



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

PARECER: 827/2018–ML

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 16.840/2016-e

EMENTA: 1. TCE. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL – CODEPLAN. IRREGULARIDADES NOS PREÇOS E NA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA PRESTADOS PELA EMPRESA LINKNET TECNOLOGIA E TELECOMUNICAÇÕES LTDA. CONTRATOS Nº 18/2005, 19/2005, 26/2005, 32/2005, 35/2005, 39/2005, 54/2005, 55/2005, 58/2005, 60/2005 E 10/2006. DECISÃO Nº 4.825/17. CONVERSÃO DOS AUTOS EM TCE E CITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE DEFESA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REVELIA DOS DEMAIS.
2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE A PROCEDÊNCIA PARCIAL DAS DEFESAS COM APLICAÇÃO DE MULTA. E O JULGAMENTO IRREGULAR DAS CONTAS DOS RESPONSÁVEIS REVÉIS COM DETERMINAÇÃO PARA RECOLHIMENTO DO DÉBITO.
3. PARECER DO PARQUET DE CONTAS CONVERGENTE, COM AJUSTES.

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial resultante da conversão da Auditoria de Regularidade realizada na Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN, a qual visava examinar os serviços providos pela empresa Linknet Tecnologia e Telecomunicações LTDA., relativos aos Contratos nº 18/2005, 19/2005, 26/2005, 32/2005, 35/2005, 39/2005, 54/2005, 55/2005, 58/2005, 60/2005 e 10/2006.

2. Na última assentada sobre a matéria, o e. **Tribunal** deliberou, por meio da r. Decisão nº 4.825/17 (e-DOC nº 74BF88B4-e), conforme a seguir:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício nº 220/2017-PRESI (e-DOC 148B7477-c), remetido pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan em atenção ao item II da Decisão n.º 165/2017; b) da Informação n.º 28/2017-NFTI (e-DOC 85F7F905-e); c) do Relatório Final de Auditoria (e-DOC 5936E0D7-e); d) do Parecer n.º 625/2017-ML (eDOC 430642F7-e); II – com fulcro no art. 46 da Lei Complementar n.º 01/1994, ordenar a conversão dos autos em tomada de contas especial – TCE, promovendo a citação: a) dos responsáveis indicados no Quadro 5 do Relatório Final de Auditoria, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa pelo prejuízo a eles imputado, no valor de R\$ 42.640.255,94 (atualizado até maio de 2017), conforme discriminado no **Achado I** do mencionado relatório, ou recolham a importância devida,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

*com os devidos acréscimos legais; b) dos responsáveis nominados no parágrafo 47 do Parecer n.º 625/2017-ML, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa pelo dano a eles imputado, no valor de R\$ 115.310.914,82 (atualizado até maio de 2017), conforme explicitado no **Achado 2** do Relatório Final de Auditoria e tendo em vista o disposto no aludido parecer ministerial, ou recolham a quantia devida, com os necessários acréscimos legais; III – **determinar à Secretaria de Estado da Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag/DF** que, doravante, **estabeleça procedimentos administrativos e técnicos** que permitam o registro e a rastreabilidade dos serviços prestados por empresas contratadas, em especial para os serviços de tecnologia da informação, de forma a possibilitar a comprovação da fiel execução dos ajustes, observando os termos dos artigos 66 e 67 da Lei n.º 8.666/1993 e do Decreto Distrital n.º 32.598/2010, tais como: a) existência de documentos que comprovem os aceites pelas áreas gestoras da entrega dos serviços contratados; b) implementação de rotinas de produção do sistema, devidamente documentadas e implantadas no ambiente de produção do órgão; c) disponibilização dos scripts necessários para prover os atendimentos relativos ao sistema por parte da equipe de atendimento aos usuários, no caso de help-desk, devidamente implantados e documentados; d) existência de documentos que comprovem a divulgação do sistema no âmbito do órgão ou externamente, para que todos os interessados internos ou externos ao órgão tenham ciência da existência do sistema e das suas principais funcionalidades; IV – autorizar: a) o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria, do Parecer n.º 625/2017-ML, do relatório/voto do Relator e desta decisão aos responsáveis citados por intermédio do item II, à Codeplan e à Seplag/DF; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria /TCDF, para as providências devidas. O Conselheiro PAULO TADEU deixou de atuar nos autos por força do art. 152, II, do RI/TCDF” (Grifos acrescidos).*

3. Em obediência à determinação contida no item II do r. **Decisum** supra, os responsáveis foram citados, conforme tabela a seguir, extraída da Informação nº 96/2018 – SECONT/2ª DICONTE (e-DOC EB3EBADD-e).

Responsável	Ofício	e-doc nº	Achado pelo qual responde
Francisca das Chagas Nogueira	Citação nº 28/2017-SS	<u>09174839-e</u>	2
Guilherme Boechat Veo	Citação nº 29/2017-SS	<u>B41D1AC0-e</u>	2
Nilva Lacerda Rios de Castro	Citação nº 30/2017-SS	<u>60ECEFAB-e</u>	2
Marco Túlio Motta Santos	Citação nº 31/2017-SS	<u>6035C9E8-e</u>	2
Durval Barbosa Rodrigues	Citação nº 32/2017-SS	<u>7B804DF4-e</u>	1 e 2
Linknet Tecnol. e Telec. Ltda.	Citação nº 33/2017-SS	<u>C9CDCBEE-e</u>	1 e 2

4. Os responsáveis Francisca das Chagas Nogueira, Guilherme Boechat Veo, Nilva Lacerda Rios de Castro e Marco Túlio Motta Santos apresentaram suas razões de defesa em conjunto (E-doc nº 68BD09A5-c).

5. De forma diversa, o Sr. Durval Barbosa Rodrigues e a Linknet Tecnol. e Telecomunicações Ltda. quedaram-se **inertes**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

6. Após analisar detidamente os argumentos de defesa supracitados, a Unidade Técnica, sugeriu ao e. **Plenário** que:

“I. tome conhecimento:

a) das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. FRANCISCA DAS CHAGAS NOGUEIRA, GUILHERME BOECHAT VÉO, MARCO TÚLIO MOTTA DOS SANTOS e NILVA LACERDA RIOS DE CASTRO para, quanto ao mérito, considera-las parcialmente procedentes, no sentido de afastar-lhes a solidariedade pelo débito;

b) do ofício SEI-GDF nº 1.701/217 – SEPLAG/GAB (e-doc nº 462441E1-c);

II. considere, com fulcro no art. 13, §3º, da LC nº 1/94, revéis o Sr. DURVAL BARBOSA RODRIGUES e a empresa LINKNET TECNOLOGIA E TELECOMUNICAÇÕES LTDA.;

III. julgue IRREGULARES as contas dos nominados no item II, no que tange ao objeto desta TCE, em consonância com o disposto no art. 17, III, “c”, da LC nº 1/94;

*IV. notifique, com fulcro no art. 26 da LC nº 1/94, os responsáveis elencados no item II para que, em 30 dias, efetuem e comprovem o recolhimento do débito que lhes é imputado **solidariamente**, que alcança o montante total de R\$ 161.015.421,73 (atualizado até 18/05/18), em função das irregularidades detectadas nos Achados 1 e 2 do RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA – NFTI;*

V. delibere sobre a aplicação da penalidade prevista no art. 57, III, da LC nº 1/94, aos nominados no item I, “a”, notificando-os a recolherem, em 30 dias, as multas fixadas;

VI. autorize:

a) desde já, aplicação do disposto no art. 29 da LC nº 1/94;

b) a devolução destes autos à Secretaria de Contas, para as providências de estilo.” (e-DOC EB3EBADD-e).

7. É o relatório. Passo a opinar.

8. **Ab initio**, convém anotar que esta Quarta Procuradoria, com pequenos ajustes, **converge** com as sugestões alcançadas pela Unidade Técnica em sua Informação nº 96/2018 – SECONT/2ª DICONTE (e-DOC EB3EBADD-e).

9. Ademais, por entender que a 2ª Divisão das Contas bem resumiu as alegações de defesa em sua já mencionada Informação, transcrevo abaixo os principais excertos, seguidos da correspondente manifestação deste **Parquet** de Contas:

“ARGUMENTOS

8. Transcrevem-se, a seguir, os principais argumentos trazidos pelos defendentes que versam sobre a matéria:

III. MÉRITO - RAZOES DE DEFESA

a) Do histórico dos DEFENDENTES na CODEPLAN e das funções institucionais e legais desempenhadas

(...)

19. É de se destacar, desde já, que as irregularidades investigadas nesta TCE e em outras envolvendo contratos emergenciais e de gestão da CODEPLAN tem como origem políticas de governo e de favorecimento de figuras políticas, sem qualquer envolvimento dos DEFENDENTES.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

20. *Passa-se a esclarecer quais eram (e sempre foram) as funções desempenhadas pelos DEFENDENTES.*

21. *Invariavelmente, o papel por eles desempenhado era o de atestar as **Notas Fiscais com base nas informações encaminhadas pelos responsáveis técnicos a respeito da efetiva prestação dos serviços contratados.** O desenho das funções desempenhadas pelos executores é verificado na Resolução no 119 da CODEPLAN.*

22. *Bem assim, cabia-lhes conferir os valores cobrados com aqueles firmados em contratos e propostas aprovadas pela Diretoria da CODEPLAN.*

23. *Na prática, o cargo de executor desempenhado pelos DEFENDENTES compreendia as seguintes atribuições:*

a) recebimento das notas fiscais;

b) verificação de conformidade com contrato e com a proposta previamente aprovada;

c) encaminhamento das notas fiscais para os responsáveis técnicos para que estes informassem quanto a efetiva realização do serviço e final atesto, com indicação de glosas, quando necessário.

24. *O atesto praticado era, portanto, tão somente **formal e não material!***

25. *Veja-se que no âmbito dos contratos administrativos em geral, a regra é que um executor seja designado. Contudo, diante da dimensão dos contratos e da complexidade envolvida, além dos executores, foi necessária a designação específica de responsáveis técnicos para cada contrato.*

26. *A função de executor de contrato desempenhada pelos DEFENDENTES era, assim, sempre acompanhada da indicação dos mencionados técnicos, na forma do art. 67 da Lei de Licitações, assim disposto:*

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

27. *In casu, os DEFENDENTES não detinham conhecimento específico referente ao objeto dos contratos em análise (todos da área de tecnologia), de modo que todos os atestes lançados nas notas fiscais foram precedidos de pareceres dos técnicos especificamente designados para tanto.*

(...)

30. *Dentro deste quadro de tarefas e responsabilidades, a **prática instituída no seio da CODEPLAN (Resoluções Internas 119/2003 e 122/2004) era justamente restringir a função desempenhada pelos executores a pontual competência de atestar as Notas Fiscais.***

31. *Reforça-se que tal competência **não compreendia a tarefa de verificar a realização dos serviços in loco** ou mesmo elaborar prestação de contas dos contratos mantidos pelo órgão, e dos quais eram executores.*

32. *O fato puro e simples de serem denominados de "executores" não lhes atribui a titularidade e responsabilidade por todas as fases próprias ao completo e complexo acompanhamento do contrato.*

(...)

37. *Ora, D. Conselheiros, é **IMPOSSIVEL** aos executores proceder com a análise técnica dos serviços prestados e sua efetiva realização. Seria, aí sim, uma absoluta irresponsabilidade por parte da CODEPLAN se os tivessem designado para tanto e se eles tivessem assumido tal mister.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

(...)

40. Diante de tal cenário, a metodologia organizacional da CODEPLAN vislumbrou a indicação, para cada contrato e proposta de serviço, era designado um **responsável técnico com qualificação e capacidade necessárias para a aferição da prestação dos serviços e consequente repasse de informações para os executores do contrato.**

41. **Os executores, repita-se, não detinham mínimas condições (física, temporal ou técnica), mesmo que a lei os impusesse tal obrigação, de fiscalizar in loco o cumprimento pontual das especificações contratuais.**

42. Os executores reafirmam, na presente via, sem qualquer receio, que em nenhum momento se prontificaram a proceder com a análise da efetiva prestação dos serviços, pois seria justamente neste caso que estariam a incorrer em crasso erro e desvio funcional.

(...)

49. Como dito, dentro da prática que foi instituída e consolidada internamente, existiam duas frentes de trabalho no âmbito da CODEPLAN a fim de dar cumprimento aos ajustes. A fiscalização sempre foi dividida em **dois segmentos principais.**

50. Um deles era destinado a área **técnica**, detentora de designações específicas e constituída por pessoas qualificadas na área relativa aos serviços prestados. O outro segmento era destinado a área administrativa, exercida justamente pelos executores e sem conhecimentos específicos em TI ou qualquer outro ramo técnico vislumbrado no serviço prestado.

51. O procedimento se realizava da seguinte forma: os executores recebiam toda a documentação referente ao faturamento (Notas Fiscais, Memorial Descritivo/Planilha Demonstrativa).

52. Em seguida, conferiam os dados pertinentes com os Contratos e Propostas, estas previamente aprovadas pela Diretoria Colegiada. **Verificavam, então, com os responsáveis técnicos pelo projeto (formalmente designados pela Presidência) a efetiva realização dos serviços.** For fim, atestavam a Nota Fiscal mediante despacho específico no verso de cada documento.

53. Logo, era absolutamente restrita a função assumida pelos executores, eis que **resumida** a conferência sobre a correspondência dos dados repassados pela área técnica com o que havia de previamente definido nos contratos e propostas.

(...)

58. **Haveria ineficiência dos executores do contrato caso a nota fiscal apresentasse a cobrança de itens, quantitativos ou especificações em desacordo com os termos de cada proposta atrelada ao Contrato de Gestão.**

b) Estrita observância as obrigações legais. Princípio da Segregação das Funções. Ausência de Culpa ou Dolo dos Defendentes. Precedente do STJ.

59. A contrário do que infere o MPC/DF, os DEFENDENTES seguiram à risca as regras do Decreto Distrital n. 16.098/1994, que aprovou as normas de execução orçamentária, financeira e contábil do Distrito Federal (§3º d o art. 13 e art. 16):

Art. 13. Para todos os ajustes, designar-se-á, de forma expressa:
[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

II - o executor, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, que deverá apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante;

[...]

§3º E da competência e responsabilidade do executor:

I - verificar se o custo e o andamento das obras e serviços ou a aquisição de material se desenvolverem de acordo com as respectivas Ordens de Serviço e Nota de Empenho;

II - prestar à unidade setorial de orçamento e Finanças, ou órgão equivalente, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III- dar ciência, ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possa ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas consequências nos custos previstos;

IV - atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V - verificar a articulação entre as etapas de modo que os serviços não sejam prejudicados;

VI - remeter, até o quinto dia do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante e ao órgão responsável pela supervisão técnica;

VII - receber obras e serviços, ouvido o responsável pela supervisão técnica;

Art. 16, A execução de etapa de obra ou serviço, ou o recebimento de equipamento, serão certificados pelo executor ou responsável, mediante emissão de Atestado de Execução, conforme modelo aprovado pela

Secretaria de Fazenda e Planejamento.

Parágrafo Único. No Atestado de Execução, será especificado, detalhadamente, o equipamento recebido, o serviço ou a obra executada, o valor, sua localização e o período de execução.

60. Todos os itens foram ortodoxamente observados.

61. Quanto ao inciso I do §3º, o custo dos serviços e o modelo de consecução dos mesmos já estavam previamente definidos nas propostas e contratos. Já quanto ao inciso II, não houve, na hipótese vertente, situação de reajuste de preços.

62. A respeito do inciso III, em nenhum momento os responsáveis técnicos comunicaram ocorrências da espécie. De igual forma, o inciso IV também foi observado, haja vista que todos Os serviços realizados foram atestados, mediante especificação nas notas fiscais, após informações prestadas pela área técnica.

63. No que toca ao item V, a articulação das etapas decorria da natureza de continuidade dos serviços. Quanto ao item VI, os relatórios finais de execução eram enviados ao final de cada contrato, sem existência de qualquer contestação quanto ao ponto. Tanto assim que foram aprovados pela Presidência.

64. O inciso VII também foi observado, mediante a prática de recebimento de informação do RT. Por derradeiro, quanto ao art. 16 e seu parágrafo, o atestado de execução do serviço era realizado, dentro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

da divisão de funções existente na CODEPLAN, pelo Responsável Técnico.

65. *Na esfera federal, a Lei n. 8.666/93, que estabelece normas gerais de regência dos processos Licitatórios e da execução dos contratos administrativos, delimita o âmbito de atuação dos executores as seguintes atividades, todas elas seguidas pelos ora Defendentes:*

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

66. *Verifique-se que a Lei nº 8666/93 permitiu claramente que os Executores fossem assistidos por "terceiros" para subsidiá-los de "informações pertinentes a essa atribuição".*

67. *Dada a característica altamente técnica e especializada da verificação dos serviços previstos nestes contratos, os executores se utilizaram das informações fornecidas pelos responsáveis técnicos, pois somente estes tinham a qualificação necessária para verificar tecnicamente o fornecimento dos serviços faturados.*

68. *Não se nega aqui, obviamente, a necessidade de correta fiscalização da execução do contrato, que não se caracteriza como mero direito da Administração, **mas sim como um poder-dever** (cf. lição de Lucas Rocha Furtado. Curso de licitações e contratos administrativos. Belo Horizonte: 2007, p. 543).*

69. *Porém, o que se busca demonstrar é que dentro da estrutura organizacional da CODEPLAN, sobre a qual os Executores não tinham qualquer ingerência, existia uma clara divisão de trabalhos. Esta divisão afastava deles a obrigação de verificar in loco a realização dos serviços e a endereçava para os respectivos responsáveis técnicos.*

(...)

82. *No caso, nada obstante a tentativa de se imputar uma possível negligência pela não aferição da realização dos serviços, a premissa necessária para tal caracterização é a existência de dever legal ou funcional.*

83. *No que toca especificamente ao dever que Ihes foi destinado, o que se demonstra é absoluta exatidão no atesto das notas.*

84. *Ainda, não se pode presumir como solidária a responsabilidade entre os executores e o RT, na medida em que as funções desempenhadas por cada qual eram bem distintas e exigiam requisitos e qualificações técnicas, de igual forma, completamente distintas.*

(...)

86. *Não há nos autos qualquer indício, mínimo que seja, de locupletamento ou dolo por parte dos executores, nem qualquer*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

conduta que demonstre, dentro da função exercida, ocorrência de imperícia, negligência ou imprudência.

(...)

88. *Não há como se imputar aos executores responsabilidade pelo dano ocasionado por ato para o qual não estavam obrigados.*

89. *Assim já decidiu est Corte de Contas, afastando a responsabilidade solidária dos DEFENDENTES por supostas omissões na fiscalização de contratos, como exemplos mais recentes julgamentos nos processos n.*

10.478/2007, 36.382/2008 e 37.929/2007.

90. *Logo, fica claramente demonstrado, com o comprometimento necessário com a mais lúdima boa fé e transparência, que as atividades desempenhadas pelos executores no âmbito dos contratos em testilha, assim em relação a inúmeros outros, sempre estiveram pautadas nos princípios da probidade e legalidade, de modo que nenhuma espécie de penalidade é cabível.*

(...)

94. *For fim, cumpre destacar que em casos semelhantes (senão idênticos) a este, esta Corte de Contas já eximiu os ora DEFENDENTES das responsabilidades aqui novamente imputadas.*

95. *Neste sentido, confirmam-se os processos nº 36.382/2008 e 10.478/2007, todos referentes a contratos de gestão firmados entre a CODEPLAN e empresas de tecnologia, nos quais os DEFENDENTES figuraram como executores.*

IV. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, pugnam os Executores, preliminarmente, pelo processamento da presente defesa bem assim pela exclusão dos ora Defendentes do presente feito e, no mérito, acaso reste superada a preliminar arguida, pelo acolhimento das razões deduzidas, a fim de que seja afastada a responsabilidade pelo débito apurado. Desde já, pugna-se pela realização de sustentação oral pelo Dr. Walter José Faiad de Moura, advogado inscrito na OABIDF 17.390.

ANÁLISE

9. *De início, importante frisar que os responsáveis FRANCISCA DAS CHAGAS NOGUEIRA, GUILHERME BOECHAT VÉO, MARCO TÚLIO MOTTA DOS SANTOS e NILVA LACERDA RIOS DE CASTRO foram citados somente em função do Achado 2 - **Indícios de pagamentos por serviços não realizados**, oriundo do RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA - NFTI¹.*

10. *A defesa apresentada sustenta, em suma, que **os executores atestavam as prestações dos serviços cobrados de maneira simplesmente “formal” e “não-material”, pois teriam sido auxiliados por técnicos especializados no processo de fiscalização, sendo que, na prática, seriam estes os profissionais competentes que efetivamente verificavam a correta prestação dos serviços contratados.***

11. *Assim, versam que, após receberem uma espécie de “relatório” dos mencionados técnicos, que atestavam a real execução dos serviços, se utilizavam das informações fornecidas e apenas verificavam os parâmetros administrativos dos ajustes, autorizando o pagamento das notas fiscais.*

1 E-DOC nº [5936E0D7-e](#).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

12. *Em primeiro lugar, insta registrar que não foi apresentado, nesta defesa, nenhuma cópia dos aludidos “relatórios técnicos” que, em tese, subsidiavam as análises dos executores, tampouco foram relacionados quem seriam os profissionais envolvidos nesta atividade.*

13. *Sobre a matéria, proveitoso transcrever trecho do RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA que elucida a questão:*

VERIFICAÇÃO DOS PREÇOS CONTRATADOS

74. *Nas visitas realizadas por esta equipe de auditoria, não foram localizadas quaisquer evidências da execução dos serviços contratados, tais como: documentos que comprovassem os aceites das áreas gestoras da entrega e implantação dos serviços contratados; código-fonte dos programas, documentação dos sistemas; bases de dados; as rotinas ou scripts necessários aos atendimentos, no caso de help desk; etc.*

75. *Nos autos dos processos de pagamentos dos contratos analisados consta somente o ateste da prestação dos serviços mediante carimbo no verso das notas fiscais ou faturas. (grifou-se)*

14. *De acordo com o achado de auditoria do NFTI, e pelo que se pode extrair do conjunto probatório dos autos, não existem quaisquer elementos, tais como planilhas, documentos etc., que autorizassem o pagamento das faturas. A defesa não trouxe qualquer prova nesse sentido.*

15. *Mais grave ainda, o mencionado relatório narra que:*

2.2 QA 2 – A prestação dos serviços foi adequadamente realizada e fiscalizada?

Pela análise dos autos, constatou-se que a capacidade operacional da empresa Linknet era insuficiente para execução concomitante dos contratos nº 18/2005, 19/2005, 32/2005, 35/2005, 39/2005, 54/2005, 55/2005, 58/2005, 60/2005 e 10/2006. Verificou-se ainda a ausência de evidências concretas que pudessem comprovar a execução da prestação dos serviços contratados.

(...)

83. *Assim, ao se comparar o quadro de profissionais necessários para a prestação dos serviços no segundo semestre de 2005 e no primeiro semestre de 2006 (tabela 6) com a força de trabalho da empresa Linknet nesses períodos (tabela 7), e considerando, ainda, a hipótese improvável de que a empresa não prestasse qualquer outro serviço similar aos serviços contratados, verifica-se a impossibilidade de prestação integral dos serviços, por incompatibilidade nos quantitativos (tabela 8). Ou seja, há indícios de pagamento por serviços não prestados nos contratos analisados. (grifou-se)*

16. *Ao confrontar o quantitativo de profissionais que teriam sido, em teoria, disponibilizados para executar todos os contratos firmados entre a CODEPLAN e a empresa LINKNET e o número de empregados registrados na RAIS (obrigação tributária acessória enviada ao Governo que fornece, dentre outras, a informação do quantitativo de vínculos empregatícios com determinado CNPJ), chegou-se à conclusão de que a prestadora de serviços sequer teria em seu quadro de funcionários o quantitativo disponibilizado, em tese, à CODEPLAN.*

17. *Isso levando-se em conta a hipótese improvável de que a mencionada empresa sequer teria outros ajustes firmados, o que demandaria número ainda maior de recursos humanos.*

18. *Nessa toada, o RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA é concluído, sobre o Achado 2, da seguinte maneira:*

84. *Verifica-se então que apesar de serem integralmente faturados, houve execução parcial dos contratos por ausência de profissionais especializados, pois a capacidade operacional da empresa era insuficiente para execução desses contratos com a Codeplan.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

85. Na tabela 9, foi apurado o prejuízo por inexecução dos contratos, devido ausência de profissionais no quadro da Linknet. Em uma análise conservadora – pois foi considerado no cálculo o menor valor contratado por cargo – tal prejuízo à época foi de R\$ 60.162.228,28.

19. Os elementos de defesa apresentados tentam, em suma, “terceirizar” a responsabilidade aos tais “técnicos especializados”, profissionais que, em tese, apresentavam relatórios atestando a efetiva prestação dos serviços contratados. Nenhuma prova sobre tais argumentações foi apresentada.

20. Ademais, as irregularidades descritas pelo NFTI também atingem a suposta “segregação de responsabilidades” atribuída aos ora defendentes, que alegam terem sido responsáveis somente pela parte “administrativa” da fiscalização do contrato, uma vez que, conforme restou demonstrado, a LINKNET sequer detinha em seu quadro de funcionários o quantitativo disponibilizado, em teoria, à prestação dos serviços contratados pela CODEPLAN. **Falha de natureza gravíssima, que demonstra a omissão dos responsáveis no dever de fiscalizar diligentemente os ajustes.**

21. Também não lhes socorre o argumento de que o fato de a estrutura da CODEPLAN estar maculada a partir da alta hierarquia seria excludente de responsabilidade, uma vez que a execução de seu trabalho restaria prejudicada.

22. Ao tomarem posse nos cargos que ocuparam, os defendentes assumiram os riscos inerentes aos mesmos.

23. Ademais, os atos ilícitos praticados pelo alto escalão da empresa se restringiam ao procedimento de contratação, etapa alheia à execução e fiscalização do contrato, oportunidades em que foram identificadas as falhas imputadas aos responsáveis Francisca das Chagas Nogueira, Nilva Lacerda Rios de Castro, Guilherme Boechat Véo e Marco Túlio Motta dos Santos.

24. Logo, os argumentos ofertados não são capazes de afastar a responsabilidade imputada aos responsáveis.

25. Noutra vertente, **há de ser sopesado que, em processos de natureza semelhante, envolvendo os mesmos gestores (nº 10.478/07¹ e 36.382/08²), esta Corte vem deliberando no sentido de afastar-lhes a solidariedade pelos débitos, imputando-lhes tão somente a penalidade de multa (vide Decisões nº 3.956/17 e 2.276/17, respectivamente).**

26. Sendo assim, propõe-se a aplicação da mesma metodologia no presente caso para os defendentes.” (Grifos originais).

10. Nesse momento, cabe mencionar que o Sr. Durval Barbosa Rodrigues e a Linknet Tecnologia e Telecomunicações LTDA. foram citados para se manifestar sobre o **Achado 1 (Superfaturamento dos preços praticados pela Linknet no Contrato nº 26/2005)** e sobre o **Achado 2 (Indícios de pagamentos por serviços não realizados)** na forma pactuada nos **Contratos nºs 18/2005, 19/2005, 32/2005, 35/2005, 39/2005, 54/2005, 55/2005, 58/2005, 60/2005 e 10/20016).**

¹ Tomada de contas especial instaurada para apurar indícios de prejuízo nos Contratos Emergenciais nº 22/05 e de seu sucessor, nº 53/05, ambos celebrados entre a CODEPLAN e a empresa PRODATA Tecnologia e Sistemas Avançados Ltda.

² Tomada de Contas Especial instaurada para apurar responsabilidades pelos prejuízos decorrentes da execução dos Contratos nºs 16/2005 e 50/2005, celebrados entre a Codeplan e a empresa Sapiens Tecnologia da Informação S/A, tendo por objeto comum a prestação de serviços de manutenção adaptativa, evolutiva e desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão da TERRACAP – SIGTERRA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

11. Já os Srs. Guilherme Boechat Veo e Marco Túlio Motta Santos e as Sras. Francisca das Chagas Nogueira e Nilva Lacerda Rios de Castro, executores dos mencionados contratos, foram chamados para se manifestar a respeito do **Achado 2**.

12. Nesse sentido, os senhores mencionados no Parágrafo 11 deste Opinitivo, em alegações de defesa, buscaram imputar a responsabilidade que lhes cabia como executores dos contratos a “*responsáveis técnicos*”, os quais teriam supostamente elaborado “*relatórios técnicos*” para subsidiar o ateste das notas fiscais de serviços prestados pela Linknet Tecnologia e Telecomunicações LTDA.

13. Contudo, além de **não ter sido apresentada qualquer documentação comprobatória dessas alegações**, é inquestionável que era incumbência dos defendentes verificar a efetiva prestação dos serviços.

14. De fato, o que se observa nos autos é que **os executores não trouxeram argumentos aptos a afastar o descumprimento do estabelecido no art. 13, II, § 3º, do Decreto distrital nº 16.098/1994¹**, vigente à época dos fatos, **in verbis**:

“Art. 13. Para todos os ajustes, designar-se-á, de forma expressa:

(...)

*II - o executor, a quem caberá **supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, que deverá apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante;***

(...)

§ 3º É da competência e responsabilidade do executor:

*I - verificar se o custo e o andamento das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com as respectivas **Ordem de Serviço e Nota de Empenho;***

II - prestar à unidade setorial de orçamento e Finanças, ou órgão equivalente, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III - dar ciência, ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto;

IV - atestar a conclusão das etapas ajustadas;”

15. Desse modo, em razão dos fatos verificados no **Achado 2** (Indícios de pagamentos por serviços não realizados) do Relatório Final de Auditoria (e-DOC 5936E0D7-e), entendo que, além do Sr. Durval Barbosa Rodrigues, os executores Guilherme Boechat Veo, Francisca das Chagas Nogueira, Nilva Lacerda Rios de Castro e Marco Túlio Motta Santos devem ser sancionados com a multa prevista no art. 57, III, da Lei Complementar nº 1/1994, uma vez que deram causa à existência do prejuízo.

¹ Aprova as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal, e dá outras providências.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

16. Inquestionável, da análise do arcabouço probatório, a existência, **no mínimo**, de culpa dos defendentes (negligência e imprudência) na execução de suas atribuições regimentais e no controle, acompanhamento e fiscalização das atividades desempenhadas, que culminaram no ateste inadequado de serviços contratuais prestados, à época, à Codeplan.

17. É cediço, que a atividade do executor de contrato exige a fiscalização dos recursos empregados na forma estabelecida no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Tudo isso deve ser documentado, para que os órgãos de controle possam aferir a regularidade da atuação dos gestores públicos e se dê lisura à gestão, para que a liquidação da despesa ocorra de maneira transparente. Por isso, entendo que as razões de defesa dos responsáveis não elidem as suas responsabilidades, mormente pelo fato de terem deixado de fiscalizar corretamente a contratação.

18. Dessa forma, não há como eximi-los da parcela de responsabilidade atinente aos atos irregulares ocorridos na fiscalização, seja por ação ou omissão. Nessa mesma linha me manifestei no Processo nº 36.382/2008, Parecer nº 112/2017-ML.

19. Em relação ao **Achado 1 (Superfaturamento dos preços praticados pela Linknet no Contrato nº 26/2005, entendo que a responsabilidade pelo ressarcimento deve recair à Linknet Tecnologia e Telecomunicações LTDA. (executou os serviços com superfaturamento)**, considerando também que a pessoa jurídica não trouxe manifestação a respeito do débito que lhe foi imputado nestes autos.

20. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas**, com pequenos ajustes, **converge** com as conclusões alcançadas pelo Corpo Técnico, sugerindo ao e. **TCDF**:

I. tomar conhecimento:

i. das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Guilherme Boechat Veo e Marco Túlio Motta Santos e pelas Sras. Nilva Lacerda Rios de Castro e Francisca das Chagas Nogueira para, quanto ao mérito, **considerá-las improcedentes**.

ii. do ofício SEI-GDF nº 1.701/217 – SEPLAG/GAB (e-doc nº 462441E1-c);

II. considerar, com fulcro no art. 13, § 3º, da LC nº 1/1994, **revéis** o Sr. Durval Barbosa Rodrigues e a Linknet Tecnologia e Telecomunicações LTDA.;

III. notificar, com fulcro no art. 26 da LC nº 1/1994, a Linknet Tecnologia e Telecomunicações LTDA., para que, em 30 dias, efetue e comprove o recolhimento do débito que lhe é imputado nestes autos, que alcança o montante de R\$ 161.015.421,73 (atualizado até 18/5/2018), em função das irregularidades detectadas nos Achados 1 e 2 do Relatório Final de Auditoria – NFTI;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

IV. com fulcro no art. 57, III, da LC nº 1/1994, **aplicar** aos Srs. Durval Barbosa, Guilherme Boechat Veo, Marco Túlio Motta Santos, Nilva Lacerda Rios de Castro e Francisca das Chagas multa em razão da ocorrência de prejuízo ao Erário, materializado pelo superfaturamento nos serviços prestados e pela omissão dos responsáveis pela fiscalização da execução de contratos celebrados entre a Linknet Tecnologia e Telecomunicações LTDA e a CODEPLAN;

V. autorizar:

- i.** desde já, aplicação do disposto no art. 29 da LC nº 1/1994;
- ii.** a devolução destes autos à Secretaria de Contas, para as providências de estilo.

É o Parecer.

Brasília, 27 de setembro de 2018.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador