Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/001836/2011
Interessada	-	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria do Governo Municipal)
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Verificar a consistência dos dados do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – Sigpec

3.199ª Sessão Ordinária

AUDITORIA EXTRAPLANO. INSPEÇÃO. SGM. Verificação da consistência dos dados do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências. SIGPEC. 1. Adotadas as medidas para sanar as irregularidades. CONHECIDAS. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

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 auditoria extraplano e da inspeção realizadas, bem como dos resultados nelas alcançados, para fins de registro, uma vez que atingiram suas finalidades, nos termos do que dispõe a Resolução 6/2000 desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, considerando a notícia de arquivamento da auditoria instaurada no âmbito da Controladoria Geral do Município, sob o fundamento de ter o Executivo adotado as medidas cabíveis para sanar as irregularidades apuradas nos procedimentos ora sob julgamento, no exercício da competência que lhe foi conferida pela Lei 15.764/2013, e posteriormente ampliada pelo Decreto Municipal 59.496/2020 (no escopo de prevenir e combater a corrupção na gestão municipal e garantir a defesa do patrimônio público), exaurindo a matéria, em deixar de fazer recomendação à Origem.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do Acórdão prolatado à Corregedoria Geral do Município, em resposta à solicitação constante nos autos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das formalidades legais.

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

Declarou-se impedido o Conselheiro DOMINGOS DISSEI, nos termos do artigo 177 do Regimento Interno desta Corte.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de fevereiro de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/lsr

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/001836/2011 – Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Secretaria do Governo Municipal) – Auditoria Extraplano – Verificar a consistência dos dados do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – SIGPEC (Ver parecer PFM no processo físico)

RELATÓRIO

Cuidam os autos de procedimento de Inspeção que se iniciou com a Auditoria Extraplano realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de verificar a consistência dos dados e o estágio de implantação dos módulos contemplados do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC), respectivamente.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle - SFC apresentou Relatório de Auditoria Extraplano[1], tendo concluído que:

> *"Diante da análise dos dados e de controles acima mencionados, verificamos que o Sistema SIGPEC apresentou falhas conforme exposto a seguir:*
>
> *4.1 – Existem importantes módulos e funcionalidades do sistema que ainda não foram implantados. (item 3.3).*
>
> *4.2 – Falta de controle dos usuários que não fizeram recadastramento de senha. Falta de controle para bloquear usuários que não acessam o sistema por um determinado período. Falta de melhor definição para senha padrão. (item 3.4).*
>
> *4.3 – Falta atualizar cadastro de funcionários (item 3.5).*
>
> *4.4 – Existem falhas de recadastramento dos funcionários (ativos, aposentados e pensionistas) e por consequência infringência aos Decretos nºs 45.690/2005 e 45.755/2005 e Portaria nº 142/SMG-G/2009 (item 3.6).*
>
> *4.5 – O cruzamento de informações entre o SISOBI e SIGPEC evidenciou 48 funcionários com óbito, mas que constam da folha de pagamento de Junho/2011. Constatamos ainda, 5 casos de recadastramento pós-óbito (item 3.7).*
>
> *4.6 – Existem falhas de controle para concessão de consignações para os funcionários, que contrariam o Decreto nº 49.425/2008. (item 3.8).*
>
> *RECOMENDAÇÕES*
>
> *Efetuamos as recomendações a seguir relacionadas, sem prejuízo de outras que a Origem entender necessárias:*
>
> *4.7 – Que os módulos e funcionalidades faltantes sejam implantados obedecendo a um cronograma de implantação de forma de utilizar todas as funcionalidades do sistema*

---

[1] Peças 01/03 (20/09/2011).

adquirido, buscando agilidade, precisão e transparência (item 3.3).

4.8 – Bloquear usuários que não acessam o sistema por um determinado período. Mudar o formato da senha padrão (item 3.4).
4.9 – Atualizar dados cadastrais vazios. (item 3.5).

4.10 – Melhorar o controle de recadastramento dos funcionários (ativos, aposentados e pensionistas) (item 3.6).

4.11 – Executar periodicamente o cruzamento de informações do SIGPEC com o SISOBI (item 3.7).
4.12 – Implementar controle para concessão de consignações para os funcionários. (item 3.8).

4.13 – Providenciar o levantamento dos valores e o ressarcimento aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente. (item 3.7).

4.14 – Justificar o pagamento de vários funcionários em uma única conta especial do Banco do Brasil, da qual, posteriormente, são transferidos para contas de outros bancos. (item 3.2 'Pesquisa de Contas-Correntes duplicadas')."

A Origem foi oficiada para ciência e manifestação acerca das infringências constatadas pelo Órgão Técnico e apresentou documentação que foi analisada pela Auditoria[2] que, à exceção das falhas de controle de concessão de consignações (que foram sanadas), reiterou suas conclusões anteriores.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu, às fls. 100, o conhecimento da auditoria realizada, para fins de registro.

Às fls. 101/101v, a SFC solicitou autorização para realizar inspeção com o objetivo de verificar o atual estágio de implantação dos módulos contemplados pelo SIGPEC. Após execução dos exames e junção dos documentos de fls. 113/349 e 351/356, apresentou o Relatório de Inspeção[3], tendo concluído:

"4.1 – Apesar do item do projeto 'Treinamento Total' do Contrato n° 06/2006 ter custado R$ 1.400.089,00, ou seja, 17,60% do total, não houve treinamento e capacitação suficientes para que os funcionários da Prodam e Sempla assumissem o controle integral do sistema Sigpec. Por essa razão Contrato n° CO 22.07/11, no valor de R$ 2.576.680,84, não seria necessário ou seria por um prazo e custo muito menores do que foi contratado. (item 3.3);

4.2 - Verificamos que 27,03% do sistema Sigpec está inoperante. Este percentual é significativo para um sistema que foi adquirido em 2006 e entrou em operação em julho de 2008. Os esforços com relação à implantação do sistema se deram especificamente às funcionalidades operacionais e de controle. Contudo, ainda não foram implantadas funcionalidades operacionais como recrutamento, seleção e concursos, Avaliação de Desempenho e muitas funções relacionadas à Saúde do Trabalhador. Todas elas de nível operacional e de controle.
Tão importante quanto as informações operacionais e de controle são as informações estratégicas e táticas que ainda não foram implantadas. O quadro de funcionários sob a

[2] Peça 46 (04/08/2020).
[3] Peça 05.

ótica tática ou estratégica é de grande importância aos gestores de RH. Informações valiosas como a demanda por especialidades nos órgãos PMSP, relação da quantidade de aposentados (visão de passado e futuro), necessidade de cursos e treinamentos não podem ser acessadas pelos gestores de RH pelo simples fato de que o sistema ainda não foi implantado totalmente.

Constata-se que as funcionalidades adquiridas demandavam uma determinada infraestrutura e a disponibilizada era insuficiente para suportar o sistema em sua totalidade. Desta forma houve falta de planejamento da licitação à execução do contrato do Sigpec. (item 3.5);

4.3 - Não há previsão para treinamento e capacitação para as funções de Gestão Tática, Estratégica e funções de Portal do Servidor e Gestão de RH. Estas funções são fundamentais a gestão de RH. (item 3.7);

4.4 – De todo o investimento do sistema Sigpec ainda há R$ 4.016.972,42 investidos que ainda não estão disponíveis para seus usuários. (item 3.8);

4.5 – Não há gerenciamento de configuração implantado. Este tipo de gerenciamento é fundamental para o controle das versões do sistema (item 3.10);".

A Origem e a Prodam foram oficiadas para ciência e manifestação acerca das irregularidades constatadas pelo Órgão Técnico e apresentaram documentação que foi analisada pela Auditoria[4] que, à exceção do item 4.5 (referente à ausência de gerenciamento de configuração), reiterou suas conclusões anteriores.

Em seguida, a PFM requereu o conhecimento e registro da Inspeção (fls. 472/475).

A Secretaria Geral apresentou manifestação[5] onde, considerando o caráter instrumental do feito, entendeu que os procedimentos de fiscalização realizados pelo Órgão Técnico se encontravam em condições de serem submetidos à apreciação.

Efetuada a redistribuição dos autos, nos termos do art. 100 do Regimento Interno desta Corte, o novo Relator designado determinou (fl. 486) a expedição de ofício à Secretaria Municipal de Gestão, com a finalidade de atualizar informações quanto aos itens apurados pela inspeção (fls. 69 v e 469), especificamente quanto à consistência dos dados e ao estágio de implantação dos módulos contemplados do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC), nestes termos (fl. 486):

"1ª – se o Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – SIGPEC, destinado ao processamento dos dados relativos à gestão servidores, ativos e inativos, da Administração Direta da Prefeitura do Município de São Paulo, está integralmente implantado e operante com as necessárias atualizações cadastrais e os devidos controles (senhas de acesso, óbitos, consignação etc); e

2ª – quais as medidas adotadas e respectivos resultados, visando obter dos responsáveis o ressarcimento dos pagamentos indevidos decorrentes da existência de 48 (quarenta e oito) funcionários com óbito, na folha de pagamento de Junho/2011, encaminhando os correspondentes documentos comprobatórios".

---

[4] Peças 07 e 08.
[5] Peças 09/10 (12/05/2015).

Em resposta, a Origem encaminhou as justificativas de fls. 493/539. Instada a se manifestar sobre o acrescido, a Coordenadoria II[6] considerou que não foram apresentados elementos capazes de alterar suas conclusões anteriores referentes aos Relatórios de Auditoria Extraplano e de Inspeção (fls. 98v e 470).

A Secretaria Municipal de Gestão (SMG) foi oficiada à fl. 545, para pronunciamento quanto às conclusões da Auditoria e questões pendentes. Em resposta, encaminhou a documentação de fls. 546/563, a qual, no entendimento da Especializada[7], não contém elementos suficientes para esclarecer os questionamentos de fl. 543.

Em sequência, o Conselheiro Relator determinou que fosse dada ciência à SMG acerca das conclusões da SFC, bem como do prazo regimental para manifestação satisfatória e conclusiva quanto aos itens (fl. 567):

> *"a) – comprovar que os módulos do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – SIGPEC, estão totalmente operantes, bem como comprovar que a Secretaria Municipal de Gestão tomou providências junto à PRODAM para solucionar 'a não implantação da estrutura dimensional do Banco de Dados, desenvolvida para a plataforma ORACLE-DISCOVERER', que estaria impedindo a operação do Portal do Gestor, conforme alegado por esta pasta; e*
>
> *b) – informar sobre as medidas adotadas e respectivos resultados, visando obter dos responsáveis o ressarcimento dos pagamentos indevidos decorrentes da existência de 48 (quarenta e oito) funcionários com óbito, na folha de pagamento de Junho/2011 (listagem anexa fls. 28/55 – em mídia digital), sendo que a Origem só informou a regularização de 5 (cinco) deles; encaminhar os correspondentes documentos comprobatórios".*

O referido despacho determinou ainda que a SMG fosse informada que cópia do ofício seria encaminhada à Corregedoria Geral do Município - CGM.

Além disso, o despacho também determinou que se oficiasse a Prodam, para se manifestar sobre as informações prestadas pela SMG:

> *"a) que todos os módulos que compõem o SIGPEC [Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências] estão operantes, a exceção do Portal do Gestor em decorrência da não implantação da estrutura dimensional do Banco de Dados, desenvolvida para a plataforma ORACLE-DISCOVERER;*
>
> *b) que até a presente data a PRODAM não apresentou formalmente os motivos pelos quais não disponibiliza o serviço, nem encaminhou nenhuma proposta alternativa para sua substituição".*

Em cumprimento à referida determinação, foram expedidos os ofícios de fls. 568/571.

A Prodam, em atendimento ao Ofício SSG-GAB nº 9896/2017, encaminhou seus esclarecimentos às fls. 580/588.

Considerando que a SMG deixou transcorrer *in albis* o prazo para atendimento do Ofício SSG-GAB nº 9895/2017, seus termos foram reiterados pelo Ofício SSG-GAB nº

---

[6] Peça 11.
[7] Peça 12 (23/05/2017).

22306/2017 (fls. 591/592), fixando prazo improrrogável para resposta. A Pasta, por meio do Ofício nº 374/SMG.G/2017, apresentou informações, conforme fls. 593/615.

A documentação apresentada foi analisada pela Auditoria[8], que concluiu:

"Após análise, considera-se que não foram apresentados novos elementos capazes de alterar as conclusões destacadas no Relatório de Auditoria Extraplano (fls. 67/71v), bem como os apontamentos do Relatório de Inspeção (fls. 357/368v), à exceção do apontamento 4.5[9], considerado sanado pela Auditoria na manifestação de fls. 467/470.

Ademais, conforme já destacado, restou incontroversa a necessidade de nova solução para continuidade e conclusão da implantação dos módulos do sistema Sigpec, diversa da plataforma ORACLE-DISCOVERER, por razões de descontinuidade do fornecimento do produto pela Oracle.

Quanto ao ponto, a Prodam informa que as tratativas em andamento com a SMG sugerem a implantação de Business Intelligence - BI em tecnologia Microsoft, como nova solução a ser adotada".

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o parecer da Auditoria, sob os seguintes fundamentos[10]:

"De minha parte, diante dos sucessivos e minudentes relatórios de AUD, onde as constatações são de ordens fáticas e técnicas, não restando nenhum questionamento jurídico, permito-me acompanhar suas conclusões conforme acima citadas.

Pelo exposto, entendo que a referida conclusão de Auditoria Extraplano ora em análise está em condições de ser submetida ao Excelentíssimo Conselheiro para conhecimento e deliberação".

A Procuradoria da Fazenda Municipal (fls. 630/632) requereu o conhecimento e registro da Auditoria Extraplano realizada, ante sua natureza adjetiva e instrumental. De maneira subsidiária, pleiteou o acolhimento e o registro dos esclarecimentos prestados pela Origem, no sentido da legalidade dos procedimentos examinados.

A Secretaria Geral apresentou manifestação[11], sob os seguintes fundamentos:

"Na esteira das manifestações precedentes e diante do caráter instrumental dos autos, entendo, s.m.j, que a Auditoria Extraplano encontra-se em condições de ser submetida à apreciação do N. Conselheiro Relator, para conhecimento e deliberação, nos termos do parágrafo único do art. 11 da Resolução nº 06/00 (redação conferida pelo art. 1º da Resolução nº 02/02). Com relação à Inspeção, entendo que o objetivo proposto foi cumprido e, nesse sentido, reúne condições de ser apreciadas pelo Nobre Relator, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem julgadas pertinentes".

Por fim, a Controladoria Geral encaminhou o Ofício n° 108/2021/CGM-G (eTCM 5140/2021), noticiando a abertura de procedimento de auditoria por ocasião do recebimento do Ofício encaminhado para conhecimento deste processado.

---

[8] Peça 13 (08/12/2017).
[9] Exceto também o item 4.6, considerado superado na manifestação de Peça 46.
[10] Peças 14/15 (28/05/2018).
[11] Peças 16/17 (05/11/2018).

É o Relatório.

VOTO

O relatório conclusivo da Auditoria, realizado em agosto de 2017, manteve os apontamentos de irregularidade na utilização do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – SIGPEC, referentes à realização de despesas desnecessárias com treinamentos, à inoperância do sistema com pendência de implantação de funcionalidades, à falta de controle dos usuários e de atualização de cadastro e recadastramento de funcionários (ativos, aposentados e pensionistas) e à ausência de cruzamento de informações com o SISOBI (Sistema de Registro de Óbitos), fato que evidenciou a existência de 48 (quarenta e oito) funcionários com óbito constantes da folha de pagamento de junho/2011 e de 5 (cinco) casos de recadastramento pós-óbito.

Em sua última manifestação, a Origem alegou que o Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências – SIGPEC se encontrava totalmente implantado e operante com as necessárias atualizações cadastrais e com os devidos controles (senhas de acesso, óbitos, consignação etc.).

No que diz respeito ao ressarcimento dos pagamentos indevidos, ressaltou que havia oficiado a Controladoria Geral do Município para adoção das medidas cabíveis.

Corroborando o alegado, a Controladoria do Município apresentou cópia do relatório de procedimento de auditoria por ela instaurado.

Destacam-se da referida auditoria a informação de que foram identificados os servidores falecidos em favor dos quais foram depositados vencimentos e/ou proventos, as datas em que ocorreram os respectivos óbitos e as providências adotadas visando o ressarcimento dos valores pagos indevidamente (página 28 da peça 22).

E que a causa da infringência teria sido o atraso no envio da informação dos falecimentos às unidades de recursos humanos, ocorridos no período de janeiro a junho de 2011.

Também há notícia de abertura de processos de cobrança visando o ressarcimento ao erário, com amparo no que preceitua o Decreto nº 48.138/2007, que regulamentou os artigos 96 e 97 da Lei nº 8.989/1979.

De outra parte, há nos autos do aludido procedimento instaurado na Controladoria relação das providências adotadas pelas unidades de origem dos servidores falecidos com vistas à reposição dos valores creditados indevidamente, indicando que, na maior parte das ocorrências, já havia sido processado estorno ou quitação total / parcial do débito e que nas situações em que a cobrança pela via administrativa se revelou infrutífera houve a inscrição do débito na dívida ativa ou propositura de ação judicial.

Ademais, há informação de que apenas nos casos em que a continuidade da cobrança não se mostrou possível, por revelar-se antieconômica, ou em razão da falta de identificação do sujeito passivo, foi autorizada a não interposição de ação judicial, nos termos do que permite a legislação.

Por fim, consta informação de que a Administração Municipal passou a ter maior controle a respeito do falecimento de servidores e aposentados e pensionistas quando começou a ser feito o cruzamento de dados entre o SIGPEC (Sistema Integrado de Gestão de Pessoas e Competências) e o SISOB (Sistema de Registro de Óbitos) – já implementado.

Diante disso, a Controladoria arquivou o procedimento lá instaurado, entendendo que as unidades responsáveis adotaram as medidas cabíveis objetivando ressarcir os prejuízos causados aos cofres públicos decorrentes da indevida continuidade do pagamento de vencimentos e/ou proventos após o óbito de servidores.

Ante o exposto, com amparo nos pareceres unânimes da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, e tendo em vista **a natureza instrumental dos procedimentos de fiscalização em questão**, **CONHEÇO** da **AUDITORIA EXTRAPLANO** e da **INSPEÇÃO** realizadas, bem como dos resultados nelas alcançados, para fins de registro, uma vez que atingiram suas finalidades nos termos do que dispõe a Resolução 6/2000 deste Tribunal.

Considerando a notícia de **arquivamento da auditoria** instaurada no âmbito da Controladoria Geral do Município, sob o fundamento de ter o Executivo adotado as medidas cabíveis para sanar as irregularidades apuradas nos procedimentos ora sob julgamento, no exercício da competência que lhe foi conferida pela Lei nº 15.764/2013, e posteriormente ampliada pelo Decreto Municipal 59.496/2020, no escopo de prevenir e combater a corrupção na gestão municipal e garantir a defesa do patrimônio público, exaurindo a matéria, **deixo de fazer recomendação à Origem**.

Encaminhe-se cópia do Acórdão prolatado à Corregedoria Geral do Município em resposta à solicitação constante nos autos.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de fevereiro de 2022.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator