



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 954/2016–ML

ASSUNTO: AUDITORIA DE REGULARIDADE

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 42.972/2009

EMENTA: 1. AUDITORIA DE REGULARIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL – SEJUS/DF. INQUÉRITO Nº 650/DF. OPERAÇÃO CAIXA DE PANDORA. IRREGULARIDADES. DECISÃO Nº 3.192/2011. OITIVA DOS RESPONSÁVEIS. DECISÃO Nº 2.900/2015. PROCEDÊNCIA PARCIAIS DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. REMESSA DE CÓPIA DOS AUTOS AO MPDFT. APURAÇÃO DE CRIME. PEDIDO DE REEXAME. DECISÃO Nº 4.907/2015. CONHECIMENTO. ANÁLISE DE MÉRITO. DECISÃO Nº 2.663/2016. SUSTENTAÇÃO ORAL.

2. ÁREA TÉCNICA SE POSICIONA PELO **PROVIMENTO** DO APELO RELACIONADO AO ACHADO Nº 1 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA, COM EFEITO EXTENSIVO A TODOS OS RESPONSÁVEIS.

3. PARECER DO **PARQUET** ESPECIALIZADO É PELO **PROVIMENTO** DO RECURSO INTERPOSTO PELA APELANTE, ABRANGENDO APENAS OUTRAS DUAS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS.

1. Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada na Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF, em razão do disposto no item III da r. Decisão 1.035/2008 (Processo nº 785/2008) e no item 4.b da r. Decisão nº 8.025/2009 (S.O. nº 4.313, de 15/12/2009), versando sobre procedimento de fiscalização especial com vista à apuração da matéria objeto do Inquérito nº 650/DF, relacionado à Operação Caixa de Pandora.

2. Neste momento processual, os autos foram encaminhados ao **MPC/DF** para que, na condição de **custos legis**, se manifeste quanto ao mérito do Pedido de Reexame (fls. 1.028/1.061) interposto pela CTIS Tecnologia S.A., em face da r. Decisão nº 2.900/2015 (fls. 1.015/1.016).

3. A propósito, transcrevo o teor da r. Decisão nº 2.900/2015 (fl. 1.015) exarada pela e. **Corte de Contas, in verbis**:

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do 2º Revisor, Conselheiro PAIVA MARTINS, datado de 07/04/2015, com o qual concorda o 3º Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu: 1 - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria Final nº 1.1105.12, versando sobre procedimento de fiscalização especial com vistas à apuração da matéria objeto do Inquérito nº 650/DF (Processo nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

20091886665-STJ), relacionado à Operação Caixa de Pandora, em especial os pagamentos efetuados pela SEJUS à empresa B2BR – BUSINESS TO BUSINESS INFORMÁTICO DO BRASIL, CNPJ 01.162.636/0001-00, constantes do Processo 400.000.916/2008, relativos à Prestação Integrada de Serviços Continuados de Operação e Manutenção do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – Na Hora, das unidades da Rodoviária, Taguatinga, Ceilândia, Sobradinho e Gama; b) dos documentos acostados às fls. 437/769; c) das contrarrazões apresentadas pela empresa B2BR – BUSINESS TO BUSINESS INFORMÁTICA DO BRASIL (fls. 616/633), em cumprimento ao disposto no item II.a da Decisão nº 3192/2011; d) das manifestações apresentadas pelos Srs. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA (fls. 646/650) e CLÁUDIO FERNANDES BARBOSA (fls. 656/768), bem como das empresas B2BR – BUSINESS TO BUSINESS INFORMÁTICA DO BRASIL (fls. 616/633), CEISHOPPING CENTERS Ltda. (548/550), INDRA Brasil Ltda. (fls. 570/572 e 651/653) e CTIS Tecnologia S.A. (fls. 552/569), em cumprimento ao disposto nos itens II.b e II.c da Decisão nº 3192/2011; **II. considerar:** a) **improcedentes as razões de justificativas relacionadas ao Achado de Auditoria nº 1 do Relatório de Auditoria nº 1.1105.12, apresentadas pela CTIS Tecnologia S.A., CEI Empreendimentos Ltda. e INDRA Brasil Ltda., B2BR – Business to Business Informática do Brasil e o Sr. Luiz Cláudio Freire de Souza França;** b) **procedentes as razões de justificativas referentes aos Achados de Auditoria nºs 2 e 3, do Relatório de Auditoria nº 1.1105.12, apresentadas pela B2BR – Business to Business Informática do Brasil e os Srs. Luiz Cláudio Freire de Souza França e Cláudio Fernandes Barbosa;** **III. autorizar:** a) **a remessa de cópia das peças de fls. 796/813 (Achado de Auditoria nº 1) ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio do Ministério Público junto à Corte, nos termos do artigo 185 do RI/TCDF, com vistas à avaliação da ocorrência do crime capitulado no art. 93 da Lei nº 8.666/93;** b) o retorno dos autos à SEAUD para os fins pertinentes. Vencido o Relator, que manteve o seu voto. A 1ª Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, acompanhou o voto do 2º Revisor, Conselheiro PAIVA MARTINS, à exceção da alínea ‘a’ do item III.” (Grifos acrescidos).

4. Com efeito, o recurso foi conhecido pelo c. **Tribunal** por meio da r. Decisão nº 4.907/2015 (fl. 1.124), sendo-lhe atribuído o efeito suspensivo.

5. A Unidade Técnica, por meio da Informação nº 10/2016-SEAUD (fls. 1.162/1.175), analisou o mérito do recurso interposto e assim se manifestou:

“(…)

5. A empresa recorrente, no essencial, argumenta o seguinte (fls. 1028/1061):
- a) preliminarmente, pugna a nulidade da decisão guerreada por **falta de intimação do patrono** da recorrente para o julgamento, bem como **pela falta de publicação da respectiva pauta;**
 - b) inexistência de qualquer envolvimento da CTIS com as acusações relativas à Operação Caixa de Pandora, o que se comprova por meio do **relatório conclusivo da Polícia Federal** no Inquérito nº 650/DF;
 - c) o **Ministério Público Federal**, após longas investigações, **não apresentou denúncia em desfavor de qualquer acionista ou dirigente da CTIS**, a despeito de ter ajuizado Ação Penal contra 37 (trinta e sete) outras pessoas citadas na Operação Caixa de Pandora;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

- d) a inexistência de provas que possam atestar a veracidade das alegações levantadas pela equipe de auditoria;*
- e) a CTIS foi convocada pela Administração para apresentar uma cotação de preços para uma futura licitação relacionada com a implantação do serviço conhecido como 'Na hora' e o fez primeiro do que qualquer outra empresa, sem que houvesse nos autos do respectivo processo qualquer outra proposta;*
- f) as demais empresas, supostamente em conluio com a recorrente, somente apresentaram suas propostas dois dias após;*
- g) que o que se colhe do relatório de auditoria é uma tendência incriminadora em decorrência das investigações realizadas no âmbito da Operação Caixa de Pandora;*
- h) que o Relatório nº 1.1105.12 concluiu pela procedência das justificativas oferecidas da CTIS;*
- i) o relatório de auditoria atribuiu responsabilidade pela manipulação de preços ao Sr. Luiz Cláudio Freire de Souza França (Diretor-Geral do 'Na Hora') e à empresa B2BR;*
- j) que o Tribunal, surpreendentemente, não acolheu as conclusões produzidas pelo relatório de auditoria;*
- k) que a proposta de preços apresentada pela recorrente fora solicitada pela SEJUS por meio de ofício e que na data em que fora apresentada (21.09.2007) não havia no processo qualquer outra proposta de preços para execução dos serviços cuja cotação se realizava naquela oportunidade;*
- l) que somente dois dias depois as empresas INDRA e CEI apresentaram suas propostas à SEJUS;*
- m) inexistem nos autos provas capazes de demonstrar a ocorrência de conluio, manipulação de preços ou recebimento indevido de vantagem por parte da recorrente;*
- n) que a CTIS optou por não participar da licitação em razão da grande diversidade de elementos de custo que integrariam o futuro contrato, bem como deixou de participar de tantas outras que possuíam o mesmo objeto;*
- o) que não há nos autos qualquer informação relativa aos preços que seriam praticados pelo mercado, logo não há qualquer prova de que os preços constantes da proposta da CTIS eram superiores aos de mercado;*
- p) não houve análise comparativa de preços de mercado. Apenas se presumiu que os preços estavam fora dos padrões de mercado por conta dos alegados vícios nas propostas comerciais que serviram de base para a estimativa de preços;*
- q) que fraude, conluio e dolo não se presumem, precisam ser comprovados. Contudo, o julgamento havido nos autos tornou explícita verdadeira presunção de culpa;*
- r) que a CTIS não praticou ato ilícito com o fim de frustrar o Pregão nº 117/2007;*
- s) que não estão presentes os elementos objetivo e subjetivo do tipo penal previsto no art. 93 da Lei nº 8.666/93;*
- t) que a CTIS não pode ser responsabilizada por ato de terceiros. Portanto, se outra empresa utilizou indevidamente a proposta apresentada pela CTIS para a composição de seu preço, isso não significa que a CTIS tenha manipulado ou ardilosamente fraudado o certame;*
- u) que a empresa CEI teria solicitado vista do processo administrativo e tomado conhecimento da proposta comercial da CTIS, já constante dos autos. Como o*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

prazo era curto, resolveu se basear na planilha já juntada aos autos pela CTIS para formular a sua própria;

v) a empresa INDRA sequer reconheceu como sua a proposta de preços que teria sido apresentada em seu nome;

w) por fim, requer: i) a nulidade da Decisão nº 2900/15 por falta de intimação do patrono da recorrente para o julgamento, bem como pela falta de publicação da respectiva pauta; ii) o provimento do recurso para considerar insubsistente a Decisão nº 2900/15 no que respeita à improcedência das razões de justificativa oferecidas pela recorrente; iii) seja deferida a oportunidade de sustentação oral de suas razões por ocasião do julgamento do recurso, na forma do art. 60, §1º do RI/TCDF.

II

6. *É forçoso reconhecer que entre os desdobramentos do princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa insere-se o direito de a parte assistir ao julgamento do processo que tem interesse, situação que, segundo Jacoby Fernandes, deve prevalecer mesmo em se tratando de processos confidenciais ou sigilosos.*

7. *Nesse sentido, a publicação da pauta de julgamento é o único meio juridicamente adequado de se assegurar e preservar a efetividade do exercício desse direito por seu titular. Por conseguinte, não sendo a pauta de julgamento do processo prévia e devidamente publicada, deve-se concluir pela nulidade do julgamento por ofensa aos princípios da ampla defesa e da publicidade.*

8. *No caso vertente, a representante legal da recorrente alega que a pauta da Sessão Ordinária nº 4.789, de 08.07.2015, que deu origem à Decisão nº 2.900/2015, não teria sido publicada e que o seu patrono não teria sido previamente intimado do julgamento.*

9. *O RI/TCDF, contudo, somente prevê a intimação prévia do interessado quando este, com antecedência, expressar sua intenção de fazer sustentação oral quando do respectivo julgamento (art. 60, §1º RI/TCDF). Se tal não ocorrer, o interessado deverá se ater às publicações das respectivas pautas de julgamento, caso queira assisti-lo, as quais, nos termos do art. 3º da Resolução nº 161/2003, são realizadas por 3 (três) canais distintos, quais sejam – DODF, Internet (portal do TCDF) e lista afixada em local acessível no edifício-sede e edifício-anexo do próprio Tribunal.*

10. *É certo que a intenção de produzir sustentação oral poderá ser manifestada ao Presidente pelo interessado ou seu procurador na própria sessão de julgamento (art. 60, §4º RI/TCDF), todavia essa possibilidade não induz a obrigatoriedade de intimação prévia de todos os interessados pelo Tribunal.*

11. *No caso em apreço, a recorrente não manifestou sua prévia intenção de produzir sustentação oral por ocasião do julgamento e, por isso, não foi pessoalmente intimada pelo Tribunal.*

12. *No que respeita à publicação da pauta, de fato, o Processo nº 42.972/2009 não constou da pauta da Sessão Ordinária nº 4.789, de 08.07.2015, contudo constou da pauta da Sessão Extraordinária nº 91, de 11.12.2014, primeira sessão em que o processo foi levado a julgamento antes da Decisão nº 2.900/2015, publicada no DODF nº 256, de 08.12.2014, p. 16 (fls. 1161).*

13. *O art. 4º da Resolução nº 161/2003 estabelece (grifamos):*

‘Art. 4º Os processos constantes da pauta que não forem julgados na sessão permanecerão em pauta, independentemente de nova publicação, conservada a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

mesma ordem, com preferência sobre os demais, ressalvadas as hipóteses constantes do art. 1º.

14. *Conforme se observa, em nenhuma das sessões que sucederam a Sessão Extraordinária nº 91, o julgamento do Processo nº 42.972/2009 foi concluído, em razão de sucessivos pedidos de vista que foram formulados por diferentes membros do Plenário. Por conseguinte, consoante o dispositivo supracitado, não se fazia obrigatória a publicação da inclusão do referido processo nas pautas das sessões subsequentes, por se considerar que o mesmo teria permanecido em pauta.*

15. *Nesses termos, rejeita-se a preliminar de nulidade levantada pela recorrente.*

16. *No que tange ao mérito, calha repisar, primeiramente, a evolução do debate em Plenário, a fim de que fiquem perfeitamente entendidas as razões que justificam o encaminhamento que será proposto ao caso.*

17. *O suposto envolvimento da recorrente se relaciona apenas com o Achado nº 1 do Relatório de Auditoria nº 1.1105.12 ('Os preços unitários das planilhas de custos atribuídas às empresas CTIS Tecnologia S.A., CEI Empreendimentos Ltda. E INDRA Brasil Ltda. mantêm entre si um mesmo percentual de acréscimo e/ou decréscimo.').*

18. *Conforme se observa, a descrição do achado aponta para a suposta existência de conluio entre as empresas, haja vista não ser factível que propostas elaboradas por empresas distintas mantenham entre si, em seus diferentes itens, uma diferença percentual padrão.*

19. *Ao analisar as justificativas oferecidas pelas empresas, a equipe de auditoria, no quanto importa destacar, assim se pronunciou (fls. 803/813 grifamos):*

'54. Com as informações prestadas pela empresa CEISHOPPING, fica confirmada a constatação do Achado de Auditoria nº 1, de que havia ilegitimidade da planilha estimativa de preços do Pregão Presencial nº 117/2007 – CECOM/SUPRI/SEPLAG, em razão de que os preços unitários das planilhas de custos atribuídas às empresas CTIS Tecnologia S/A, CEI Empreendimentos Ltda. e INDRA Brasil Ltda. eram derivados da manipulação de uma mesma planilha de preços, mantendo entre si um mesmo percentual de acréscimo e/ou decréscimo, em diversos itens.

55. A declaração da CEISHOPPING de que '(...) sentiu-se confortável em adotar como um parâmetro as planilhas apresentadas por empresa respeitada no local da licitação e também os seus custos efetivos', no caso a empresa CTIS, reflete o total descaso ou desconhecimento sobre o fato de que a licitação destinasse a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, conforme estabelece o art. 3º da Lei de Licitações e Contratos 3.

56. Ao consultar o processo nº 400.000.304/2007, e verificar que nele já constava proposta da CTIS e finalmente apresentar 'uma proposta comercial que guarda certa similaridade de valores' com a proposta da empresa CTIS, a CEISHOPPING trouxe prejuízo à fase de julgamento da licitação, ao viciar a planilha de preços que lhe serviu de base, impossibilitando a definição de critérios de aceitabilidade de preços e eventuais inexequibilidades.

57. Certamente a proposta por ela apresentada não contribuiu para que os preços de referência da licitação refletissem a prática de mercado. Ao contrário, constituiu tão somente uma proposta comumente denominada 'tapa buraco'.

58. Neste sentido, deve-se frisar que a responsabilidade maior é de quem elaborou a pesquisa, utilizando propostas que não refletiam preços de mercado e gerando prejuízo ao erário, por desvirtuar a fase de julgamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

59. Deve-se ponderar, também, que o art. 3º, § 3º da Lei de Licitações e Contratos veda apenas a publicidade das propostas da licitação, não havendo, a princípio, **óbice para que a empresa apresente a proposta que entender pertinente**. Enfim, a nosso ver, pode o Tribunal considerar procedentes as justificativas.

(...)

62. Em resumo, a empresa [INDRA] é categórica em afirmar que 'Não é possível, portanto, **atestar que o documento de fato tenha constituído proposta da Indra**'.

63. Ressalte-se apenas que a empresa não comprovou a informação prestada sobre o período em que o Sr. Marcello Freire Palha trabalhou na empresa.

64. Todavia, são contundentes as informações prestadas, no sentido de que indicam **ter havido fraude na confecção dos documentos** de fls. 31/48* e 99*, implicando diretamente o Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA, à época Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão.

65. Enfim, a nosso ver, deve o Tribunal considerar procedentes as justificativas apresentadas pela empresa.

(...)

67. Deve-se registrar, de pronto, que causa estranheza o fato da empresa [CTIS] elaborar proposta da complexidade do Na Hora sem pretender participar do procedimento licitatório.

68. Todavia, registre-se que das três empresas consultadas a **única que comprovadamente forneceu os preços solicitados foi a empresa CTIS**. Conforme visto, a CEISHOPPING assumiu que elaborou sua proposta com base na da CTIS e a empresa INDRA não confirmou que a proposta no processo da SEJUS fosse realmente dela.

69. Não há, em suma, elementos concretos que indiquem o beneficiamento da CTIS neste caso, devendo o Tribunal considerar **procedentes as justificativas apresentadas pela empresa**.

(...)

78. O responsável pela suposta fraude na elaboração da planilha estimativa de preços que serviu de base para a realização do Pregão Presencial nº 117/2007-CECOM/SUPRI/SEPLAG, resultando na adoção, pela empresa vencedora do certame licitatório, de preços acima dos de mercado é, a nosso ver, o Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA – Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA à época (fl. 34), responsável pelo levantamento e pela consulta de preços à empresa CEISHOPPING, bem como responsável pela planilha de preços vista às fls. 31/48*, não reconhecida pela empresa INDRA Brasil Ltda., que resultaram na elaboração da planilha que serviu de referência para o Pregão Presencial nº 117/2007.

(...)

80. Deste modo, tendo em vista que a irregularidade aqui relatada deu causa ao prejuízo identificado no item 2.2.1.2 (Achado de Auditoria nº 2), proporemos ao Tribunal que determine a citação do Sr. Luiz Cláudio Freire de Souza França, para que apresente defesa em razão dos fatos narrados nos Itens 2.1.1.2 – Análises e Evidências (Achado de Auditoria nº 1) e 2.2.1.2 – Análises e Evidências (Achado de Auditoria nº 2), com vistas à aplicação das seguintes penalidades: a) multa proporcional ao prejuízo identificado, de acordo com as prescrições do art. 56 da Lei Complementar nº 1/1994 e b) pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Administração do Distrito Federal, nos termos do art. 60 da Lei Complementar nº 1/94.

(...)

83. Com relação ao gestor, além da sanção administrativa processada no âmbito desta Corte (arts. 57, II e III, e 60 da LC/94), proporemos ao Tribunal que autorize a remessa de cópia integral dos presentes autos e volumes anexos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio do Ministério Público junto à Corte, nos termos do artigo 185 do RI/TCDF, com vistas à avaliação da ocorrência do crime apontado no art. 93 da Lei nº 8.666/93, por parte do senhor nominado no item 2.1.1.6 – Responsabilização.’

20. *São facilmente extraídas desses trechos as seguintes conclusões:*

*a) que a empresa CEISHOPPING, **confessadamente**, serviu-se da proposta da empresa CTIS, que já se encontrava acostada aos autos, para elaborar a sua própria proposta;*

*b) que a responsabilidade por esse incidente **deveria recair sobre a pessoa responsável pela elaboração da pesquisa, a qual se utilizou de propostas que não refletiam os preços de mercado**, o que acabou gerando prejuízo ao erário, em virtude do desvirtuamento da fase de julgamento;*

*c) que as justificativas apresentadas por todas as empresas **foram consideradas procedentes pela equipe de auditoria**;*

*d) que a empresa INDRA **não reconheceu como sua a proposta de preços que foi encaminhada à SEJUS**;*

*e) que a fraude gerada a partir das propostas **implica diretamente o Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA**, à época Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão;*

*f) que a empresa CTIS **não participou da licitação**, mas foi a única que **comprovadamente forneceu os preços solicitados pela SEJUS**;*

g) que, no entender da equipe de auditoria, o responsável pela suposta fraude na elaboração da planilha estimativa de preços que serviu de base para a realização do Pregão Presencial nº 117/2007-CECOM/SUPRI/SEPLAG, resultando na adoção, pela empresa vencedora do certame licitatório, de preços acima dos de mercado foi o Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA – Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA à época;

*h) que **foi a conduta apurada no Achado nº 1 que deu causa ao prejuízo apurado no Achado nº 2**; e*

*h) por fim, que a proposta de remessa de cópia integral dos autos e volumes anexos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio do Ministério Público junto à Corte, com vistas à avaliação da ocorrência do crime apontado no art. 93 da Lei nº 8.666/93, **tem por motivação e está relacionada à conduta praticada pelo Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA – Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA à época.***

21. *O Relator, Conselheiro Manoel de Andrade, em seu Voto, relativamente ao Achado nº 1, assim se pronunciou (fls. 944/945):*

*‘A meu ver, os fatos narrados pelo órgão instrutivo efetivamente **apontam para a ocorrência de fraude na elaboração da estimativa de preços do Pregão Presencial nº 117/2007**, sobretudo pela declaração da empresa INDRA Brasil Ltda. negando a autoria de uma das propostas que instruíram a composição daquela estimativa. **Fortalece essa hipótese a inusitada linearidade das***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

diferenças entre os valores contidos nas propostas oferecidas pelas empresas CTIS, CEISHOPPING e, supostamente pela INDRA Brasil Ltda., consoante destacado no relatório de auditoria.

Dessa forma, concordo com a sugestão de envio de cópia dos presentes autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, nos termos do artigo 185 do RI/TCDF, com vistas à avaliação da ocorrência do crime apontado no art. 93 da Lei nº 8.666/93.

22. *Note-se que o eminente Conselheiro declina seu convencimento no sentido de ter ocorrido fraude na elaboração da estimativa de preços do Pregão, todavia, de forma alguma, afirma que os responsáveis por essa fraude teriam sido as empresas que apresentaram as propostas que deram origem à estimativa.*

23. *Nesse particular, ao contrário, endossa as conclusões do órgão técnico no sentido de que o responsável teria sido o Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA – Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA à época, conforme se pode constatar no stricto sensu do seu Voto (fls. 950).*

24. *Por conseguinte, está fora de dúvida que a proposta de remessa de cópia dos autos ao MPDFT formulada pelo Relator, com vistas à avaliação da ocorrência do crime apontado no art. 93 da Lei nº 8.666/93, está relacionada à conduta praticada pelo Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA, e não à conduta das empresas.*

25. *Não por acaso também é que não consta do stricto sensu do Voto do Relator qualquer proposta no sentido de considerar improcedentes as justificativas que foram apresentadas pelas empresas chamadas em audiência.*

26. *O Voto de Vista da 1ª Revisora, Conselheira Anilcéia Machado, no essencial, e pelas razões que aduz, limita sua discordância aos Achados nº 2 e 3 do Relatório de Auditoria e pugna pela procedência das razões de justificativa que foram apresentadas pela empresa B2BR – Business to Business Informática do Brasil.*

27. *O Voto de Vista do 2º Revisor, Conselheiro Paiva Martins, relativamente ao Achado nº 1, assim se pronunciou (fls. 971/975):*

‘24. Observo, pela análise do Achado de Auditoria nº 1, que há indícios de manipulação das propostas de preços utilizadas para justificar os custos do contrato, os quais não foram devidamente esclarecidos:

a) os custos atribuídos às empresas que supostamente participaram da cotação de preços apresentam padrão de diferença percentual entre elas (§§ 42 e 43 do Relatório de Auditoria nº 1.1105.12, fls. 797/801);

b) a empresa CEISHOPPING Center Ltda. declara que teve acesso às propostas anexadas ao processo antes de apresentar a sua própria proposta (fl. 549);

c) a empresa INDRA Brasil Ltda. assevera que não encontrou nos seus arquivos nenhum registro de qualquer proposta comercial que tenha sido enviada à SEJUS. Acrescenta, inclusive, que o endereço constante da proposta que lhe fora atribuída está incorreto.

31. *Nesse sentido, estou de acordo com proposição de remessa ao MPDFT das peças de fls. 796/813 (Achado de Auditoria nº 1), com vistas à apuração de suposta ocorrência de crime pelo competente ‘juiz natural’, o Poder Judiciário. Se o MPDFT desejar conhecer todo o processo, em havendo pedido nesse sentido, tais peças lhe serão remetidas.’*

28. *Note-se que o 2º Revisor, nesse ponto, concorda com o Relator, não fazendo qualquer ressalva acerca dos motivos que o teriam levado a propor a remessa de cópia*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

dos autos ao MPDFT, o que obviamente sugere sua total concordância com a motivação que fora apresentada pelo Relator, qual seja, a conduta praticada pelo Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA, supostamente identificada com a tipificação criminosa prevista no art. 93 da Lei nº 8.666/93.

29. A discordância do 2º Revisor limitou-se aos Achados nº 2 e 3, conforme se extrai do seu Voto de Vista (fls. 972/973):

'32. Quanto ao Achado de Auditoria nº 2, entendo que a metodologia de comparação dos custos de aquisição e locação efetuada pela Unidade Técnica deve ser avaliada com mais cautela. Já me manifestei inúmeras vezes no sentido de que, se o preço global está dentro de limite aceitável, eventuais diferenças (para mais ou para menos) nos itens que o compõem não indicam, necessariamente, prejuízo ao contratante.

33. Cumpre registrar que o procedimento licitatório que precedeu a celebração da contratação em exame foi objeto de análise por parte deste Tribunal no Processo nº 785/08. Naquela oportunidade, a Corte avaliou a pesquisa de preços que subsidiou a definição do valor anual estimado da contratação (R\$ 16.933.522,80). Ao final, a Corte autorizou o prosseguimento do certame por intermédio da Decisão nº 1.035/08-CMV.

34. Observo ainda que o Voto condutor da supracitada Decisão chamou atenção para um estudo técnico-financeiro que indicava a viabilidade de contratação em exame (§§ 69/74 do Voto de fls. 1235/1271 do Processo nº 785/2008).

*35. Nesse sentido, entendo que a alegação da jurisdicionada a respeito do Achado de Auditoria nº 2 **devem ser consideradas procedentes.***

*36. Em relação ao Achado de Auditoria nº 3, embora os parâmetros utilizados no Termo de Referência possam indicar uma suposta sobreposição de atividades, verifico que as atividades de manutenção na área de informática normalmente **comportam a utilização de mais de um nível de suporte técnico, a depender da complexidade do sistema de hardware e software em operação**, estando ainda sujeitas a uma etapa de supervisão e/ou controle de qualidade das intervenções efetuadas.*

37. Por isso, nesse quesito, filio-me ao entendimento da Revisora no sentido de considerar procedentes as alegações apresentadas.'

30. Perceba-se que o 2º Revisor, na fundamentação de seu Voto de Vista, de forma conclusiva, filiou-se ao entendimento da 1ª Revisora que, conforme visto, limitou-se a defender **a procedência das razões de justificativa que foram apresentadas pela empresa B2BR – Business to Business Informática do Brasil.**

31. Por outro lado, nada foi falado pelo 2º Revisor a respeito de uma eventual improcedência das razões de justificativa que foram apresentadas pelas empresas CEISHOPPING, CTIS e INDRA, relativamente ao Achado nº 1.

32. Todavia, no stricto sensu de seu Voto, o 2º Revisor inseriu proposição **que não se harmoniza com tudo que restou posto até aqui, o que nos levar a supor a ocorrência de erro material** (grifamos):

II. considere:

a) **improcedentes as razões de justificativas relacionadas ao Achado de Auditoria nº 1 do Relatório de Auditoria nº 1.1105.12 apresentadas pela CTIS Tecnologia S/A, CEI Empreendimentos Ltda. e INDRA Brasil Ltda., B2BR – Business to Business Informática do Brasil e o Sr. Luiz Cláudio Freire de Souza França;**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

b) procedentes as razões de justificativas referentes aos Achados de Auditoria nºs 2 e 3 do Relatório de Auditoria nº 1.1105.12 apresentadas pela B2BR – Business to Business Informática do Brasil e o Sr. Luiz Cláudio Freire de Souza França e Cláudio Fernandes Barbosa;

33. *Chega-se a essa conclusão porque, conforme visto, foi a conduta identificada no Achado nº 1 que deu causa ao prejuízo apurado nos Achados nº 2 e 3. Como o prejuízo apurado nos Achados nº 2 e 3 foi considerado inexistente, não há como a sua causa (Achado nº 1) continuar a existir autonomamente. Do ponto de vista lógico-racional, não há como as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Cláudio Freire de Souza França, por exemplo, serem procedentes em relação aos Achados nº 2 e 3 e, ao mesmo tempo, improcedentes em relação ao Achado nº 1, simplesmente porque se o prejuízo inexistente não há como se sustentar que sua causa continue existindo.*

34. *Nesse passo, não há como subsistir a improcedência das razões de justificativa relacionadas ao Achado nº 1, independentemente de quem as tenha apresentado, se os Achados nº 2 e 3 desapareceram.*

35. *O 3º Revisor, Conselheiro Inácio Magalhães, relativamente ao Achado nº 1, também não discordou daqueles que lhe antecederam, ratificando o entendimento já consolidado no sentido do envio de cópia dos autos ao MPDFT com vistas à apuração do suposto crime capitulado no art. 93 da Lei nº 8.666/93 (fls. 1003), todavia não se manifestou quanto à autoria da conduta supostamente criminosa, o que obviamente sugere sua integral concordância com o que fora proposto anteriormente.*

36. *Em face do exposto, opinamos, sem delongas, pelo provimento do Pedido de Reexame interposto pela empresa CTIS Tecnologia S.A (fls. 1028/1061), sugerindo à egrégia Corte que reforme o subitem ‘II,a’ da Decisão nº 2.900/2015 para considerar procedentes as razões de justificativa relacionadas ao Achado de Auditoria nº 1 do Relatório nº 1.1105.12, bem como considere prejudicado o item ‘III.a’ da mesma decisão.*

37. *A recorrente manifestou interesse em sustentar oralmente suas razões em Plenário, o que tem pleno amparo regimental. Assim, opinamos pelo deferimento do pleito, devendo a recorrente, na forma do art. 60, §1º, do RI/TCDF, ser intimada com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data do julgamento. (...)” (Grifos acrescidos).*

6. Por fim, o Corpo Técnico sugeriu ao e. **Plenário**:

“I – rejeitar a preliminar de nulidade arguida pela recorrente;

II – no mérito, dar provimento ao Pedido de Reexame interposto pela empresa CTIS Tecnologia S.A (fls. 1028/1061) para reformar o subitem ‘II-a’ da Decisão nº 2.900/2015, considerando procedentes as razões de justificativa relacionadas ao Achado de Auditoria nº 1 do Relatório de Auditoria nº 1.1105.12, apresentadas pela CTIS Tecnologia S.A., CEI Empreendimentos Ltda. e INDRA Brasil Ltda., B2BR – Business to Business Informática do Brasil e o Sr. Luiz Cláudio Freire de Souza França;

III – delibere acerca do pedido de sustentação oral formulado pela recorrente;

IV – dar ciência aos interessados da decisão que vier a ser adotada;

IV – ordenar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para as providências pertinentes.” (Grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

7. Anteriormente ao encaminhamento dos autos a este **MPC/DF**, o e. **Plenário** do c. **TCDF** aprovou, por meio da r. Decisão nº 2.663/2016 (fl. 1.189), o pedido de sustentação oral formulado pela Recorrente.
8. É o relatório. Passo a opinar.
9. De início, no que tange à **preliminar** de nulidade suscitada pela Recorrente, este Órgão Ministerial comunga com entendimento propugnado pela Unidade Técnica, sendo despidiendo agregar outros elementos.
10. Quanto ao **mérito** contido nas razões recursais apresentadas pela sociedade empresária CTIS Tecnologia S.A. (fls. 1.028/1.113), este **MPC/DF** entende que o recurso deve ser **provido**. Explico.
11. Conforme evidenciado na r. Decisão nº 2.900/2015 (fl. 1.015), após análise das justificativas apresentadas à época, **subsistiu apenas a irregularidade constante do Achado de Auditoria nº 1¹ do Relatório de Auditoria Final nº 1.1105.12**. Quanto aos demais achados², a c. **Corte de Contas** entendeu **procedentes** as justificativas apresentadas pelos responsáveis.
12. No presente momento, a Unidade Técnica, com o intuito de justificar a procedência do Pedido de Reexame formulado pela CTIS Tecnologia S.A., considerou que os Achados de Auditoria nºs 2 e 3 eram consequência direta da irregularidade apontada no Achado de Auditoria nº 1. Com efeito, ainda no entendimento do Corpo Instrutivo, uma vez determinada pelo c. **Tribunal** a procedência das justificativas para as irregularidades apontadas nos achados nºs 2 e 3, decairia, por efeito lógico, a irregularidade noticiada no achado nº 1.
13. Impende destacar que nem sempre nas relações de causa e efeito, se cessados ou desconstituídos os efeitos, a causa deixa de existir. A contenda **sub examine** é exemplo disso. **In casu**, malgrado não se tenha comprovado o prejuízo noticiado pelos achados nºs 2 e 3 do Relatório de Auditoria Final nº 1.1105.12, **houve, sim, a constatação de manipulação e fraude na pesquisa e na composição dos preços estimativos para a realização do Pregão Presencial nº 117/2007**. Por conseguinte, comprovada a irregularidade, **os responsáveis que**

¹ **Achado de Auditoria nº 1:** “Os preços unitários das planilhas de custos atribuídos às empresas CTIS Tecnologia S.A., CEI Empreendimentos Ltda. e INDRA Brasil Ltda. mantêm entre si um mesmo percentual de acréscimo e/ou decréscimo”.

² **Achado de Auditoria nº 2:** “Os valores de disponibilização e manutenção mensal cobrados pela empresa B2BR com relação ao grupo Sistema Integrado de Hardware e Software são excessivamente elevados, superando em alto grau os valores de corte calculados mediante estudos financeiros elaborados pela equipe de auditoria”

Achado de Auditoria nº 3: “As atividades inerentes aos cargos de Técnico de Informática, Técnico de Manutenção e Administrador de Rede se sobrepõem às atividades de manutenção inerentes aos Serviços de Manutenção de Infraestrutura, Sinalização Visual, Sistema Integrado de Hardware e Software, Sistema de Gerenciamento de Atendimento, Sistema de Controle e Acesso e Ponto Eletrônico, Sistema de Circuito Fechado de Televisão e Sistema de Centrais Telefônicas, conforme descrito no Termo de Referência do Contrato nº 028/2008, gerando pagamentos em duplicidade”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

deram causa devem ser responsabilizados, a teor do já consignado na r. Decisão nº 2.900/2015 (fl. 1.015).

14. Insta relembrar que, consoante o Relatório de Auditoria, atinente ao Achado nº 1, “*As empresas participantes na condição de consultantes foram as seguintes: **INDRA Brasil Ltda.** - CNPJ 05.276.991/0001-53, **CEI Empreendimentos Ltda.** - CNPJ 00.860.283/0001-41, ambas com sede em São Paulo e **CTIS Soluções em TI** - CNPJ 01.644.731/0001-32, com sede no Distrito Federal.*” A irregularidade destacada pela zelosa 1ª Divisão de Auditoria, em síntese, consistiu no fato de que, nas mencionadas planilhas, “*a diferença nos preços unitários dos serviços por elas apresentados mantiveram-se constantes, isto é, acrescidas ou reduzidas de um mesmo percentual*”, denotando a existência de conluio e fraude.

15. Todavia, o que se depreende das razões recursais ora apresentadas pela sociedade empresária CTIS Tecnologia S. A., é que **não existem elementos que comprovem a participação da Recorrente nos atos e condutas que manipularam e fraudaram a pesquisa e a composição dos preços estimativos para a realização do Pregão Presencial nº 117/2007**. E esse argumento, como será visto, mostra-se pertinente o suficiente para dar-se provimento ao apelo da recorrente.

16. **In facto**, abstraída a adequabilidade dos valores cotados à época aos praticados pelo mercado, a Recorrente, quando consultada pela SEJUS/DF, foi a **única** que apresentou uma proposta **válida** para prestação dos serviços. Isso porque a sociedade empresária INDRA Brasil Ltda. demonstrou, em sua manifestação, **não ser a autora** da proposta que supostamente compunha a pesquisa de preços realizada nos autos.

17. Lado outro, considerando que a sociedade empresária B2BR – Business to Business Informática do Brasil S/A **sequer** participou da fase de pesquisa de preços de mercado e que a sociedade empresária CEI Empreendimentos Ltda. confirmou **literalmente** que “**montou**” uma proposta com base na cotação apresentada pela CTIS Tecnologia S.A., resta claro que **os atos de manipulação da pesquisa e de formação de preços advieram das condutas do Sr. Luiz Cláudio Freire de Souza França e da sociedade empresária CEI Empreendimentos Ltda.**

18. Assim, com base nas justificativas apresentadas pelos responsáveis e nas razões recursais apresentadas pela CTIS Tecnologia S.A., é possível delimitar quem, de fato, deu causa à manipulação e à fraude na pesquisa e na composição de preços estimativos para a realização do Pregão Presencial nº 117/2007, ou seja, o **Sr. Luiz Cláudio Freire de Souza França e a sociedade empresária CEI Empreendimentos Ltda.**

19. Por esse motivo, o **MPC/DF** considera **procedentes** as razões recursais apresentadas pela CTIS Tecnologia S. A., podendo o e. **Plenário** do c. **Tribunal** dar provimento ao Pedido de Reexame **sub examine**.

20. No entanto, entende que os efeitos do Pedido de Reexame alcançam somente a Recorrente e as sociedades empresárias INDRA Brasil Ltda, e B2BR – Business to Business



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Informática do Brasil S/A pelos motivos expostos alhures, **não sendo extensíveis** ao Sr. Luiz Cláudio Freira de Souza França e à sociedade empresária CEI Empreendimentos Ltda. por serem **responsáveis diretos** pela manipulação e fraude na pesquisa e na composição de preços estimativos para a realização do Pregão Presencial nº 117/2007.

21. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas** é pelo **provimento do recurso** nos termos consignados neste Parecer.

É o Parecer.

Brasília, 4 de outubro de 2016.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador