

**Proc. TC-003.933/2011-3**  
**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

A presente tomada de contas especial resultou da conversão de representação feita pela Secex/AM no bojo de auditoria realizada na Amazonas Distribuidora de Energia S.A (Amazonas Energia), com vistas a avaliar os controles gerais de Tecnologia da Informação (TC 024.193/2010-0).

Mais especificamente, a instauração desta TCE decorreu de irregularidades verificadas na celebração de termo aditivo ao Contrato 43790/2009, firmado entre a estatal e a empresa Criar Soluções Produtos e Serviços de Informática Ltda., que tinha por objeto a aquisição de solução tecnológica para renovação do parque computacional da empresa com equipamentos, *softwares* e serviços (Acórdão 414/2011 - TCU - 2ª Câmara).

As ocorrências que deram ensejo à citação solidária dos Srs. Luis Hiroshi Sakamoto e Andre Luiz Pereira do Couto, bem como da sociedade contratada, pelo débito de R\$ 1.145.713,80, podem ser assim resumidas: (i) celebração de termo aditivo sem razoável motivo justificador e (ii) aquisição de serviços desnecessários e já contratados.

Após examinar as alegações dos envolvidos, a unidade técnica considerou justificada a irregularidade inicialmente tida como causadora de dano ao erário. De acordo com a Secex/AM, os argumentos da defesa foram capazes de elidir a impugnação sobre a desnecessidade da contratação dos serviços previstos no aditivo contratual, razão por que não haveria de se falar em débito.

Contudo, a Secex/AM não acolhe as justificativas no tocante à celebração do termo aditivo sem razoável motivo justificador, ao entendimento de que a causa em função da qual se deu a pactuação do aditivo já deveria ser de conhecimento da administração da Amazonas Energia, a exemplo da alegada expansão das necessidades tecnológicas da empresa face às novas demandas.

Esclarece que, na verdade, os motivos suscitados pré-existiam à celebração do aditivo, de modo que deveriam ter sido levados em consideração quando da contratação inicial. Ratifica a conclusão da equipe de auditoria no sentido de que a falta de planejamento e de controle foram de fato as causas da incongruência verificada, a qual não foi descaracterizada pelas alegações trazidas aos autos.

Ao final, a unidade técnica concluiu que a falha remanescente não denotaria gravidade suficiente para conduzir ao julgamento pela irregularidade das contas em análise, motivo pelo qual propõe julgá-las regulares com ressalva, sem prejuízo de emitir alerta à entidade.

Anuo parcialmente ao encaminhamento proposto. Por um lado, comungo da opinião daquela Secretaria de que a ocorrência relativa à celebração irregular de termo aditivo não traduz razão bastante para impor à gestão dos responsáveis a pecha de irregularidade. Contudo, estou certo de que a inconsistência apurada quanto à falta de planejamento justifica a imposição de multa, pois a caracterização de alteração contratual em desacordo com o “caput” do art. 65 da Lei 8.666/93 se

amolda perfeitamente ao conceito de ato praticado com grave infração à norma legal, a teor do que dispõe o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

No campo das licitações públicas, como é cediço, a caracterização do objeto licitado e sua quantificação são providências indispensáveis para que a Administração consiga bem definir o que melhor atenderá a suas necessidades e, por conseguinte, chegar a uma contratação eficiente<sup>1</sup>. No caso concreto, como bem observou o Auditor instruinte, houvesse um planejamento adequado, “(...) a contratação inicial teria sido de maior vulto, o que poderia reduzir os preços pela economia de escala”.

Cabe anotar que a falta de planejamento nas licitações de órgãos e entidades públicas não tem passado despercebida por esse Tribunal, sobretudo em se tratando de certames envolvendo aquisições de bens e serviços de informática. É o que se vê, por exemplo, no Acórdão 2.094/2004 – Plenário, proferido em sede de auditoria em órgãos e entidades da Administração Pública federal, realizada com vistas à avaliação da legalidade e oportunidade das contratações de bens e serviços de informática, do qual convém destacar as lúcidas considerações do Ministro Marcos Bemquerer, que assim se manifestou sobre o tema:

*"7. As principais ocorrências consolidadas no Relatório elaborado pela Adfis e que ensejaram proposta de fixação de entendimento foram, em síntese, as seguintes:*

*7.1 - falta de planejamento das aquisições dos bens e serviços de informática, inexistindo em boa parte das instituições fiscalizadas Plano Diretor de Informática ou outro instrumento de planejamento que oriente as contratações;*

*(...)*

*9. No exercício de sua missão constitucional, esta Corte de Contas tem se deparado, diversas vezes, com um grave problema recorrente em alguns órgãos da Administração Pública, consistente na ausência de adequado planejamento para a aquisição de bens e serviços, situação que não é exclusiva da área de informática.*

*10. O planejamento é instrumento essencial e indispensável para a correta e adequada alocação dos recursos públicos, evitando desperdícios e o mau uso dos valores da coletividade. É de lembrar que, desde há muito, o direito positivo voltado para a Administração Pública põe em realce a referida atividade, alçando-a à categoria de princípio fundamental, nos termos do art. 6º, inciso I, do Decreto-lei 200/1967.*

*11. E é natural que assim seja, pois se trata de uma atividade indispensável para o cumprimento do dever que recai sobre todo administrador público - o de ser eficiente. A sua falta ou mesmo a sua imperfeição põe em risco o objetivo a ser perseguido: que se tenha o maior retorno possível de cada centavo gasto pelo Poder Público. Não é demais lembrar que a Carta Maior impõe à Administração pública direta e indireta a observância do princípio da eficiência, entre outros (art. 37, caput).*

*12. Em algumas áreas de atuação, a importância do planejamento é ainda mais destacada, como no caso da tecnologia da informação, que requer a adequada integração do parque computacional, aí incluídos os sistemas corporativos.*

*13. Atento a essa questão, o Tribunal tem expedido determinação a diversos órgãos e entidades para que atentem para a exigência de que as aquisições na área de informática sejam precedidas de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o plano diretor de informática, em que fiquem precisamente definidos, dentro dos limites da Lei 8.666/1993, os produtos a serem*

<sup>1</sup> Não é demais reforçar que “sem a perfeita definição, tanto em termos qualitativos, quanto em termos quantitativos, do que se pretende contratar; é certo que a execução do contrato tornar-se-á interminável fonte de questionamentos, sendo frequentes as paralisações ou mesmo as rescisões contratuais”. Trecho extraído do nosso “Curso de Licitações e Contratos Administrativos”, Belo Horizonte: Fórum, 2007, pág. 208.

*adquiridos, as quantidades e o prazo de entrega das parcelas, se houver entrega parcelada. Determinações com este conteúdo foram expedidas pelo TCU nos Acórdãos 1.292/2003, 1.521/2003, 1.558/2003 e 1.046/2004, todos do Plenário, entre outros."*

É de se dizer, ademais, que não haveria óbice processual para a aplicação da penalidade aqui aventada, à vista do posicionamento que vem se firmando nessa Corte de Contas no tocante à possibilidade de aplicar multa ao responsável em tomada de contas especial originária de processo de fiscalização, quando as alegações de defesa apresentadas são capazes de afastar a irregularidade motivadora do débito, mas permanece(m) outra(s) grave(s) a merecer reprimenda pelo TCU.

Esse foi o entendimento que o Tribunal sufragou no julgamento do TC n. 013.456/2005-6, por meio do Acórdão nº 1723/2009, oportunidade em que o Plenário, ao apreciar TCE originária de processo de fiscalização, decidiu alterar a natureza do processo, retomando o seu **status** anterior de Relatório de Auditoria, com o objetivo de viabilizar em termos processuais a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, sem que tal penalidade se fizesse necessariamente acompanhar do julgamento pela irregularidade das contas, superando, desse modo, as dificuldades inerentes a essa solução impostas pelo art. 16, inciso III, da LO/TCU.

A orientação inovadora levada a efeito naquela assentada decorrera de sugestão então apresentada pelo eminente Ministro Weder de Oliveira, para quem o tipo de processo em que se investiga determinada irregularidade não poderia ser capaz de ditar as consequências da condenação imposta pelo Tribunal, sob pena de gerar tratamento não isonômico entre gestores que respondem pela mesma ocorrência, mas que experimentarão condenações mais ou menos gravosas só pelo fato de se submeterem a processos de natureza distinta. Os argumentos são conhecidos e constam dos fundamentos do Acórdão nº 1723/2009.

No caso vertente, entendo que a conduta dos responsáveis consistente na celebração de aditivo sem razoável motivo justificador, encerra reprovabilidade bastante para respaldar a sanção prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU, manifestando-se parcialmente favorável à análise de mérito procedida pela unidade técnica, e em conformidade com a nova orientação que está se consolidando no TCU a partir do Acórdão nº 1723/2009, propõe que:

a) os autos retornem a sua natureza de Representação, com espeque nos princípios da instrumentalidade das formas e da economia processual;

b) seja aplicada aos Srs. Luis Hiroshi Sakamoto e André Luiz Pereira do Couto a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/92.

Ministério Público, em 09/05/2011.

(Assinado eletronicamente)  
**LUCAS ROCHA FURTADO**  
Procurador-Geral