



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO
CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RELATÓRIO

Em 4 de maio de 2015, o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, representado por seu diretor jurídico, solicitou por meio do Sistema Integrado de Informações ao Cidadão acesso às chaves de acesso DANFEs (Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica) das compras públicas realizadas a partir de 01/01/2012 por entidades da Administração Pública Estadual.

A Secretaria da Fazenda negou acesso aos documentos, apontando a incidência do sigilo fiscal previsto no artigo 198 do Código Tributário Nacional, o qual veda a divulgação de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

A questão foi submetida, em 15 de junho de 2015, à apreciação recursal da Ouvidoria Geral do Estado, que entendeu por bem provocar a oitiva da Consultoria Jurídica da Secretaria da Fazenda. Esta se manifestou por meio do Parecer nº 0803/2015 (fls. 08/12), datado de 16 de julho, concluindo favoravelmente pela disponibilização dos documentos pretendidos, destacando o princípio da publicidade que rege as contratações públicas.

Encaminhado o pedido à Coordenadoria da Administração Tributária para reexame da matéria, esta manteve seu entendimento prévio, sugerindo a remessa do feito à Procuradoria Geral do Estado, para análise e manifestação. Após apreciação, a Procuradoria de Assuntos Tributários exarou o Parecer PAT nº 023/2015 (fls. 13/24), aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 9 de novembro (fl. 25), concluindo que as notas fiscais eletrônicas, na forma como solicitadas, estariam recobertas por sigilo fiscal, não sendo possível seu fornecimento, pois, ainda que geradas a partir de transações nas quais a Administração Pública ocupe um dos polos, teriam sido obtidas em razão do exercício de função fiscalizadora.



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO**

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Devolvidos os autos à Ouvidoria Geral do Estado, esta negou provimento ao recurso administrativo, com base no pronunciamento da Procuradoria Geral do Estado, a quem compete a interpretação jurídica no âmbito da Administração Pública estadual.

Em 20 de janeiro de 2016, o interessado interpôs ainda recurso dirigido à Comissão Estadual de Acesso à Informação – CEAI, que manteve o indeferimento, em face do caráter vinculante do entendimento adotado pela Procuradoria Geral do Estado (fls. 03/07). Não obstante, entendendo tratar-se de tema de elevada relevância para a transparência pública e para o controle social, o Presidente da Comissão encaminhou o Ofício CT/APE nº 045/2016 à Presidente deste Conselho de Transparência, para estudo da possibilidade de converter o pedido em ação de fortalecimento da transparência e defesa dos interesses da cidadania.

1 - CONTEXTO: NOTAS FISCAIS ELETRÔNICAS EM COMPRAS PÚBLICAS

As transações comerciais que implicam a transferência de bens e mercadorias ou a prestação de serviços são registradas em documentos fiscais – são as *notas fiscais*. Esses documentos sintetizam as informações da transação, servindo de base para a atuação tributária do Estado, na medida em que permitem o cálculo do valor devido pelo particular à Fazenda Pública a título de imposto.

Na última década, as notas fiscais em papel vêm sendo gradualmente substituídas pela chamada Nota Fiscal Eletrônica – NF-e, instituída pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ a partir do Ajuste SINIEF nº 07/2005. Segundo a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, a Nota Fiscal Eletrônica é o “documento de existência apenas digital, emitido e armazenado eletronicamente, com o intuito de documentar, para fins fiscais, uma operação de circulação de mercadorias ou uma prestação de serviços, ocorrida entre as partes”.

Como a NF-e existe apenas virtualmente, as transações comerciais costumam gerar também um DANFE - Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica. O DANFE é uma representação gráfica simplificada da NF-e, em papel comum e em via única, contendo uma chave de acesso para consulta da NF-e na Internet. Assim, de posse do DANFE, qualquer pessoa pode consultar na internet a Nota Fiscal Eletrônica.

Aos poucos, cada vez mais transações comerciais de compra e venda passam a ser documentadas eletronicamente, por meio da emissão de Notas Fiscais Eletrônicas. Em



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO**

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

relação a essas, esclarece a Secretaria da Fazenda que “sua validade jurídica é garantida pela assinatura digital do remetente (...) e pela **recepção, pelo Fisco, do documento eletrônico, antes da ocorrência do Fato Gerador**”. Em outras palavras, nas transações que geram NF-e, o Fisco é comunicado imediatamente, registrando aquele documento em suas bases de dados. Entre outras vantagens, isso leva (i) à melhoria no processo de controle fiscal, possibilitando um melhor intercâmbio e compartilhamento de informações entre os fiscos; (ii) à redução de custos no processo de controle das notas fiscais capturadas pela fiscalização de mercadorias em trânsito; e (iii) à diminuição da sonegação e aumento da arrecadação sem aumento de carga tributária.

As vantagens decorrentes do uso das Notas Fiscais Eletrônicas conduziram, em 2009, à adoção do Protocolo ICMS nº 042/2009, cuja cláusula segunda determina: “Ficam obrigados a emitir Nota Fiscal Eletrônica - NF-e, modelo 55, em substituição à Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, a partir de 1º de dezembro de 2010, os contribuintes que, independentemente da atividade econômica exercida, realizem operações: I - destinadas à Administração Pública direta ou indireta, inclusive empresa pública e sociedade de economia mista, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. **Assim, desde 2010 as aquisições de bens e mercadorias pela administração pública direta e indireta são documentadas por meio de Nota Fiscal Eletrônica.**

A aquisição de uma mercadoria pela administração pública, portanto, gera sempre uma NF-e. Essa nota, assim como todas as demais, inclusive aquelas geradas em transações puramente privadas, é registrada em uma base de dados da Secretaria Estadual da Fazenda, que faz o seu controle para fins tributários. Ao mesmo tempo, a entidade pública responsável pela aquisição recebe, via de regra, o DANFE, cuja chave de acesso permite ao órgão público consultar na internet a Nota Fiscal Eletrônica gerada por aquela transação. Em síntese, tem-se o seguinte processo:

1º O órgão ou entidade público efetua no mercado uma compra de mercadoria (medicamentos, materiais de escritório, uniformes, etc.).

2º Essa transação gera uma Nota Fiscal Eletrônica, *emitida pela empresa vendedora*, incorporada às bases de dados da Secretaria da Fazenda.



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO**

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3º O órgão público comprador recebe o Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica – DANFE, no qual consta um código (chave de acesso) para consulta eletrônica da NF-e.

Conforme se pode depreender desse percurso, **caso se queira obter a Nota Fiscal Eletrônica de uma determinada compra pública, seria possível imaginar dois caminhos: (i) solicitar ao órgão público responsável pela compra, que deve ter acesso à NF-e devido à sua participação na transação comercial; (ii) solicitar à Secretaria da Fazenda, que tem acesso à NF-e em virtude de suas atribuições fiscais.**

2 - O PEDIDO DE ACESSO DO IBPT

Conforme relatado inicialmente, esse expediente originou-se a partir do Protocolo SIC 44032155870, no qual o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação solicitou acesso às chaves de acesso das NF-e referentes às compras realizadas desde janeiro de 2012 por entidades da administração pública. O pedido foi direcionado à Secretaria da Fazenda, na medida em que essa, como explicado, possui registro de todas as NF-e emitidas no âmbito do Estado de São Paulo para fins tributários.

Após a tramitação do pedido, concluiu-se pela impossibilidade de disponibilização desses dados por parte da Fazenda, em virtude da incidência do artigo 198, que assegura o sigilo fiscal, conforme interpretação consolidada no Parecer PAT nº 23/2015. Importante destacar, nesse ponto, que o entendimento adotado não significa que a NF-e de compra pública seja, *per se*, sigilosa; significa apenas que a nota fiscal não pode ser disponibilizada diretamente ao interessado pela Secretaria da Fazenda, uma vez que esta obteve o documento em decorrência de suas atribuições tributárias:

“(…) as notas fiscais eletrônicas e as chaves de acesso ao DANFE são informações obtidas pela Fazenda Estadual em razão da fiscalização que esta deve exercer sobre os contribuintes do ICMS. O fato dessas notas fiscais terem sido emitidas em razão de um negócio jurídico realizado com o Poder Público (compra governamental) é secundário nesse cenário, pois a finalidade de tal documento é a de retratar o fenômeno jurídico em seu aspecto tributário. Por essa razão incide sobre elas o sigilo fiscal”.



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO**

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A conclusão alcançada pela Procuradoria Geral do Estado deixa em aberto, portanto, a possibilidade de disponibilização dos dados pelos órgãos compradores. Em outras palavras, o interessado pode solicitar a NF-e da compra de medicamento a um hospital público, mas não pode solicitar essa mesma nota fiscal à Secretaria da Fazenda.

Obviamente, essa solução alternativa traz uma série de inconvenientes àquele interessado que quer ter acesso a um número elevado de notas fiscais. Em primeiro lugar, seria preciso realizar solicitações individuais para cada um dos órgãos públicos compradores, muitos dos quais sequer possuem estruturado um Serviço de Informação ao Cidadão. Ademais, muitos órgãos e entidades não realizam um controle efetivo de suas notas fiscais, simplesmente juntando a guia do DANFE aos seus procedimentos de aquisição. Assim, para obter as chaves de acesso, seria necessário considerável trabalho para buscar e reunir manualmente esses dados.

De um lado, portanto, mostrou-se juridicamente impossível a divulgação das NF-e por parte da Secretaria da Fazenda; de outro, a descentralização desses dados levanta uma série de obstáculos fáticos que praticamente inviabiliza a reunião desses dados por parte de um único interessado. Foram essas considerações que instigaram a Comissão Estadual de Acesso à Informação a remeter o feito ao Conselho de Transparência, para que se estudasse a possibilidade de converter o pedido em “ação de fortalecimento da transparência”.

O que se quer saber, afinal, é se seria possível permitir o acesso da sociedade às Notas Fiscais Eletrônicas de compras públicas, que hoje se encontram dispersas pelos mais diversos órgãos e entidades da administração pública. Essa questão pode ser desdobrada em outras duas: (i) por que franquear acesso às notas fiscais das compras públicas? E (ii) qual a melhor maneira de viabilizar a disponibilização desses dados?

3 - POR QUE DIVULGAR AS NOTAS FISCAIS DE COMPRAS PÚBLICAS?

O Portal da Transparência do Estado de São Paulo disponibiliza um imenso volume de informações a respeito das receitas e gastos da administração pública, permitindo a qualquer interessado acompanhar de forma sempre atualizada a execução do orçamento estadual. São igualmente públicas as licitações promovidas em âmbito estadual, bem como os contratos que delas resultam. Diante dessa abundância de informações, seria



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

pertinente perguntar: o que a disponibilização das notas fiscais acrescenta à transparência pública e ao controle social?

Para responder a essa pergunta, destaco as duas principais ferramentas disponíveis atualmente para o controle social dos gastos públicos. Em primeiro lugar, quem quiser saber detalhes sobre a alocação de recursos públicos pode utilizar como fonte a execução orçamentária, disponível de forma atualizada no Portal da Transparência. Como segunda alternativa, o interessado pode recorrer aos contratos administrativos celebrados, os quais também podem ser visualizados no Portal.

Quando comparada com essas duas fontes de consulta, parece-me que a divulgação das notas fiscais apresenta vantagens comparativas significativas. A divulgação da execução orçamentária, por exemplo, reúne os gastos em categorias mais ou menos abrangentes, ao passo que a nota fiscal detalha os gastos até o nível da unidade adquirida. Assim, enquanto o Portal da Transparência permitiria talvez descobrir quanto foi gasto na compra de medicamentos em determinado período, o acesso às notas fiscais admite um grau muito maior de detalhamento, indicando inclusive quais medicamentos foram comprados e por quais valores unitários.

Os contratos administrativos, por seu turno, possuem um grau maior de detalhamento, trazendo as informações relativas ao valor a ser pago, bem como as quantidades envolvidas em cada transação. Nos contratos, contudo, as informações encontram-se organizadas de forma não padronizada, o que dificulta sua reunião em uma mesma base de dados e, conseqüentemente, o desenvolvimento de trabalhos comparativos. Já as Notas Fiscais Eletrônicas são padronizadas em todo o Brasil, o que permite a comparação de gastos não apenas no âmbito de uma mesma Unidade da Federação, mas também entre entes distintos. Além disso, vale lembrar que a assinatura do contrato nem sempre determina o gasto público, uma vez que há a possibilidade de aditamentos ou mesmo inadimplemento. Nesse sentido, as notas fiscais são fonte mais fidedigna, por retratarem a transação efetivamente realizada.

Imagine-se um estudo, por exemplo, que pretenda identificar os valores pagos por unidade de determinado medicamento em diversos hospitais da rede pública. As duas fontes antes mencionadas – execução orçamentária e contratos administrativos –, ainda que úteis, dificilmente apresentariam as condições necessárias para um levantamento dessa natureza. Ressalte-se que pesquisas desse tipo, para além de robustecer o controle social,



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO**

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

são úteis à própria eficiência administrativa, na medida em que permitem diagnosticar e corrigir deficiências na gestão administrativa.

4 - COMO VIABILIZAR O ACESSO ÀS NOTAS FISCAIS?

Caso a divulgação das Notas Fiscais Eletrônicas seja avaliada como medida necessária para a promoção da transparência pública, haverá que se estudar a melhor maneira de executar essa disponibilização dos dados.

Atualmente, como já explicado, a Secretaria da Fazenda já possui as NF-e reunidas em suas bases de dados. No entanto, está impossibilitada de divulgá-los diretamente ao interessado, em razão do sigilo fiscal imposto pelo artigo 198 do Código Tributário Nacional. Cabe questionar, contudo, se essa vedação aplica-se apenas à disponibilização *direta* ao solicitante. Seria possível pensar em um fornecimento indireto? Para tanto, seria possível que os próprios órgãos compradores, na qualidade de parte da transação comercial que originou a nota fiscal, solicitassem à Fazenda acesso às NF-e emitidas contra seus respectivos CNPJs. Uma vez reunidas as notas fiscais, o órgão público responsável pela aquisição dos bens poderia disponibilizar os documentos.

Caso esse fornecimento indireto seja inviável, haveria outras possibilidades, como a utilização de programas de computador para levantamento das Notas Fiscais emitidas ou ainda a criação de procedimentos de controle dos DANFES. De todo modo, parece-me que a viabilização prática da divulgação é um tópico que pode ser deixado para um momento posterior, caso realmente se verifique de interesse público a publicação desses documentos.

5 - CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

A meu ver, a divulgação das notas fiscais afigura-se como medida positiva, que permitiria a produção de conhecimentos extremamente úteis, tanto para a sociedade quanto para a própria administração pública.

Para confirmar essa conclusão, no entanto, é imprescindível reunir mais informações, especialmente sobre outras ferramentas já existentes de monitoramento dos gastos públicos, as quais eventualmente podem tornar superficiais as vantagens que decorreriam da disponibilização das NF-e.



**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
OUVIDORIA GERAL DO ESTADO**

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por esse motivo, ante a necessidade de estudar com maior profundidade o complexo tema trazido à análise do Conselho, e reconhecendo os aparentes benefícios que poderiam decorrer de uma ação de transparência na área dos gastos públicos, **sugiro ao E. Conselho, salvo melhor juízo, a formação de um grupo de trabalho interno, preferencialmente com a participação dos representantes da Secretaria de Planejamento e Gestão e da Secretaria da Fazenda, para estudar a proposta de criação de mecanismo de consulta às notas fiscais de compras públicas.**

GUILHERME SIQUEIRA DE CARVALHO

Representante da Ouvidoria Geral do Estado

Secretaria de Governo