JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-001.065.13-60

INSPEÇÃO. PRODAM-SP. Exercícios de 2007 a 2012. Apuração dos resíduos dos valores contratuais não totalmente faturados. Inocorrência de subfaturamento. Conclusão acolhida. CONHECIDA. Votação unânime.

2.739ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

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 inspeção realizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, e, adotando os termos de seu relatório como razões de decidir, em acolher sua conclusão no sentido da inocorrência de subfaturamento dos serviços prestados pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam-SP S.A. aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo, no período compreendido entre os exercícios de 2007 e 2012, inclusive.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, quanto à ressalva relativa à não implantação do sistema de custos da empresa, em deixar de deliberar a respeito, eis que se trata de providência cujo cumprimento deverá ser avaliado em processo próprio, quando do julgamento das contas da Prodam, referente a 2012, exercício em que a medida foi determinada por este Tribunal.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de abril de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de inspeção realizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, deste Tribunal, na Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM-SP S/A, tendo por fim verificar a eventual ocorrência de subfaturamento dos serviços prestados por aquela empresa à Administração municipal, no período 2007/2012.

A averiguação em questão foi determinada por esta Corte no julgamento das contas da PRODAM relativas ao exercício de 2008, em atendimento a proposição do Nobre Conselheiro Roberto Braguim, motivada nos seguintes termos, consoante sua declaração de voto apresentada em separado:

"Quando do julgamento das contas da PRODAM relativas ao exercício financeiro de 2002 (...) apresentei declaração de voto, vencido, no sentido da não aprovação daquelas contas em função de prática utilizada por aquela empresa, consistente no oferecimento de descontos concedidos sem respaldo legal à sua maior contratante, no caso a Prefeitura de São Paulo.

Destaquei, na oportunidade, a posição da Subsecretaria de Fiscalização e Controle no sentido de que a prática poderia vir a configurar uma omissão de receita, o que levaria a possível litígio fiscal junto à Receita Federal.

No presente julgamento, vê-se a adoção de prática quase similar, apontada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, qual seja, o faturamento de serviços por valor menor do que o previsto em contrato.

Essa ação gera um saldo não pago dos serviços prestados que, segundo aquela Subsecretaria, tem sua cobertura por conta de valores remetidos à PRODAM para aumento de capital, por ordem de sua acionista majoritária." (DOC, 12/10/2012, p. 104).

No seu bem elaborado relatório de inspeção de fls. 27/36-v, a Coordenadoria II de SFC procurou, inicialmente, situar o problema, delineando os antecedentes que suscitaram a questão.

Assim é que, quando do exame das contas da empresa relativas a 2002, foi detectada a prática de concessão reiterada de descontos no faturamento dos serviços prestados à Administração, recorrente desde o exercício 1995, que, no entender dos auditores, poderia vir a caracterizar omissão de receita, com possíveis implicações junto à receita federal.

Com efeito, com as receitas deprimidas em função dessa política, a PRODAM passou a ter dificuldades para fechar seu caixa, utilizando compensatoriamente recursos destinados a aumento de capital recebidos do acionista majoritário e, ao mesmo tempo, maior cliente (Prefeitura), situação essa passível de enquadramento como simulação para efeito de evasão fiscal, eis que

poderia ser entendida como substituição deliberada de recursos tributáveis (receitas) por não tributáveis (aumento de capital).

Demais disso, a prática em questão fez com que a PRODAM incorresse em sucessivos prejuízos, culminando com uma perda de receita da ordem de R$ 99,7 milhões no período 1995/2002, segundo estimativa dos órgãos técnicos, montante equivalente a 96% dos prejuízos acumulados pela empresa até 31.12.2002.

Tais circunstâncias fizeram com que os auditores recomendassem, inicialmente, à PRODAM a formalização de consulta junto à Secretaria da Receita Federal, sobre eventuais implicações fiscais decorrentes da concessão sistemática de abatimentos à Prefeitura do Município de São Paulo, recomendação essa acolhida pelo Plenário na forma de determinação, expedida por ocasião do julgamento das contas da empresa relativas a 2002.

Posteriormente, nos autos do TC 1.176/10-89, que examinou as contas do exercício de 2009, os órgãos técnicos reformularam sua proposição, entendendo que a recomendação em apreço restou prejudicada, à vista dos esclarecimentos prestados pela empresa, negando peremptoriamente a prática de qualquer tipo de simulação e asseverando que, desde 2002, não mais são concedidos descontos aos clientes, além do fato de os abatimentos pregressos não terem sido objeto de questionamento pelo fisco, encontrando-se prescritos.

Quanto ao faturamento dos serviços por valor inferior aos custos, ocorrido nos exercícios de 2007 e 2008 e apontado na declaração de voto do Conselheiro Roberto Braguim como indicador da provável persistência da prática de concessão de descontos naqueles exercícios, os técnicos da Corte sintetizaram seus apontamentos nos seguintes termos: 1º) no caso de 2007, adotando-se as diretorias da empresa como centro de custos, verificou-se que algumas delas foram superavitárias (com faturamento superior aos custos) e outras, deficitárias; 2º) com relação a 2008, considerando os custos totais incorridos entre março e dezembro daquele exercício, estes superaram em 15% o faturamento obtido pela empresa no mesmo período.

Com base nessas constatações, os auditores recomendaram que a PRODAM implantasse um sistema de contabilidade de custos, de sorte a apurar o custo de cada um dos serviços prestados, o que ensejou a expedição de determinação a respeito no julgamento conjunto das contas daqueles exercícios, cujo acórdão foi publicado em outubro de 2012.

Situado o problema, os órgãos técnicos procederam às verificações propriamente ditas, procurando responder à indagação inicial que ensejou a inspeção, qual seja, se, no período 2007/2012, ocorreu subfaturamento dos serviços prestados pela PRODAM à Administração municipal e qual o tratamento dado pela empresa aos saldos dos valores contratuais não totalmente faturados.

Para tanto, analisaram, por amostragem, os contratos de prestação de serviços firmados pela PRODAM, no período em questão, com órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Município.

Com base no cotejo das medições mensais com o respectivo faturamento, bem como dos preços contratados com os cobrados, os auditores concluíram, em suma, que "os serviços executados foram faturados pelos preços unitários contratados (...) [sendo que] diferenças a menor [apuradas] nos valores dos faturamentos são decorrentes de arredondamento dos quantitativos medidos e não representam inconsistências relevantes, em termos de valor " (fls. 35).

Em outras palavras, não se constatou a ocorrência de subfaturamento, tanto em termos de preço (os preços contratuais foram aplicados, sem qualquer abatimento), quanto em quantidade (os serviços medidos foram faturados).

A reforçar a presunção de maior exatidão dos quantitativos medidos, os auditores aduziram o fato de que, diferentemente do que ocorrera até 2002, quando a empresa celebrava um contrato único para atendimento de todos os órgãos da Administração, com medição e faturamento centralizados na Secretaria de Finanças, nos exercícios em análise (2007 a 2012) a PRODAM já passara a firmar ajustes específicos com cada órgão em particular, o que "permitiu melhor controle da execução, pois a aprovação da medição é realizada junto a cada órgão contratante" (fls. 31-v).

Quanto aos preços contratuais, ressalvaram os auditores a impossibilidade de questionar seu mérito, tendo em vista não dispor a empresa de um sistema de contabilidade de custos que permita avaliar o custo individualizado dos serviços prestados, bem como a política de preços que vem sendo praticada. A respeito desse assunto, assinalaram os órgãos técnicos que a determinação expedida pelo Tribunal no sentido de que a PRODAM implante um sistema dessa natureza, expedida quando do julgamento das contas de 2007/2008, continua pendente de atendimento.

Com relação, por fim, à outra questão inerente à inspeção, qual seja, o tratamento dado aos resíduos dos valores contratuais não totalmente faturados, os auditores ressaltaram que, em função da sistemática em vigor, "sendo os contratos formalizados por valor estimado e o faturamento realizado com base na medição dos serviços prestados, eventuais saldos residuais referem-se a serviços não prestados e, portanto, não faturados" (fls. 31-v) – o que, em princípio, justificaria a informação prestada pela área financeira da empresa, segundo a qual não é adotada qualquer providência a respeito.

Tais constatações embasaram a conclusão geral da inspeção, expressa nos seguintes termos (fls. 34-v):

"*A apuração, abrangendo os exercícios de 2007 a 2012, não evidenciou a ocorrência de desconto disfarçado via subfaturamento dos serviços prestados pela PRODAM*."

Intimada das constatações e conclusões alcançadas no relatório de inspeção, a empresa manifestou-se sobre o que considerou como ressalva consignada pelos auditores, qual seja, o fato de a PRODAM ainda não ter implantado um sistema de custos.

Para tanto, encaminhou extensa documentação, anexada às fls. 47/97, dando conta de que, em continuidade ao projeto de gestão de custos, iniciado em 2011 com a contratação da Fundação Carlos Alberto Vanzolini, a qual finalizou um plano de ação para a empresa em dezembro de 2012, a PRODAM acabara de firmar novo ajuste com a referida fundação, tendo por objetivo o prosseguimento dos trabalhos.

Submetida a documentação acrescida pela empresa à apreciação dos técnicos do Tribunal, mantiveram os auditores os seus apontamentos (fls. 100/101).

Encaminhado o processo à Assessoria Jurídica de Controle Externo, ratificou aquele órgão técnico a conclusão da Coordenadoria II de SFC no sentido de não restar evidenciada a ocorrência de desconto disfarçado via subfaturamento dos serviços prestados pela PRODAM, no período 2007/2012 (fls. 104/106).

Encerrando a instrução processual, a Procuradoria da Fazenda Municipal manifestou-se pelo conhecimento da inspeção para fins de registro (fls.109).

É o relatório.

VOTO

Conheço da inspeção realizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal e, adotando os termos de seu relatório como razões de decidir, acolho sua conclusão no sentido da inocorrência de subfaturamento dos serviços prestados pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - PRODAM-SP S/A aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo, no período compreendido entre os exercícios de 2007 e 2012, inclusive.

Quanto à ressalva relativa à não implantação do sistema de custos da empresa, que estaria pendente, deixo de deliberar a respeito, eis que se trata de providência cujo cumprimento deverá ser avaliado em processo próprio,

quando do julgamento das contas da PRODAM referentes a 2012, exercício em que a medida foi determinada por este Tribunal.

É o voto.