

M. M. EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS LTDA

JANEIRO/2019 - 3º DECÊNIO - Nº 1025 - ANO 29

ADMINISTRAÇÃO/CONTABILIDADE

BEAP - BOLETIM ETÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÍNDICE

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS EM LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SISTEMAS DE GESTÃO PÚBLICA -
COMENTÁRIOS DE MÁRIO LÚCIO DOS REIS ----- [REF.: CO9311](#)

AÇÃO DE RESSARCIMENTO A ERÁRIO MUNICIPAL - ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO POR EX-
PREFEITO - NECESSIDADE DA COMPROVAÇÃO PELO AUTOR DA OCORRÊNCIA DE EFETIVO PREJUÍZO À
MUNICIPALIDADE - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS ----- [REF.: CO9312](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - LICITAÇÃO - PREGÃO - SISTEMAS DE INFORMÁTICA ----- [REF.: CO9309](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - ORÇAMENTO - PLANO PLURIANUAL - PPA - ALTERAÇÃO -
COMPATIBILIDADE ----- [REF.: CO9310](#)

CALENDÁRIO DE OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS - FEVEREIRO/2019 ----- [REF.: CO9308](#)

JURISPRUDÊNCIA ETÉCNICO

- IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO DE CÂMARA MUNICIPAL DE
VEREADORES - NULIDADE NO INQUÉRITO ADMINISTRATIVO - PRESENÇA DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS
PARA A CONFIGURAÇÃO DAS CONDUTAS ENQUANTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ----- [REF.:
CO9286](#)

INFORMEF DISTRIBUIDORA LTDA

MAGNUS- Auditores e Consultores S/C Ltda.

Rua Geraldo Menezes Soares, 435

CEP: 31,030-440 – BH – MG

TEL.: (31) 2121-8700

www.etecnico.com.br

www.facebook.com/mapaetecnicofiscal

#CO9311#

[VOLTAR](#)

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS EM LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SISTEMAS DE GESTÃO PÚBLICA

COMENTÁRIOS DE MÁRIO LÚCIO DOS REIS *

Sob o título acima, pode ser consultado no site do TCE/MG o interessante trabalho desenvolvido em 2015 por um seletivo grupo de técnicos especialistas do Tribunal, abordando especificamente o tema de licitações para contratação de sistemas informatizados de gestão pública, quais sejam os *softwares* de Contabilidade, Recursos Humanos, Folha de Pagamento, Tributação, Tesouraria, Patrimônio, Almoarifado, Licitações, Compras, Nota fiscal eletrônica, dentre outros.

Por sua vez o TCE/MG editou o referido trabalho motivado pelo crescente número de denúncias e de consultorias abordando o tema, atribuídas ao impacto do vertiginoso avanço da tecnologia da informação.

Trata-se de um manual abrangente e esclarecedor que dá asas ao exercício da função pedagógica do Tribunal de Contas, apresentado em quatro capítulos, sendo que, neste ensejo estamos abordando os três primeiros capítulos, restando o quarto capítulo para uma próxima oportunidade, que aborda as irregularidades mais comuns nas licitações do tipo.

PLANEJAMENTO NECESSÁRIO

Primeiro e muito importante passo a ser dado por todos os entes públicos é a decisão quanto a adquirir, locar ou usar *softwares* livres, decisão esta que vai depender essencialmente da equipe técnica interna de analistas e programadores pertencentes aos quadros do ente público.

Com efeito, se contar com estes profissionais, pode-se decidir pelo *software* livre, fornecido pelo Governo Federal, que é gratuito, porém exigirá dedicação intensiva da equipe técnica própria para a manutenção e customização do sistema a tempo e a hora para atender as exigências das leis de transparência fiscal e de acesso à informação.

Não dispondo dessa equipe, forçosamente se deve decidir pela locação ou compra do sistema, sabendo-se que, em ambas as hipóteses, há que se esmerar na elaboração do termo de referência que acompanha o edital, assegurando-se de que a empresa fornecedora do *software* manterá equipe de suporte em tempo integral para a implantação, manutenção e customização do sistema, responsabilizando-se pelo cumprimento dos prazos legais para geração de todos os relatórios exigidos pelas normas do MCASP, pela Secretaria do Tesouro Nacional, Tribunal de Contas e demais órgãos fiscalizadores.

O manual ora examinado é rico em informações, análises e interpretações legais que conduziram à conclusão de que a contratação de sistemas de gestão pública, apesar da complexidade envolvida, é considerada serviço comum na forma preconizada pela Lei nº 10.520/2002, que regulamenta a modalidade de pregão, que, no caso, portanto, é a mais recomendável para tal contratação.

Reproduzimos a seguir os três capítulos do manual, *in literis*:

1 INTRODUÇÃO

Os impactos causados pelo avanço da tecnologia, com inúmeros recursos e soluções oferecidos pela informática, refletiram sobremaneira na rotina da Administração Pública e, inexoravelmente, no crescente aumento de licitações cujo objeto envolva sistemas de gestão. Com isso, intensificou-se o número de denúncias enviadas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG.

Ao longo do tempo, as decisões desta Casa sobre a matéria culminaram na consolidação de uma jurisprudência, resultado de um intenso processo de dilemas, experiências e construções advindas do diuturno exercício da missão constitucional de fiscalização e controle, bem como pedagógica, confiada a esta Corte.

No exercício de sua competência, esta Casa envida esforços a fim de auxiliar os jurisdicionados na missão de gerir os bens, recursos e valores postos sob a tutela dos agentes públicos. Muitos desses esforços e mobilizações concentram-se em ações de cunho pedagógico que ensejam a edição de

publicações contendo decisões, recomendações e orientações. A prática tem demonstrado resultados bastante positivos e um grande alcance dessa linha de atuação, que contribui decisivamente para a melhoria das ações dos órgãos e entidades submetidos à jurisdição desta Corte. Dessa forma, ao TCEMG cabe não só a fiscalização do cumprimento das normas, mas também o exercício da função pedagógica.

Ademais, diante da verificação de contínuas irregularidades em editais que instruem denúncias acerca de licitações destinadas à contratação de empresas para prestação de serviços de locação ou licenciamento de *software* de gestão pública, o TCEMG entendeu ser o momento atual mais que pertinente para a elaboração e divulgação de um manual sobre a matéria.

Ressalta-se, ainda, como fator primordial para a execução deste Manual, a premissa de que o escorrito cumprimento pelos jurisdicionados das normas atinentes às contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação - TI - está a demandar orientações e recomendações que lhes sirvam de subsídios para nortear contratações dessa natureza.

Este Manual contém deliberações do TCEMG e outras informações afetas ao assunto. Abrange o planejamento da contratação, inclusive as opções apresentadas à Administração — adquirir, locar ou utilizar *softwares* livres —, tipos de licitação, critérios de julgamento, exigência de certificações, desproporção de pesos para valoração da nota técnica, impropriedades dos critérios de pontuação, parcelamento do objeto, exigência de atestados de capacidade circunscritos a pessoas jurídicas de direito público, apresentação de amostra, falta de limites à subcontratação e efetividade das leis de transparência fiscal e de acesso à informação.

A proposta de elaboração do manual destitui-se de caráter normativo e não tem a intenção de esgotar o assunto. Seu propósito é servir de fonte de consulta aos jurisdicionados para o aprimoramento nos procedimentos licitatórios. O desafio é propiciar o conhecimento em ramo relativamente novo, essencialmente técnico e dinâmico, portanto, passível de contínuas transformações.

2 DEFINIÇÕES

Para fins deste Manual, consideram-se:

a) Sistema de Gestão Pública: é uma arquitetura de *software* que visa ao fluxo de informação entre as Áreas de Gestão dentro de um ente público (Prefeituras, Câmaras, Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista etc).

b) Áreas do Sistema de Gestão Pública: funções que compõem o Sistema de Gestão Pública de forma cumulativa ou não, tais como Planejamento de Governo, Contabilidade Pública e Tesouraria, Controle Interno, Gestão de Contratações Públicas, Gestão de Almoxarifado, Gestão de Patrimônio Público, Gestão de Frotas, Gestão Tributária, Gestão de Pessoal e Folha de Pagamentos, Gestão de Processos - Protocolo, entre outros.

3 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES DE TI

Planejar é insito à atividade de administrar. O planejamento, portanto, não é atividade submetida a juízo de oportunidade e conveniência. Constitui dever do gestor manejar o recurso público de forma eficaz e eficiente para gerar o maior benefício para a sociedade.

Como em toda e qualquer licitação, especialmente naquela cujo objeto seja a locação ou o licenciamento de sistemas de gestão pública, o planejamento é fundamental. Em objetos dessa natureza, as minúcias e os cuidados devem ser redobrados, notadamente porque a falha no planejamento vai repercutir de forma inevitável na licitação e, por conseguinte, numa má contratação. E má contratação, em objeto dessa estirpe, normalmente significa afetar toda a rotina da Administração, dada a singular dependência das organizações dos sistemas de informática para a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil.

A vantagem do planejamento está intimamente relacionada à criação de estratégias para alcançar os objetivos definidos pela Administração no intuito de efetivar políticas públicas e alocar adequadamente os recursos confiados ao agente público, sem perder de vista as premissas da obtenção da proposta mais vantajosa, da facilitação do controle, da transparência, da sustentabilidade, da efetividade e do maior compartilhamento de informações. Sob essa perspectiva, o planejamento pode ser entendido como a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro

algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos.

Em resumo, planejar é determinar os objetivos ou metas de uma organização, como também coordenar os meios e os recursos para atingi-los.

O planejamento é um dever e, portanto, uma obrigação. Trata-se de atividade de capital importância na Administração, especialmente nas licitações e nos contratos administrativos.

A etapa de planejamento da licitação encerra-se com a assinatura do Termo de Referência, se a modalidade eleita for o Pregão, instituída pela Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002, ou do Projeto Básico, caso a espécie licitatória seja o Convite, a Tomada de Preços ou a Concorrência, disciplinada pela Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

3.1 PLANEJAMENTO ASSOCIADO À ADEQUADA CONCEPÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO: INSTRUMENTOS FUNDAMENTAIS PARA O SUCESSO DA LICITAÇÃO

O Termo de Referência ou o Projeto Básico ganham notável influência no êxito da licitação e da ulterior contratação.

Jair Eduardo de Santana, em feliz intervenção, apregoa que o Termo de Referência contém os códigos genéticos da licitação e do futuro contrato a ser firmado com o licitante vencedor. Diga-se feliz intervenção, porquanto o doutrinador, com essa abordagem, precisou a inafastável importância do Termo de Referência como instrumento de gestão estratégica.

Com efeito, um Termo de Referência, dotado de consistência e completude, tem o condão de estabelecer a adequada e necessária conexão entre o contrato desejado pela Administração e o planejamento que o antecedeu.

O mesmo se diga em relação ao Projeto Básico, assim entendido como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com o nível de precisão adequado para caracterizar a obra, serviço ou aquisição de materiais, devendo ser elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares, nos termos do art. 6º, inc. IX, da Lei nº 8.666/1993. Da forma exposta, pode-se conceituar o Projeto Básico. Nesse ínterim, indaga-se: o que vem a ser propriamente um projeto?

Segundo o Wikipédia, "um projeto em negócio e ciência é normalmente definido como um empreendimento colaborativo, frequentemente envolvendo pesquisa ou desenho, que é cuidadosamente planejado para alcançar um objetivo particular".

Como se vê, a expressão "projeto" remete à noção de "pesquisa", que, por sua vez, enseja "planejamento para alcançar um objetivo particular". Logo, a elaboração de um Projeto Básico demanda pesquisa e planejamento esmerado para que seja atingido o objetivo de toda e qualquer licitação: a obtenção da proposta mais vantajosa. O planejamento, em termos práticos, materializa-se no Projeto Básico ou no Termo de Referência.

Verifica-se, então, que as informações declinadas no Projeto Básico ou no Termo de Referência constituem elementos imprescindíveis para caracterizar o objeto. Igualmente, esses elementos propiciam aos licitantes interessados no objeto licitado a formação de um preço, condição essencial para a formulação de uma proposta à Administração.

Atualmente, deve-se atentar para o novo agir da Administração, que encara o particular mais como um parceiro do Poder Público na execução de obras, serviços e no fornecimento de materiais do que mero coadjuvante numa relação jurídica de sujeição, marcada pela verticalidade e superioridade de outrora. Todavia, informações imprecisas ou obscuras, ou até mesmo a falta delas, podem macular insanavelmente essa profícua relação de parceria.

Enfim, o Termo de Referência ou o Projeto Básico não são apenas obrigatórios e necessários. Neles havendo falhas ou incompletudes, a licitação redundará em vício, passível de colocar sob séria e grave ameaça o sucesso da contratação, os objetivos perseguidos pela Administração e, a toda evidência, a tutela sobre o gasto público.

O Termo de Referência ou o Projeto Básico completos e consistentes estabelecem íntima conexão entre o contrato desejado pela Administração e o planejamento, que os antecederam, e redundam no sucesso da licitação e da contratação.

Nesse particular aspecto, cita-se jurisprudência deste Tribunal:

[...]

O Projeto Básico constitui elemento importante na caracterização do objeto a ser licitado, de forma a indicar seu custo, o prazo de execução, sua viabilidade técnica e econômica, visando a possibilitar a todos o mais amplo conhecimento sobre o objeto licitado, desde a solução técnica pretendida até os tipos de materiais e serviços que serão, no futuro, exigidos pelo órgão público, bem como a garantir a regular execução da obra ou serviço licitado, evitando-se correções e aditamentos custosos.

O não cumprimento deste requisito ou seu cumprimento de forma parcial é, sem qualquer dúvida, fator responsável pelas inúmeras irregularidades nas contratações do Poder Público. Projetos Básicos incompletos, vagos, deficientes e sem controle de qualidade induzem a erros e gastos desnecessários para a Administração, o que deve ser evitado em observância aos princípios da economicidade e eficiência.

Assim, para a Administração, é importante que o projeto básico atenda a certos requisitos, uma vez que, quando da realização de obras e serviços, os riscos para a Administração são maiores que os existentes nas compras, pois os contratos, em geral, geram obrigações de fazer, que se prolongam no tempo. Existem maiores riscos, até mesmo de haver a multiplicação dos custos, superando as previsões iniciais.

Nesse sentido, justifica-se que a Lei Nacional de Licitações tenha estabelecido, em seu art. 12, requisitos próprios, cercados de maiores cautelas, para a contratação de obras e serviços, buscando evitar o desperdício, contratações desnecessárias, precipitadas ou inexequíveis.

Marçal Justen Filho, ao comentar acerca do cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 7º, observa que: "As exigências não se constituem em requisito de mera forma.

Trata-se de redução do âmbito de liberdade de escolha da Administração. O estrito cumprimento das exigências do art. 7º elimina decisões arbitrárias ou nocivas. São eliminadas as contratações: a) não antecedidas de planejamento; b) cujo objeto seja incerto, c) para as quais inexista previsão de recursos orçamentários; d) incompatíveis com as programações de médio e longo prazo. A Lei foi mais minuciosa e exigente que o Decreto-Lei nº 2.300/86, o que evidencia a relevância do tema".

Na mesma vertente, a lição abalizada do professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes em seu artigo intitulado "A nova dimensão do projeto básico nas licitações," nestes termos: "Entre as boas inovações trazidas pela Lei nº 8.666/93, que disciplinou, no âmbito da Administração Pública, o tema da licitação e contratos, está a obrigatoriedade do projeto básico, para a contratação de qualquer obra ou serviço. Conquanto ainda continuem alguns a sustentar que essa exigência só cabe para as contratações na área de engenharia, a interpretação literal indica, de forma clara, que esse requisito foi pontualmente estabelecido pelo legislador pátrio de modo amplo. Efetivamente o art. 7º, notadamente no § 2º, inciso I, da Lei em epígrafe, coloca a necessidade da prévia elaboração do projeto básico, estabelecendo que somente poderão ser licitados os serviços e as obras depois de atendida essa exigência".

Destarte, tendo em vista a importância do Projeto Básico na caracterização do objeto da licitação, o que evitará, decerto, decisões arbitrárias ou nocivas, e considerando que a lei não fez qualquer distinção, é de se concluir que a exigência do Projeto Básico não existe só para serviços de engenharia, como sustentam alguns, mas para toda e qualquer obra ou serviço. Esta é, a meu ver, a interpretação adequada do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

[...]

Destaca-se, por oportuno, que, obviamente, o conteúdo a ser exigido para esse anexo do edital sofrerá modificações de acordo com o que se queira contratar, sendo tão mais completo quanto mais complexa for a obra ou serviço em licitação.

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto Básico é exigência legal para contratação de obras e serviços, sem qualquer distinção. A inobservância desse requisito, essencial à fase interna e que se reflete na fase externa da licitação, pode ensejar a nulidade de todo o certame, haja vista que a ausência desse detalhamento prévio é considerado vício insanável. A propósito, nesse sentido vem se constituindo a jurisprudência do eg. Tribunal de Contas da União sobre o tema, como demonstrado.

[...]

O termo de referência é documento que substitui o projeto básico nas licitações realizadas sob a modalidade pregão, constituindo item de suma importância que descreve minuciosamente todos os elementos necessários para a formalização da contratação. A esse respeito, ensina Marçal Justen Filho:

O dito “termo de referência” consiste na formalização documental das avaliações da Administração acerca disso tudo. Nele se evidenciarão as projeções administrativas acerca da futura contratação, de molde a assegurar que a Administração disponha de todas as informações necessárias a determinar a necessidade, a viabilidade e a conveniência da contratação.

O termo de referência deve conter, nos termos da legislação mineira aplicável à matéria (Decreto nº 44.786/08 - art. 4º, XX), todos os elementos necessários e suficientes (i) à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária, (ii) ao julgamento e classificação das propostas, (iii) à definição da estratégia de suprimento, (iv) à definição dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço e (v) à definição do prazo de execução do contrato.

A necessidade de fazer constar o termo de referência como um anexo dos editais de licitação deflagrados com vistas à aquisição de pneus está consolidada no âmbito desta Corte, encontrando-se essa orientação expressa na cartilha intitulada “Principais irregularidades encontradas em editais de licitação - PNEUS”:

O Termo de Referência, específico para a modalidade de pregão, ainda que pelo Sistema de Registro de Preços, é um instrumento de gestão estratégica, sendo, portanto, indispensável. Representa uma projeção detalhada da futura contratação, onde são abordadas questões como: a definição do objeto de forma detalhada, clara e precisa; as etapas; os prazos; o valor estimado da contratação quanto ao custo unitário e global; a modalidade da licitação; a metodologia a ser observada (envolve tanto o tipo de insumos utilizados quanto o manuseio destes insumos); os critérios de avaliação de qualidade do produto; forma de apresentação do produto; critérios para avaliação da habilitação dos proponentes, além de outras questões. Em razão disto, o Termo de Referência é utilizado como um anexo ao edital de licitação.

A ausência de termo de referência anexo ao edital constitui, portanto, irregularidade, que afronta o disposto no inciso II do art. 8º do Decreto Federal nº 3.555/00 e o inciso I do § 10º do art. 7º do Decreto Estadual nº 44.786/08, que estabelecem o termo de referência como anexo necessário do ato convocatório do pregão. [...]

[...] a última irregularidade apontada pela Unidade Técnica diz respeito à ausência do Termo de Referência como Anexo do Edital.

No Estado de Minas Gerais, o Decreto 44.786/2008 impõe claramente a obrigatoriedade do Termo de Referência como um dos anexos do edital, a conferir:

“Art. 6º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - caberá à unidade solicitante, que em caso de necessidade será auxiliada pela área de suprimento, elaborar o termo de referência e iniciar o processo, com as seguintes especificações:

[...]

Art. 7º A elaboração do edital de pregão deverá observar, no que couber, o disposto no art. 40 da Lei Federal nº 8.666, de 1993.

[...]

§ 10. Constitui anexo do edital, dele fazendo parte integrante:

I - Termo de Referência e”;

O Termo de Referência, segundo dispõe o art. 8º, inciso II, do Decreto Federal nº 3.555/2000, é “o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato”. Trata-se, pois, de documento que apresenta uma projeção detalhada da futura contratação, eis que aborda questões como: a definição do objeto de forma detalhada, clara e precisa; as etapas; os prazos; o valor estimado da contratação quanto ao custo unitário e global; a modalidade da licitação; metodologia a ser observada; os critérios de avaliação de qualidade do produto; forma de apresentação do produto; critérios para avaliação da habilitação dos proponentes, dentre outras.

Vale, pois, ressaltar que, caso o Termo de Referência se apresente falho ou incompleto, a licitação estará viciada e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração.

Então, é de se indagar: em termos práticos, como deve ser feito o planejamento para a locação ou licenciamento de sistemas em gestão pública? A resposta a essa indagação perpassa o princípio constitucional da separação dos Poderes e a não competência dos Tribunais de Contas para

regulamentar a matéria, uma vez que a Constituição confere ao ente federado o poder de se organizar, o que inclui, a toda evidência, o poder de se normatizar.

De todo modo, sem ferir a prerrogativa estadual e municipal, nada impede às Cortes de Contas, no exercício de sua missão pedagógica, impor regras, rotinas e procedimentos destinados a instrumentalizar o planejamento, assim como tecer recomendações a respeito da matéria em pauta.

Ressalta-se que o Poder Executivo Federal possui normatização relacionada a Bens e Serviços em Tecnologia da Informação - TI, a qual pode ser utilizada como paradigma. Trata-se da Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010, editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP - do Poder Executivo Federal.

3.2 DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO: COMPRAR OU LOCAR? UTILIZAR SOFTWARES GRATUITOS?

Antes de deflagrar procedimento licitatório tendente a obter o sistema de gestão pública, o gestor deve se indagar qual é a opção, dentre as possíveis, que melhor atenda o interesse público.

Seja qual for a alternativa escolhida, cabe ao gestor expor em estudo técnico e/ou econômico os motivos da escolha feita, especialmente se a opção, a princípio, revelar-se menos vantajosa ao erário.

A elaboração desse estudo decorre do princípio da motivação dos atos administrativos, fundamental para o controle do regular exercício do poder discricionário, especialmente num Estado Democrático de Direito. Sem motivação, inexistente transparência e sem transparência não há controle. Por conseguinte, a falta de elementos para se aferir a relação de pertinência entre as razões de fato e de direito com a decisão do administrador público compromete a fiscalização confiada às Cortes de Contas, bem como o exercício do controle social.

José dos Santos Carvalho Filho sustenta que:

[...] o exercício do poder discricionário deve sempre [...] sujeitar-se à devida contrapartida, esta representada pelos direitos fundamentais à boa administração, assim considerada a administração transparente, imparcial, dialógica, eficiente e respeitadora da legalidade temperada.

Por sua vez, Marçal Justen Filho assim discorre sobre o controle de decisões exercitadas por força de competência discricionária: “[...] Como toda decisão exercitada em virtude de competência discricionária, admite-se controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e resultados”.

Vê-se, então, que a decisão do gestor pela compra, locação do Sistema de gestão pública ou utilização de *softwares* gratuitos, no exercício da discricionariedade, não significa ampla e irrestrita margem de atuação.

MOTIVAÇÃO - TRANSPARÊNCIA - CONTROLE - PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Cabe ao gestor, nos autos do procedimento licitatório, fundamentar a escolha considerando, ao menos: (i) a vantajosidade de se utilizar *softwares* gratuitos existentes; (ii) a viabilidade de filiar-se às redes de compartilhamento de soluções criadas pelo Governo Federal e Governo Estadual; (iii) a viabilidade da celebração de consórcio público para a redução do custo fixo de desenvolvimento do *software*; (iv) vantajosidade de se adquirir a licença permanente do *software*.

O gestor pode comprar ou locar o *software* ou ainda utilizar *software* gratuito, desde que motive sua opção sob os prismas da “vantajosidade” e da “viabilidade”.

Ato administrativo discricionário destituído de motivação é ato violador da transparência. E sem transparência não há espaço para o exercício do controle, seja o estatal, seja o social.

Nesse sentido, transcrevem-se excertos de decisão desta Corte nos autos de nº 800.682:

[...] considero sanadas as irregularidades, frise-se, por crer que a ausência de motivação, que consistia no tema ora questionado, foi sanada com as justificativas apresentadas.

Não obstante, determino aos Denunciados que, em futuros certames, motivem a opção pelo fornecimento remunerado de *softwares*, pela inviabilidade de realização de consórcios, a escolha pela

locação de *softwares* e o fornecimento por uma mesma empresa, bem como para todas as escolhas de mérito que forem realizadas na condução dos processos licitatórios.

Na mesma linha, decisão deste Tribunal nos autos de nº 804.626:

Ressalte-se, quanto a este último item, que a ação colaborativa, consubstanciada, por exemplo, na formação de consórcios públicos, regulados pela Lei nº 11.107/05, ou na contratação direta de órgãos ou entidades que integram a Administração Pública, nos termos do inciso XVI do art. 24 da Lei nº 8.666/93, possibilita a redução do custo fixo da “construção” do *software* e é medida plenamente viável, quando se considera a semelhança nos perfis populacional e orçamentário de grande parte dos municípios mineiros.

Demais disso, é cada vez mais comum o intercâmbio de informações e *expertise* entre os órgãos e entidades da Administração Pública na área de tecnologia da informação, seja pela cessão de *softwares*, por meio da celebração de convênios, seja pela abertura de programas-fonte a outros entes, com o retorno dos benefícios produzidos, uma vez que se assegura aos favorecidos a possibilidade de modificar e adaptar os programas e sistemas para fazê-los evoluir, para corrigi-los ou para enriquecê-los com novas funcionalidades.

Deve-se mencionar, ainda, o acelerado desenvolvimento de *softwares* públicos, que atendem de forma cada vez mais satisfatória à demanda dos gestores, auxiliando-os na gestão pública e permitindo grande economia nos gastos com sistemas informatizados. Exemplo disso é o e-cidade, *software* público de gestão municipal patrocinado pelo governo federal, que no município de [...] permitiu a redução das despesas mensais nesse setor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) para apenas R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) [Essas informações foram retiradas de notícia veiculada no Jornal Gazeta do Oeste, em 07.07.11, no endereço eletrônico: <http://www.g37.com.br/index.asp?c=padrao&modulo=conteudo&url=3578>].

Com efeito, deve-se ponderar que a discricionariedade do ato administrativo não ampara decisões antieconômicas, isto é, o gestor municipal não pode, a pretexto de atuar no exercício de seu poder discricionário, adotar estratégias que sejam prejudiciais ao interesse público. A motivação é requisito indispensável ao controle do regular exercício do poder — inclusive do poder discricionário — resguardando o cidadão e o patrimônio público contra a transformação dessa discricionariedade em arbítrio.

No mesmo sentido, decisão havida nos autos de nº 811.101:

[...] a meu sentir, o cerne da questão se configura tão somente com a ausência de motivação para a escolha pelos serviços/produtos licitados e, não, com a escolha efetuada pela Administração, que tem cunho indiscutivelmente discricionário.

Neste particular, considero sanadas as irregularidades, frise-se, por crer que a ausência de motivação, que consiste no tema ora questionado, foi sanada com as justificativas apresentadas.

Não obstante, determino aos Denunciados que, em futuros certames, motivem a opção pelo fornecimento remunerado de *softwares*, a inviabilidade de realização de consórcios, a escolha pela locação de *softwares* e o fornecimento por uma mesma empresa, bem como para todas as escolhas de mérito que forem realizadas na condução dos processos licitatórios.

Seja locação, seja aquisição, seja *software* livre.

Na fase de planejamento, o gestor deve fundamentar o porquê da escolha, considerando ao menos:

- (a) a vantajosidade de se utilizar *softwares* gratuitos existentes;
- (b) a viabilidade de aliar-se às redes de compartilhamento de soluções criadas pelos Governos Federal e Estadual;
- (c) a viabilidade da celebração de consórcio público para a redução do custo fixo de desenvolvimento do *software*; e
- (d) a vantajosidade de se adquirir a licença permanente do *software*.

(Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - 2015)

* Contador, auditor, economista, administrador, professor universitário, consultor do BEAP, diretor técnico da Magnus Auditores.

BOCO9311---WIN

#CO9312#

[VOLTAR](#)

AÇÃO DE RESSARCIMENTO A ERÁRIO MUNICIPAL - ALEGAÇÃO DE PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO POR EX-PREFEITO - NECESSIDADE DA COMPROVAÇÃO PELO AUTOR DA OCORRÊNCIA DE EFETIVO PREJUÍZO À MUNICIPALIDADE - DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

- As irregularidades formais na prestação de contas não importam, sem prova produzida pelo autor (segundo a sistemática geral), condenação de ex-Prefeito Municipal a ressarcimento de prejuízo não demonstrado. Os prejuízos não podem ser presumidos, mesmo porque a reparação requerida deve ser quantificada em valor certo.

- Não há prejuízos ao Município quanto à alegada impossibilidade de celebrar novos convênios com o Estado de Minas Gerais, uma vez que a Instrução Normativa nº 01, de 15.01.1997, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, dispõe que deve ser liberada da inadimplência a prefeitura administrada pelo Prefeito que sucedeu o administrador faltoso.

REEXAME NECESSÁRIO-CV Nº 1.0351.08.086173-2/001 - Comarca de ...

Remetente : JD 2 V Comarca ...

Autor : Município de ...

Réu : ... Ex-Prefeito Municipal de ...

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 7ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, < em reexame necessário, rejeitar a preliminar e confirmar a sentença >.

DES. WANDER MAROTTA

Relator

VOTO

Examina-se ação de ressarcimento a Tesouro Municipal ajuizada pelo MUNICÍPIO DE NOVA ... contra o ex-prefeito, Sr. Afirma que o Município, representado pelo ex-prefeito, firmou na gestão anterior, com a Secretaria de Estado de Saúde, o Convênio nº 132/2003, através do qual lhe foi repassada a quantia de R\$ 66.602,50, e que "nos termos do pacto, o município, ora Requerente, receberia tal importância para aplicar em execução das obras de ampliação de reforma do Posto de Saúde no referido município. A Gerência Regional de Saúde de Montes Claros encaminhou à Gerência de Prestação de Contas/Superintendência de Planejamento e Finanças, uma pasta contendo inúmeras irregularidades na prestação de contas". Ao final requereu a procedência do pedido para que o requerido seja condenado a devolver ao Requerente o valor de R\$ 66.602,50.

Contestação do réu às fls. 25/28, alegando ilegitimidade ativa. No mérito, assevera que o Município firmou o Convênio e, ao receber a verba, deu início, imediatamente, às obras previstas para terminar em 23.12.2004 e que, em 29.12.2004, após concluída a obra, prestou as contas devidas, enviando à gerência de

prestação de contas relatório de cumprimento do objeto e devolução de sobra do montante recebido. No entanto, a Secretaria informou que não houve devolução de R\$ 4.314,76 e que a obra foi executada sem a correção no projeto arquitetônico, com o que não concorda, pois, segundo alega, a diferença foi devolvida, conforme comprova a cópia da prestação de contas e do depósito anexados.

Parecer do i. Promotor de Justiça, Dr. Márisson Maurício Mendes, opinando pela improcedência do pedido (fls. 88/95).

Pela sentença de fls. 96/101, o MM. Juiz julgou improcedente o pedido, sob o fundamento de que não ficou provado o efetivo dano ao erário ou qualquer enriquecimento ilícito do requerido.

Contra esta sentença não foi interposto recurso voluntário. Vieram-me os autos em duplo grau de jurisdição.

Conheço da remessa oficial, nos termos do artigo 475 do CPC, em razão do valor da causa.

Ressalto, primeiramente, conforme vem decidindo o colendo STJ, ser o Município parte legítima para ajuizar ação de ressarcimento ao erário em face de ex-Prefeito. Neste sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. INTITULADA "AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS" QUE SE REVELA VERDADEIRA AÇÃO DE RESSARCIMENTO DO ERÁRIO. PRETENSÃO DE MUNICÍPIO EM FACE DE EX-PREFEITA. LEGITIMIDADES *AD CAUSAM* ATIVA E PASSIVA. CARACTERIZAÇÃO.

1. Trata-se, na origem, de intitulada "ação de prestação de contas ao erário público do Município de ...", movida por este mesmo ente federativo em face de ex-Prefeita, extinta sem resolução de mérito por entender o Tribunal recorrido ser caso de ilegitimidades ativa e passiva *ad causam*.

2. Nas razões recursais, o recorrente alega, além da divergência jurisprudencial, ter havido violação aos arts. 535 do Código de Processo Civil (CPC) - uma vez que o Tribunal *a quo* não se manifestou a respeito de todas as questões relevantes para o deslinde da controvérsia e nem sanou a contradição evidenciada nos aclaratórios - 11 da Lei nº 4.320/64 e 17 da Lei nº 8.429/92 - por entender que o Município é parte legítima para figurar no polo ativo de ação de ressarcimento contra ex-Prefeito.

3. Inicialmente, não viola o artigo 535 do CPC, tampouco nega prestação jurisdicional, acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia, conforme ocorreu no caso em exame.

4. Apesar de a ação ter sido nomeada como "ação de prestação de contas", a verdade é que foram prestadas contas, ainda que incorretas ou incompletas, de maneira que o que pretende a parte recorrente é obter o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Trechos da inicial.

5. Aliás, a leitura atenta dos pedidos formulados na exordial revela que não houve pretensão citatória na forma do art. 915 do CPC. Bem ao revés, é explícito o pedido de ressarcimento (v. fl. 6, e-STJ).

6. Dessa forma, a qualificação da ação cede em face da realidade dos autos, manifestada através da causa de pedir e dos pedidos formulados.

7. Caracterizada a ação como de ressarcimento ao erário, aplicável a jurisprudência desta Corte Superior segundo a qual o Município possui legitimidade *ad causam* ativa para mover ação em face de ex-Prefeita (que possui, nesta esteira e a seu turno, legitimidade *ad causam* passiva) com pretensão ressarcitória. Precedentes.

8. Recurso especial parcialmente provido."(REsp 1070259/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16.02.2012, DJe 27.02.2012)

Passo à análise do mérito.

Quando da prestação de contas da verba recebida pelo ex-Prefeito, através do Convênio nº 132/2003, foram constatadas irregularidades no que se refere à ausência de devolução da quantia de R\$ 4.314,76 (quatro mil reais, trezentos e quatorze reais e setenta e seis centavos); execução da obra sem a correção do projeto arquitetônico, conforme Parecer Técnico nº 181/04, de 29.04.04 da DIEF; e obra de ampliação e reforma do

posto de saúde do município de ... em desacordo com as leis vigentes no Estado de Minas Gerais e com a Resolução da Diretoria Colegiada 50/2002 da ANVISA (fls.7/11).

Assim, diante da irregularidades, determinou-se ao Município a devolução da quantia integral, em razão da não aprovação da prestação de contas.

Em sua defesa, o réu afirmou que, "concluídas as obras, o Requerente, tempestivamente, em 29 de dezembro de 2004, enviou à gerência de prestação de contas da Secretaria de Saúde do Estado PRESTAÇÃO DE CONTAS - RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO PROJETO e DEVOLUÇÃO de sobra de dinheiro no valor de R\$ 3.428,27 (três mil, quatrocentos e vinte e oito reais e vinte e sete centavos) e o comprovante da diferença de R\$ 218,33 (duzentos e dezoito reais e trinta e três centavos) referente ao cheque nº 850019, datada de 22.12.2004, ainda não compensado, fechando o valor de R\$ 3.646,60 (três mil, seiscentos e quarenta e seis reais e sessenta centavos)" - (fls.27).

O comprovante de depósito anexado às fls. 48 mostra que o réu devolveu à Secretaria de Estado da Saúde o valor de R\$ 3.428,27, referente à diferença do que restou (sobras) quando da prestação de contas.

Não há uma só prova demonstrando o enriquecimento ilícito do réu ou o desvio de verbas, tendo sido prestadas as contas referentes ao convênio firmado.

Embora tenham ocorrido realmente erros formais, não foi comprovada a existência de superfaturamento quanto a gastos realizados, nem que despesas tenham sido forjadas. Tampouco existe a prova da má-fé do administrador.

A propósito, como consignaram o i. Promotor de Justiça e o MM. Juiz, compete ao Tribunal de Contas ou à Câmara Municipal realizar o julgamento das contas decorrentes da aplicação da verba do Estado ao Município, em razão do convênio realizado, assinalando que o autor não comprovou a manifestação do órgão fiscalizador competente.

Apesar de o ato de deixar de prestar contas — ou da sua prestação irregular — constituir um tipo previsto na Lei de Improbidade, somente poderá ser punido o agente público se presente o elemento subjetivo (dolo), sendo necessária, ainda, prova do dano causado ao erário ou do desvio da verba pública.

Como já decidido pelo sodalício STJ:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESPESAS DE VIAGEM. PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADE. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO. DANO AO ERÁRIO. COMPROVAÇÃO. DESNECESSIDADE. SANÇÃO DE RESSARCIMENTO EXCLUÍDA. MULTA CIVIL REDUZIDA.

1(...)

5. A prestação de contas, ainda que realizada por meio de relatório, deve justificar a viagem, apontar o interesse social na efetivação da despesa, qualificar os respectivos beneficiários e descrever cada um dos gastos realizados, medidas necessárias a viabilizar futura auditoria e fiscalização.

6. Não havendo prova de dano ao erário, afasta-se a sanção de ressarcimento prevista na primeira parte do inciso III do art. 12 da Lei 8.429/92. As demais penalidades, inclusive a multa civil, que não ostenta feição indenizatória, são perfeitamente compatíveis com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos).

7. Sentença mantida, excluída apenas a sanção de ressarcimento ao erário e reduzida a multa civil para cinco vezes o valor da remuneração recebida no último ano de mandato.

8. Recurso especial provido.(REsp 880.662/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15.02.2007, DJ 01.03.2007, p. 255)

De outro lado, não houve demonstração da existência de prejuízos ao Município quanto à impossibilidade de celebrar novos Convênios com o Estado de Minas Gerais, uma vez que a Instrução Normativa nº 01, de 15.01.1997, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplina a celebração de Convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, dispõe que deve ser liberada da inadimplência a prefeitura administrada pelo Prefeito que sucedeu o administrador faltoso.

Neste sentido, dispõe a mencionada Resolução:

"Art. 5º É vedado:

I - celebrar convênio, efetuar transferência, ou conceder benefícios sob qualquer modalidade, destinado a órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, ou para qualquer órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta;

II - destinar recursos públicos como contribuições, auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

§ 1º Para os efeitos do item I, deste artigo, considera-se em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo - CADIN, o conveniente que:

I - não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por essa Instrução Normativa;

II - não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário.

III - estiver em débito junto a órgão ou entidade, da Administração Pública, pertinente a obrigações fiscais ou a contribuições legais.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I e II do parágrafo anterior, a entidade, se tiver outro administrador que não o faltoso, e uma vez comprovada a instauração da devida tomada de contas especial, com imediata inscrição, pela unidade de contabilidade analítica, do potencial responsável em conta de ativo "Diversos Responsáveis", poderá ser liberada para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência por ato expresso do ordenador de despesas do órgão concedente. Redação alterada p/IN 5/2001

§ 3º O novo dirigente comprovará, semestralmente, ao concedente, o prosseguimento das ações adotadas, sob pena de retorno à situação de inadimplência".

A propósito, este é o entendimento unânime do colendo STJ, verbis:

"AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. MUNICÍPIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INSCRIÇÃO NO CADASTRO DO SIAFI. IMPOSSIBILIDADE. PROVIDÊNCIAS OBJETIVANDO O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme em que deve ser liberada da inadimplência a prefeitura administrada pelo prefeito que sucedeu o administrador faltoso, quando tomadas as providências objetivando o ressarcimento ao erário, em conformidade com os parágrafos 2º e 3º do artigo 5º da Instrução Normativa nº 1/STN.

2. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida." (Súmula do STJ, Enunciado nº 83).

3. Agravo regimental improvido.(AgRg no Ag 1202092/PI, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23.03.2010, DJe 14.04.2010)"

"ADMINISTRATIVO. INCLUSÃO DE MUNICÍPIO NO SIAFI. INADIMPLÊNCIA DE GESTÃO ANTERIOR. INSTRUÇÃO NORMATIVA 1/1997 - STN.

1. Comprovada a adoção de providências contra ex-prefeito no sentido de reparar os danos eventualmente cometidos, preserva-se o Município do constrangimento de ser incluído no rol dos inadimplentes.

Precedentes do STJ.

2. Agravo Regimental não provido. (AgRg no Ag 1065778/AM, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05.03.2009, DJe 24.03.2009)"

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INSCRIÇÃO NO SIAFI. RESPONSABILIDADE DE EX-PREFEITO.PRECEDENTES.

1. É entendimento sedimentado o de não haver omissão no acórdão que, com fundamentação suficiente, ainda que não exatamente a invocada pelas partes, decide de modo integral a controvérsia posta.

2. "É cediço, no âmbito da 1ª seção, que deve ser liberada da inadimplência a prefeitura administrada pelo prefeito que sucedeu o administrador faltoso, quando tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário, em conformidade com os §§ 2º e 3º, da Instrução Normativa nº 01/STN" (MS 11496/DF, 1ª Seção, Min.Luiz Fux, DJ de 27.08.2007).

3. Recurso especial desprovido.(REsp 1054824/MT, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17.02.2009, DJe 02.03.2009)".

"MANDADO DE SEGURANÇA. INSCRIÇÃO NO SIAFI. MANDATO. RESPONSABILIDADE DE EX-PREFEITO. CONVÊNIO. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/STN-97 1. É cediço, no âmbito da 1ª seção, que deve ser liberada da inadimplência a prefeitura administrada pelo prefeito que sucedeu o administrador faltoso, quando tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário, em conformidade com os §§ 2º e 3º, da Instrução Normativa nº 01/STN. Precedente: MANDADO DE SEGURANÇA. CONVÊNIO COM A UNIÃO FEDERAL. CONSTRUÇÃO DE DOIS POÇOS ARTESIANOS E DUAS LAVANDERIAS. IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. INSCRIÇÃO NO CADIN E NO SIAFI. ART. 5º, §1º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/STN-97. PREFEITO POSTERIOR. RESSALVA. INADIMPLÊNCIA. SUSPENSÃO.

I - É de ser liberada da inadimplência a prefeitura administrada pelo prefeito que sucedeu o administrador faltoso, quando tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário, em conformidade com os §§ 2º e 3º, a Instrução Normativa nº 01/STN.

II - Mandado de segurança concedido. (MS 8.117 - DF, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, 1º Seção, DJ de 24 de maio de 2004) 2. Segurança concedida. (MS 11.496/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27.06.2007, DJ 27.08.2007, p. 174)".

Por tais razões, rejeito a preliminar e, em reexame necessário, confirmo a r. sentença.

Sem custas recursais.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA (REVISOR) - De acordo com o Relator.

DES. PEIXOTO HENRIQUES - De acordo com o Relator.

Súmula - "REJEITARAM A PRELIMINAR E, EM REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMARAM A R. SENTENÇA"

BOCO9312---WIN/INTER

#CO9309#

[VOLTAR](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - LICITAÇÃO - PREGÃO - SISTEMAS DE INFORMÁTICA

CONSULENTE : Prefeitura Municipal

CONSULTOR : Mário Lúcio dos Reis

INTROITO

A Prefeitura Municipal, no uso de seu direito junto a esta Consultoria, com base no vigente contrato de assessoria, informa que, nos últimos seis anos, manteve o contrato de fornecimento dos *softwares* de controle informatizado de todas as áreas técnicas, como Contabilidade, orçamento, Tesouraria, Patrimônio, tributação, pessoal e nota fiscal eletrônica, procedimento permitido via termos aditivos de prorrogação de prazos segundo disposto no artigo 57, inciso II, § 4º da Lei nº 8.666/93, sendo todos os programas integrados entre si, providos pela Y Informática, com boa estrutura de suporte e preços competitivos em relação ao mercado.

Todavia, esgotados os permissivos legais de prorrogação, torna-se imperiosa a abertura de novo processo licitatório, cuja minuta do edital nos fornece neste ato, solicitando nossa análise técnica e parecer pertinente.

CONSIDERAÇÕES LEGAIS

Lei nº 8.666/93 - Estatuto das Licitações

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

.....
IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do *caput* deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais fez editar um manual de orientações no qual desenvolveu amplo debate e extensos estudos a respeito dos processos licitatórios para contratação de empresas fornecedoras de *softwares* de informática.

Foi muito discutida a ideia de alguns técnicos que entendiam que o julgamento das propostas deveria se dar por itens, considerando o *software* como produto simples, apesar da complexidade da matéria.

Todavia, restou configurado que desde que devidamente justificado pela Administração, o objeto possa ser unificado, para atender à exigência de que os programas sejam integrados entre si, o que não se consegue com programas de diferentes fornecedores.

Com efeito, nos tempos atuais não se concebe mais a individualidade de cada sistema com relatórios a serem consolidados pela Contabilidade, tal a exiguidade de tempo para envio das informações aos diversos órgãos de controle como o Tribunal de Contas (SICOM, LRF, GEOBRAS, FISCAP, SICOP), Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Previdência Social e outros.

Examinando o conteúdo do edital apresentado, anotamos alguns riscos que precisam ser prevenidos, levando-se em conta as peculiaridades da área de informática, cujas sugestões pertinentes registramos a seguir:

1- Evitar o colapso do sistema por ocasião da rescisão contratual, quando pode ocorrer de o provedor cancelar as senhas, impedindo o acesso à base de dados pela Prefeitura.

Recomenda-se: acrescentar cláusula de que, em qualquer hipótese de rescisão contratual, o fornecedor se obriga a manter os arquivos liberados para consulta pela Contratante com senha liberada por prazo indefinido, sem qualquer ônus.

2- Item 2.5 do termo de referência: prazo até 30.01.19 para implantação definitiva dos sistemas; achamos praticamente impossível, principalmente Contabilidade, RH e Tributação.

Recomenda-se: acrescentar ao final a expressão: "... salvo motivos de força maior reconhecidos pela Administração". Manter o sistema Y em paralelo por no mínimo 90 dias.

3- O conteúdo operacional de cada sistema deve ser submetido a cada um dos respectivos departamentos.

4- Exige-se que todos os programas sejam integrados entre si, recomendando-se, todavia, a concessão de prazo razoável, dada a complexidade da importação das bases de dados, período em que se manterá o sistema Y em paralelo para evitar atrasos nas remessas dos relatórios mensais ao TCE/MG.

CONCLUSÃO E PARECER FINAL

Diante das considerações legais e técnicas retroexpostas, esta consultoria é de parecer que a minuta do edital pode ser melhorada com as seguintes medidas:

1- Submeter o conteúdo operacional dos sistemas aos respectivos departamentos.

2- Assegurar-se de que, em caso de substituição dos sistemas, o uso dos *softwares* Y será mantido em paralelo por pelo menos 90 dias.

3- Acrescentar cláusula de cessão definitiva do sistema para consultas por parte da Prefeitura, com acesso irrestrito à base de dados, em caso de rescisão do contrato.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9309---WIN

#CO9310#

[VOLTAR](#)

LAUDO TÉCNICO DE CONSULTORIA - ORÇAMENTO - PLANO PLURIANUAL - PPA - ALTERAÇÃO - COMPATIBILIDADE

CONSULENTE : Prefeitura Municipal

CONSULTOR : Mário Lúcio dos Reis

INTROITO

A Prefeitura Municipal, no uso de seu direito junto a esta Consultoria, com base no vigente contrato de assessoria, informa que o PPA em vigor foi aprovado por lei do ano de 2017, com previsões para os anos 2018/19/20/21.

Aduz que, ao elaborar a proposta para o orçamento anual de 2019, constatou as estimativas de receitas e despesas para 2019 significativamente superiores aos montantes do Plano Plurianual, indagando se seria necessário projeto de lei de alteração da lei do PPA em vigor, solicitando nossa análise e parecer técnico.

CONSIDERAÇÕES LEGAIS

Constituição Federal

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

ADCT da CR

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

A elaboração do Plano Plurianual está regulamentada no art. 165, inciso I, §§ 1º e 9º da Constituição Federal de 1988, compreendendo os investimentos programados para 4 anos, que são o primeiro ano de mandato do Executivo até o primeiro ano do próximo mandato, no caso atual, de 2018 a 2021.

O prazo para envio do projeto ao Legislativo foi fixado em 4 meses antes do encerramento do primeiro ano do mandato, ou seja até o dia 31 de agosto da 1ª legislatura.

Não se fala em alterações financeiras do PPA, pois o mesmo não é objeto de controle contábil, por sua vez suprido pela Lei do Orçamento Anual - LOA.

O importante do PPA é que o mesmo contém, em tese, todos os projetos técnicos de investimentos programados para o prazo de 4 anos, donde eventuais inconsistências com a LOA deverão ser justificadas pela Administração, a qual poderá ser questionada pela população, Câmara Municipal, TCE e o Próprio Controle Interno.

CONCLUSÃO E PARECER FINAL

Com base nas considerações legais e técnicas retroexpostas, esta consultoria é de parecer que o PPA não é passível de revisão de seus valores estimativos, sendo automaticamente ajustado pela Lei Orçamentária Anual - LOA.

O importante no PPA são os projetos de investimentos nele contidos, estes sim, se sofrerem alterações expressivas, sobretudo se obras previstas não forem construídas, devem ser os motivos objeto de lei específica que os justifiquem; caso contrário, o Executivo pode vir a ser questionado como omissis pela população e pelos órgãos fiscalizadores.

Este é o nosso parecer, s. m. j.

BOCO9310---WIN

#CO9308#

[VOLTAR](#)

CALENDÁRIO DE OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS - FEVEREIRO/2019

CAPMG

Remessa de informações relativas à folha de pagamento de pessoal (IN 04/2015)

01.02.2019 - Início do prazo de envio das informações referentes ao mês de janeiro de 2019.

28.02.2019 - Último dia para envio das informações referentes ao mês de janeiro de 2019 (art. 2º da IN 04/2015).

08.02.2019 a 17.02.2019 - Período para substituição das informações referentes ao mês de dezembro de 2018 (art. 5º da IN 04/2015).

FISCAP

• Executivo, Legislativo, Órgãos e Entidades Municipais

Prazos para envio ao TCE, via FISCAP, das informações referentes às concessões de benefícios de aposentadoria e pensão e aos cancelamentos (Art. 3º, *caput*, da INTC nº 03/2011, com redação dada pelo art. 1º da INTC nº 05/13).

01.02.2019 - Início do prazo de envio das informações relativas ao mês de janeiro de 2019.

09.02.2019 - Último dia para envio das informações relativas ao mês de dezembro de 2018.

SIACE/LRF

• Executivo Municipal

15.02.2019 - Envio do RREO do 6º bimestre do exercício anterior.

Último dia para envio ao TCE do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre do exercício anterior, em formato eletrônico - SIACE/LRF, identificado como RREO (art. 8º, § 3º, da INTC nº 12/2008).

28.02.2019 - Realização de audiência pública.

Último dia para realização de audiência pública para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre do exercício anterior (art. 9º, § 4º da LRF).

• **Executivo e Legislativo Municipais**

15.02.2019 - Envio do relatório de Gestão Fiscal.

Último dia para envio ao TCE do Relatório de Gestão Fiscal do 2º semestre do exercício anterior, para municípios com menos de 50.000 habitantes, optantes pelo envio semestral, em formato eletrônico - SIACE/LRF, identificado como "RGF" (art. 4º, § 3º, da INTC nº 12/2008).

Último dia para envio do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício anterior, para municípios com mais de 50.000 habitantes e para municípios não optantes pelo envio semestral, em formato eletrônico - SIACE/LRF, identificado como "RGF" (art. 4º, § 3º, da INTC nº 12/2008).

SICOM - BALANCETES CONTÁBEIS MENSAIS E DE ENCERRAMENTO

• **Executivo, Legislativo, Órgãos e Entidades Municipais**

1º.02.2019 a 28.02.2019 - Envio do Balancete Contábil do mês de janeiro.

Período de envio das informações do módulo Balancete Contábil, relativas ao mês de janeiro do exercício atual (art. 8º da INTC nº 03/2015, alterada pela INTC nº 02/2017).

15.02.2019 - Envio do balancete de encerramento do exercício anterior

Último dia para envio das informações do módulo Balancete Contábil relativas ao encerramento do exercício anterior (art. 9º, *caput*, da INTC 03/2015, alterada pela INTC nº 02/2017).

ATENÇÃO! Inconsistências ou impropriedade verificadas nesse balancete serão ajustadas no balancete do mês em que for verificado o erro, não se sujeitando à substituição. O ajuste será justificado no arquivo Considerações e nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis (art. 14 da INTC nº 03/2015, alterada pela INTC nº 02/2017).

SICOM - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

• **Executivo Municipal**

20.02.2019 - Substituição do módulo Instrumentos de Planejamento

Último dia para reenvio das informações relativas ao PPA, LDO e LOA (art. 12, *caput*, da INTC nº 03/2015, alterada pela INTC nº 02/2017).

SICOM - ACOMPANHAMENTO MENSAL

• **Executivo, Legislativo, Órgãos e Entidades Municipais**

1º.02.2019 a 28.02.2019 - Envio do AM do mês de janeiro.

Prazo de envio das informações de Acompanhamento Mensal relativas ao mês de janeiro (art. 6º, *caput*, da INTC nº 03/2015, alterada pela INTC nº 02/2017).

08.02.2019 a 15.02.2019 - Substituição do AM do mês de dezembro de 2018.

Período destinado ao reenvio das informações do módulo Acompanhamento Mensal relativas ao mês de dezembro do exercício anterior (art. 13, inc. I, da INTC nº 03/2015, alterada pela INTC nº 02/2017).

21.02.2019 a 28.02.2019 - Substituição do AM do bimestre novembro e dezembro do exercício anterior

Período destinado ao reenvio permitido das informações do módulo de Acompanhamento Mensal relativas aos meses de novembro e dezembro do exercício anterior.

ATENÇÃO! O reenvio do módulo Acompanhamento Mensal invalidará todas as remessas mensais subsequentes, incluídas as relativas ao módulo Balancete Contábil. Todos os arquivos invalidados deverão ser reenviados até a data limite da remessa imediatamente subsequente à da alteração.

BOCO9308---WIN

#CO9286#

[VOLTAR](#)

JURISPRUDÊNCIA ETÉCNICO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO DE CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES - NULIDADE NO INQUÉRITO ADMINISTRATIVO - PRESENÇA DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONFIGURAÇÃO DAS CONDUTAS ENQUANTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.217.629 - MT (2010/0198708-8)

Relator : Ministro Mauro Campbell Marques

E M E N T A

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO DE CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INVIABILIDADE NA VIA RECURSAL ELEITA. NULIDADE NO INQUÉRITO ADMINISTRATIVO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. DEMONSTRAÇÃO A PARTIR DOS ELEMENTOS LEVADOS EM CONSIDERAÇÃO PELO TRIBUNAL *A QUO*. PRESENÇA DOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONFIGURAÇÃO DAS CONDUTAS ENQUANTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Na origem, trata-se de ação civil pública interposta pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso, no âmbito da qual o Tribunal *a quo*, embora tenha redimensionado as penalidades originariamente aplicadas, manteve o entendimento do Juízo sentenciante pela configuração da prática de ato de improbidade administrativa em face da Câmara Municipal de .../MT no período compreendido entre os anos de 1997 e 1998 tendo em vista a apropriação e desvio de dinheiro público.

2. **Do recurso especial interposto por ... e outros:** inviável a análise, na via recursal eleita, de contrariedade ao 37, §§ 4º e 6º da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a competência constitucionalmente atribuída ao Supremo Tribunal Federal para tanto.

3. No que tange às violações dos arts. 153 e 154, ambos da Lei nº 8.112/90, a análise dos termos do acórdão recorrido revela que não houve o efetivo prequestionamento pelo Tribunal *a quo* acerca de tais dispositivos e tampouco a oposição de embargos de declaração. Incidência por analogia das Súmulas 282 e 356, ambas editadas pelo Supremo Tribunal Federal.

4. Quanto aos elementos necessários para a configuração da conduta ora investigada, cumpre destacar que, não obstante o Tribunal *a quo* tenha afirmado a prescindibilidade de elemento subjetivo para caracterização da conduta de ato de improbidade administrativa, é certo que assim o fez tão somente em relação ao que estabelece o art. 11 da Lei nº 8.429/92 (atos que implicam em violação dos princípios que norteiam a Administração Pública). Não foi consignado nenhum fundamento quanto às demais condutas previstas pela Lei de Improbidade Administrativa.

5. No caso em concreto, embora a parte ora recorrente tenha sido condenada com fulcro nos arts. 9º, 10 e 11, todos da Lei de Improbidade Administrativa (conforme consta à fl. 3856 dos autos), conforme já consignado no item acima, o Tribunal *a quo* tão somente analisou a exigência, em abstrato, de elemento subjetivo para a tipificação da conduta enquanto atentatória aos princípios da administração pública (art. 11).

Vale dizer, presente hipótese, não foi realizada uma análise da presença ou não do elemento subjetivo exigido para cada uma das condutas imputadas.

6. Frisa-se que tal omissão/obscuridade não pode ser reconhecida e sanada na via recursal eleita tendo em vista a incidência, por analogia, das Súmulas 282 e 356, ambas editadas pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, este recurso especial não merece ser conhecido.

7. **Do recurso especial interposto por ...:** no que tange à configuração da conduta enquanto subsumível ao art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, é certo que a jurisprudência deste Sodalício exige a demonstração de enriquecimento ilícito, bem como do elemento subjetivo consistente no dolo, ainda que genérico. Precedentes.

8. No caso em concreto, estão presentes tais requisitos acima elencados. Isso porque, conforme visto, com base nos elementos fáticos e probatórios constantes dos autos, o Tribunal *a quo* consignou que a parte ora recorrente teria se beneficiado ilicitamente da apropriação de valores decorrentes do desconto de dois cheques, sendo que tal fato não foi contestado por ela. Ademais, de acordo com a análise realizada pelo Tribunal *a quo*, a instrução do feito também demonstrou a presença do elemento subjetivo, tendo em vista que restou incontroverso que de, de forma voluntária foram recebidos os valores decorrentes do desconto dos referidos títulos comerciais.

9. Conclusão em sentido diverso demandaria o revolvimento de provas, indispensável, no caso, para apuração da suposta inexistência de enriquecimento ilícito e má-fé do recorrente. Incidência da Súmula 7/STJ. Assim, este recurso especial não merece ser provido.

10. **Do recurso especial interposto por ...:** O Tribunal *a quo* utilizou a mesma fundamentação que foi adotada para a manutenção do decreto condenatório referente ao Sr. ..., ora recorrente também nos autos em epígrafe.

11. De igual modo, observa-se que, embora tenha sido condenado com fulcro nos arts. 9º, 10 e 11, todos da Lei de Improbidade Administrativa (conforme consta à fl. 3856 dos autos), o Tribunal *a quo* tão somente analisou a exigência, em abstrato, de elemento subjetivo para a tipificação da conduta enquanto atentatória aos princípios da administração pública (art. 11). Vale dizer, não foi realizada uma análise da presença do elemento subjetivo, no caso em concreto, exigido para cada uma das condutas imputadas.

12. Reitera-se que tal omissão/obscuridade não podem ser reconhecidas e sanadas na via recursal eleita tendo em vista a incidência, por analogia, das Súmulas 282 e 356, ambas editadas pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, este recurso especial não merece ser conhecido.

13. Recursos especiais interpostos por ... e outros e por ... não conhecidos. Recurso especial interposto por ... não provido.

(STJ, 2ª T., DJe, 28.06.2013)

BOCO9286---WIN/INTER

**“Viver é acalentar sonhos e esperanças,
fazendo da fé a nossa inspiração maior. É
buscar nas pequenas coisas, um grande
motivo para ser feliz!”**

MÁRIO QUINTANA