



Acórdão 01782/2019-1 - 1ª Câmara

Processo: 08829/2019-2

Classificação: Controle Externo > Fiscalização > Omissão

UG: FMASSM - Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus

Relator: Marco Antônio da Silva

Responsável: MARINALVA BROEDEL MACHADO DE ALMEIDA

CONTROLE EXTERNO – OMISSÃO NA REMESSA DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS MENSAIS – DEIXAR DE COMINAR MULTA – ARQUIVAR – SUGERIR AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS A FORMALIZAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO PARA TRATAR DOS FATOS NARRADOS NO PARECER VISTA APRESENTADO.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Cuidam os presentes autos de Omissão no Encaminhamento dos Arquivos das Prestações de Contas Mensais – Cidades WEB, referente aos meses 01, 02, 03 e 04/2019, do Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus, sob a responsabilidade da Sra. **Marinalva Broedel Machado de Almeida**, gestora.

Consta dos autos que a responsável fora notificada eletronicamente - **Termo de Notificação Eletrônico 3557/2019**, porém, não apresentou resposta.

A área técnica, através do NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia, nos termos da **Manifestação Técnica 05760/2019-2**, em razão da referida omissão sugeriu a aplicação de multa à responsável.

O Ministério Público Especial de Contas, nos termos do **Parecer 02370/2019-1**, da lavra do douto Procurador, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, em consonância com a área técnica, pugnou no mesmo sentido.

Considerando a documentação contida nos autos, que comprova ter a gestora encaminhado solicitação de prorrogação de prazo (30 dias), em 14/3/2019, antes da autuação deste processo, em relação aos meses 12, 13 e 14/2018, bem como 01 e 02/2019, justificando a ocorrência de ataque ao sistema contábil e financeiro do Fundo pelo vírus "Ransomware Globeimposter 3.0", o que foi deferido pelo Eminentíssimo Conselheiro Rodrigo Coelho (relator de 2018) em 18/3/2019, conforme Protocolo 3570/2019-7 – DOE-TCEES de 21/3/2019, e, ainda, que em 17/6/2019 a gestora encaminhou as mesmas justificativas, informando que as prestações de contas em tela foram homologadas em 4/6 (01), 5/6 (02 e 03) e 10/6/2019 (04), foram os autos encaminhado à área técnica para manifestação conclusiva.

A área técnica, através do NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia, nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 3993/2019-9**, sugeriu a aplicação de multa à agente responsável, com arquivamento do feito após o trânsito em julgado.

O Ministério Público Especial de Contas, nos termos do **Parecer 04771/2019-9**, da lavra do douto Procurador, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, em consonância com a área técnica, pugnou no mesmo sentido.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado, na forma do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

É o sucinto relatório.

V O T O C O M P L E M E N T A R

Tendo sido formalizado processo relativo à Omissão no Encaminhamento dos Arquivos das Prestações de Contas Mensais – Cidades WEB, referente aos meses 01, 02, 03 e 04/2019, do Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus, em comento, necessário é sua análise para posterior julgamento, em razão da documentação que lhe deu suporte.

1. CONSIDERAÇÕES DE FATO E DE DIREITO:

Da análise dos autos, constato que a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas opinaram pela aplicação de multa à agente responsável.

Assim, transcreve-se os termos da ITC 03993/2019-9, *verbis*:

[...]

4. DO ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõem-se refutar as alegações de defesa e, considerando que a gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus remeteu a esta Corte de Contas, de maneira extemporânea, a Prestação de Contas Mensal dos meses 01, 02, 03 e 04 de 2019; que o inciso VIII, do artigo 135 da LC 621/2012 trata do não envio ou envio fora do prazo de documentos e/ou informações que compõem a prestação de contas, sem estabelecer lapso temporal de tolerância ao atraso; que os argumentos apresentados pela responsável como justificativa para o descumprimento do prazo no envio dos dados não indicam a ocorrência de motivo de força maior inevitável e imprevisível apto a afastar sua responsabilidade pelo descumprimento de determinação desta Corte de Contas:

SUGERE-SE:

1) A aplicação de multa ao Sr. MARINALVA BROEDEL MACHADO DE ALMEIDA, a ser dosada pelo relator, nos termos do art. 135, inciso VIII, na forma do § 4º do mesmo artigo, da Lei Complementar 621/2012, c/c art. 389, inciso VIII, na forma do § 1º do Regimento Interno do TCEES (aprovado pela Resolução TC 261/2013).

2) O arquivamento dos autos, após esgotados os procedimentos relacionados à cobrança da multa indicada, em virtude do saneamento da omissão. – g.n.

O douto representante do *Parquet* de Contas acompanhou a área técnica na íntegra, conforme o Parecer 04771/2019-9.

Quando do julgamento do feito, em face do Voto antes proferido por este Relator, o douto representante do *Parquet* de Contas solicitou vista dos autos,

emitindo o Parecer 06140/2019-1 em complemento ao anterior, concluindo no sentido de que sejam os autos encaminhados à Secretaria de Tecnologia da Informação desta Corte de Contas, após o julgamento do feito, para análise da gravidade do ataque cibernético que comprometeu parcialmente o sistema informatizado de gestão financeira do município de São Mateus, entre outras medidas, com posterior retorno àquele Órgão Ministerial.

Assim, transcreve-se o posicionamento do Ministério Público Especial de Contas, conforme o Parecer de vista 06140/2019-1, *verbis*:

[...]

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto,

CONSIDERANDO que o ataque cibernético sofrido pelo Município de São Mateus decorreu de falhas de segurança e de infraestrutura nos sistemas informatizados responsáveis pela gestão financeira, resultando na perda de todos os dados contábeis dos meses de setembro, outubro de novembro de 2018 do Fundo Municipal de Saúde de São Mateus;

CONSIDERANDO que o referido ataque, conquanto tenha afetado apenas uma das unidades gestoras integrantes do Município de São Mateus, compromete a consolidação da prestação de contas de todo o município, gerando atrasos nas remessas de dados das demais unidades gestoras;

CONSIDERANDO que o episódio resultou em custos diretos, decorrentes da contratação emergencial de empresas especializadas, e indiretos, entre os quais destacam-se a perda de dados públicos e o atraso no envio aos órgãos de controle;

CONSIDERANDO que o fato ocorrido no Município de São Mateus ensejou a lavratura de Boletim de Ocorrência nº 38658467 perante a Polícia Civil por constituir, em tese, crime de invasão de dispositivo informático, tipificado nos art. 154-A e 154-B do Código Penal¹²;

CONSIDERANDO que, por meio do Relatório de Levantamento 4/2016-6, a área técnica do TCE-ES constatou que 71% das unidades gestoras possuem contratos de licenciamento de sistemas de informação com a empresa E&L Produções de Software Ltda., circunstância que, de acordo com o referido relatório, “representa risco de descontrole dos dados (o que pode resultar em erro ou fraude) e até mesmo em dificuldades para operação dos sistemas ou perda dos dados em caso de descontinuidade das contratações. Além, claro, de sobrepreço e contratações antieconômicas diante da ausência de competitividade nas licitações”;

CONSIDERANDO que, em razão do elevado nível de dependência tecnológica aferido pelo corpo técnico do TCE-ES no Relatório de Levantamento 4/2016, notadamente com a empresa E&L Produções de Software Ltda., que detém a absoluta maioria dos contratos de licenciamento de programas com a Administração Pública, o Plenário desta Corte de Contas prolatou o **Acórdão TC 1263/2016 apenas recomendando “às unidades gestoras que promovam ações para diminuir a dependência tecnológica das empresas fornecedoras de sistemas de informação e serviços relativos a estes, de maneira que possam**

mitigar o risco de descontinuidade na operação dos sistemas ou perda e manipulação indevida dos dados”;

CONSIDERANDO que a expedição de **Recomendação** por parte do Tribunal de Contas não se destina a corrigir irregularidades, porquanto a correção de irregularidade se faz mediante expedição de **Determinação**. Isso porque a Recomendação tem por objetivo apenas **sugerir** – sem caráter de obrigatoriedade – a adoção de providências quando vislumbrada **oportunidade de melhoria de desempenho**, consoante se extrai do cotejo entre os incisos IV e V do art. 207, do Regimento Interno do TCE-ES13, razão pela qual o gestor público não se sente compelido a acatar as Recomendações emanadas por este órgão de controle externo, podendo não as acolher, se assim lhe convier;

CONSIDERANDO que, nos autos do **Processo TC 3893/2008**, a área técnica do TCE-ES, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 1650/2013**, relata que a empresa **E&L Produções de Software Ltda.** possui pleno conhecimento da dependência tecnológica da Administração Pública em relação aos programas por ela licenciados:

Processo TC 3893/2008 > Auditoria Ordinária Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Nova Venécia

Instrução Técnica Conclusiva 1650/2013

[...]

1 ANÁLISE DAS IRREGULARIDADES

1.2 PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DE CONTRATO, COM REAJUSTE DE PREÇO ACIMA DA INFLAÇÃO DO PERÍODO, SEM A DEVIDA JUSTIFICATIVA (AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO) (Item 1 da ITI 434/2008)

[...]

Por fim, deve-se destacar que a Responsável E&L Produções de Software Ltda. tem pleno conhecimento que a ferramenta tecnológica, objeto do contrato, é imprescindível para o regular funcionamento da Administração Pública Municipal, conforme destaca na sua defesa fl. 365:

(...) a Representada seria obrigada a interromper a prestação dos serviços, com enormes prejuízos ao erário público, mormente porque todo o funcionamento daquela Administração Pública dependia, como depende, daquela ferramenta. (sem grifos no original)

CONSIDERANDO que, apenas no exercício financeiro de 2018, a empresa **E&L Produções de Software Ltda.** foi beneficiada pelos municípios capixabas com empenhos líquidos no valor total **R\$ 30.363.447,15**, quantia superior ao total das receitas anuais dos municípios de Divino São Lourenço (R\$ 21.136.916,62), Ponto Belo (R\$ 24.818.447,62), Apiacá (R\$ 26.461.194,41), Alto Rio Novo (R\$ 26.520.217,72), Mucurici (R\$ 27.282.090,29) e Vila Pavão (R\$ 30.114.965,76);

E CONSIDERANDO, por fim, que, entre os anos de 2013 a 2019, apenas a referida empresa recebeu empenhos líquidos dos municípios no valor total de **R\$ 166.876.150,72**, evidenciando o potencial de redução das despesas com licenciamento de sistemas de informação a longo prazo, caso mostre-se viável o compartilhamento de tecnologias de informação;

O Ministério Público de Contas, por meio da 3.^a Procuradoria de Contas, em complemento ao parecer anterior, manifesta-se em sede de pedido de vista propondo a esta Corte de Contas que, **após o julgamento do feito**:

a) Sejam os presentes autos encaminhados à Secretaria de Tecnologia da Informação do TCE-ES para análise quanto à gravidade do ataque cibernético que comprometeu parcialmente o sistema informatizado de gestão financeira do Município de São Mateus, gerando a perda de informações relevantes para o município, bem como quanto a eventuais

medidas a serem adotadas por este órgão de controle externo com o propósito de evitar ou de mitigar a ocorrência de novos ataques virtuais aos sistemas de gestão financeira das demais unidades gestoras, em especial das que também se utilizam dos sistemas licenciados pela empresa **E&L Produções de Software Ltda.**, considerando o elevando nível de dependência tecnológica dos municípios capixabas com a aludida empresa. Posteriormente, requer-se o reenvio dos autos ao Ministério Público de Contas para conhecimento e eventuais deliberações acerca das medidas adotadas;

b) A adoção de providências quanto à irregularidade constatada pelo Relatório de Levantamento 4/2016, consistente na **contratação de serviços sem mensuração** por parte das unidades gestoras, cujo custo anual apurado pela equipe técnica do TCE-ES totalizou **R\$ 22.140.771,72** em 2016;

c) A realização de **auditoria de sistema** junto ao **sistema informatizado de administração financeira do Município de São Mateus**, se possível por meio do Plano Anual de Fiscalização de 2020, abrangendo o servidor do sistema de banco de dados e o programa fornecido pela empresa **E&L Produções de Software Ltda.**, tendo por objetivo avaliar sua integridade, disponibilidade, confidencialidade, aderência às normas (conformidade), controles internos, entrada, processamento e saída de dados, efetividade, satisfação e usabilidade, na forma preconizada pela **NBR ISSO/IEC 27002:2005**, com destaque para os seguintes pontos:

- Rotas de acesso [remoto] ao sistema conferidas à empresa **E&L Produções de Software Ltda.** para manutenções e atualizações de seus programas, conforme mencionado no relatório técnico elaborado pela empresa MegaTraining Consultoria e Projetos em TI, contratada para;

- Existência e eficácia dos sistemas de backup;

d) Caso não seja possível a inclusão da auditoria de sistema no Plano Anual de Fiscalização de 2020, pugna-se pela realização de procedimento fiscalizatório autônomo com o mesmo objetivo;

e) Considerando a expertise adquirida pelo corpo técnico do TCE-ES no primeiro levantamento de sistemas de informação realizado em 2016 por meio do Processo TC 3274/2016, sugere-se à esta Corte de Contas a realização de novo levantamento com o propósito de verificar os avanços alcançados pela Administração Pública em decorrência das recomendações emitidas por meio do Acórdão TC 1263/2016-1;

f) Por fim, considerando o relevante papel desempenhado pelo Tribunal de Contas no controle externo da Administração Pública, requer-se a criação de **grupo de trabalho** com o objetivo de analisar a possibilidade e a viabilidade de se promover o **compartilhamento gratuito de sistemas de informação entre unidades gestoras estaduais e municipais**, a exemplo da cessão de código fonte ou do desenvolvimento compartilhado de uma solução conjunta para unidades gestoras de perfis semelhantes, medida que poderia, inclusive, ser mediada pelo próprio Tribunal de Contas, resultando na redução significativa das despesas públicas com licenças de softwares.

No caso, entendo que o douto representante do *Parquet* de Contas não faz menção ao julgamento do feito, limitando-se a apresentar “uma denúncia” acerca da atuação das empresas fornecedoras de software, o que, em meu entendimento, não se amolda à matéria tratada nestes autos, que se refere exclusivamente a omissão

de prestação de contas mensal, já tendo o processo cumprido o seu trâmite, estando apto ao devido julgamento.

Assim sendo, entendo que vale o opinamento do Órgão Ministerial exarado no Parecer anterior, no qual concluiu por acompanhar a área técnica pela aplicação de multa à gestora.

Com relação à “denúncia apresentada” no Parecer 06140/2019-1, sugiro ao douto representante do *Parquet* de Contas que a formalize em outro processo com destinação específica de apuração dos fatos narrados, mesmo porque, seja qual for o resultado alcançado, tais fatos não irão influenciar no julgamento desses autos.

Por fim, quanto à pretensa omissão na remessa, entendo que tais fatos foram devidamente apreciados em voto anterior, de maneira que não há que se falar em punição à gestora por omissão ou atraso na remessa das contas, vez que foram efetivamente entregues e devidamente justificado o atraso na remessa, pela segunda vez, antes mesmo da autuação deste processo de omissão, como antes demonstrado, sanando, assim, a irregularidade.

2. DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, divergindo do posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de **ACÓRDÃO** que submeto à sua consideração.

MARCO ANTONIO DA SILVA
Relator

1. ACORDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo **relator**, em:

1.1. Deixar de cominar multa à Sra. **Marinalva Broedel Machado de Almeida**, gestora responsável pelo Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus, nos termos desta Decisão;

1.2. ARQUIVAR os presentes autos em razão da perda de objeto, face às justificativas e à documentação apresentadas, conforme o artigo 330, inciso IV, da Resolução TC 261/2013;

1.3. Sugerir ao Órgão Ministerial que **formalize processo autônomo de representação** com os fatos narrados no Parecer de Vista nº 06140/2019-1, vez que há impossibilidade de tratamento dos fatos nestes autos, que se referem à omissão de remessa de prestações de contas mensais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 11/12/2019 – 43ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheiros substitutos: Marco Antonio da Silva (relator) e Márcia Jaccoud Freitas (convocada).

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Convocada

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

MICHELA MORALE

Secretária-adjunta das sessões em substituição