TC 1.667/2002

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. TERMO ADITIVO. SF. Serviços em informática para o desenvolvimento institucional, modernização e a informatização. Gestão de Finanças. Módulo Financeiro do Sistema Aplicativo de Gestão Pública. SGP. REGULARES. Votação unânime.

3.003ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDSON SIMÕES – Revisor, após vista que lhe fora concedida na 2.820ª S.O., ocasião em que votou o Conselheiro JOÃO ANTONIO – Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regulares a execução do Contrato 003/2002 e o Termo de Aditamento 01/2003.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e o Conselheiro Substituto ALEXANDRE CORDEIRO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de setembro de 2018.

ROBERTO BRAGUIM
No exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata o TC 1.667/2002 de acompanhamento da execução do Contrato 003/2002, firmado entre a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico e o Instituto Curitiba de Informática – ICI, cujo objeto é a prestação de serviços de implementação do novo sistema orçamentário, financeiro e contábil do Município, no importe de R$ 5.760.000,00, e do Termo de Aditamento 01, que prorrogou o prazo por mais três meses, instituiu uma Comissão de Avaliação e Recebimento de Serviços e alterou a forma de pagamento.

O V. Acórdão proferido (fls. 509) decidiu, à unanimidade, pelo acolhimento, sob o aspecto formal, do Contrato 003/2002, bem como determinou à Auditoria o exame da sua execução.

A Auditoria apresentou sua manifestação (fls. 539/549), com os seguintes destaques:

Quanto ao Termo de Aditamento 01, regular com as ressalvas:

- Falta de publicação do Termo de Aditamento, com infringência ao artigo 26 da Lei Municipal 13.278/2002.

- Remessa eletrônica do SERI extemporânea, em desobediência ao artigo 2º, § 1º das Instruções 01 e 02 aprovadas pela Resolução 05/02.

- A assinatura do Termo de Adiamento, em 30.09.03, antes do parecer da Assessoria Jurídica das Finanças emitida em 31.10.03, em descumprimento ao artigo 38, parágrafo único da lei 8.666/93.

Quanto à execução contratual a Auditoria concluiu pela sua irregularidade, nos seguintes termos:

"A análise das principais cláusulas do Contrato SF 003/2002, firmado entre a PMSP e o INSTITUTO CURITIBA DE INFORMÁTICA – ICI, e Termo Aditivo 01/2003, no valor total de R$ 6.235.280,00, evidenciou que a execução do contrato foi irregular, em virtude da prestação de serviços sem amparo contratual, que deveriam ter sido justificados pela Administração e formalizados por meio de Termo Aditivo (observados os limites legais de acréscimo e supressão do objeto), em infringência ao artigo 65 da lei 8.666/93, concomitante à falta da transferência de tecnologia e da ausência da entrega de funcionalidades exigidas pela PMSP no Anexo I do contrato (itens 5 e 6).

Em resumo, houve uma compensação de parte dos serviços previstos no contrato por outros serviços, sendo que a execução do contrato SF 003/02 foi atestada e paga na sua integralidade.

Cumpre notar que não constam dos autos os Anexos que detalham as funcionalidades implementadas e não implementadas, os quais deveriam constituir parte integrante do Relatório da Comissão de Avaliação."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo apresentou seu arrazoado (fls. 552/556), em que acompanha o entendimento da Especializada quanto ao acolhimento excepcional do Termo de Aditamento e quanto à execução opinou pela irregularidade do ajuste, com o seguinte destaque:

"Quanto a Execução do Contrato 03/02 AUD (fls. 549) onde foram desenvolvidas outras funcionalidades além das contratadas, entendo que a formatação dada no contrato (preço global com pagamentos mensais desvinculados aos quantitativos executados) impede qualquer pagamento por esses eventuais serviços acrescido.

De outra parte, entendo que a citada execução contratual esta irregular pelo motivo da "falta de transparência de tecnologia e da ausência da entrega de funcionalidades exigidas pela PMSP no Anexo I do contrato."

Os interessados foram regularmente intimados (fls. 557).

O Secretário de Finanças à época, Sr. João Saad, apresentou sua defesa (fls. 575/577) dispondo, dentre outros, que formalizou o contrato, porém no período de execução não ocupava o cargo, além de não ser tarefa própria o acompanhamento direto da implementação do sistema; durante a sua gestão houve o pagamento das cinco primeiras parcelas, no importe total de R$ 560.000,00 (quinhentos e sessenta mil reais) seguindo rigorosamente os trâmites legais; requer a aprovação da execução no período em questão.

O Instituto Curitiba de Informática apresentou sua defesa (fls. 678/688) dispondo, dentre outros: tanto o contrato quanto o termo de aditamento tiveram a contemplação integral de seu objeto, devendo ambos serem acolhidos em sua totalidade; o instituto não demandará o município, uma vez que o objeto contratual foi integralmente cumprido; das 88 funcionalidades foram desenvolvidas 379, e o sistema NovoSeo está em condições de ser homologado por conter as características necessárias para tal; o ICI efetivamente disponibilizou os códigos-fonte e documentação pertinente ao Módulo Financeiro do SGP, que foram armazenados em servidores localizados e pertencentes à própria Secretaria de Finanças.

Em retorno às equipes de apoio desta Corte, não houve alteração quanto às conclusões anteriormente apresentadas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal apresentou suas argumentações (fls. 831/839) destacando a necessidade de intimação da Origem, bem como apresentando um rol de questionamentos necessários para composição da instrução processual.

Regularmente intimada a Origem apresentou suas argumentações junto às folhas (888/894) dispondo, dentre outros, os seguintes pontos de merecido destaque:

"No item 1.5 do Contrato está previsto que "Em virtude das constantes evoluções tecnológicas no mercado da informática e da telemática, o ICI, como entidade de tecnologia poderá implementar, a seu critério e a qualquer tempo, alterações técnicas na estrutura inicial do objeto contratado, buscando a melhor performance e a otimização de todos os aspectos técnicos do Sistema Integrado, desde que seja mantida a qualidade e a funcionalidade do Projeto e que tais inovações não gerem ônus para o Município. (...)

Há que se ressaltar que o sistema desenvolvido (NovoSEO), iniciou sua operação no exercício de 2003, sendo que até o exercício de 2010, foi responsável pela execução orçamentária, financeira e contábil do Município de São Paulo." (negritamos)

Em nova manifestação (fls. 940/942) a Especializada entendeu que as ponderações apresentadas não foram suficientes para alterar seu entendimento inaugural.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (fls. 945/948) manteve seu posicionamento.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 950/960) teceu argumentos sobre a regularidade da execução contratual e do Termo de Aditamento, e em tese alternativa requereu o acolhimento dos efeitos financeiros.

A Secretaria Geral (fls. 962/966) optou pelo acolhimento excepcional do Termo de Aditamento e, na esteira dos órgãos técnicos, pelo julgamento irregular da execução contratual.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento a execução do Contrato 003/2002, firmado entre a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico e o Instituto Curitiba de Informática – ICI, cujo objeto é a prestação de serviços de implementação do novo sistema orçamentário, financeiro e contábil do Município e do Termo de Aditamento 01, que prorrogou o prazo por mais três meses, instituiu uma Comissão de Avaliação e Recebimento de Serviços e alterou a forma de pagamento.

Destaque-se que o mencionado contrato foi julgado regular por este Tribunal, ocasião em que foi determinado o exame da execução contratual.

Quanto ao Termo de Aditamento 01, a Auditoria entendeu regular com as seguintes ressalvas:

- falta de publicação do Termo de Aditamento, com infringência ao artigo 26 da Lei Municipal 13.278/2002;

- remessa eletrônica extemporânea, em desobediência ao artigo 2º, § 1º das Instruções 01 e 02 aprovadas pela Resolução 05/02; e

- a assinatura do Termo de Adiamento, em 30.09.03, antes do parecer da Assessoria Jurídica das Finanças, emitido em 31.10.03, em descumprimento ao artigo 38, parágrafo único da lei 8.666/93.

Denota-se que as irregularidades apresentadas neste ponto do debate são passíveis de serem superadas, sem restar qualquer dificuldade interpretativa, sendo este o entendimento das equipes de apoio desta Corte de Contas.

Todavia, quanto à execução contratual, faz-se necessário apresentar pontualmente as questões abordadas nos autos.

Realização de serviço sem amparo contratual.

Neste ponto, a Auditoria atesta que houve a prestação de serviços sem amparo contratual, ante o desenvolvimento de outras funcionalidades sem a sua devida justificativa pela Administração e formalizados por meio de um termo de aditamento.

A discussão iniciou-se por meio da análise do relatório de recebimento emitido pela Comissão de Avaliação.

Neste relatório, constou a condição operacional e de execução do sistema, e que não houve a transferência efetiva da tecnologia, mas que esta falha restou superada ante a alocação de recursos para o desenvolvimento de outras funcionalidades.

O Instituto Curitiba de Informática destacou em sua defesa que das 88 (oitenta e oito) funcionalidades contratadas foram desenvolvidas 379 (trezentas e setenta e nove), e o sistema NovoSeo estava em condições de ser homologado por conter as características necessárias para sua regular execução, e que disponibilizou os códigos-fonte; além disso, a documentação pertinente ao Módulo Financeiro do SGP foi armazenada em servidores localizados e pertencentes à própria Secretaria de Finanças.

A Origem completou a informação com o seguinte destaque:

"No item 1.5 do Contrato está previsto que "Em virtude das constantes evoluções tecnológicas no mercado da informática e da telemática, o ICI, como entidade de tecnologia poderá implementar, a seu critério e a qualquer tempo, alterações técnicas na estrutura inicial do objeto contratado, buscando a melhor performance e a otimização de todos os aspectos técnicos do Sistema Integrado, desde que seja mantida a qualidade e a funcionalidade do Projeto e que tais inovações não gerem ônus para o Município. (...)

Há que se ressaltar que o sistema desenvolvido (NovoSeo), iniciou sua operação no exercício de 2003, sendo que até o exercício de 2010 foi responsável pela execução orçamentária, financeira e contábil do Município de São Paulo." (negritamos)

Destarte, em que pese a interpretação dada pela Auditoria, a própria Assessoria Jurídica de Controle Externo, neste ponto, concordou com a Origem:

"Especificamente com relação ao questionamento efetuado por AUD à fl. 549/verso, corroboro o entendimento de que a formação conferida ao ajuste impede eventual cobrança da contratada por serviços extraordinários, notadamente diante do fato de que o preço foi ajustado de forma global e desvinculada dos quantitativos unitários que compunham o objeto contratual." (grifamos)

Todavia, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, junto com a Auditoria, entendem que a execução contratual está irregular pela "falta de transferência de tecnologia e da ausência de funcionalidades exigidas pela PMSP no Anexo I do Contrato".

Conforme destacado, a Origem afirma que utilizou o sistema NovoSeo de forma integral, ampla e eficiente de 2003 até o exercício de 2010, sendo o programa responsável pela execução orçamentária, financeira e contábil.

Conforme descrito na cláusula 1.5 do Contrato, o objeto estava relacionado à evolução da tecnologia e sujeito a alterações de plano, desde que a funcionalidade final do programa fosse devidamente atingida.

Resta demonstrado nos autos e pelas informações prestadas pela Origem que o programa cumpriu sua meta de forma eficiente, ratificado com o laudo de entrega definitiva do objeto lavrado pela Comissão de Avaliação.

Assim, entendo superada a irregularidade quanto às funcionalidades exigidas pelo programa.

Quanto à transferência de tecnologia, a instalação do Código Fonte nas máquinas da Secretaria de Finanças, bem como a documentação

apresentada às folhas 814/817, são suficientes para ensejar uma intepretação com fundamento no princípio da eficiência, proporcionalidade e vinculação ao contrato.

Durante o tempo de utilização do sistema nenhum problema relacionado ao Código Fonte foi noticiado e não houve nenhum impeditivo quanto à exequibilidade do programa por parte da Origem, razão pela qual entendo que a irregularidade pode ser superada.

Diante do exposto, julgo REGULARES a execução do Contrato 003/2002 e o Termo de Aditamento 01, firmados entre a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico e o Instituto Curitiba de Informática – ICI.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos. (2.820ª S.O.)