

Proc. TC 028.434/2010-2
Prestação de Contas Ordinária
Recurso de Revisão

Parecer

Trata-se de Recurso de Revisão, para reabertura de contas, (peça 18) interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, de autoria do eminente Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, contra o Acórdão n.º 3.068/2011-TCU-1.ª Câmara. Por meio desse *decisum*, o Tribunal julgou regulares com ressalva as contas dos responsáveis pela Companhia de Eletricidade do Acre - Eletrobras - MME, relativas ao exercício de 2009. Na peça 22, o proeminente Ministro-Relator Raimundo Carreiro admitiu esse Recurso.

2. A referida peça recursal baseou-se em informações contidas nos autos do TC 033.589/2011-9, que indica a ocorrência de irregularidade, no período de 2009, praticada no âmbito da mencionada unidade jurisdicionada, não examinada pelo Tribunal por ocasião do julgamento destas contas. A impropriedade se refere à contratação da empresa Totvs S/A (Contrato n.º 19/2009, de 19/05/2009), por inexigibilidade de licitação, para o fornecimento de licenças e serviços alusivos à estruturação do sistema ERP Protheus, sem que a opção estivesse fundamentada em estudos técnicos preliminares que considerassem o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida em termos técnicos e financeiros, de acordo com o previsto nos arts. 6.º, inciso IX, e 45, § 4.º, da Lei n.º 8.666/93.

3. Assim, foi realizada a audiência dos Senhores Flávio Decat de Moura (CPF 060.681.116-87) e Luis Hiroshi Sakamoto (CPF 098.737.591-15), respectivamente, Diretor-Presidente e Diretor de Gestão da Companhia de Eletricidade do Acre. A Unidade Técnica, ao examinar a matéria (peça 70), rejeitou as razões de justificativa apresentadas e propôs aplicar multa e julgar irregulares as contas desses responsáveis, por terem aprovado e ratificado o termo de autorização dessa contratação.

4. No entanto, *data máxima vênia*, com base nos fundamentos que serão demonstrados a seguir, dissentimos do entendimento da unidade instrutora.

5. A identificação dessa impropriedade foi apurada em uma inspeção conjunta realizada entre a Sefi e a Secex-AC, tendo por objeto o sistema ERP Protheus. Ao examinar o respectivo relatório de fiscalização, (peça 96, p. 9, do TC 033.589/2011-9), a justificativa para essa contratação foi atender a exigências legais e normativas, notadamente às disposições contidas na IN RFB 787, de 19/11/2007, instituidoras da Escrituração Contábil Digital (ECD) e do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). Assim, houve a demanda, em março de 2009, para a aquisição de licenças para 13 usuários light e 13 Top Connect, com a evolução tecnológica do sistema Microsiga Protheus e a implantação dos seguintes módulos deste software: Planejamento e Controle Orçamentário; Contabilidade; Compras; Financeiro; Estoque; Ativo Fixo (Gestão de Patrimônio); Tributário e Sped, devidamente integrado ao Sped (Fiscal, Contábil e Nota Fiscal Eletrônica), de forma a atender às exigências instituídas pelo Decreto 6.022, de 22/1/2007.

6. Para compreender melhor a questão, cabe preliminarmente explicitar as características básicas do sistema Protheus. Dessa forma, ao analisar o Relatório de Inspeção em comentário (peça 96, p. 5, do TC 033.589/2011-9), constata-se que o Protheus é um sistema integrado de gestão empresarial – ERP (*Enterprise Resource Planning*), cuja principal vantagem é a integração nativa dos processos de negócio, o que permite que a empresa tenha os controles dos seus principais processos automatizados em um sistema informatizado único de gestão empresarial.

7. Com relação à justificativa apresentada para a contratação, a Nota Técnica DGT 23/2012 (peça 49, p. 23-27, do TC 033.589/2011-9) informa que, para atender a demanda solicitada, foi realizada uma cotação com três companhias (OFM, WK e Totvs), mas por se tratarem de novas aquisições (OFM e WK), essas propostas apresentavam valores bem superiores, se comparadas à proposta comercial apresentada pela Totvs. Assim, ainda de acordo com essa Nota Técnica, foi constatado que seria financeiramente mais viável a implantação dos módulos do sistema Protheus.

8. Embora não conste nos autos os valores das três propostas, para verificar qual é a mais vantajosa, é razoável a justificativa apresentada. Ora, é intuitivo a noção de que o desenvolvimento de apenas alguns módulos de um sistema informatizado já existente, que tem a característica de ser a única ou principal ferramenta digital de gestão da empresa, é economicamente mais vantajoso do que a aquisição de uma nova plataforma. Isso porque é possível ocorrer o aproveitamento de toda a infraestrutura tecnológica já existente do sistema em operação, no caso o Protheus, ainda mais considerando que se trata de um software que já abarca os principais processos automatizados da Companhia de Eletricidade do Acre. Assim, com a referida contratação, é possível afirmar que essa unidade jurisdicionada buscou observar o princípio constitucional da economicidade, ao procurar as alternativas possíveis.

9. Ademais, com o desenvolvimento e a implantação desses módulos no sistema Protheus, atende-se uma outra especificidade operacional indicada em Nota Técnica (peça 42 p. 12, do TC 033.589/2011-9), que corresponde à necessidade de unificação sistêmica em face do comprometimento da integridade das informações. A utilização de um outro sistema poderia dificultar ou comprometer a observância dessa exigência operacional.

10. Nesse contexto fático, não apenas por ser a opção mais vantajosa, mas também pelo fato de ser tecnicamente viável e indicada pela área operacional, a referida contratação foi realizada por meio de inexigibilidade de licitação, tendo por base o art. 25, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, em razão de a Totvs S.A. ser a detentora com exclusividade desse software, conforme certidão da ASSES PRO - Associação das Empresas de Tecnologia da Informação, Software e Internet, de acordo com o Parecer Jurídico PCJIEDE N.º 077/2009 (peça 43 p. 15, do TC 033.589/2011-9). Portanto, não se vislumbra nenhuma ilegalidade nessa contratação por inexigibilidade.

11. Outrossim, ainda que se entendesse pela ilegalidade da contratação, não é de se exigir uma conduta diversa do Diretor-Presidente e do Diretor de Gestão, pois se tratava de aprovação de uma operação de cerca de R\$ 320.000,00, que, considerando o porte da Companhia de Eletricidade do Acre, poderia se enquadrar em uma transação de pequena monta. Assim, considerando que havia convergência dos pareceres técnicos e jurídicos favoráveis acerca dessa aquisição de forma direta, sem procedimento licitatório, não seria razoável exigir que os dirigentes desta estatal adentrassem minúcias estritamente técnico-jurídicas para a aprovação dessa contratação, pois, caso tivessem que adotar essa conduta em todas as contratações rotineiras de menor vulto, tornaria inviável o desempenho satisfatório de suas funções. Nesse sentido, cabe trazer o seguinte excerto do Acórdão n.º 1541/2014 – TCU – 2.ª Câmara, ao extrair trechos do Acórdão n.º 2.483/2010-Plenário:

Concordo e defendo o entendimento de que titular máximo de instituição de consideráveis dimensões organizacionais não deva e não possa responsabilizar-se por certas tarefas técnicas e operacionais perfeitamente delegáveis a seus subordinados, porquanto garantidor do bom andamento da instituição.

12. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público, por não ver presentes razões para modificar a decisão recorrida, com as vênias de estilo por dissentir do encaminhamento de mérito alvitrado pela Unidade Técnica na peça 70, manifesta-se pelo conhecimento do presente recurso de revisão interposto pelo Ministério Público para, no mérito, negar a ele provimento, de sorte que seja mantido o julgamento de mérito proferido em sede do Acórdão n.º 3.068/2011-TCU-1.ª Câmara.

Ministério Público, 25 de janeiro de 2017.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral