



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



- Processo nº:** 11.182/10 (2 volumes)
- Apensos nºs:** 410.000.302/09 (4 volumes), 410.003.145/08 (2 volumes), 410.003.146/08 (2 volumes), 410.003.148/08 (2 volumes), 410.003.149/08 (2 volumes), 410.003.150/08 (2 volumes), 410.003.151/08 (2 volumes) e 410.003.152/08 (2 volumes)
- Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPOG/DF
- Assunto:** Tomada de Contas Especial – TCE
- Órgão Técnico:** Secretaria de Contas – SECONT
- MP:** Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE
- Sessão:** Pauta nº 41, S.O. nº 4873, de 14.6.2016
- Publicação:** DODF nº 109, de 9.6.2016, pág. 18
- Ementa:** Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis prejuízos decorrentes de pagamento de serviços prestados, sem cobertura contratual, pela empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., referentes à locação de equipamentos de informática, software/produtos de computação e serviços técnico-operacionais, no período de janeiro a agosto de 2008. O CONTROLE INTERNO atestou a irregularidade das contas. NO TRIBUNAL, os PARECERES são CONVERGENTES, com acréscimo do Órgão Ministerial. A Instrução sugere a citação da contratada e do Sr. Luiz Paulo Costa Sampaio (Diretor-Presidente da AGEMTI-DF). O Ministério Público aquiesce à proposta do Corpo Técnico, com adendo relativo à citação pela totalidade dos recursos pagos à contratada. Remessa dos autos ao Corpo Técnico para reexame das impropriedades constatadas (Despacho Singular nº 90/2016-GCPM). Apresentação de esclarecimentos adicionais pelo Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação – NFTI. VOTO de acordo com o Corpo Técnico, com ajustes de redação.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis prejuízos decorrentes de pagamentos, sem cobertura contratual, feitos à empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., no valor de **R\$ 32.416,435,00**, referentes à prestação de serviços de locação de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



equipamentos de informática, software/produtos de computação e serviços técnico-operacionais, no período de **janeiro a agosto de 2008**.

2. Efetuadas as apurações devidas, a Comissão de Tomada de Contas Especial apontou um prejuízo de **R\$ 25.293.365,68** (valor original), pelo qual responsabilizou a empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., de acordo com o Relatório de TCE nº 400/2012-DIPES/SUTCE/TCE, reiterado por intermédio do Relatório Complementar de Conclusão de TCE nº 08/2014/CPTCE/GETCE/DIEXE/SUTCE/TCE (fls. 929/931 e 977/978 do Processo nº 410.000.302/09).

3. O Controle Interno atestou a irregularidade das contas, conforme Certificado de Auditoria-TCE nº 02/2014-DIRFI/CONAE/CONT/STC (fl. 986 do Processo nº 410.000.302/09).

4. Ante a verificação de possíveis impropriedades na apuração realizada, os autos foram remetidos ao Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação para reexame (Despacho Singular nº 90/2016-GCPM, de 17.3.2016, fls. 142/143).

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

5. Em sua primeira análise, o Corpo Técnico, por meio da Informação nº 299/2015 – SECONT/3ªDICONT (fls. 120/128), de 22.9.2015, analisou a matéria nos termos seguintes:

#### **“COMPOSIÇÃO PROCESSUAL**

2. *O presente feito encontra-se satisfatoriamente formalizado, estando presente, na essência, a composição prevista no art. 3º da Resolução nº 102/1998.*

#### **FATOS**

3. *Por força da Ordem de Serviço nº 32, de 25.03.10<sup>2</sup> (cópia do DODF à fl. 02), foi instaurada a presente TCE com vistas à apuração do possível prejuízo causado ao erário do Distrito Federal, decorrente do sobrepreço praticado Empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., bem como de seu pagamento, referente a serviços de tecnologia da informação, no ambiente do Datacenter Corporativo do DF, no período de janeiro*

---

<sup>2</sup> DODF nº 62, de 31.03.10, p. 17.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



a agosto de 2008.

### **PRONUNCIAMENTO DA COMISSÃO TOMADORA**

4. No Relatório de TCE nº 400/2012-DIPES/SUTCE/STC, fls. 929/931\*, a Comissão Tomadora concluiu pela responsabilidade da empresa LinkNet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., nos seguintes termos (fl. 931\*\*):

*Em função da análise nos autos e das informações obtidas no mesmo, esta Comissão conclui pela responsabilidade da empresa LINKNET Tecnologia e Telecomunicações Ltda, inscrita no CNPJ sob o nº 03.043.631/0001-86, pelos prejuízos causados ao Erário do Distrito Federal no montante de R\$ 31.811.152,06 (trinta e um milhões, oitocentos e onze mil e cento e cinquenta e dois reais e seis centavos), atualizados até novembro/2012 (fl. 921), referente ao sobrepreço praticado pela empresa nos valores cobrados à então Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão–SEPLAG pela locação de equipamentos (Hardware), licenças de uso de programas/produtos (Software) e serviços técnicos especializados (Outsourcing) no ambiente DATACENTER Corporativo do Governo do Distrito Federal, nos meses de janeiro a agosto de 2008.*

5. A Nota Técnica – TCE nº 08 – DIRFI/CONAE/CONT/STC, fl. 966\*, de 21 de novembro de 2013, sugeriu o retorno dos autos à CTCE para possível reavaliação dos relatórios de Tomada de Contas Especial, em face dos fatos trazidos ao conhecimento pela Ação Civil Pública nº 2013.01.1.081889-9 (fls. 953/965\*).

6. Em cumprimento à diligência da citada nota técnica, a CTCE elaborou o Relatório Complementar de Conclusão de TCE nº 08/2014 – DIRFI/CONAE/CONT/STC, às fls. 977/978-v\*, no qual manteve o entendimento da responsabilização da empresa LinkNet nos moldes do Relatório de TCE nº 400/2012-DIPES/SUTCE/STC, fls. 929/931\*, conforme já explicitado no § 4º desta Informação.

### **PRONUNCIAMENTO DO CONTROLE INTERNO**

7. A priori, houve a instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e a constituição de Comissão de Inquérito Administrativo – através da Portaria nº 20, de 03.02.09 – para apuração das circunstâncias e possíveis responsabilidades referentes aos serviços prestados pela LinkNet ao complexo administrativo do GDF, sem cobertura contratual, em janeiro de 2008.

8. Às fls. 484/526\*, a comissão de PAD emitiu relatório, sugerindo o arquivamento do processo quanto à responsabilidade

---

\* Processo nº 410.000.302/2009.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Fls.: \_\_\_\_\_

Proc.: 11.182/10

Rubrica

*administrativa e, no tocante à responsabilidade civil, dada a possibilidade do prejuízo, a instauração de TCE.*

9. *A Comissão Tomadora sugeriu a responsabilização da empresa LinkNet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., sendo acompanhada pelo Controle Interno, que propôs a irregularidade das contas em apreço, conforme §§ 4 a 6 desta Informação.*

10. *Em análise, o CI atestou que o processo encontra-se devidamente instruído, discordando da CTCE no que concerne à responsabilização apenas da empresa fornecedora, aventando que caberia, também, dos agentes públicos envolvidos. Porém, opinou, pela conclusão da fase interna, pois os autos já haviam sido reenviados à CTCE para novo exame, tendo esta chegado à mesma conclusão quanto à responsabilização.*

11. *Destarte, o Controle Interno, por meio do Relatório de Auditoria nº 02/2014-DIRFI/CONAE/CONT/STC (fls. 981/985\*), manifestou-se pela irregularidade das contas, por meio do Certificado de Auditoria – TCE nº 02/2014 – DIRFI/CONAE/CONT/STC (fl. 986\*), in verbis:*

*Em face do exame realizado e considerando os termos do relatório de Auditoria nº 02/2014-DIRFI/CONAE/CONT/STC, somos pela IRREGULARIDADE das contas em apreço, até ulterior manifestação da egrégia Corte de Contas do Distrito Federal.*

### **ANÁLISE DO CONTROLE EXTERNO**

12. *Os elementos que compõem os autos demonstram que o objeto da presente TCE foi adequadamente apurado na fase interna. Isso porque restaram evidenciados os pressupostos necessários à responsabilização, quais sejam, a apuração dos fatos e da conduta dos envolvidos, a quantificação do dano e a indicação do nexos causal entre tais elementos.*

13. *A prestação dos serviços de TI em tela, para todo o complexo do Governo do Distrito Federal (GDF), no período de janeiro a agosto de 2008, ocorreu sem cobertura contratual, não havendo resguardo e transparência das tarefas executadas. Decorrente da inexistência de formalização, não há qualquer prova quanto à prestação satisfatória dos serviços, comprovações, provas de uso, ou outros meios que preservassem o erário.*

14. *O Princípio da Legalidade norteia a composição de um Estado Democrático de Direito, significando, em breves palavras, para o particular, a feitura através de uma não proibição, ou a contrario sensu, a não feitura através de uma proibição.*

---

\* Processo nº 410.000.302/2009.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Fls.: \_\_\_\_\_  
Proc.: 11.182/10  
Rubrica \_\_\_\_\_

15. No âmbito da Administração Pública, tal princípio – denominado pela doutrina de Princípio da Legalidade Administrativa –, expressamente previsto na Constituição Federal, prevê que os administradores públicos estão sujeitos aos mandamentos da lei, isto é, poderão realizar apenas o expressamente previsto em normativos legais. Tal princípio visa, também, o atingimento do bem comum, o objeto buscado pela Administração Pública.

16. Assim, é possível concluir que tal princípio abrange os princípios máximos da Indisponibilidade do Interesse Público e da Supremacia do Interesse Público, corolários do Direito Administrativo. Destarte, ir de encontro à lei, no caso da Administração Pública, é desrespeitar a essência de transparência que a rege.

17. No caso em tela, logo, é possível observar que os trâmites legais necessários para a prestação de serviços para a Administração não foram observados, indo de encontro ao resguardo dos interesses da população e do patrimônio distrital.

18. Desta feita, entendemos que, de fato, o prejuízo ao erário ocorreu.

19. Ultrapassada essa questão, passa-se à análise do montante do prejuízo e da identificação dos responsáveis.

### **PRONUNCIAMENTO DO NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – NFTI**

20. Os presentes autos foram encaminhados ao Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação (NFTI), por meio de documento exarado pelo Diretor da 3ª Divisão de Contas, fl. 59. Nestes termos:

A Comissão de TCE apontou um prejuízo de R\$ 31.811.152,06, atualizado em novembro de 2012 (fls. 929/931 do Processo nº 410.000.302/09), com base no Relatório Técnico RT nº 002/2012 – CPTCE (fls. 699/745 do Processo nº 410.000.302/09), elaborado por assessor técnico especialmente designado para esse fim, conforme Ordem de Serviço nº 04/2012, de 10/05/2012 (fl. 680 do Processo nº 410.000.302/09).

**Nesse sentido, em razão da complexidade da matéria e tendo em vista a necessidade de parecer técnico para atestar o valor apontado pela CTCE ou indicar a quantia que deve ser considerada como prejuízo na prestação desse serviço, solicitamos o pronunciamento daquele Núcleo especializado.** (grifos nossos)

21. Após análise (fls. 106/112), o NFTI, pela Nota Técnica nº


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Fls.: \_\_\_\_\_

Proc.: 11.182/10

Rubrica \_\_\_\_\_

20/2015, fls. 103/116, identificou prejuízo total, no período de janeiro a agosto de 2008, equivalente a R\$ 24.705.000,20, conforme tabela à fl. 114. Veja-se:

Quadro 04 – Valor do prejuízo apurado, referente a serviços prestados para operacionalização do Datacenter corporativo do GDF no período de janeiro a agosto de 2008

Serviços fornecidos pela Linknet	Valor mensal faturado (R\$)	Valor de referência mensal <sup>5</sup> (R\$)	Competência	Qtd. Meses	Prejuízo Anual no período de 01 a 08/2008 (R\$)
	(A)	(B)	(C)	(D)	((A-B)*D)
Locação de hardware	1.510.688,00	492.058,90	01/2008	1	1.018.629,10
	1.573.688,00	506.458,90	02/2008 a 08/2008	7	7.470.603,70
Locação de software	1.714.732,00	232.413,12	01/2008	1	1.482.318,88
	2.098.332,00	406.635,36	02/2008 a 07/2008	6	10.150.179,84
	2.160.932,00	413.572,84	08/2008	1	1.747.359,16
Técnico-operacional	371.224,00	59.841,38 <sup>7</sup>	01/2008	1	311.382,62
	394.211,00	75.421,58 <sup>8</sup>	02/2008	1	318.789,42
	436.824,00	75.421,58 <sup>9</sup>	03/2008	1	361.402,42
	463.224,00	75.421,58 <sup>10</sup>	04/2008	1	387.802,42
	445.360,00	75.421,58 <sup>11</sup>	05/2008	1	369.938,42
	442.110,00	75.421,58 <sup>12</sup>	06/2008	1	366.688,42
	432.412,00	75.421,58 <sup>13</sup>	07/2008	1	356.990,42
	438.910,00	75.994,62 <sup>14</sup>	08/2008	1	362.915,38
Total do prejuízo no período de janeiro a agosto de 2008					<b>24.705.000,20</b>

22. Conclui, assim, que a empresa em tela praticou sobrepreços nos valores cobrados na prestação dos serviços à SEPLAG, nestes termos (fl. 115):

26. Diante da análise realizada nestes autos verificou-se que a empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., praticou sobrepreço nos valores cobrados à SEPLAG, referente aos serviços objeto da presente TCE, durante o período de janeiro a agosto de 2008, cujo montante atualizado devido encontra-se no valor de R\$ 36.96.434,15 (fl. 102), em 14.04.15.

23. Ademais, o NFTI indicou o responsável a responder solidariamente com a empresa LinkNet, em razão de prática de atos antieconômicos no exercício da função pública que ocupava, já identificado na Matriz de Responsabilização à fl. 119. Verbis (fls. 115/116):



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Fls.: \_\_\_\_\_

Proc.: 11.182/10

Rubrica

*27. Desta forma, conclui-se ser o servidor abaixo relacionado responsável pelo ressarcimento dos prejuízos causados aos cofres públicos em razão dos seus atos no exercício da função pública terem corroborado com a prática de ato antieconômico, decorrente do sobrepreço praticado na prestação de serviços sem cobertura contratual, envolvendo a locação de equipamentos, licenciamento de programas/produtos e serviços técnico-operacionais para operacionalização do Datacenter do GDF, referente ao período de janeiro a agosto de 2008, solidariamente com a empresa **Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda.***

**Nome:** Luiz Paulo Costa Sampaio

**Função:** Diretor-Presidente da AGEMTI-DF no período de fevereiro de 2007 a janeiro de 2009 (fl. 895 do Anexo I).

**Responsabilização:** responsável pela atesto dos serviços prestados para operacionalização do Datacenter do GDF, relativo ao período de janeiro a agosto de 2008, conforme Ofício nº 857/2008-PRESI (fls. 255/256 do Anexo I), Termo de Atesto de Serviços (fls. 101/103 do Anexo I), Nota Técnica nº 299/2008-AGEMTI (fls. 257/271 do Anexo I), Termo de Atesto de Serviços (fls. 102/104 do Anexo II), Nota Técnica nº 299A/2008-AGEMTI (fls. 217/231 do Anexo II), Termo de Atesto de Serviços (fls. 103/105 do Anexo III), Nota Técnica nº 299B/2008-AGEMTI (fls. 218/232 do Anexo III), Termo de Atesto de Serviços (fls. 103/105 do Anexo IV), Nota Técnica nº 299C/2008-AGEMTI (fls. 219/233 do Anexo IV), Termo de Atesto de Serviços (fls. 103/105 do Anexo V), Nota Técnica nº 299D/2008-AGEMTI (fls. 218/232 do Anexo V), Termo de Atesto de Serviços (fls. 103/105 do Anexo VI), Nota Técnica nº 299E/2008-AGEMTI (fls. 219/233 do Anexo VI), Termo de Atesto de Serviços (fls. 103/105 do Anexo VII), Nota Técnica nº 299F/2008- AGEMTI (fls. 218/232 do Anexo VII), Termo de Atesto de Serviços (fls. 103/105 do Anexo VIII) e Nota Técnica nº 299G/2008-AGEMTI (fls. 219/233 do Anexo VIII).

### CONCLUSÃO

*24. Diante do exposto, entendemos que o Tribunal deve, nos termos do art. 13, inciso II, da LC nº 1/94, ordenar a citação do Sr. Luiz Paulo Costa Sampaio, Diretor-Presidente da AGEMTI-DF à época e da empresa LinkNet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., já identificados na Matriz de Responsabilização de fl. 119, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem, em solidariedade, o débito de R\$ 36.960.434,15,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Fls.: \_\_\_\_\_  
Proc.: 11.182/10  
Rubrica \_\_\_\_\_

*atualizado em 22.09.15 (fl. 118), quanto às irregularidades referentes ao pagamento à empresa arrolada, por prestações de serviços de TI, com sobrepreço, ao complexo do GDF, período de janeiro a agosto de 2008, o que pode ensejar, também, o julgamento de suas contas como irregulares, nos termos do art. 17, inciso III, alíneas “b” e “c”, do mesmo normativo.*

*25. Dada a gravidade da irregularidade ocorrida, poderá ser aplicada, ainda, aos responsáveis, a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, nos termos do artigo 60 da mesma norma, com exceção da empresa LinkNet Tecnologia e Telecomunicações Ltda. por se tratar de uma pessoa jurídica.”*

6. Concluindo, a Instrução sugeriu ao Tribunal que:

*“I. tome conhecimento:*

*a) da Tomada de Contas Especial objeto do Processo nº 410.000.302/2009; e*

*b) dos Processos nºs. 410.0003.145/2008, 410.003.146/2008, 410.0003.148/2008, 410.0003.149/2008, 410.0003.150/2008, 410.0003151/2008 e 410.0003.152/2008;*

*II. nos termos do artigo 13, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994, ordene a citação dos responsáveis nominados no § 24 desta Informação para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem defesa ou recolherem solidariamente a importância de R\$ 36.960.434,15, atualizada em 22.09.15 (fl. 118), quanto às irregularidades referentes ao pagamento à empresa LinkNet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., por prestações de serviços de TI, com sobrepreço, ao complexo do GDF, no período de janeiro a agosto de 2008, o que poderá ensejar, também, o julgamento de suas contas como irregulares, nos termos do artigo 17, inciso III, alíneas “b” e “c”, da supracitada norma, bem como, dada a gravidade da irregularidade ocorrida, a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, nos termos do artigo 60 da mesma Lei Complementar, excetuando-se, para esta penalidade, a empresa LinkNet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., por se tratar de pessoa jurídica;*

*III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências pertinentes.”*

7. Posteriormente, o Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação, em análise às questões elencadas no Despacho Singular nº



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



90/2016-GCPM, emitiu a Nota Técnica 17/16-NFTI (fls. 200/204), de 18.3.2016, com o seguinte teor:

*“Os autos retornam a este NFTI, em atenção ao Despacho Singular nº 90/2016 – GCPM (fls. 142/143-v), em função de impropriedades identificadas pelo Excelentíssimo Senhor Relator no Relatório Técnico nº 002/2012 – CPTCE (fls. 699/745 e anexos de fls. 746/892 do Processo nº 410.000.302/09). Tais impropriedades são semelhantes as identificadas no Processo nº 13.743/09, a saber:*

*a) Utilização de equivalência simples para estabelecer o valor de equipamentos, baseado em apenas um de seus componentes;*

*b) Ausência, nos autos, de cópia das licitações, contratos e cotações e respectivas especificações dos equipamentos utilizados para a elaboração dos comparativos;*

*c) Utilização do mesmo valor de referência, alusivo a um único equipamento ou software, para fins de precificação de equipamentos ou softwares locados com especificações diferentes entre si;*

*d) Utilização, em comparativo, de equipamento que não guarda semelhança com as especificações do locado da contratada;*

*e) Utilização de software de versão divergente e/ou com preços cotados em exercício posterior ao da prestação dos serviços pela contratada;*

*f) Imputação de prejuízo pela totalidade dos valores pagos pela locação de softwares que, de acordo com o Controle Interno, não eram utilizados pelas jurisdicionadas clientes do datacenter. No entanto, não há análise da compatibilidade dos preços e, ainda, não consta nos autos se os referidos softwares foram efetivamente disponibilizados pela contratada no datacenter, visto que, neste caso, é devida a contrapartida financeira;*

*g) Ausência de especificação da origem do valor de mercado utilizado para fins de elaboração de comparativo.*

*2. Inicialmente, releva observar que este NFTI se manifestou sobre a adequação do Relatório Técnico nº 002/2012 – CPTCE, com pequenos ajustes, por meio da Informação nº 20/2015 (fls. 103/116).*

*3. As impropriedades indicadas pelo Excelentíssimo Senhor Relator são de difícil saneamento em função de não haver manifestação nos autos da empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., que poderia trazer, em sua defesa,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Fls.: \_\_\_\_\_

Proc.: 11.182/10

Rubrica

*elementos como notas fiscais de aquisição dos equipamentos e softwares, comprovantes de pagamento do pessoal envolvido na prestação dos serviços, evidências de efetiva prestação de serviços etc.*

*4. Além disso, a CPTCE se utilizou do valor presente líquido<sup>1</sup> (VPL) para apuração do prejuízo das contratações examinadas relativas à denominada “Operação Caixa de Pandora” somente nos casos onde não foi possível identificar preço de locação de equipamento ou software equivalente no período em análise<sup>2</sup>.*

*5. Tal limitação, como é de amplo conhecimento, decorre do fato de que apenas a Administração Pública do Distrito Federal optou, sistematicamente, por privilegiar a locação em detrimento da aquisição, sendo bastante raros os casos de locação identificados em outras esferas da administração.*

*6. Assim, o valor presente líquido, apurado caso a caso, serviu de base para comparação com o valor de locação praticado nas prestações de serviço, como um parâmetro limite, a partir do qual os valores pagos a mais do que os identificados por meio da fórmula do VPL superariam o lucro razoável e, em tese, viabilizariam as práticas ilegais fartamente noticiadas sobre a aduzida operação.*

*7. Nesse sentido, não há como afastar a utilidade do VPL, tendo em vista a ausência de melhores referências e por se tratar de metodologia de análise de investimentos amplamente conhecida e referendada por este e. TCDF (Decisões nº 2.517/2002<sup>3</sup>, 5.531/2006<sup>4</sup> e Decisão Normativa nº 1/2011).*

*8. Ademais, cumpre registrar que as apurações levadas a efeito nesses autos seguiram a mesma metodologia e valores de referência utilizados no Processo TCDF nº 6688/10, que foram replicadas pela equipe do Núcleo de Combate às Organizações Criminosas do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para apurar a lesão ao patrimônio público com a contratação da*

<sup>1</sup> O valor presente líquido (VPL), também conhecido como valor atual líquido (VAL) ou método do valor atual, é a fórmula matemático-financeira capaz de determinar o valor presente de pagamentos futuros descontados a uma taxa de juros apropriada, menos o custo do investimento inicial. Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Valor\\_presente\\_l%C3%ADquido](https://pt.wikipedia.org/wiki/Valor_presente_l%C3%ADquido), consultado em 10/03/2016 às 13h13.

<sup>2</sup> Processos do TCDF em que a metodologia foi utilizada: 11.158/2010, 22.386/2009, 13.743/2009, 37.979/2009, 33.819/2005, 33.770/2005, 11.182/2010, entre outros.

<sup>3</sup> O Tribunal, ..., decidiu: ... II) determinar aos órgãos e entidades do GDF que, antes de contratarem ou renovarem ajustes já em andamento, tendo por objeto a locação de equipamentos de informática, realizem estudos técnicos que demonstrem ser a locação mais vantajosa que a aquisição, no que concerne aos princípios da eficiência e da economicidade, inseridos no “caput” do art. 37 da CF, com a redação dada pela EC n.º 19/98; ...

<sup>4</sup> O Tribunal, ..., decidiu: ... II - considerar: a) ilegais os contratos de locação de equipamentos de informática celebrados entre a Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN e os órgãos referidos no item IV, alíneas “a” a “n”, desta decisão, pelos seguintes motivos: ... 2) ausência de demonstração técnica e conclusiva de vantagens da opção de locação em detrimento de aquisição, especialmente porque o Estudo de Viabilidade Econômica apresentado, por sua generalidade, não pode ser acolhido para justificar toda e qualquer específica contratação;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



empresa LINKNET no período de 2007 a 2009 (fl. 199), corroborando a relevância dos parâmetros utilizados para identificação de eventual prejuízo.

9. Além disso, os valores utilizados para elaboração do Relatório Técnico nº 002/2012 – CPTCE foram baseados em valores de mercado apurados pela equipe responsável pela, então, Subsecretaria de Gestão de Sistemas Corporativos da SEPLAG, conforme Nota Técnica nº 005/2010 – SUGESC/SEPLAG, às fls. 184/198.

10. Sobre as impropriedades relativas ao uso de “equivalência simples para estabelecer o valor de equipamentos”, registra-se que o parâmetro da memória RAM<sup>5</sup> de um equipamento servidor de rede é uma referência usual para indicação da complexidade / valor do equipamento, sua variação geralmente acarreta alterações de configuração interna para melhor aproveitamento da memória. Ademais, a abordagem utilizada foi conservadora, no sentido de estimar o menor prejuízo com a prestação dos serviços. Não há nos autos evidências de que os equipamentos ofertados pela LINKNET seriam novos, ou de primeiro uso, nem de que tenham sofrido atualizações durante a prestação dos serviços. Ainda, não há registro de atendimento de chamadas durante todo o prazo da prestação de serviços sem contrato, comprometendo a veracidade dos serviços de manutenção faturados.

11. Quanto à “ausência, nos autos, de cópia das licitações, contratos e cotações e respectivas”, juntou-se a documentação referenciada na Nota Técnica nº 005/2010 – SUGESC/SEPLAG, bem como outras identificadas por este NFTI no Processo nº 6688/10 (fls. 144/183).

12. Em relação a “utilização do mesmo valor de referência”, a “utilização, em comparativo, de equipamento que não guarda semelhança com as especificações do locado da contratada”, a “utilização de software de versão divergente e/ou com preços cotados em exercício posterior ao da prestação dos serviços pela contratada” e a “ausência de especificação da origem do valor de mercado utilizado para fins de elaboração de comparativo”, reitera-se que os comparativos usados são relativos a hardware e software em configurações equivalentes ou superiores às disponibilizadas pela LINKNET, conforme indicado por gestor que assumiu o Data Center do GDF (§ 9).

13. Sobre a “imputação de prejuízo pela totalidade dos valores pagos pela locação de softwares que, de acordo com o Controle Interno, não eram utilizados pelas jurisdicionadas clientes do datacenter”, entende-se que, por se tratar de prestação de serviços

<sup>5</sup> “A **Memória de acesso aleatório** (do inglês **Random Access Memory**, frequentemente abreviado para RAM) é um tipo de memória que permite a leitura e a escrita, utilizada como memória primária em sistemas eletrônicos digitais.” Extraído de <https://pt.wikipedia.org/wiki/RAM>, consultado em 18/03/2016.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



*sem cobertura contratual, por não haver evidências de demandas dos softwares locados por parte da Administração, pela ausência do devido planejamento para utilização dos softwares e pelo contexto revelado pela denominada “Operação Caixa de Pandora”, tais softwares eram faturados para elevar a disponibilidade de recursos passíveis de desvio, não ensejando revisão do prejuízo apurado.*

14. *Assim, entende-se pertinente a utilização da metodologia do valor presente líquido e dos parâmetros de preço indicados, vez que a apuração realizada foi conservadora com relação ao prejuízo ao erário e por ausência de contratos que estabeleçam as mesmas condições praticadas pela LINKNET.*

15. *No entanto, cumpre registrar que novas decisões deste e. Tribunal apontam para a inadequação da metodologia do VPL para cálculo de prejuízo com locação de hardware e software em função de sua inexatidão, veja-se:*

**DECISÃO Nº 233/2015** - *O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... II – considerar regular, com fulcro no art. 13, inciso III, da Resolução nº 102/98-TCDF, bem como em observância aos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, o encerramento das contas especiais em exame, tendo em conta a impossibilidade de se caracterizar a existência de prejuízo ao erário;*

**DECISÃO Nº 910/2016** - *O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... II – considerar regular o encerramento das contas especiais em exame, tendo em conta a impossibilidade de se apontar com exatidão o eventual prejuízo ao erário; III – autorizar o arquivamento dos autos e a devolução dos apensos à origem.*

16. *Portanto, face aos recentes posicionamentos deste e. TCDF, que afastam a utilização da metodologia do VPL por sua inexatidão, e diante da impossibilidade de aprofundar os cálculos, vez que não foi possível identificar contratos de locação equivalentes (quantitativa e qualitativamente), sugere-se a devolução dos autos ao Excelentíssimo Senhor Relator para que adote as medidas que julgar pertinentes.”*

8. A Secretaria de Contas, por meio do Despacho do Secretário nº 184/2016 – SECONT (fl. 205), de 21.3.2016, manifestou-se de acordo com o teor da Nota Técnica supracitada.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



### MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

9. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 66/16 (fls. 130/140), de 22.2.2016, da lavra do Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE, aquiesce à proposta da Unidade Instrutiva, com adendo. Do mencionado Parecer destaco o seguinte trecho:

*“38. Diante do exposto, este Órgão ministerial, acompanhando em parte as conclusões da Unidade Técnica, propõe, nos termos do art. 13, inciso II, da LC nº 1/94, a citação do **Sr. Luiz Paulo Costa Sampaio**, então Diretor-Presidente da AGEMTI-DF, e da **empresa LinkNet Tecnologia e Telecomunicações Ltda.**, já identificados na Matriz de Responsabilização de fl. 119, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham o débito de **R\$ 48.497.288,06**, correspondente ao montante integral do valor recebido pela referida empresa em razão da prestação de serviços de TI ao complexo administrativo do DF, no período de janeiro a agosto de 2008, podendo ensejar o julgamento de suas contas como irregulares, nos termos do art. 17, inciso III, alíneas c, da LC nº 1/94.*

*39. Assim como propôs a Unidade Técnica, ante a gravidade dos fatos, poderá, ainda, ser aplicada a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, nos termos do artigo 60 da LC 1/94.”*

É o Relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



### VOTO

10. Trata-se da análise inicial da Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis prejuízos decorrentes de pagamentos, sem cobertura contratual, feitos à empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., no valor de **R\$ 32.416,435,00**, referentes à prestação de serviços de locação de equipamentos de informática, software/produtos de computação e serviços técnico-operacionais, no período de **janeiro a agosto de 2008**.

11. O Corpo Técnico efetuou pequenos ajustes nos cálculos realizados pela Comissão Tomadora, concluindo pela ocorrência de um prejuízo de **R\$ 24.705.000,20** (valor original), decorrente de um possível **sobrepço** e da **ausência da comprovação** da efetiva prestação de alguns serviços pagos pela jurisdicionada.

12. Diante dos fatos apurados, sugere a citação da empresa e do Sr. Luiz Paulo Costa Sampaio, Diretor-Presidente da AGEMTI-DF à época, para apresentação de alegações de defesa ou recolhimento do débito apurado, de forma solidária.

13. O **Parquet** aquiesce à proposta da Instrução, com adendo quanto ao valor do prejuízo apurado. No entendimento do Órgão Ministerial, o prejuízo pelo qual devem responder os responsáveis corresponde à integralidade dos recursos repassados à prestadora de serviços (**R\$ 32.416.435,00**, valor original).

14. Antes que a matéria fosse submetida à apreciação do e. Plenário, remeti os autos ao Núcleo de Fiscalização de Tecnologia de Informação para reexame das impropriedades apontadas.

15. Em resposta, foram apresentados esclarecimentos adicionais (fls. 200/204) e acostada aos autos nova documentação, relacionada à origem dos preços utilizados para fins de quantificação do dano apurado. As medidas foram suficientes para sanar as questões elencadas no Despacho Singular nº 90/2016-GCPM.

16. A prestação dos serviços teve origem no **Contrato nº 19/2006** celebrado em **14.7.2006**, entre a Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan e a empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., e rescindido em **14.9.2006**. A partir desta data, os serviços continuaram a ser prestados, no entanto, sem lastro em instrumento contratual.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



17. Com a mudança de Governo, em janeiro de 2007, ocorreu a descentralização das ações de Tecnologia da Informação para os órgãos e entidades do DF, retirando as atribuições da Codeplan. Na época, também foi criada<sup>6</sup> a Agência de Tecnologia da Informação do Distrito Federal – AGEMTI/DF, a qual assumiu as funções de coordenação e supervisão das ações de TI no âmbito do Governo e a responsabilidade<sup>7</sup> pelos equipamentos e sistemas informatizados do datacenter do DF, até então mantidos pela Codeplan.

18. Entre os equipamentos e sistemas utilizados no datacenter encontravam-se os locados da empresa Linknet, por meio do contrato rescindido. A contratada também era responsável pela manutenção dos equipamentos e monitoramento dos serviços prestados no ambiente.

19. Em 16.9.2008, a empresa submeteu à então Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag faturas relativas aos serviços prestados no período de **janeiro a agosto de 2008**<sup>8</sup> para manutenção do funcionamento do referido datacenter, compostas pelos seguintes itens:

- a. Locação de equipamentos de *hardware*: valores relativos aos equipamentos disponibilizados (servidores de aplicação, *racks*, *storages*, etc.);
- b. Locação mensal de aplicativos: valores relativos ao licenciamento dos *softwares* instalados nos equipamentos do datacenter;
- c. Serviços operacionais (*outsourcing*): valores relativos à alocação de mão-de-obra especializada para a manutenção do datacenter (analista de suporte, analista de redes, analista de segurança, administrador de banco de dados e técnico de suporte).

20. Os pagamentos devidos à empresa só foram efetivados pela Secretaria **após o ateste<sup>9</sup> da prestação dos serviços e a verificação da compatibilidade dos preços pela AGEMTI-DF**. Para este fim, a agência

<sup>6</sup> Decreto nº 27.662, de 24.1.2007. A agência foi extinta, posteriormente, por meio do Decreto nº 30.010, de 29.1.2009, ocasião em que a responsabilidade pelos sistemas corporativos foi atribuída à Seplag.

<sup>7</sup> Ofícios nºs 1178/2007 GAB/PRESI/CODEPLAN (25.7.2007) e 346/2007 PRESI/AGEMTI (10.9.2007).

<sup>8</sup> As faturas relativas ao exercício de 2007 estão sendo avaliadas no Processo nº 13.743/09.

<sup>9</sup> Fls. 108/186 do processo nº 410.000.302/09 (janeiro/2008), fls. 106/184 do processo nº 410.003.145/08 (fevereiro/2008) e fls. 107/185 dos processos nºs 410.003.148/08 (março/2008), 410.003.146/08 (abril/2008), 410.003.150/08 (maio/2008), 410.003.151/08 (junho/2008), 410.003.152/08 (julho/2008) e 410.003.149/08 (agosto/2008).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Fls.: \_\_\_\_\_  
Proc.: 11.182/10  
Rubrica \_\_\_\_\_

realizou pesquisa que demonstrava a vantajosidade dos valores ofertados pela Linknet.

21. Com relação aos serviços atestados, em sede de tomada de contas especial, foram constatadas as seguintes impropriedades:

- ausência de manutenção, no período de 2007 a 2010, dos equipamentos instalados no datacenter;

- todas as faturas foram apresentadas em 16.9.2008, não havendo outros registros, mês a mês, que evidenciem a execução dos serviços pela contratada;

- ausência, nos autos, dos registros trabalhistas dos profissionais supostamente alocados ou, ainda, de evidências dos serviços por eles prestados no período (as faturas apresentam apenas o quantitativo de profissionais por perfil técnico e a quantidade de horas alocadas);

- realizada nova pesquisa de preços e cotejamento com outros contratos celebrados por órgãos públicos, constatou-se sobrepreço nos serviços atestados;

- cobrança, nas faturas apresentadas, de *softwares* não utilizados no âmbito do datacenter.

22. O objetivo primordial de um datacenter é garantir a disponibilidade dos equipamentos e sistemas cruciais para a manutenção das atividades principais de uma organização. Por esta razão, estão sujeitos a elevado grau de segurança, monitoramento ininterrupto e **rigoroso controle das alterações e manutenções realizadas**, visando, sobretudo, evitar a ocorrência de falhas que possam tornar indisponíveis os serviços suportados.

23. Seria razoável que a empresa apresentasse **evidências robustas** dos serviços prestados, mormente face ao cenário verificado à época – solicitação de pagamento sem amparo em instrumento contratual –, **o que não foi feito**. Parte significativa da documentação (demandas cadastradas e atendidas; testes realizados previamente à implantação de alterações; registros de indisponibilidade, ocorrências e problemas verificados nos equipamentos monitorados e respectivas soluções adotadas; alterações de configurações efetivadas nos equipamentos, entre outras) poderia ter sido obtida pela mera observância das boas práticas de governança de Tecnologia



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



da Informação, a exemplo dos modelos ITIL e Cobit, de pleno conhecimento das prestadoras de serviços do setor de informática, como a Linknet.

24. No tocante ao sobrepreço apurado, de forma semelhante ao observado em outros<sup>1</sup> processos relativos à locação de equipamentos de TI, a metodologia adotada baseou-se no cálculo do Valor Presente Líquido – VPL, técnica referendada por este Tribunal no bojo do Processo nº 6.688/10<sup>2</sup>.

25. Em face de todo o exposto, não há reparos à apuração realizada.

26. Quanto ao adendo proposto pelo Órgão Ministerial, este não merece prosperar. Imputar como prejuízo o valor total repassado à prestadora de serviços implicaria em enriquecimento sem causa da Administração, pois, ainda que precariamente, houve a prestação de serviços pela empresa Linknet, fazendo esta jus à respectiva contraprestação.

27. Desta forma, correta a proposta da Unidade Técnica de citação dos responsáveis ante a possibilidade de imputação do débito relativo aos serviços não prestados e ao sobrepreço identificado.

Com estes esclarecimentos, de acordo com a Instrução, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento:

a) da presente Tomada de Contas Especial, objeto do Processo nº 410.000.302/09;

b) dos Processos nºs 410.003.145/08, 410.003.146/08, 410.003.148/08, 410.003.149/08, 410.003.150/08, 410.003.151/08 e 410.003.152/08;

c) dos esclarecimentos prestados por meio da Nota Técnica nº 17/16-NFTI e da documentação acostada às

<sup>1</sup> Processos nºs 11.158/10, 22.386/09, 13.743/09, 37.979/09, 33.819/05 e 33.770/05, entre outros.

<sup>2</sup> O Processo nº 6.688/10 trata de auditoria de regularidade realizada na Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão para a verificação de possíveis irregularidades na execução de serviços, sem cobertura contratual, pela empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações Ltda., relativos à locação de hardware, software e serviços técnicos para a operação do datacenter corporativo do GDF, no exercício de 2009.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1



fls. 144/199, em resposta ao teor do Despacho Singular nº 90/2016-GCPM;

II. determine, com fulcro no art. 13, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94 c/c o art. 172 do RI/TCDF, a citação dos responsáveis nominados no § 24 da Informação nº 299/2015 – SECONT/3ªDICONTE (fls. 126/127) para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa quanto à responsabilidade que lhes pesa nestes autos, conforme Matriz de Responsabilização de fl. 119 ou, se preferirem, recolham, desde logo, aos cofres do Distrito Federal, solidariamente, o prejuízo de R\$ 36.960.434,15 (atualizado em 22.9.2015), que deverá ser atualizado na data da efetiva quitação, nos termos da Lei Complementar nº 435/01, ante a possibilidade de terem as contas julgadas irregulares, na forma do art. 17, inciso III, alíneas “b” e “c” da Lei Complementar nº 1/94;

III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para adoção das providências pertinentes.

Sala das Sessões, 14 de junho de 2016.

**JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS**  
**Conselheiro – Relator**

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).