação dos recursos previstos para tal fundo.

Diante desse contexto, esta Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) que tem como atribuições, entre outras, promover o incremento da transparência pública, fomentar a participação da sociedade civil na prevenção da corrupção e contribuir para o fortalecimento da integridade das instituições públicas realizou o presente estudo sobre a disponibilização ativa de informações dos fundos municipais, a fim de compreender o cenário vigente e apresentar possibilidades que permitam maior controle social das informações concernentes à gestão de fundos públicos municipais.

Para isso, importante destacar que a implementação da Portaria Intersecretarial nº 03 CGM-SECOM-SMDHC-SEMPA é monitorada e fomentada pela Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) desde sua aprovação, em 2014. A Portaria trata, principalmente, do conjunto de informações que deve ser disponibilizado pelos órgãos e entidades municipais ativamente, em seus portais institucionais, nos Botões de Acesso à Informação e de Participação Social.

Desde então, a COPI tem empreendido esforços para promover a capacitação de servidores com o objetivo de difundir a cultura de transparência na administração municipal, além de orientar sobre o uso das tecnologias envolvidas no processo de

abertura de dados e informações governamentais.

Como corolário dessas ações, são realizadas avaliações periódicas com o objetivo de aferir, por um lado, os resultados de seus processos formativos, e, por outro, o crescimento da adesão dos órgãos municipais à legislação vigente sobre transparência ativa e passiva.

No segundo semestre de 2016, a Divisão de Fortalecimento da Gestão coordenou o primeiro diagnóstico detalhado da implementação dos Botões de Acesso à Informação e de Participação Social, obrigatórios nos termos da Portaria nº 03. Além da apresentação dos relatórios diagnósticos aos órgãos em reuniões, foram elaborados dois manuais contendo instruções sobre os conteúdos dos botões, disponíveis no portal da Controladoria Geral do Município, e um checklist para auxiliar a gestão e o controle das atualizações. Neste processo, identificou-se que uma das áreas que apresentava informações menos íntegras era a seção “Fundos”, contida no Botão de Participação Social. Em fevereiro e em julho de 2017, novas avaliações foram realizadas e detectou-se que o quadro de disponibilização de informações acerca de fundos municipais não se alterou.

Logo, evidencia-se que a grave ausência de informações disponíveis sobre os fundos municipais impacta, inclusive, o próprio mapeamento dos fundos que permanecem ativos na Prefeitura de São Paulo. Em diversos casos, não existem páginas na internet contendo informações sobre os fundos, e, quando há, as informações se encontram desatualizadas e/ou incompletas, o que impossibilita o controle social e abre margem para uso inadequado dos recursos destinados aos fundos municipais.

3. Mecanismos para promoção da transparência da gestão dos fundos públicos municipais

Para a elaboração das medidas de transparência dispostas nesta nota técnica, realizou-se uma análise da legislação municipal vigente com o objetivo de mapear os fundos municipais existentes. É importante pontuar que, devido à ausência de informações claras, a definição das atividades específicas realizadas por cada fundo fica prejudicada.

A partir deste levantamento, que totalizou 20 fundos, analisou-se (i) o perfil dos responsáveis pela gestão do fundo, a fim de compreender a capacidade para a tomada de decisões e consequente destinação dos recursos previstos pelo fundo; e (ii) a transparência da execução orçamentária dos recursos. Além disso, observou-se a existência de página na internet destinada a publicar informações sobre os fundos, bem

como suas atualizações.

Os resultados do levantamento realizado encontram-se no ANEXO 1 desta Nota Técnica.

3.1. Perfil dos Gestores

Em regra, os fundos municipais são geridos por conselhos gestores cujos mandatos tendem a durar, em média, dois anos. Os conselhos podem ser compostos por membros do setor público e/ou membros da sociedade civil, usualmente selecionados com base na categoria profissional que representam perante a sociedade. No caso dos conselhos de fundos analisados, em geral, suas atuações são de natureza consultiva, deliberativa e fiscalizadora, diferentemente dos outros tipos de conselhos municipais, cujas atuações são de natureza consultiva e deliberativa. Diante deste cenário, analisar a origem dos conselheiros é fundamental para compreender os potenciais para assegurar a transparência das ações, bem como as possibilidades de responsabilização.

A partir da análise de legislações vigentes, foi possível analisar o perfil dos componentes dos conselhos gestores de fundos, com exceção daqueles casos em que não havia especificações na normativa - caso do Fundo Municipal de Saúde - ou a gestão do fundo é atribuída a um órgão específico - casos do Fundo Municipal de Iluminação Pública e do Fundo Municipal de Esportes, Lazer e Recreação.

Neste sentido, chegou-se a um total de aproximadamente 200 conselheiros, dos quais, ao menos 100 são servidores públicos municipais, estaduais ou federais, destacando-se a presença das autoridades máximas dos órgãos em muitos deles.

3.2. Recursos

Como é possível observar no quadro apresentado no ANEXO 1, 14 dos 20 fundos analisados não possuem página na internet com informações a respeito de suas atividades. No caso específico do FUMCAD, foram encontrados ao menos três links diferentes. Esse cenário sinaliza descentralização da informação e produz impacto negativo no controle das contas públicas, tanto por parte da sociedade civil, quanto pelos órgãos de controle interno e externo.

No que tange à atualização das informações sobre recursos, salienta-se que o portal encontrado com informações mais atualizadas foi o do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura, com informações disponibilizadas até maio de 2017, extraídas do Sistema Orçamentário Financeiro - SOF, gerido pela Secretaria da Fazenda. Em que pese os dados estarem atualizados, verifica-se que as planilhas não apresentam categorias

suficientes para a identificação da origem dos recursos destinados aos fundos, podendo ter naturezas diversas, tais como, dotações orçamentárias, créditos suplementares, doações, outorgas onerosas, multas, repasses de outros fundos etc.

As planilhas extraídas do SOF foram encontradas também em alguns portais de outros fundos, como no de Desenvolvimento de Trânsito e do FUMCAD. Neste sentido, uma vez que os conselheiros têm acesso a essas informações, sua não publicação é injustificada. Em todo caso, o fato de as informações sobre recursos de fundos estarem sistematizadas no SOF indica a possibilidade de centralização dessas informações sobre receitas, despesas e projetos empreendidos pelos fundos municipais.

Nesse ponto, diante das informações até aqui coletadas, vislumbra-se a possibilidade de disponibilização ativa das informações relativas aos fundos municipais pelos Portais da Transparência e Dados Abertos. Estando o orçamento concentrado no SOF, facilitada se apresenta a centralização das informações nos portais, permitindo maior controle social sobre os recursos.

Para tanto, faz-se necessária a criação de página específica no Portal de Dados Abertos e no Portal da Transparência, a fim de acolher as informações relativas aos fundos. Imperiosa, ainda, estabelecer juntamente com a Secretaria Municipal da Fazenda, por ser esta gestora do SOF, formalização de fluxo de atualização de tais dados na página específica que será criada no Portal de Dados Abertos e no Portal da Transparência.

Importante considerar que a página criada deverá abrigar os relatórios de gestão dos fundos municipais, conforme orientações constantes no Decreto Municipal nº 56.313/2015.

Ademais, necessária a promoção de maior aproximação e articulação com os conselhos gestores dos fundos municipais com objetivo de compreender suas rotinas e os processos de aprovação de projetos e uso de recursos do fundo. Isto permitirá a elaboração de materiais e cartilhas informativas com linguagem cidadã que permitam maior controle social para compreensão da destinação financeira dos fundos e acompanhamento de suas atividades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a Portaria nº 03, aprovada em 2014, e as ações empreendidas por COPI, principalmente com relação à sua implementação e monitoramento, conclui-se que foi empregado grande esforço no sentido de promover a disseminação de conhecimento

sobre a portaria, não sendo possível alegar desconhecimento dos conteúdos que devem ser disponibilizados ativamente nos portais dos órgãos municipais, cujo manual de implementação está disponível no portal da CGM.

Contudo, reconhece-se a necessidade de se aproximar dos conselheiros gestores de fundo, a fim de se desenvolver uma formação exclusivamente dedicada a eles com a elaboração de materiais de orientação específicos sobre os fundos municipais que atenda diretamente este público.

Por meio da análise dos fundos detectados, foi possível compreender que o perfil dominante dos membros dos conselhos de fundos é de servidores municipais, de modo que a orientação e a responsabilização acerca da atualização das informações sobre fundos deve recair sobre estes.

Com relação à transparência de recursos, conclui-se que tais informações são sistematizadas pelo Sistema Orçamentário-Financeiro - SOF, de modo que é possível estudar a centralização na disponibilização dessas informações no Portal da Transparência e no Portal de Dados Abertos, especialmente considerando seu potencial para automatização possibilitado pela existência da API-SOF.

No que tange à transparência dos projetos vinculados a cada fundo, observou-se que não existem normativas que padronizem a disponibilização dessas informações - incluindo projetos futuros, atuais e indicadores de desempenho cabíveis. Neste sentido, sugere-se a elaboração, junto à Secretaria Municipal da Fazenda, de regulamento específico para fundos públicos municipais, complementar ao Decreto nº 56.313/2015 e à Portaria Intersecretarial nº 03, destinado à definição de padrões para a promoção da transparência das atividades empreendidas pelos fundos.

ANEXO 1 – Levantamento dos Fundos Municipais atualmente existentes na PMSP

FUNDO	LEGISLAÇÃO	SITE
Fundo de desenvolvimento	Lei Municipal nº 16.651/2017	Não há
Fundo de desenvolvimento urbano	Decreto Municipal nº 57.547/2016	http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/
Fundo municipal da criança e do adolescente	Decreto Municipal nº 57.321/2016	http://fumcad.prefeitura.sp.gov.br/forms/principal.aspx ; http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/fundos/fumcad/ ; http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/criancas_e_adolescentes/fumcad/index.php?p=152070
Fundo de proteção do patrimônio cultural e ambiental paulistano	Decreto Municipal nº 54.805/2014	http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/compresp/organizacao/index.php?p=1144
Fundo municipal de defesa do consumidor	Decreto Municipal nº 56.871/2016	Não há
Fundo municipal de cultura	Lei Municipal nº 16.278/2015	Não há
Fundo municipal de habitação	Lei Municipal nº 11.632/1994	Não há
Fundo municipal do idoso	Lei Municipal nº 15.679/2012	Não há - Site de SMDHC diz que está “em processo de estruturação”
Fundo especial do meio ambiente e desenvolvimento sustentável	Lei Municipal nº 14.887/2009	http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/confema/index.php?p=3299
Fundo municipal de desenvolvimento de trânsito	Lei Municipal nº 14.488/2007	http://www4.prefeitura.sp.gov.br/fmdt/transparencia/
Fundo municipal de saneamento ambiental e infraestrutura	Lei Municipal nº 14.934/2009	http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/
Fundo municipal de esportes, lazer e recreação	Decreto Municipal nº 50.248/2008	Não há
Fundo municipal de iluminação pública	Decreto Municipal nº 45.886/2003	Não há

Fundo municipal de saúde	Lei Municipal nº 13.563/2003	Não há
Fundo municipal de limpeza urbana	Decreto Municipal nº 43.271/2003	Não há
Fundo municipal de preservação do patrimônio histórico e cultural da área do projeto luz	Lei Municipal nº 13.520/2003	Não há
Fundo municipal de assistência social	Lei Municipal nº 12.524/1997	Não há
Fundo municipal do sistema dos corredores segregados exclusivos para tráfego de ônibus	Decreto Municipal nº 36.885/1997	Não há
Fundo municipal de turismo	Lei Municipal nº 11.198/1992	http://www.spturis.com/comtur/futur.php
Fundo municipal de inclusão digital	Lei Municipal nº 14.668/2008	Não há