

TC 033.589/2011-9

Tipo: Prestação de Contas do exercício de 2010 (recursos de reconsideração)

Unidade: Companhia de Eletricidade do Acre (Privatizada) - (CNPJ 04.065.033/0001-70).

Recorrentes: Flávio Decat de Moura (CPF 060.681.116-87), Luis Hiroshi Sakamoto (CPF 098.737.591-15) e Pedro Carlos Hosken Vieira (CPF 141.356.476-34),

Representantes legais: Guilherme Vilela de Paula (OAB/MG 69.306), Isabela Montuori Bougleux (OAB/MG 118.303), Roberto Venesia (OAB/MG 103.541) e outros, representando Flávio Decat de Moura, Luis Hiroshi Sakamoto e Pedro Carlos Hosken Vieira (peças 223, 227 e 228)

Interessados em sustentação oral: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESFALQUE DE NUMERÁRIO DE AGÊNCIA DOS CORREIOS. PARTICIPAÇÃO DE FUNCIONÁRIO DA AGÊNCIA E DO GERENTE REGIONAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. RECONHECIMENTO DE QUE PARTE DAS IRREGULARIDADES SE REFEREM AO EXERCÍCIO DE 2009. ARGUMENTOS APTOS PARA ELIDIR A CONDENAÇÃO DE UM DOS PRESIDENTES E REDUZIR O VALOR DA MULTA APLICADA AOS OUTROS DOIS GESTORES. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARA O PRIMEIRO RESPONSÁVEL E PROVIMENTO PARCIAL PARA OS OUTROS DOIS RECORRENTES.

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Flávio Decat de Moura, Luis Hiroshi Sakamoto e Pedro Carlos Hosken Vieira (peças 235/238), contra o Acórdão 1.062/2022-TCU-2ª Câmara (peça 197), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, prolatado nos seguintes termos:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. levantar o sobrestamento deste processo;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Flávio Decat de Moura, Pedro Carlos Hosken Vieira e Luís Hiroshi Sakamoto;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Flávio Decat de Moura, Pedro Carlos Hosken Vieira e Luís Hiroshi Sakamoto, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II, 214, inciso III do Regimento Interno-TCU;

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Flávio Decat de Moura, Pedro Carlos Hosken Vieira e Luís Hiroshi Sakamoto, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos valores abaixo especificados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsáveis	Valor (R\$)
Flávio Decat de Moura	15.000,00
Pedro Carlos Hosken Vieira	15.000,00
Luís Hiroshi Sakamoto	10.000,00

9.5. autorizar desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes legais, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

9.7. julgar regulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno/TCU, dando-lhes quitação plena, as contas dos Srs. Antônio Pérez Puente, Gilberto do Carmo Lopes Siqueira, José Antônio Muniz Lopez, José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior, Leonardo Lins de Albuquerque, Márcio de Almeida Abreu, Nelson Fonseca Leite, Pedro Mateus de Oliveira, Ricardo de Paula Monteiro, Ronaldo Ferreira Braga, Sérgio Freesz Pinto, Telton Elber Correa e Uilton Roberto Rocha;

9.8. dar ciência à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras sobre as seguintes impropriedades verificadas nas contas do exercício de 2010 dos responsáveis pela Companhia de Eletricidade do Acre - Eletroacre:

9.8.1. ausência de publicidade dos atos referentes às contratações realizadas no exercício de 2010, no Siasg e na página da transparência pública da unidade, configurando descumprimento ao princípio da publicidade insculpido no art. 37, **caput**, da Constituição Federal, bem como infração ao disposto no art. 19, **caput** e § 1º, da Lei 12.017/2009, no art. 19, §§ 2º e 3º, da Lei 12.309/2010, no art. 2º do Decreto 3.505/2000, e nos arts. 10 e 11 da Portaria Interministerial CGU/MPOG 140/2006;

9.8.2. a remuneração dos serviços de informática prestados pela empresa Totvs S.A. por meio dos Contratos 19/2009, 67/2010, realizada em função do número de horas trabalhadas, sem a prévia justificativa de que as características dos objetos não permitiam solução diversa desta, contrariou a orientação contida na Súmula TCU 269;

9.8.3. a ausência de documentação, nos processos de inexigibilidade de licitação relativos à contratação do seu atual sistema ERP, de ampla pesquisa, de modo a aferir a compatibilidade dos preços a serem contratados com aqueles praticados nos mercados público e privado, afrontou o disposto na Lei 8.666/1993, arts. 26, parágrafo único, inciso III, 40, § 2º, inciso

II, e 43, inciso IV, bem como nos Acórdãos 1.330/2008 (item 9.4.13) e 17/2010 (item 9.2.2), ambos do Plenário do TCU;

9.8.4. enviar o Acórdão resultante aos responsáveis e à Eletrobras, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.8.5. encerrar os presentes autos, com base no art. 169, inciso V, do RITCU.”

HISTÓRICO

2. Trata-se de Prestação de Contas Anuais da Companhia de Eletricidade do Acre, Eletroacre (privatizada), referente ao exercício de 2010, cuja análise inicial resultou na realização de duas inspeções que, por sua vez, instrumentalizaram a determinação, pelo então Relator, da expedição de audiências e citações, bem como a constituição de Tomada de Contas Especial (TCE), em autos apartados (TC 005.757/2015-0), com o fim de apurar a responsabilidade pelo prejuízo causado à Companhia, em virtude das sanções recebidas da Superintendência de Fiscalização da Aneel, nos exercícios de 2011 a 2013, decorrentes de problemas gerados pelas limitações do Sistema ERP Protheus, objeto de contratações questionadas (peça 101).

3. A Unidade Técnica formulou proposta de mérito diante das defesas apresentadas (peças 157/159). Ato contínuo, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) emitiu o pronunciamento de peça 169 e a Eletroacre apresentou elementos adicionais (peça 186). Ao invés de proceder ao julgamento deste feito, o Relator determinou o sobrestamento dos autos em função de sua correlação direta com a sobredita TCE e com a prestação de contas da entidade (peça 187), relativa ao exercício de 2009 (TC 028.434/2010).

4. Devido à privatização da empresa, ocorrida em agosto de 2008, a TCE foi arquivada, sem julgamento de mérito, ante a inexistência de pressupostos para constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, mediante o Acórdão 12.358/2019-TCU-2ª Câmara. Assim, em face da elisão do motivo do sobrestamento, a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica elaborou nova instrução (peças 193/195) incluindo o exame dos novos elementos de peças 74, 75, 85, 89, 90 e 91 do TC 005.757/2015-0 (TCE) que ainda não haviam sido apreciados, bem como dos elementos constantes da peça 186, juntados posteriormente.

5. As análises empreendidas pela Unidade Instrutora foram endossadas pelo MP/TCU e acolhidas pelo Ministro Relator, de sorte que o sobrestamento foi levantado e as contas dos aludidos responsáveis foram julgadas irregulares, sem prejuízo da aplicação da multa preconizada no 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 e do julgamento das contas dos demais gestores pela regularidade. As constatações que fundamentaram a condenação são as seguintes:

a) *pagamento integral do Contrato 19/2009, no valor de R\$ 319.415,05, acrescido de R\$ 78.926,02, referente ao Termo Aditivo nº 1, sendo que o objeto contratado não foi plenamente atingido, haja vista que os módulos de orçamento, contabilidade e patrimônio não foram entregues conforme previsto, deixando de ser emitidos demonstrativos contábeis exigidos pela Lei 6.404/76, bem como outros relatórios gerenciais dos setores de orçamento, contabilidade e patrimônio, necessários ao gerenciamento operacional da entidade, fato que deu ensejo às seguintes inconsistências constatadas no processo de contas anual da Eletrobrás Acre do exercício de 2010: a) atraso do cumprimento dos prazos de entrega das peças constituintes do processo de contas da Eletroacre referentes ao exercício de 2010; b) configuração da ocorrência constante do subitem 2.1.2.5 do Relatório de Auditoria das contas da Eletroacre do exercício de 2010 (peça 5), relacionada a “Inconsistências verificadas no Inventário Físico Financeiro realizado nos Almoarifados de Obras, Manutenção Elétrica, Administração e Sucatas da Empresa”; e c) materialização da ocorrência constante do subitem 2.1.2.7 do Relatório de Auditoria de contas da Eletroacre do exercício de 2010 (peça 5), relacionada a “Não realização de inventário patrimonial da entidade nos prazos determinados pelo Manual de Contabilidade do Setor Elétrico da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL”, contrariando o*

art. 1º da Resolução Normativa ANEEL 367, de 2 de junho de 2009. Problemas gerados pela inexecução do Contrato 19/2009, verificados no exercício de 2010, quais sejam: a) não funcionamento do Sped Fiscal e dos módulos orçamentário e contabilidade; b) não entrega, dentro do prazo, dos relatórios contábeis e financeiros aos órgãos reguladores e fiscalizadores (CVM, Aneel, CGU e TCU); c) pagamento de passagens aéreas, estada e alimentação a técnicos da Totvs sem que estas despesas estivessem contempladas no Contrato 19/2009; d) migração inadequada da base de dados anterior para a base de dados implantada pela Totvs; e) perda de dados contábeis relevantes, por conta da descentralização dos lançamentos contábeis que passaram a ser realizados por funcionários não contabilistas e sem treinamento adequado para realizarem tais operações; f) falta de treinamento adequado para os usuários dos setores de orçamento, contabilidade e patrimônio para operarem o sistema ERP Protheus (peça 157, p. 5).

Responsáveis: Flávio Decat de Moura, Diretor-Presidente da Eletroacre no período de 1/1/2010 a 4/4/2010; Pedro Carlos Hosken Vieira, Diretor-Presidente da Eletroacre no período de 5/4/2010 a 31/12/2010; e Luís Hirochi Sakamoto, Diretor de Gestão da Eletroacre no período de 1/1/2010 a 31/12/2010.

b) assinatura do Contrato 67/2010, firmado entre a Eletrobrás Acre e a empresa Totvs, por inexigibilidade de licitação, sem a realização de 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. 6º, inciso IX, e 45, § 4º, da Lei 8.666/1993; sendo que objeto do Contrato 19/2009, também ajustado com a empresa Totvs, não havia sido plenamente atingido, haja vista que os módulos de orçamento, contabilidade e patrimônio não foram entregues conforme previsto, deixando de ser emitidos demonstrativos contábeis exigidos pela Lei 6.404/76, bem como outros relatórios gerenciais dos setores de orçamento, contabilidade e patrimônio, necessários ao gerenciamento operacional da entidade, fato que deu ensejo às seguintes inconsistências constatadas [no] processo de contas anual da Eletroacre referente ao exercício de 2010:

a) atraso do cumprimento dos prazos de entrega das peças constituintes do processo de contas da Eletroacre referentes ao exercício de 2010; b) configuração da ocorrência constante do subitem 2.1.2.5 do Relatório de Auditoria das contas da Eletroacre do exercício de 2010 (peça 5), relacionada a “Inconsistências verificadas no Inventário Físico Financeiro realizado nos Almoxxarifados de Obras, Manutenção Elétrica, Administração e Sucatas da Empresa”; e c) materialização da ocorrência constante do subitem 2.1.2.7 do Relatório de Auditoria de contas da Eletroacre do exercício de 2010 (peça 5), relacionada a “Não realização de inventário patrimonial da entidade nos prazos determinados pelo Manual de Contabilidade do Setor Elétrico da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL”, contrariando o art. 1º da Resolução Normativa ANEEL 367, de 2 de junho de 2009 (peça 157, p. 8).

Responsáveis: Pedro Carlos Hosken Vieira, Diretor-Presidente da Eletroacre no período de 5/4/2010 a 31/12/2010; e Luís Hirochi Sakamoto, Diretor de Gestão da Eletroacre no período de 1º/1/2010 a 31/12/2010.

c) prejuízo gerado pela inexecução parcial do Contrato 19/2009, que tinha como um de seus objetos a “implantação do módulo tributário e Sped (contábil, fiscal e nota fiscal eletrônica)”, no valor de R\$ 36.550,40 e de R\$ 10.279,80, respectivamente, o que não foi alcançado, situação que deu ensejo à contratação da empresa VCP - Contabilidade e Assessoria Empresarial Ltda. – ME, em 14/10/2013 (Tomada de Preços 1/2013 - processo 151/PRS/2013 – peça 93, p. 2) pelo valor de R\$ 174.000,00, para corrigir os Sped’s Fiscais emitidos desde 2009, uma vez que estes foram gerados “em branco”, apenas para o fim de evitar multa pela falta de remessa tempestiva destes documentos aos fiscos (peça 157, p. 18/19).

Responsáveis: Flávio Decat de Moura, Diretor-Presidente da Eletroacre no período de 1/1/2010 a 4/4/2010; Pedro Carlos Hosken Vieira, Diretor-Presidente da Eletroacre no período de 5/4/2010 a 31/12/2010; e Luís Hirochi Sakamoto, Diretor de Gestão da Eletroacre no período de 1/1/2010 a 31/12/2010.

6. Irresignados, os Srs. Flávio Decat de Moura, Luis Hiroshi Sakamoto e Pedro Carlos Hosken Vieira interpõem os recursos de reconsideração de peças 235/238, por intermédio dos quais pleiteiam: (i) o reconhecimento da incidência de prescrição; (ii) o julgamento das contas como regulares com ressalva; (iii) a exclusão das multas; e (iv), na eventualidade, a redução dos seus valores (peça 235, p. 15/16).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se a análise preliminar de admissibilidade, promovida pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), à peça 239, e acatada pelo Exmo. Relator, Bruno Dantas (peça 242), no sentido do conhecimento dos recursos e da suspensão dos efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão condenatório, com base nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação

8.1 Constitui objeto destes recursos de reconsideração examinar se:

- a) as presentes contas do exercício de 2010 foram impactadas pela apreciação das contas do exercício de 2009 e do TC 005.757/2015-0, TCE cujos fatos relacionam-se a esses processos;
- b) a ausência de comprovação da participação dos ex-Diretores Presidentes, no pagamento indevido de serviços, é suficiente para afastar-lhes a responsabilização;
- c) a inexigibilidade de conduta diversa, a incidência de fatores adversos e imprevistos, as circunstâncias atenuantes, as medidas corretivas implementadas, a observância do dever de cuidado, a presença de boa-fé e a ausência de erro grosseiro na conduta dos implicados, bem como a atuação baseada em pareceres técnicos e jurídicos têm o condão de elidir as irregularidades;
- d) os excertos de instruções elaboradas pelas Unidades Técnicas defenderam a isenção de responsabilidade dos recorrentes, em face do pagamento integral do Contrato 19/2009, sem a correspondente contraprestação;
- e) é pertinente a redução do valor das multas aplicadas;
- f) a intempestividade do trâmite processual deu causa à prescrição.

9. Das razões de defesa

10. Os recorrentes, de forma uníssona, ofertaram as alegações a seguir sintetizadas que se encontram sequenciadas pelas respectivas análises (peça 235):

- a) ocorreu prescrição quinquenal, nos termos dos arts. 1º, *caput*, e 2º, inc. II, da Lei 9.876/99. Levando-se em conta as datas relativas à prática do ato que ensejou a condenação - pagamento integral do Contrato de nº 19/2009, autorizado em 23/3/2009 (Pedido de Serviço nº 002/FAI/09) e 11/11/2009 (Pedido de Serviço nº 019/FAI/09) -, a prescrição da pretensão punitiva se operou antes do transcurso de mais de cinco anos entre o último pagamento e a ordem para a citação, ocorrida em 11/12/2014, conforme os documentos anexados aos autos (p. 3/5);
- b) no TC 028.434/2010-2 (contas de 2009), a Unidade Técnica propôs conhecer do recurso de revisão interposto pelo MP/TCU para, no mérito, negar-lhe provimento - mantendo-se os termos da deliberação combatida (Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. José Mucio) que havia julgado as contas como regulares com ressalva -, pois vislumbrou inexistir irregularidade na autorização do Contrato 19/2009 e seu respectivo pagamento. Já na TCE TC 005.757/2015-0 (Acórdão

12.358/2019-TCU-2ª Câmara), afastou-se a responsabilização pelos mesmos fatos aqui apurados, bem como a cobrança de débitos decorrentes da execução dos Contratos 19/2009 e 67/2010 em virtude da privatização da Eletroacre. Assim, a rigor, cabe reconhecer que as condutas apontadas neste feito não ensejam a irregularidade das contas, ainda mais diante das dificuldades de execução dos aduzidos ajustes. Cumpre asseverar, ainda, que as razões para interposição do recurso de revisão no TC 028.34/2010-2 são idênticas às constatações discriminadas no achado 1 (peça 157, p. 5) e no Anexo I – Matriz de Responsabilização da Instrução da Unidade Técnica de peça 157 (p. 5/6 e 7/9);

c) os documentos que formalizaram a autorização dos pagamentos do Contrato 19/2009 (Pedidos de Serviço nº 002/FAI/09 e nº 019/FAI/09) não foram assinados por Flávio Decat e Pedro Hosken, posto que tomaram posse no cargo de Diretor-Presidente da Eletroacre posteriormente, respectivamente, em 1/5/2009 e em 5/4/2010. Flávio Decat não acompanhou toda a execução do ajuste, haja vista que o término de sua vigência (18/05/2010) ocorreu após a saída do cargo em 4/4/2010 (p. 6);

d) nenhuma responsabilização pode ser atribuída com fulcro no Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara e nos pareceres do TCU, constantes do TC 028.434/2010-2. Quanto ao Sr. Luís Hiroshi, nesses documentos manifesta-se expressamente o entendimento pela aprovação de suas contas no que tange ao Contrato 19/2009. Já, no que concerne ao Sr. Pedro Hosken, este sequer foi considerado como responsável pela Unidade Técnica e pelo MPTCU (p. 9);

e) as informações prestadas pela Eletroacre à peça 186 reforçam a ausência de responsabilização, no que tange aos problemas relativos à execução dos ajustes e à não anulação do Contrato 67/2010, ante a inexigibilidade de conduta diversa - amplamente reconhecida pelo TCU para afastar a aplicação de multa -, e os fatos imprevisíveis ocorridos durante a execução dos contratos. Essa avença, assim como o Contrato 19/2009, foi precedida de pareceres técnicos e jurídicos (peça 186, p. 24/26), sendo importante salientar que, na inspeção de realizada em conjunto com a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU (Sefti) não se identificou gravidade capaz de inquinar as contas dos responsáveis (peça 96, item 182). Dessarte, não é razoável exigir que os dirigentes tivessem adentrado em minúcias estritamente técnico-jurídicas para a aprovação desse contrato diante de uma operação considerada de pequeno porte para Estatal, R\$ 482.245,33, e da convergência dos pareceres técnicos e jurídicos favoráveis à aquisição de forma direta, sem processo licitatório. A propósito, transcreve-se excerto do Acórdão nº 1541/2014 – TCU – 2ª Câmara, citado no parecer do MPTCU à peça 76 da Tomada de Contas em comentário (p. 9/10 e 13):

“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”

f) não merecem reprimenda as condutas dos recorrentes, firmadas em pareceres técnicos e jurídicos, pois encontram guarida na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 609/2021 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro revisor Vital do Rêgo (p. 10):

“(…) Quanto ao objeto da citação sugerida, cabe ressaltar que a aprovação de tal projeto pelo Diretor do Sesi Nacional baseou-se em parecer conjunto do Superintendente do Sesi/DN e Diretor de Operações do Sesi Nacional que sugeria a aprovação do pedido de patrocínio pelo Sesi/PE, sem a aposição de qualquer ressalva sobre a documentação apresentada para esse fim específico. Ambos os gestores também integram o rol de responsabilização destes autos.

Embora o fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e jurídicos não exima o gestor de ser responsabilizado pela prática de um ato irregular, na linha da jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, entendo que, no caso concreto, é possível concluir que não era de se esperar que o dirigente máximo da entidade tivesse o dever de revisar toda a documentação na qual se baseou o parecer técnico emitido e que subsidiou sua decisão.”

g) o atraso na entrega dos documentos fiscais, regulatórios e societários não foi gerado pela contratação de um sistema inadequado, mas sim pelo perdimento de todos os dados em função da queima de um servidor, fator imprevisível e superveniente (p. 10/11 e 12);

h) com referência ao pagamento integral do contrato sem a correspondente prestação de serviço, a Unidade Técnica: (i) à peça 193 (quadro “conduta”¹ da matriz de responsabilização e item 79²), “*ao analisar os elementos trazidos aos autos pela Eletroacre que afastariam a responsabilização dos recorrentes, utiliza-se da conduta que ela mesma já havia dado como regular, qual seja o pagamento integral do contrato sem a correspondente contraprestação para rebater os argumentos e os documentos apresentados pela empresa*”; e (ii) à peça 157 (item 32.3)³, não considerou a constatação como irregular, pois reconheceu a incidência de circunstância atenuante, notadamente em virtude de o pagamento ter sido vinculado às horas trabalhadas e não aos resultados, conforme o entendimento manifesto na Instrução de peça 96⁴ (p. 11/12);

¹ Permitir o pagamento por serviços não completamente executados, conforme as seguintes constatações: o Sistema Sped Fiscal não estava funcionando; o módulo orçamentário não estava funcionando.

² 79. Todavia, os argumentos novos, trazido nos elementos adicionais, de que os envolvidos na contratação se depararam à época com situações imprevisíveis não é suficiente para justificar o pagamento integral do contrato sem a correspondente contraprestação.

80. Considerando as análises anteriores, conclui-se que o pagamento integral do contrato se deu sem que o objeto dos contratos fosse plenamente atingido, conclusão que os documentos acostados pela Eletroacre à peça 186 não lograram afastar....

³32. Os pagamentos seguiram a forma estabelecida no projeto básico

32.1. Essa falha, presente tanto no Contrato 19/2009 quanto no Contrato 67/2010, foi apreciada na precedente inspeção (peça 96, item 5.2), realizada em conjunto com a Sefit.

32.2. Naquela oportunidade, assentou-se que:

“193. [...] ao tempo em que foram celebrados os contratos inspecionados, os serviços de customização e parametrização dos sistemas integrados de gestão não possuíam um modelo maduro de medição por resultados.

194. A ocorrência em exame não merece maior reprimenda, porquanto à época em que praticados os atos de gestão que conduziram às contratações em exame, não existia modelo que fosse amplamente utilizado no mercado, o qual, idealmente, poderia incluir uma métrica que correlacionasse um conjunto de especificações a serem customizadas a um valor objetivo.”

32.3. Por conseguinte, revelar-se forçoso reconhecer que a remuneração da contratada mediante pagamento por hora trabalhada não merece ser considerada como irregularidade no julgamento das presentes contas, dada a referida circunstância atenuante.

⁴ 196. Verificou-se, nos contratos celebrados entre a Eletroacre e a Totvs S/A entre os exercícios de 2009 a 2010, que a forma de remuneração dos serviços contrariou a jurisprudência do TCU, ao admitir o pagamento por hora trabalhada.

197. Acrescente-se, por relevante, que não se obteve do exame dos respectivos projetos básicos a declinação de prévias e adequadas justificativas que conduzissem ao excepcional afastamento da regra sumulada.

198. Não obstante, a ausência, ao tempo das contratações examinadas, de método maduro de dimensionamento de customizações e parametrizações para sistemas do tipo ERP, não permite desconstituição dos negócios, tampouco o estabelecimento de qualquer sanção nesta instância.

199. Contudo, com vistas a evitar a repetição da falha, deve-se dar ciência à Eletroacre de que a remuneração dos serviços de informática prestados pela Totvs S/A por meio dos Contratos 19/2009, 67/2010 e 168/2012, realizada em função do número de horas trabalhadas, sem a prévia justificativa de que as características dos objetos não permitiam solução diversa desta, contrariou a orientação contida na Súmula TCU 269.

i) durante a execução dos contratos foram encontrados entraves, posteriormente superados, concernentes a fatos imprevisíveis, tais como (i) a necessidade de implementação do Programa Luz para Todos; (ii) a ocorrência de novas demandas de ferramentas e quantitativos; (iii) as dificuldades na operacionalização do sistema, tendo em vista a forma em que foi inicialmente previsto; (iv) o impedimento da operacionalização de alguns módulos, em razão da precariedade da base de dados da Eletroacre; e (v) a necessidade de realizar levantamentos para corrigir os erros acumulados desde a primeira sistematização, realizada em 1999, quando foi iniciado o lançamento de informações inconsistentes pelos usuários no sistema/banco de dados (p. 12/13);

j) foram adotadas algumas medidas para garantir a execução dos contratos, tais como: (i) realização de concurso público no ano de 2011, destinado à seleção de pessoal para a área da tecnologia da informação, sendo que, das 15 pessoas convocadas, apenas 5 se apresentaram para o trabalho, o que demonstra a dificuldade de se conseguir mão de obra especializada no estado do Acre; (ii) substituição dos gerentes dos Departamentos de TI e de Contabilidade por funcionários mais qualificados; e (iii) instauração de sindicância para averiguar os problemas constatados. Aliás, não há que se falar em omissão relativa a providências para rescindir os contratos pois, ao final, provou ter sido bem-sucedida a escolha técnica do sistema (p. 13);

k) não há por que questionar a ausência de boa-fé, considerando-se os resultados alcançados, o cumprimento da finalidade da contratação e a não ocorrência de prejuízos ao erário. Inexistem evidências nos autos que comprovem que os recorrentes incorreram em erro grosseiro por terem efetuado o pagamento dos contratos por serviços não completamente executados. *“...A uma porque nenhuma irregularidade houve na forma de pagamento adotada, conforme já demonstrado e a duas porque os entraves ocorridos na execução dos contratos foram solucionados de forma diligente pelos gestores, seguindo as normas adequadas ao caso, os preceitos e os princípios do direito, sendo os contratos concluídos de forma satisfatória ainda que a destempo.”* Nesse sentido é o entendimento do TCU no Acórdão 1921/2011-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (p. 13/14);

l) não se pode cogitar a ausência do dever de cuidado, nem tampouco a consciência de qualquer ilicitude dos atos praticados, levando-se em conta que (i) as situações apresentadas ao longo da execução do contrato eram totalmente novas; e (ii) restou comprovada a boa regular aplicação dos recursos, o que enseja o julgamento pela regularidade das contas (p. 14);

m) assim como ocorreu no Acórdão 764/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, deve-se proceder à redução dos valores das multas - cominadas no valor de R\$15.000,00 e R\$10.000,00 e correspondentes a cerca de 20% e 13% da quantia máxima possível -, mediante a consideração de elementos objetivos e subjetivos, porquanto se afigura como a medida mais lúdima de justiça, ante a verificação do cumprimento da finalidade e a ausência de dano ao erário (p. 14/15).

Análise

11. Convém inicialmente alvitrar que os indícios motivadores da condenação basearam-se em Relatórios de inspeções, realizadas entre 17 e 26/9/2012 (peças 52/54) e 11 e 22/11/2013, pela então Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre (Secex-AC), por meio dos quais foram constatados sólidos indícios de irregularidades, notadamente no que concerne aos contratos 19/2009 e 67/2010, celebrados entre a Eletrobrás Acre e a Totvs S/A, com vistas à aquisição de serviços relativos à instalação e *upgrade* de sistema para gerenciamento contábil, orçamentário e patrimonial da entidade, denominado ERP Protheus, cujas falhas apresentadas acarretaram o atraso na entrega de documentos legalmente exigidos e a consequente aplicação de sanções pela Superintendência de Fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no valor histórico de R\$ 1.706.277,65. Tais irregularidades consistem:

a) no pagamento integral do Contrato 19/2009, durante a gestão dos três recorrentes, sem o pleno atingimento do objeto contratado, haja vista que os módulos de orçamento, contabilidade e patrimônio

não foram entregues conforme previsto, deixando de ser emitidos demonstrativos contábeis exigidos pela Lei 6.404/76, bem como outros relatórios gerenciais dos setores de orçamento, contabilidade e patrimônio, necessários ao gerenciamento operacional da entidade, fato que implicou: (i) atraso de entrega das peças constituintes do processo de contas; (ii) inconsistências verificadas no Inventário Físico Financeiro realizado nos Almojarifados de Obras, Manutenção Elétrica, Administração e Sucatas da entidade; (iii) não realização de inventário patrimonial nos prazos determinados pelo art. 1º da Resolução Normativa 367, de 2/6/2009, da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL”; (iv) não funcionamento do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) Fiscal e dos módulos orçamentário e contabilidade; (v) não entrega, dentro do prazo, dos relatórios contábeis e financeiros aos órgãos reguladores e fiscalizadores (CVM, Aneel, CGU e TCU); (vi) pagamento de passagens aéreas, estadia e alimentação a técnicos da empresa Totvs sem que estas despesas estivessem contempladas no ajuste; (vii) migração inadequada da base de dados anterior para a base de dados implantada pela contratada; (viii) perda de dados contábeis relevantes, por conta da descentralização dos lançamentos contábeis que passaram a ser realizados por funcionários não contabilistas e sem treinamento adequado para realizarem tais operações; (ix) falta de treinamento adequado para os usuários dos setores de orçamento, contabilidade e patrimônio para operarem o sistema ERP Protheus; (x) prejuízo nos valores de R\$ 36.550,40 e de R\$ 10.279,80; e (xi) contratação de empresa de assessoria, pelo valor de R\$ 174.000,00, para corrigir os Sped’s Fiscais emitidos desde 2009 (peça 157, p. 5 e 18/19);

b) na assinatura do Contrato 67/2010 por inexigibilidade de licitação, durante a gestão de Pedro Vieira e Luís Sakamoto, e sem a realização de 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. 6º, inciso IX, e 45, § 4º, da Lei 8.666/1993, em detrimento do não atingimento pleno do objeto do Contrato 19/2009, ensejando as mesmas inconsistências acima discriminadas, à exceção das constantes nos itens “x” e “xi” acima (peça 157, p. 8).

11.1 Forçoso se faz também rememorar as seguintes questões atinentes à assinatura dos sobreditos ajustes:

a) depois de reconhecida a Inexigibilidade de Licitação, fundamentada no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, foi expedido, em 13/4/2009, o Termo de Autorização endossado pelo Diretor de Gestão, Sr. Luís Hiroshi Sakamoto, e pelo Diretor Presidente, Sr. Flávio Decat de Moura (peça 43, p. 20-21) com fulcro em pareceres jurídicos favoráveis das Assessorias Jurídicas da Eletroacre (peça 43, p. 11/13) e da Diretoria de Distribuição da Eletrobrás (peça 43, p. 14/19, dando-se origem ao Contrato 19/2009, firmado em 19/5/2009 (peça 43, p. 25/34), no valor de R\$ 319.415,05 (peça 90, p. 1). Conforme consignado no Termo de Autorização suplementar (peça 43, p. 38-39), subscrito pelos mesmos gestores, a avença foi aditivada em 7/12/2009, na importância de R\$ 78.926,02, em função da necessidade do desenvolvimento de novas rotinas para assegurar a confiabilidade das informações, contemplando em seu objeto a *“aquisição de licenças para 13 usuários light e 13 Top Connect, 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 6.022/2007”* (peça 96, itens 42/58);

b) depois de reconhecida a Inexigibilidade de Licitação, fundamentada no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, e da autorização da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração, firmado em 1/12/2010 o Contrato 67/2010 (peça 47, p. 33-39; peça 48, p. 1), no valor de R\$ 482.245,33, pelos Srs. Pedro Carlos Hosken Vieira e Luís Hiroshi Sakamoto, Diretor Presidente e Diretor de Gestão da companhia, tendo como objeto a *“aquisição de licenças para 10 usuários CRM/BI FULL, 10 Top Conect; contratação de treinamento ‘Padrão Totvs’ para administradores do sistema; contratação de*

prestação de serviços de consultoria e customizações para os módulos do ERP; contratação de serviço de suporte e evolução tecnológica do sistema microsigla Protheus - SMS; configuração do 'Audit Trail'” (peça 45, p. 21, item 1.2)”, consoante o previsto no projeto básico (peça p. 20-33) - elaborado por Analista de Sistemas da Eletroacre e chancelado pelo Gerente do Departamento de Tecnologia da Informação e Telecomunicações (DGT). A formalização da avença por inexigibilidade contou com a anuência das Assessorias Jurídicas da entidade (peça 45, p. 13/16) e da Diretoria de Distribuição da Eletrobrás (peça 45, p. 8/12) - (peça 96, itens 61/76);

c) o objeto do Contrato 19/2009, entre outras funcionalidades, abarcou serviços para a implantação de módulo tributário e Sped (contábil, fiscal e nota fiscal eletrônica), pagos indevidamente nos valores de R\$ 36.550,40 e de R\$ 10.279,80, porque os Sped's eram emitidos em branco pelo ERP Protheus desde o exercício de 2009, razão pela qual a Eletroacre contratou, em 14/10/2013, a VCP - Contabilidade e Assessoria Empresarial Ltda. – ME para retificar/apresentar seus arquivos digitais e atividades correlatas, a um custo total de R\$ 174.000,00 (peça 93, p. 1). Desse modo, além dos prejuízos financeiros e retrabalhos realizados pelos setores da entidade responsáveis pelos recolhimentos tributários, a ineficácia de parte dos produtos recebidos da Totvs S/A consumiu recursos adicionais para que os Sped's fossem retificados por empresa especializada (peça 96, itens 151/154);

d) os referidos pagamentos foram adimplidos no ano de 2009, motivo pelo qual a responsabilização deve ser apurada nas contas daquele exercício. Essa convicção advém da leitura do Relatório de Inspeção de peça 96:

“156. A ocorrência em tela materializa prejuízo experimentado pela Eletroacre com as deficiências de seu sistema ERP. Nesse caso, no montante de R\$ 46.830,20 (R\$ 36.550,40 + R\$ 10.279,80), **realizados no exercício 2009.**

157. Por fim, considerando que a ocorrência em tela está fundada em elementos não examinados pelo Tribunal de Contas da União por ocasião do julgamento das contas alusivas ao exercício de 2009 (TC 028.234/2010-2), **faz-se necessário submeter estes autos ao Ministério Público junto ao TCU para que este órgão aprecie se é o caso de interpor recurso de revisão a fim de reabrir aquele processo** de contas quanto aos responsáveis Sr. Flávio Decat de Moura, Diretor Presidente, e Sr. Luís Hiroshi Sakamoto, Diretor de Gestão, vez que eles tiveram suas contas julgadas regulares com ressalvas (Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara).” (grifos acrescidos)

12. Feitos esses registros, vale realçar que muitas das assertivas consignadas pela defesa, além de ignorarem ou minimizarem as dificuldades enfrentadas em decorrência da contratação do Sistema Protheus, sustentam inconsistentemente a regularidade da gestão, a partir de instruções e pareceres constantes deste e de outros processos, desconsiderando o contexto em que foram elaborados, no curso dos vários anos que se sucederam desde o exame inicial desta Prestação de Contas, em 23/8/2012 (peças 10/11), até o seu julgamento, prolatado em 12/11/2019. Em que pese muitas das consequências advindas da falta de planejamento para a escolha e implementação do sistema terem se protraído pelo menos até o final de 2013, não se pode olvidar que as gestões da Eletroacre, relativas aos anos de 2009 e 2010, são as responsáveis pelas anomalias.

12.3 Ao se deparar com a necessidade urgente de promover a adequação de seus sistemas de informação, a companhia apressou-se em atender a demanda sem atentar diligentemente para as exigências legais e técnicas a fim de resolver previamente os sérios problemas estruturais, ligados: (i) à baixa qualificação de seu quadro funcional; e (ii) a dificuldades associadas a hardwares e a alimentação deficiente de dados que remontam o ano de 2009.

12.4 A despeito disso, frisa-se que as circunstâncias fáticas atenuantes, aduzidas pelos suplicantes, levaram esta Corte a relevar as irregularidades afetas à assinatura do primeiro contrato (19/2009), mas não do segundo (67/2010), uma vez que no exercício de 2010 já não se poderia mais alegar qualquer tipo de: (i) falta de percepção prévia das possíveis inconsistências; (ii)

imprevisibilidade relativa às dificuldades de implantação e à inadequabilidade do sistema; e (iii) desconhecimento dos diversos motivos que causaram a situação adversa.

12.5 E mais, este Tribunal também incluiu, como fundamento para apuração de responsabilidades, o pagamento integral do Contrato 19/2009, porquanto as incertezas, dificuldades e urgências não são capazes de justificar a temerária liquidação de despesas - nos valores de R\$ 36.550,40 e de R\$ 10.279,80 -, relativa à implantação de módulo tributário e Sped, uma vez que não produziu resultados. Em outras oportunidades, assim como agora, os ex-gestores tentam justificar os pagamentos argumentando que o ajuste previa a remuneração da empresa com base nas horas trabalhadas, o que é verdade. Porém, como essas horas foram distribuídas em uma série de itens de serviço (peça 5, p. 70/71), pôde-se chegar ao cômputo do prejuízo.

12.6 Ainda que se repita insistentemente que inexistiu dano ao erário, não se pode negar que ele perdurou até a privatização da estatal em 2018, sendo que, por conta disso o débito não está sendo imputado. Contudo, tal fato não desconfigura a gravidade inerente aos atos de gestão que ocasionaram as liquidações e pagamentos ilícitos. Esses atos, entretanto, não devem ser questionados nestes autos, mas sim nas contas de 2009, uma vez que os pagamentos foram levados a efeito naquele exercício, como já mencionado.

13. Passando-se ao exame das questões específicas levantadas pelos ex-gestores, cabe reconhecer que se afigura pertinente elidir parte da responsabilização nestes autos em face do julgamento das contas de 2009, mas não em face da TCE (TC 005.757/2015-0), porque:

a) conquanto a avaliação do pagamento irregular deva ser realizada no TC 028.34/2010-2, o entendimento da Unidade Técnica e do MP/TCU não vincula ou representa o posicionamento do TCU a ser consubstanciado naquele processo. Além do mais, as propostas do MP/TCU e da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (peças 76 e 81 do TC 028.34/2010-2, p. 6/10), no sentido de negar provimento ao recurso de revisão impetrado pelo *parquet*, não se reportam diretamente aos pagamentos indevidos, mas defendem a regularidade da contratação, ao assinalarem que o ajuste “...representava uma transação de pequena monta, e que a Totvs S.A. era a detentora com exclusividade do software em referência, e das análises efetuadas, que indicavam que a Eletroacre não possuía escolha para a contratação frente à inviabilidade de concorrência e o fato de que os pareceres técnicos e/ou jurídicos da Eletroacre não apontavam obstáculos para a contratação, e que “...os responsáveis não praticaram um ato manifestamente irregular, sendo razoável inferir que os gestores estavam diante de um ato aparentemente lícito” (TC 028.434/2010-2, peça 81, item 52);

b) nada obstante, não se pode afirmar com certeza que o Contrato 19/2009 tinha baixo valor (R\$ 398.341,07, considerando-se a quantia aditivada), o que induz à presunção de que seria razoável não exigir dos gestores um nível de atenção mais elevado. Isso porque o Contrato 67/2010, cujo montante pactuado foi pouco superior (R\$ 482.245,33), teve se der submetido à aprovação do Conselho Administrativo por alcançar valor superior a 0.5 % do capital social da companhia (peça 96, itens 71/75);

c) o fato motivador da instauração da TCE é a apuração das responsabilidades por multas aplicadas, em 2013 (peça 96, item 168), pela Superintendência de Fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica (SFF/Aneel) à Eletroacre (peças 100, p. 3, e 101), não circunscrita, portanto, ao exercício de avaliação das presentes contas (2010). Tais multas, da ordem de R\$ 1.553.267,85, decorreram do envio a destempo da CVA (Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela) e do atraso no envio à Aneel dos seguintes documentos (peça 9 do TC 005.757/2015-0): Prestação Anual de Contas (PAC); Relatório de Informações Trimestrais (RIT); e Balancete Mensal Padronizado (BMP). Ainda que a persecução do débito não mais se sustente naquele processo, devido à privatização da empresa, a ocorrência continua impactando a apreciação das presentes contas pois caracteriza de forma contundente a existência de prejuízos financeiros decorrentes da gestão da entidade em 2010;

d) conforme bem pontuou a Secex-TCE à peça 93 (item 22) do TC 005.757/2015-0, “quanto à responsabilização dos agentes que deram causa à cobrança das multas impostas pela Aneel, tem-se que suas condutas podem e devem ser analisadas nos processos de prestação de contas da Entidade, TC’s 028.434/2010-2, 033.589/2011-9 e 046.719/2012-1, que se encontram sobrestados aguardando o deslinde da presente Tomada de Contas Especial, uma vez que as multas aqui tratadas como débito tiveram como origem circunstância supostamente gerada por atrasos na implementação da solução computacional objeto dos Contratos 19/2009 e 67/2010, atos esses em análise naquelas contas.”;

e) os recorrentes foram primeiramente citados (peças 100, p. 1/2 e 101) e também ouvidos nestes autos em audiência não pelo recolhimento daquelas multas, mas pela liquidação imprópria das despesas referentes aos serviços de implantação de módulo tributário e Sped, no valor de R\$ 36.550,40 e de R\$ 10.279,80, que tiveram que ser posteriormente refeitos mediante a contratação de outra empresa, a um custo bem mais elevado (R\$ 174.000,00). No entanto, como as despesas ocorreram em 2009, a irregularidade deve ser expurgada da avaliação da gestão neste exercício de 2010.

14. Quanto aos pagamentos do Contrato 19/2009 não terem sido autorizados pelos presidentes da Eletroacre, tais evidências não lhes socorreriam, caso tivessem ocorrido em 2010, não sendo importante assim para o deslinde dos autos o fato de o Sr. Flávio não ter acompanhado toda a execução da avença, uma vez que a responsabilização deles derivaria das decisões estratégicas que tomaram, ou não, conforme enfatizado pela Secex-AC: “...cada um dos responsáveis, além de não adotar providências para anular contratos firmados sem estudos técnicos idôneos ao asseguramento da viabilidade técnica de seu objeto (art. 49, caput e § 4º, da Lei 8.666/1993), de fato, praticou atos de gestão em relação aos ajustes impugnados...” (peça 157, item 33.4). Todavia, como já explicitado, eles não devem ser apenados em razão dessa incongruência neste feito.

15. Com relação ao Acórdão 3.068/2011-TCU-1ª Câmara aos pareceres emitidos no âmbito das contas de 2009, não há por que discutir a respeito da ausência de responsabilização, posto que:

a) a Decisão não contempla qualquer menção acerca das irregularidades discutidas nestes autos. As constatações que redundaram nesse julgamento, pela regularidade com ressalva, dizem respeito apenas ao atraso na entrega do processo de contas e à ausência de cláusula de garantia contratual em contratos e editais, sendo assim irrelevante a aprovação das contas do Luís Hiroshi em relação ao Contrato 19/2009;

b) as propostas do MP/TCU e da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (peças 76 e 81 do TC 028.34/2010-2, p. 6/10), no sentido de negar provimento ao recurso de revisão impetrado pelo *parquet*, além de não corresponderem ao posicionamento final desta Corte acerca do mérito das contas de 2009 - por se encontrarem pendentes de apreciação -, não se reportam aos pagamentos ajustados, mas defendem a regularidade do Contrato 19/2009, tendo em vista que “...representava uma transação de pequena monta, e que a Totvs S.A. era a detentora com exclusividade do software em referência, e das análises efetuadas, que indicavam que a Eletroacre não possuía escolha para a contratação frente à inviabilidade de concorrência e o fato de que os pareceres técnicos e/ou jurídicos da Eletroacre não apontavam obstáculos para a contratação, e que “...os responsáveis não praticaram um ato manifestamente irregular, sendo razoável inferir que os gestores estavam diante de um ato aparentemente lícito” (TC 028.434/2010-2, peça 81, item 52);

c) ao confrontar o entendimento do MP/TCU (peças 76 do TC 028.34/2010-2), a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica manifestou discordância, pois o considerou insuficiente para justificar o pagamento integral do contrato sem a correspondente contraprestação (peça 199, itens 75/79);

d) não havia como imputar responsabilidade ao Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira nas contas de 2009, dado que assumiu o cargo de Diretor Presidente apenas no exercício de 2010 (5/4/2010). A despeito disso, tal fato não se mostra relevante para a elucidação destes autos.

16. Em outro diapasão, não cabe acolher a ideia de que o sistema ERP Protheus era adequado, levando-se em conta unicamente o fato de que todos os dados foram perdidos em decorrência da quebra do computador central. A a uma porque tal informação, além de desacompanhada de provas, não é corroborada pelos elementos constantes dos autos, notadamente os disponibilizados pelas inspeções realizadas pelo TCU em 2012 e 2013. A duas, porque a ineficácia já era conhecida desde 2009, quando ensejaram retrabalhos e comprometeram o desempenho da Companhia, de modo que, até novembro de 2013, mês em que foi realizada a inspeção conjunta Secex-AC/Sefti, alguns demonstrativos contábeis, bem como o Sped Fiscal, ainda não estavam sendo emitidos (peça 96, itens 146/147).

17. No que toca às ilações de que as secretarias deste Tribunal tenham assinalado o afastamento de responsabilidade pelos pagamentos ilícitos, vale dizer que não prosperam, porquanto:

a) ao contrário do que se afirma, a conduta descrita à peça 193 não havia sido antes considerada regular pelo TCU, pois não foi expressamente avaliada a regularidade da execução do Contrato 19/2009 nas contas de 2009, julgadas regulares com ressalvas. Eis que as constatações que redundaram nesse julgamento dizem respeito apenas ao atraso na entrega do processo de contas e à ausência de cláusula de garantia contratual em contratos e editais (peça 8 do TC 028.34/2010-2, p. 6/10);

b) o aduzido exame perpetrado pela Instrução de peça 96 (itens 196/199) não se vincula diretamente ao prejuízo causado pela execução das despesas, mas à forma de sua remuneração mediante pagamento por hora trabalhada, realizada sem prévia justificativa de que as características dos objetos não permitiam solução diversa desta, em dissonância com a orientação contida na Súmula TCU 269. Deveras, quanto à análise dos pagamentos indevidos, o Relatório de Inspeção conjunta Secex/AC-Sefti (peça 96) ponderou que somente era possível perquirir eventual responsabilidade dos recorrentes mediante a interposição de recurso de revisão pelo MP/TCU, com vistas à reabertura das contas alusivas ao exercício de 2009, visto que a ocorrência se fundamentou em elementos não examinados pelo TCU por ocasião do julgamento delas, “*malgrado tenham, em 13/4/2009, aprovado a contratação da empresa Totvs S/A para o fornecimento de licenças e serviços alusivos à estruturação do 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. 6º, inciso IX, e 45, § 4º, da Lei 8.666/1993*” (peça 96, itens 154/157);

18. Com referência à inexigibilidade de conduta diversa, à incidência de fatores adversos e imprevistos, bem como à atuação baseada em pareceres técnicos e jurídicos, se por um lado implicam admitir esses aspectos como apropriados para elidir as irregularidades relacionadas à celebração do Contrato 19/2009, por outro, ensejam sopesar que são incapazes de afastar o pagamento de serviços não completamente prestados, realizados em 2009, e a assinatura do Contrato 67/2010.

18.1 Insta lembrar que a contratação de número 19/2009: (i) não foi precedida da elaboração de 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 na Lei 8.666/1993, o que poderia ter concorrido para uma seleção mais eficiente e vantajosa para a Companhia; (ii) contemplou a remuneração dos serviços de informática em função do número de horas trabalhadas, sem a prévia justificativa de que as características dos objetos não permitiam solução diversa desta, contrariando a orientação contida na Súmula TCU 269; (iii) em seu processo de inexigibilidade de licitação, não ostenta documentos que comprovem a realização de ampla pesquisa, de modo a aferir a compatibilidade dos preços com aqueles praticados pelo mercado, violando-se o disposto na Lei 8.666/1993, arts. 26, parágrafo único, inciso III, 40, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, bem como nos Acórdãos 1.330/2008 (item 9.4.13) e 17/2010 (item 9.2.2), ambos do Plenário do TCU.

18.2 Tais inconsistências não estão sendo levadas em consideração no julgamento destas contas por causa justamente das excludentes de culpabilidade enumeradas. Como bem assentou o MP/TCU,

em seu parecer exarado no TC 028.434/2010-2 (peça 86), os gestores não praticaram ato manifestamente irregular pois é razoável inferir que estavam diante de um ato aparentemente lícito, dado que: (i) a Totvs S.A. era a detentora exclusiva do software que já estava em operação na entidade; (ii) as análises efetuadas indicavam que a Eletroacre não possuía escolha para a contratação frente à inviabilidade de concorrência; e (iii) os pareceres técnicos e/ou jurídicos não apontavam obstáculos à contratação. Dessa forma, não se poderia exigir conduta diversa, relativamente à assinatura do ajuste em comento.

18.3 Todavia, há que se convir que é inconcebível os Srs. Flávio Decat e Luis Hiroshi compactuarem em 2009 com a remuneração de serviços que não cumpriram todos os objetivos colimados pela avença, uma vez que as várias deficiências associadas ao sistema e à sua implantação, vivenciadas por diversos setores dele dependentes, não poderiam fugir da percepção do gestor médio, a ponto de deixarem de perquirir o pagamento integral do objeto avençado, ainda mais diante de um contrato de elevado valor que não foi precedido da celebração de procedimento licitatório.

18.4 Essa convicção de que tinham amplo conhecimento da ilicitude se arrima na inspeção promovida na Eletroacre ao final de 2013 por auditores da Secex-AC e da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti, unidade do TCU especializada na avaliação da regularidade de contratação e execução de serviços de informática, em que se pontuou (peça 96):

“146. Conforme evidenciado, os contratos firmados pela Eletroacre com a Totvs S/A entre 2009 e 2012 não lograram dotar a UJ de um sistema ERP eficaz, porquanto alguns demonstrativos contábeis, bem como o Sped Fiscal, até o momento em que realizada a presente inspeção, ainda não são gerados a contento pelo ERP Protheus.

147. Tais falhas rendem (ou renderam) ensejo a retrabalhos e vêm comprometendo o desempenho da UJ desde o exercício de 2009, no que tange ao cumprimento de obrigações legais ligadas ao recolhimento de tributos e ao gerenciamento de seu desempenho econômico/contábil.”

18.5 Nessas circunstâncias, cumpre rotular tais pagamentos, mencionados à alínea “d” desta Instrução, como erros grosseiros, não alinhados ao dever de cuidado a ser observado por todos aqueles que manejam dinheiros públicos, cuja regular aplicação não restou comprovada, o que impede o reconhecimento da existência de boa-fé na conduta dos recorrentes.

18.6 Aliás, o Tribunal, quando julga as contas dos administradores públicos, baseia-se na responsabilidade subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*. Por conseguinte, é suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário, como verificado no presente feito (v.g. Acórdãos 635/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 2.367/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler e 185/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo).

18.7 Relativamente a celebração do Contrato 67/2010, a sua assinatura também deve ser considerada como um erro grosseiro. Apesar deste cenário claramente delineado pelo Contrato 19/2009, em que a implementação do sistema apresentava sérios problemas, não se compreende por que razões os gestores deixaram de realizar estudos técnicos prévio, a fim de resolver definitivamente os problemas e não apenas mitigá-los, sendo que, à essa época, não se podia alegar que as situações eram novas. Sobre o tema, a Secex/AC assim se manifestou (peça 157):

29.4 Tal precariedade, contudo, não tem a aptidão de justificar a realização das despesas atinentes ao Contrato 19/2009 sem que se tenha alcançado a obtenção satisfatória de funcionalidades essenciais do sistema adquirido, muito menos é capaz de amparar a celebração de novo ajuste com a empresa contratada Totvs (Contrato 67/2010).

29.5 Diante da alegada e reconhecida precariedade da área de TI da Eletroacre e da baixa maturidade na correspondente governança, os dirigentes arrolados deveriam, à época de suas

respectivas gestões, ter adotado maiores cautelas no processo de integração dos sistemas da UJ para o fim de adequá-los à exigência regulamentar que obrigava a companhia a realizar escrituração contábil digital.

29.6 Em vez disso, contraditoriamente, os responsáveis afirmam ter se baseado em pareceres técnicos e validações promovidas, justamente, pela ínfima e inexperiente equipe da área de TI da Eletroacre que, conforme reportado, não dispunham de servidores (*hardwares*) com segregação de funções (desenvolvimento, testes, homologação e produção eram realizados no mesmo servidor) (itens 24.1, 24.4.3-24.4.4, 25 e 26), tampouco puderam contar com processos mapeados (item 24.2).

29.7 Ademais, em ambas contratações não houve evidência de que tenham sido realizadas considerações sobre a compatibilidade da técnica empregada pela empresa contratada com o até então alcançado nível de maturidade da UJ na gestão de TI.

18.8 Por conta disso, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica fundamentou a condenação dos Srs. Pedro Vieira, ex-Diretor-Presidente, Luís Hirochi Sakamoto, Diretor de Gestão (peça 193, item 80, alíneas “b” e “c”), nos seguintes termos:

“por: não adotar providências para anular o Contrato 19/2009, firmado sem estudos técnicos idôneos ao asseguramento da viabilidade técnica de seu objeto; ter ratificado a autorização para a celebração do Contrato 19/2009 e seu respectivo aditamento, sem que dos respectivos procedimentos tenham constado estudos acerca da viabilidade técnica de seu objeto; e pagamento integral do Contrato 19/2009, malgrado o seu objeto não tenha sido plenamente atingido, dando ensejo a prejuízo de R\$ 46.830,20;”

19. E nem se afirme que os aludidos entraves foram superados a contento, porquanto pelo menos até o mês de novembro de 2013 os problemas provocados pela implantação do ERP Protheus ainda não haviam sido resolvidos, conforme já comentado (item 18.4 desta Instrução).

20. O mesmo se pode dizer das medidas mitigadoras adotadas que não se mostraram tempestivas e adequadas o suficiente para promover a pronta resolução das pendências, sendo necessário alvitrar que a realização de concurso público no ano de 2011 não se presta para a avaliação destas contas do exercício de 2010. Tais circunstâncias, de consequência, são inaptas para afastar a imputação das irregularidades, não se podendo reconhecer a existência de boa-fé na conduta dos implicados, sobretudo no tangente aos pagamentos indevidos, porquanto, segundo o Acórdão 13732/2019 - TCU - Primeira Câmara, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, “*No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva*”.

21. Por derradeiro, cumpre destacar que, a princípio, não se mostraria plausível arguir o cometimento de excessos na contabilização do valor das multas, à medida que:

a) a sua mensuração considera elementos objetivos e subjetivos pois é definida com base na gravidade dos ilícitos, na respectiva materialidade e no grau de culpabilidade do agente (Acórdão 939/2017 – TCU - Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas), não se devendo assim dar guarida a ilações acerca da aplicação da sanção injusta, até mesmo porque não se apresentam casos congêneres em que esta Corte tenha reduzido a aplicação de sanção semelhante, a fim de que se possa construir algum parâmetro comparativo;

b) o Acórdão 764/2010-TCU-Plenário não se amolda ao presente feito, porquanto a gestão dos responsáveis não havia ensejado a ocorrência de prejuízos aos cofres do Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto/MG;

c) se mostra modesto, quando se considera a gravidade das irregularidades perpetradas e os reduzidos percentuais de cerca de 20% e 13% do limite máximo estabelecido pelo TCU.

21.1 Todavia, como parte das irregularidades refere-se ao exercício de 2009 (pagamentos indevidos), cabe:

- a) excluir a sanção cominada ao Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira, Diretor-Presidente da Eletroacre, no período de 5/4/2010 a 31/12/2010, e julgar as suas contas regulares com ressalva, a teor do que prelecionam os arts. 1º, inciso II, 16, inciso II, 17 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92;
- b) reduzir o valor da multa aplicada aos Srs. Flávio Decat de Moura, Diretor-Presidente da Eletroacre, no período de 1/1/2010 a 4/4/2010, e Luís Hirochi Sakamoto, Diretor de Gestão da Eletroacre, no período de 1/1/2010 a 31/12/2010.

Da verificação da ocorrência de prescrição

22. De acordo com o inc. II art. 4º da Resolução TCU 344/2022, o prazo para sua ocorrência começou a contar de **6/6/2011**, data da apresentação da Prestação de Contas pela Eletroacre à Controladoria Geral da União - CGU (peça 5, p. 41). Além do mais, considera-se que a prescrição foi interrompida nos seguintes momentos, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da Resolução:

- a) em **8/4/2014**, com a inspeção realizada pela então Secex-AC na Eletroacre (peças 96/98);
- b) em **21/3/2016**, com o Parecer exarado pelo MP/TCU (peça 169);
- c) em **5/10/2018**, com a instrução de Tomada de Contas Especial que trata de fato coincidente (irregularidades nos contratos 19/2009 e 67/2010), consoante disposto no art. 6º da Resolução TCU 344/2022 (peças 80/81 do TC 005.757/2015-0);
- d) em **12/11/2019**, com a prolação do Acórdão 12358/2019-2ª Câmara, no âmbito do TC 005.757/2015-0;
- e) em **15/3/2022**, com a decisão condenatória, consubstanciada pelo Acórdão 1.062/2022-TCU-2ª Câmara (peça 197).

22.1 Entre essas datas não houve o transcurso do prazo quinquenal de prescrição.

22.2 Além disso, o histórico de andamentos do processo evidencia que a instrução processual transcorreu normalmente, sem paralisação por mais de três anos, o que afasta a hipótese de prescrição intercorrente.

22.3 Fica configurado, assim, que não se consumou a prescrição punitiva por parte desta Corte, no caso em exame.

23. Com efeito, mister se faz conhecer as razões recursais, para, no mérito:

- a) acatar parcialmente os argumentos dos Srs. Flávio Decat de Moura e Luis Hiroshi Sakamoto, dando-lhes provimento parcial;
- b) acolher a defesa do Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira, dando-lhe provimento.

CONCLUSÃO

24. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) a princípio, as razões recursais aduzidas pelos recorrentes revelaram-se inaptas para elidir as evidências que sustentam a condenação, em face: (i) do pagamento integral do Contrato 19/2009, durante a gestão dos recorrentes, sem o pleno atingimento do objeto contratado, haja vista que os módulos de orçamento, contabilidade e patrimônio não foram entregues conforme previsto, deixando de ser emitidos demonstrativos contábeis exigidos pela Lei 6.404/76, bem como outros relatórios gerenciais dos setores de orçamento, contabilidade e patrimônio, necessários ao gerenciamento operacional da Eletroacre; e (ii) da assinatura do Contrato 67/2010 por inexigibilidade de licitação, durante a gestão de Pedro Vieira e Luís Sakamoto, e sem a realização de 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. 6º, inciso IX, e 45, § 4º, da Lei 8.666/1993, em detrimento do não atingimento pleno do objeto do Contrato 19/2009;

b) as presentes contas do exercício de 2010, da entidade, não estão sendo impactadas pela apreciação das contas do exercício de 2009 e de TCE a elas relacionada, mas admite-se que parte das irregularidades aqui apuradas devem ser tratadas nas contas de 2009, posto que os pagamentos que implicaram a condenação dos recorrentes se referem a essas contas;

c) a ausência de comprovação da participação dos ex-Diretores Presidentes, no pagamento indevido de serviços, em tese, é insuficiente para afastar-lhes a responsabilização;

d) as alegações acerca de: (i) inexigibilidade de conduta diversa; (ii) incidência de fatores adversos e imprevistos; (iii) circunstâncias atenuantes; (iv) medidas corretivas implementadas; (v) observância do dever de cuidado; (vi) a presença de boa-fé; (vii) ausência de erro grosseiro na conduta dos implicados; e (viii) atuações baseadas em pareceres técnicos e jurídicos não tiveram o condão de elidir de *per si* as irregularidades;

e) as instruções elaboradas pelas Unidades Técnicas não pugnam pela isenção de responsabilidade, em face do pagamento integral do Contrato 19/2009, sem a correspondente contraprestação dos serviços;

f) seria impertinente a redução do valor das multas aplicadas, devido aos seus percentuais módicos quando comparados à gravidade dos fatos. Contudo, como parte das irregularidades refere-se ao exercício de 2009, deve-se: (i) diminuir o valor da multa cominada aos Srs. Flávio Decat de Moura e Luis Hiroshi Sakamoto; e (ii) expurgar a sanção aplicada ao Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira, sem embargo de julgar as suas contas regulares com ressalva;

g) não ocorreu prescrição, nos termos consignados na Resolução TCU nº 344/2022.

25. Dessarte, propor-se-á o conhecimento destes apelos, para, no mérito:

a) dar provimento parcial aos recursos dos Srs. Flávio Decat de Moura e Luis Hiroshi Sakamoto;

b) dar provimento ao recurso do Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior este exame dos recursos de reconsideração, interpostos por Flávio Decat de Moura, Luis Hiroshi Sakamoto e Pedro Carlos Hosken Vieira (peças 235/238), contra o Acórdão 1.062/2022-TCU-2ª Câmara (peça 197), propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

a) conhecer do apelo do Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira e, no mérito; dar-lhe provimento.

b) conhecer dos apelos dos Srs. Flávio Decat de Moura e Luis Hiroshi Sakamoto e, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

c) alterar os itens 9.2, 9.3 e 94 da Deliberação Condenatória, para retirar o nome do Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira;

d) julgar as contas do Sr. Pedro Carlos Hosken Vieira regulares com ressalva, a teor do que preconizam os arts. 1º, inciso II, 16, inciso II, 17 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92;

e) reduzir o valor das multas aplicadas aos Srs. Flávio Decat de Moura e Luis Hiroshi Sakamoto, mediante o item 9.4 da Deliberação Condenatória;

f) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida aos recorrentes e à Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras.



TCU / AudRecursos / 4ª Diretoria, em 15 de maio de 2023.

(Assinado eletronicamente)

Cleber da Silva Menezes

Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3101-1