



TC 3.122/2013

AUDITORIA EXTRAPLANO. SMG. Avaliação da adequação dos controles. e-Consig. Ausência de indicação da existência de ligação entre a empresa e o Banco Bonsucesso. CONHECIDA. Votação unânime. DETERMINAÇÃO de apuração de responsabilidade e ressarcimento do prejuízo ao erário. Votação por maioria.

3.053ª 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 auditoria extraplanos para fins de registro.

ACORDAM, ademais, por maioria, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, com voto proferido em separado, e ROBERTO BRAGUIM, votando o Conselheiro Presidente JOÃO ANTONIO para efeito de desempate, nos termos do artigo 14, alínea "h", da Lei Municipal 9.167/80, combinado com o artigo 26, inciso IX, alínea "a", do Regimento Interno desta Corte, em determinar à Prodam para que proceda à apuração:

a) de responsabilidade dos servidores que não deram o devido cumprimento ao Convênio de Cooperação Técnica 002/SGP.G/04 e ao Contrato CO-07.06/11, em relação ao descumprimento da obrigação de realizar a transferência de tecnologia;

b) o valor a ser restituído ao erário, em virtude do não cumprimento das avenças mencionadas, no tocante à transferência de tecnologia, tendo em vista o caráter oneroso do Contrato CO-07.06/11.

Vencidos os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator e EDSON SIMÕES, que determinaram expedição de ofício à Origem, à Câmara Municipal e à Prodam.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Relator, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.



Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 14 de agosto de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente, com voto.

MAURÍCIO FARIA
Conselheiro Revisor, prolator do voto da corrente vencedora, designado para redigir o Acórdão, nos termos do § 7º do artigo 136 do Regimento Interno desta Corte.

RELATÓRIO

Inicia os presentes autos Ofício da Câmara Municipal de São Paulo, datado de setembro de 2013, subscrito pelo então Presidente, Vereador José Américo, solicitando a esta Corte que informasse acerca da existência de alguma investigação sobre o sistema eletrônico de consignação com desconto em folha de pagamento dos servidores públicos municipais, em atenção a requerimento formulado pela Vereadora Sandra Tadeu.

Aludido requerimento, consoante se depreende dos documentos iniciais juntados aos autos, foi apresentado pelo Edil à Subcomissão de Justiça, criada no âmbito da Câmara, no intuito de "averiguar a ligação entre a empresa Zetrasoft e o Banco Bonsucesso, e eventuais prejuízos causados aos Servidores Públicos Municipais".

Após pesquisa revelando a inexistência, nesta Corte, de processo versando especificamente sobre o referido Sistema Eletrônico de Consignação (e-Consig), foi determinado à Subsecretaria de Fiscalização e Controle realização de auditoria, com vistas a esclarecer o assunto.

A Auditoria apontou, em síntese, que o e-Consig é um sistema eletrônico de controle das consignações dos servidores da Prefeitura do Município de São Paulo, com desconto em folha de pagamento, cedido à Prefeitura por força do Convênio 002/SGP.G/04, firmado com a Associação Brasileira de Bancos – ABBC, tendo como anuentes a Companhia de Processamento de Dados – Prodam e a Zetrasoft Informática Ltda.

Ressaltou que, além da cessão do Sistema, referido convênio abrangeu também os serviços de implantação, suporte e treinamento aos usuários, bem como a cessão dos códigos-fonte (programas que compõem o sistema), banco de dados e computadores necessários à implantação e execução do sistema.



Restou previsto, também, conforme apontado pela Auditoria, a transferência de tecnologia, ou seja, o treinamento dos profissionais de informática da Prodam para que esta se tornasse capaz de administrar o sistema.

Ainda de acordo com o relatório da Auditoria, após o término de vigência do aludido convênio, a Prodam celebrou diretamente com a Zetrasoft o Contrato CO-07.06/11, para suporte e manutenção do sistema e-Consig, tendo como justificativa a absorção do conhecimento do sistema pelas equipes técnicas da Prodam, o que levou a Auditoria a apontar que não houve a transferência do conhecimento do sistema, consoante estava previsto no Convênio com a ABBC.

Apontou, também, o Órgão Auditor, ter verificado que a documentação do sistema estava desatualizada e, em grande parte, inexistente, além de aduzir que o valor do Contrato firmado com a Zetrasoft e seus aditamentos (R\$ 1.068.864,67) poderia ter sido menor caso tivesse ocorrido a absorção da tecnologia do sistema e-Consig pelos profissionais da Prodam.

No que diz respeito aos Termos de Aditamento, registrou ter havido erro de cálculo relativamente ao acréscimo de valor tratado no Termo de Aditivo 09.09/13, elevando o valor das parcelas para R\$ 34.000,00, quando o correto seria R\$ 32.566,80.

Na sequência, a Auditoria fez um relato acerca dos processos e funções do Sistema, registrando que uma de suas principais funções é controlar os empréstimos pessoais consignados dos servidores da PMSP, sendo certo que, de conformidade com a legislação de regência da matéria, qualquer consignatária poderia, por intermédio de convênio, efetuar empréstimos pessoais aos servidores da PMSP.

Porém, o Decreto 51.198/2010, de 22.01.2010, veio a restringir a participação das consignatárias ao definir que consignações facultativas, na qualificação de empréstimos pessoais, somente poderiam ser feitas no Banco do Brasil. Tal restrição vigorou até o advento do Decreto 53.671/12, a partir do qual voltou a haver pluralidade de consignatárias.

Ressaltou ainda a Especializada que, até a edição do Decreto 51.198/2010, o valor do custeio do processo era de 2% sobre o valor do repasse à consignatária, ou seja, quando ocorria o desconto em folha de pagamento do servidor público, 2% era retido pela Prefeitura e 98% repassado à consignatária, sendo que a partir do citado Decreto esse valor de custeio deixou de existir.

No entanto, por meio do Decreto 54.026/2013 restou definido que o custeio de processamento decorrente de empréstimos pessoais seria entre 2 a 2,5% (dois a dois e meio por cento).



O Relatório da Auditoria prossegue apontando que para o período de janeiro de 2014 o valor bruto do repasse foi de R\$ 72.808.325,71, sendo que, destes, R\$ 1.260.824,99 correspondia ao custeio de processamento.

Há, ainda, o registro de ter sido constatado o total de 113 (cento e treze) consignatárias do e-Consig, das quais 55 (cinquenta e cinco) ativas, ou seja, em condições de realizar uma operação de empréstimo consignado com o servidor da PMSP. Referidas consignatárias estão devidamente arroladas no relatório da Auditoria.

Pontuou, também, a Auditoria, que após a publicação do Decreto Municipal 51.198/2010, restringindo os empréstimos consignados ao Banco do Brasil, o Banco Bonsucesso S.A., arrolado entre aqueles aptos a realizar empréstimos consignados aos servidores, teve empréstimos consignados decrescentes, tanto em quantidade como em valores, conforme planilha que integra o Relatório de Auditoria.

Por fim, o Órgão Auditor concluiu quanto ao Sistema e-Consig o que segue:

1 – houve descumprimento ao contido no item 1.2 do Convênio 002/SGP.G/04 e na justificativa do Contrato CO-07.06/11, pela inexistência de transferência de tecnologia;

2 – houve erro no cálculo do ajuste do Termo Aditivo CO/TA-09.09/13. O aumento de 16,31% deveria incidir sobre R\$ 28.000,00, que é o valor das parcelas do Termo Aditivo CO/TA-06.06/13. Desta forma o valor das parcelas deveria ser R\$ 32.566,80. No entanto, o valor das parcelas que foi efetivamente aditado foi de R\$ 34.000,00;

3 – o Banco Bonsucesso participa do e-Consig com empréstimos realizados anteriormente à publicação do Decreto Municipal 51.198/10, de 22.01.10, não sendo detectados empréstimos após o novo Convênio em 30.12.13;

4 – Não foram juntadas nos autos nem localizadas evidências que indiquem a existência de ligação entre a empresa Zetrasoft e o Banco Bonsucesso e eventuais prejuízos causados aos servidores públicos municipais.

Instada a se manifestar, a PRODAM ofereceu esclarecimentos acerca dos apontamentos relativos aos itens 1 e 2, aduzindo que em Dezembro de 2012 iniciou tratativas com a empresa Zetrasoft no sentido de providenciar a transferência de tecnologia e o conhecimento do sistema e-Consig.

Entretanto, a documentação não estava completa, os códigos-fonte não estavam atualizados e faltava aderência à metodologia utilizada



pela Prodam. Informou que esperaram a implantação de uma nova versão do sistema para iniciar o processo de transferência de tecnologia.

Após a implantação de uma nova versão do sistema, em Maio de 2012, a Zetrasoft solicitou tempo para a atualização da documentação, pois se encontrava em um processo de certificação ISO/IEC 27001:2005 e que, após a certificação, foram retomadas as tratativas para a atualização da documentação, mas foram interrompidas devido a uma solicitação de mudança requisitada por SEMPLA.

Alegou também que a SEMPLA retomou as negociações com a ABBC – Associação Brasileira de Bancos para a assinatura de um novo convênio, no qual a ABBC assumiria a responsabilidade pela manutenção do e-Consig, o que permitirá o cancelamento do contrato com a empresa Zetrasoft e, com isso, não haverá necessidade de a Prodam assumir a tecnologia do sistema.

Quanto ao apontamento de que houve erro no cálculo do ajuste do Termo Aditivo CO-TA-09.09/13, a Prodam afirmou que houve um equívoco por parte da equipe de Auditoria e explicou que para o período de 14.09.2013 a 13.10.2013 o valor da parcela após o aditamento era de R\$ 30.816,67 e que para as 8 parcelas restantes o valor de cada parcela era de R\$ 34.500,00, perfazendo um total acrescido de R\$ 54.816,67, o que representa 16,31% do valor do contrato.

Por fim, a Auditoria considerou sanado o apontamento constante do item 1, mantendo, no entanto, sua conclusão quanto ao descumprimento do convênio com a ABBC, deixando de acolher os argumentos de defesa apresentados pela Prodam, no sentido de que fatos supervenientes e imprevisíveis, que não lhe eram imputáveis, tornaram tal providência totalmente desnecessária.

Ressalte-se que a Prodam voltou a se manifestar sobre a referida transferência de tecnologia, trazendo aos autos a informação de que a Secretaria Municipal de Gestão (anteriormente SEMPLA) celebrou em 2014 novo convênio com a ABBC, ato que inviabilizou a transferência de tecnologia anteriormente pactuada, pois ficou esta encarregada da manutenção e do suporte técnico ao Sistema de Gestão de Margem Consignável, e-Consig.

A Auditoria desta Corte, no entanto, entendeu que os argumentos oferecidos não eram suficientes para sanar o apontamento, pois não houve transferência de tecnologia da contratada para a Prodam, contrariando o contido no Convênio de 2004 e na justificativa do Contrato entre a Prodam e a Zetrasoft.

A AJCE acompanhou integralmente o entendimento da SFC.

A Procuradoria de Fazenda Municipal, lastreada nas informações e esclarecimentos oferecidos pela Origem, entendeu inexistir



irregularidade, manifestando-se, ao final, no sentido de que a presente auditoria alcançou seus objetivos, razão pela qual requer seja ela conhecida e registrada.

A SG, por seu turno, entendeu que a presente Auditoria alcançou os objetivos traçados, observando que, conforme Relatório, não há evidências que indiquem a existência de ligação entre a empresa Zetrasoft Informática Ltda. e o Banco Bonsucesso, nem foram apurados prejuízos aos cofres públicos.

É o relatório.

VOTO

1 – Após discorrer sobre o Sistema e-Consig e oferecer relatório circunstanciado sobre o seu funcionamento, o Órgão Auditor desta Corte não localizou evidências que indiquem a existência de ligação entre a empresa Zetrasoft e o Banco Bonsucesso, e eventuais prejuízos causados aos servidores públicos municipais, motivo pelo qual conheço da Auditoria Extraplano realizada, para fins de registro.

2 – De outra parte, no que tange aos achados da Auditoria, apesar das justificativas e esclarecimentos oferecidos pela Prodam, restou evidenciado que houve desatendimento de previsão contida no Convênio de Cooperação Técnica firmado em 2004, entre a Prefeitura e a Associação Brasileira de Bancos – ABBC, tendo como anuentes a Prodam e a empresa Zetrasoft Informática Ltda., e que viabilizou a cessão do sistema à Prefeitura, eis que, findo o convênio, não houve a constatação da transferência do conhecimento do sistema aos dos funcionários da Prodam.

3 – Como apontado pela Auditoria, caso tivesse ocorrido a transferência de tecnologia, o valor do contrato firmado posteriormente entre a Prodam e a Zetrasoft para suporte e manutenção do sistema e-Consig possivelmente poderia ter sido menor, gerando economia ao erário.

5 – Diante do exposto, determino a remessa de cópia deste voto e do Acórdão a ser produzido à Prodam, à Secretaria Municipal de Gestão, bem como à Egrégia Câmara Municipal, em atenção ao requerimento inicial.

É como voto.

VOTO EM SEPARADO proferido pelo Conselheiro Maurício Faria

Em relação ao tema suscitado pelos nobres E dis no ofício encaminhado, os Órgãos Técnicos deste Tribunal não encontraram evidências de ligação entre a empresa Zetrasoft e o Banco Bonsucesso ou de eventuais prejuízos causados aos servidores públicos.



Todavia, não se pode passar ao largo da questão da transferência de tecnologia ou, melhor dizendo, da não transferência.

O Relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle informa que foi celebrado em 2004 o Convênio de Cooperação Técnica 002/SGP.G/04 entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Associação Brasileira de Bancos – ABBC, tendo como anuentes a Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo – Prodam e Zetrasoft Informática Ltda., cujo objeto consistia na "cooperação técnica entre as partes, visando à implantação do 'e-Consig – Sistema Digital de Consignações'", com vigência de 5 anos.

O referido Convênio abrangia também cessão dos códigos-fonte (programas que compõem o sistema), banco de dados e computadores necessários para a implantação e execução do sistema e, ainda, o treinamento dos profissionais da Prodam para que esta se tornasse capaz de administrar o sistema, de acordo com o item 1.2 do referido Convênio, resultando, assim, na pretendida transferência de tecnologia.

Entretanto, a transferência de tecnologia não ocorreu durante o prazo de cinco anos de vigência do referido Convênio de Cooperação Técnica.

Extinto o Convênio, a Prodam celebrou diretamente com a Zetrasoft o Contrato CO-07.06/11, por inexigibilidade de licitação, para suporte e manutenção do Sistema e-Consig, contrato este que sofreu diversos aditamentos, inclusive prorrogações, totalizando 36 meses.

Conforme se infere do "Termo de Referência para Contratação de Empresa Especializada para o Sistema e-Consig", constante das fls. 155 dos autos, que a justificativa para a referida contratação – recorde-se, por inexigibilidade de licitação – é justamente permitir à Prodam a absorção do conhecimento do sistema:

"5. – Justificativa Para que a execução do sistema e-Consig pela PMSP não sofra dissolução de continuidade, até que as equipes técnicas da Prodam possam absorver o conhecimento do sistema." (destaques nossos)

Observa-se que durante os cinco anos de vigência do Convênio de Cooperação Técnica – que, ressalte-se, não implicava qualquer custo para os cofres públicos – a transferência de tecnologia não foi efetivada, justificando, assim, a necessidade de contratação de terceiro para a gestão e manutenção do sistema e, ainda, maior prazo para absorção do conhecimento do sistema. Todavia, essa contratação, ao contrário do Convênio de Cooperação, gerou custos para o Erário (R\$ 336.000,00 por ano, durante 3 anos).



Ocorre que nem mesmo na vigência do novo Contrato a transferência de tecnologia foi efetivada, como se verifica da manifestação da Auditoria acerca da manifestação da Prodam no presente TC (datada de 11 de julho de 2014).

Observa-se, portanto, que não foram tomadas providências no sentido de efetivar a transferência da tecnologia enquanto se entendia que esta poderia ser importante para aparelhar de capacidade técnica a Administração Pública para, ao final de 10 anos entre convênio, contrato e termos aditivos, sem qualquer providência efetiva, se concluir que não haveria mais necessidade da Prodam assumir a tecnologia do sistema.

Mostra-se evidente, desse modo, a negligência, sobretudo da Prodam, em dar cumprimento às obrigações previstas expressamente no convênio e à própria razão de ser do contrato que, em última análise, gerou despesas para a Administração.

Em face disso, voto pelo CONHECIMENTO e REGISTRO da AUDITORIA EXTRAPLANO, sugerindo ao Nobre Relator à expedição de determinação à Prodam para que proceda à apuração:

a) de responsabilidade dos servidores que não deram o devido cumprimento ao Convênio de Cooperação Técnica 002/SGP.G/04 e ao Contrato CO-07.06/11, em relação ao descumprimento da obrigação de realizar a transferência de tecnologia;

b) o valor a ser restituído ao Erário, em virtude do não cumprimento das avenças mencionadas, no tocante à transferência de tecnologia, tendo em vista o caráter oneroso do Contrato CO-07.06/11.