



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO Nº. 42.964/2009 (01 volume e 03 anexos)

PARECER Nº. 1126/2010–DA

EMENTA: Auditoria de Regularidade realizada na Secretaria de Estado e Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF em atenção ao item 4, alínea “b”, da Decisão nº. 8.025/2009 (Processo nº. 41.100/09 – Representação decorrente da Operação Caixa de Pandora). Exame de irregularidades nos serviços prestados sem cobertura contratual pela empresa ADLER – Assessoramento Empresarial e Representações Ltda. Análise inicial. Instrução pugna pela nulidade dos atos autorizadores de pagamento de despesas, pela audiência de diversos responsáveis, por determinação à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal para que declare a inidoneidade da empresa ADLER, pela autorização da manifestação das empresas CONECTA (atual VERTAX) e ADLER, por determinação à SEJUS/DF para sobrestar o pagamento de quaisquer valores à empresa ADLER, relativos aos Processos nº. 400.000.599/07, nº. 400.001.529/09 e nº. 400.000.398/09, até o deslinde da manifestação das empresas, além de remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT para avaliação da ocorrência do crime apontado no artigo 89 da Lei nº. 8.666/93. Parecer convergente do Ministério Público de Contas. Indícios de irregularidades nos pagamentos efetuados à empresa ADLER relativos aos serviços de locação e manutenção do Programa Na Hora e manutenção de equipamentos remanescentes de contratos anteriores. Contratação em desacordo com a legislação de regência. Preços não conformes ao mercado e pagamentos indevidos. Ausência de comprovação de que serviços e produtos foram efetivamente prestados e entregues. Responsabilidade solidária. Pela imputação integral do débito. Pelo acolhimento das propostas, com adendo.

Versam os autos do exame do Relatório de Auditoria de Regularidade nº. 11/2010, realizada na Secretaria de Estado e Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS/DF em atenção ao item 4, alínea “b”, da Decisão nº. 8.025/2009, exarada nos autos do Processo nº. 41.100/09 (Representação decorrente de denúncia de cidadão em face da Operação Caixa de Pandora – Inquérito nº. 650/DF – Processo STJ nº. 20091886665).

2. A auditoria em tela objetivou, inicialmente, examinar a legalidade dos pagamentos efetuados à empresa ADLER – Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., relativos aos serviços de *Locação e Manutenção de Rede Elétrica e Lógica vinculada ao programa NA HORA*, objeto do Processo GDF nº. 400.000.599/2007, em conformidade com levantamento prévio realizado pela 5ª Inspeção de Controle Externo (fls. 05/08). No entanto, ao longo dos trabalhos de auditoria, foram incluídos dois processos correlatos, a saber: Processos nº. 400.001.529/2009 e nº. 400.000.398/2009 (apenso ao Processo nº. 400.001.529/2009).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

3. Em apertada síntese, a Unidade Técnica concluiu que, durante aproximadamente um ano e seis meses, a empresa ADLER – Assessoramento Empresarial e Representações Ltda. prestou os serviços em questão sem a devida cobertura contratual, ignorando exigências legais previstas na Lei nº. 8.666/93 e na Lei nº. 4.320/64, “(...) *mantendo ilegalmente a referida empresa como prestadora de serviços ao Distrito Federal e viciando os procedimentos de liquidação das respectivas despesas*”.

4. Verificou, ainda, que “(...) *os valores de locação mensal cobrados pela empresa ADLER foram excessivamente elevados, atingindo em poucos meses o valor de aquisição dos bens*”, acrescentando que não foram observados, nos processos examinados, registros de que tenha sido feito o exigido estudo de viabilidade econômica entre as opções de aquisição e de locação, consoante determinado pela Decisão Plenária nº. 2.517/2002 (Processo nº. 774/02).

5. Registrou que o prejuízo apurado nos autos refere-se “(...) *aos valores mensais de locação pagos à ADLER após o valor de aquisição ter sido atingido, considerado este último como parcela indenizatória*”, ressaltando que a magnitude do desequilíbrio verificado revela a ocorrência de má-fé por parte da empresa em relação aos preços de locação cobrados, razão pela qual deve a empresa ser considerada responsável solidária pelo débito apurado nos autos.

6. Nesse diapasão, considerou irregulares os serviços de *Locação e Manutenção de Rede Elétrica e Lógica vinculada ao programa NA HORA*, objeto dos processos nº. 400.000.599/2007, nº. 400.001.529/2009 e nº. 400.000.398/2009, prestados pela empresa ADLER sem cobertura contratual, assim como dos correspondentes atos autorizadores de pagamentos relativos aos citados serviços (**Sugestão II**).

Dos Achados de Auditoria

7. A equipe de auditoria destacou os seguintes achados de auditoria, os quais deverão ser objeto de audiência dos respectivos responsáveis para apresentação das justificativas que julgarem pertinentes:

- **Achado nº. 1** - *A prestação dos serviços examinados ocorreu sem a devida cobertura contratual durante um período de aproximadamente um ano e meio.*
- **Achado nº. 2** - *Os valores de locação mensal cobrados pela empresa ADLER são excessivamente elevados, atingindo em poucos meses o valor de aquisição dos bens.*
- **Achado de Auditoria nº. 3** - *Os pagamentos foram feitos à empresa ADLER, que não era detentora do último contrato vigente, de nº. 14/06, firmado entre a CODEPLAN e a empresa CONECTA.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Do Achado de Auditoria nº. 1

8. Em síntese, as análises e evidências relativas ao **Achado de Auditoria nº. 1** apontaram irregularidades na prestação de serviços pela empresa ADLER sem a devida cobertura contratual, sendo as justificativas ofertadas pela SEJUS/DF pautadas na necessidade de se assegurar a continuidade dos serviços do Programa NA HORA e evitar consequências danosas à população usuária.

9. A equipe de auditoria observou que até mesmo serviços não relacionados ao citado programa foram executados pela empresa ADLER sem o amparo de instrumento legal regulatório, citando, a título de exemplo, a instalação de mais de 200 (duzentas) linhas telefônicas para atender às unidades do PROCON/DF.

10. Destacou que a situação do atendimento do NA HORA somente foi regularizada mais de 01 (um) ano após, por meio do procedimento licitatório levado a efeito pela SEJUS/DF no Processo nº. 400.000.304, objeto de exame da Corte no Processo nº. 785/08. Todavia, a auditoria considerou que a atuação dos dirigentes do referido programa, em especial do então Diretor Geral do NA HORA, à época dos fatos, **Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA**, foi eivada de irregularidades, principalmente pela não adoção das providências tendentes à formalização do exigido instrumento legal para “(...) *regular minimamente a relação entre SEJUS e ADLER, até a conclusão do certame licitatório citado anteriormente*”, desobedecendo, assim, aos preceitos legais estabelecidos na Lei nº. 8.666/93.

11. Assim, os trabalhos apuratórios apontaram os seguintes responsáveis em relação ao **Achado de Auditoria nº. 1**, visto que restou configurada a “(...) *omissão, caracterizada pela negligência em observar os comandos legais presentes na Lei de Licitações e Contratos e na Lei 4.320/64, causando a manutenção ilegal de empresa prestando serviços ao Distrito Federal e o comprometimento dos procedimentos de liquidação das respectivas despesas* (...)”:

“a) o **Sr. ANTONIO TEMOTEO DOS ANJOS SOBRINHO** (de 12/01/07 a 07/06/07 e de 10/04/08 a 15/09/08), o **Sr. JAIR CÂNDIDO DA SILVA** (de 08/06/07 a 30/07/2007), o **Sr. PAULO CÉSAR CHAGAS** (de 31/07/07 a 17/10/07), a **Sra. SUELI APARECIDA DE ALMEIDA CASELLA** (de 18/10/07 a 09/04/08) (fls. 63/65), Chefes da Unidade de Administração Geral até a assinatura do Contrato nº 28/08 (SEJUS x B2BR) em 07/07/08, cujas atribuições estabelecidas no art. 161 do Decreto Distrital nº 28.212, de 16/08/07, (Republicado no DODF de 26/11/07), deles exigiam que perseguissem a formalização do contrato;

b) o **Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA** – Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA à época (fl. 262** e 80***), cuja “Justificativa Quanto à Permanência da Empresa sem Cobertura Contratual”, vista às fls. 237**/239** e 55***/57***, foi omissa com relação à necessidade da celebração de contrato;⁽¹⁾

⁽¹⁾ ** Processo nº. 400.000.599/2007

*** Processos nº. 400.001.529/2009 e nº. 400.000.398/2009



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

c) o Sr. **RAIMUNDO DA SILVA RIBEIRO NETO** - Secretário de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania Geral de 01/01/07 a 05/08/08, portanto até a assinatura do Contrato nº 28/08 (SEJUS x B2BR) em 07/07/08, cuja competência originária dele exigia que perseguisse a formalização do contrato;” (Grifei)

12. Em face da gravidade das ilegalidades imputadas aos responsáveis em comento, a Unidade Técnica propôs que o Tribunal delibere acerca da aplicação da sanção prevista no inciso II do artigo 57 da Lei Complementar nº. 01/94, sem prejuízo da inabilitação preconizada no artigo 60 da citada Lei (**Sugestão IV**).

13. Nada obstante, acrescentou que as irregularidades constatadas evidenciam a falta de providências na formalização do exigido ato de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, desobedecendo, flagrantemente, aos preceitos legais insculpidos na Lei nº. 8.666/93, sujeitando os gestores elencados nos autos à pena prevista no artigo 89 da Lei de Licitações e Contratos, razão pela qual sugeriu a remessa de cópia integral do presente feito e dos volumes anexos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT para a adoção das medidas cabíveis (**Sugestão XI**).

Do Achado de Auditoria nº. 2

14. A equipe de auditoria verificou que as despesas referentes aos serviços prestados pela ADLER para locação de equipamentos de informática e para manutenção das redes lógica e elétrica vinculadas ao Programa NA HORA, no período de janeiro de 2007 a setembro de 2009, foram executados sem o instrumento contratual competente, ausência que acabou acarretando relação extremamente desvantajosa para a Administração Pública.

15. A ausência de contrato para lastrear as relações entre as partes determinou, além de falhas operacionais inerentes à falta de previsão clara das exigências para execução dos serviços, irregularidades decorrentes da ausência de parâmetros mínimos para fiscalização e controle da efetividade dos serviços prestados, as quais tiveram reflexos diretos na liquidação das despesas, representando afronta não apenas à Lei de Licitações e Contratos mas também à Lei nº. 4.320/64.

16. Nesse sentido, a Unidade Técnica considerou que a responsabilidade pelas irregularidades indicadas no **Achado de Auditoria nº. 2** deve ser atribuída ao Sr. **LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA**, então Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA (fl. 262**), em razão das atribuições estabelecidas no inciso IV, artigo 149 do Decreto Distrital nº. 28.212/07 (Republicado no DODF de 26.11.2007) e das atribuições previstas no artigo 13 do Decreto Distrital nº. 16.098/94, referente às competências e responsabilidades impostas ao Executor de Contrato, assim consignadas:

“a. não observância aos comandos legais presentes na Lei nº 4.320/64, no que diz respeito à etapa da liquidação da despesa, em especial o item III, art. 2º, art. 63, não existindo nos processos examinados, quaisquer documentos (ex. Ordens de Serviço), indicando o momento da entrada e saída dos bens locados nas unidades do Na Hora, nem tampouco as manutenções realizadas nestes equipamentos, em razão de possíveis defeitos ou problemas ocorridos; (**inciso II Art. 57 da**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

LOTCDF)

- b. não observância ao princípio básico de segregação de funções, em virtude da concentração do atesto e reconhecimento de serviços prestados em seis localidades diferentes por um único servidor (Diretor Geral do NA HORA à época) (fls. 95**, 63**, 65**, 67/73**, 149**, 151**, 153**, 155/162**, 190/199** e 201/204**, bem como 81/102***, 104***, 106***, 117***, 147***) (inciso II Art. 57 da LOTCDF) e*
- c. emissão de atestos das notas fiscais muito tempo após a suposta execução dos serviços, dificultando a conferência física e as condições de funcionamento e de manutenção dos equipamentos. (inciso II Art. 57 da LOTCDF)” (Grifos da 1ª ICE)*

17. Ademais, destacou que a responsabilidade decorrente da emissão de atos autorizadores de pagamento de despesas inválidos, caracterizando clara afronta à Lei nº. 8.666/93 e à Lei nº. 4.320/64, deve ser imputada à **Sra. SUELI APARECIDA DE ALMEIDA CASELLA** (despesas referentes ao período de janeiro de 2007 a setembro de 2007; fl. 89 do Processo nº. 400.000.599/2007); ao **Sr. SÁVIO TOLÊDO CAVALLARI** (despesas referentes ao período de outubro de 2007 a dezembro de 2007 e de janeiro de 2008 a outubro de 2008; fls. 276 e 279 do Processo nº. 400.000.599/2007); e ao **Sr. RENATO RICARDO ALVES** (despesas referentes a novembro de 2008 e dezembro de 2008; fls. 17/19, 124/125 e 127 do Processo nº. 400.001.529/2009), Chefes da Unidade de Administração Geral, à época dos pagamentos, cujas atribuições estabelecidas no artigo 161 do Decreto Distrital nº. 28.212/07 (Republicado no DODF de 26.11.2007) exigiam o cumprimento dos dispositivos legais mencionados, sujeitando os agentes em apreço à sanção prevista no inciso II do artigo 57 da Lei Complementar nº. 01/94.

18. E mais, a responsabilidade pelas irregularidades abaixo detalhadas deve ser imputada ao **Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA**; à **Sra. SUELI APARECIDA DE ALMEIDA CASELLA**; ao **Sr. SÁVIO TOLÊDO CAVALLARI**; e ao **Sr. RENATO RICARDO ALVES**:

- “a. ausência de estudos técnicos que demonstrassem ser a locação mais vantajosa que a aquisição, configurando a prática de ato de gestão antieconômico e desobedecendo o item II da Decisão Plenária nº 2.517/2002 (S.O. nº 3671, de 25/06/2002); (incisos III e IV, Art. 57 da LOTCDF)*
- b. admissão de proposta de preços oriunda da empresa VERTAX, antiga CONECTA, signatária do Contrato nº 14/06, último ajuste oficial relativo aos equipamentos locados (2º semestre/2006), conforme relatado nos itens 2.1.1 – Achado de Auditoria nº 1 e 2.2.2 – Achado de Auditoria nº 3, colocando sob séria suspeita a idoneidade dos processos de reconhecimento de dívidas examinados;” (inciso II Art. 57 da LOTCDF) (Grifos da 1ª ICE)*

19. Por fim, a responsabilidade pelo pagamento dos valores reclamados pela empresa ADLER sem a justificativa de preços preconizada pelo inciso III, § único, artigo 26, da Lei 8.666/93, no total de **R\$ 943.283,59 (novecentos e quarenta e três mil, duzentos e oitenta e três reais e cinquenta e nove centavos)**, conforme apurado nos demonstrativos a seguir: (1) Nota Fiscal nº. 3.138 - Manutenção Adaptativa de Rede Elétrica e Lógica no NA



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

HORA Sobradinho, no valor de **R\$ 208.537,83 (duzentos e oito mil, quinhentos e trinta e sete reais e oitenta e três centavos)** (fls. 184/188 do Processo nº. 400.000.599/2007); (2) Nota Fiscal nº. 3137 - Manutenção Adaptativa de Rede Elétrica e Lógica no NA HORA Ceasa, no valor de **R\$ 486.191,81** (quatrocentos e oitenta e seis mil, cento e noventa e um reais e oitenta e um centavos) (fls. 204/212 do Processo nº. 400.000.599/2007); e (3) Nota Fiscal nº. 3152 - Adaptação de Rede Elétrica e Lógica no NA HORA da Rodoviária, no valor de **R\$ 248.553,95 (duzentos e quarenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e três reais e noventa e cinco centavos)** (fl. 151 do Processo nº. 400.000.599/2007), cuja autorização caracteriza claro ato de gestão antieconômico praticado contra o erário, devendo ser imputada ao **Sr. SÁVIO TOLÊDO CAVALLARI** (despesas referentes ao período de janeiro de 2008 a outubro de 2008; fl. 279 do Processo nº. 400.000.599/2007) e ao **Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA**, então Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA (fl. 262 do Processo nº. 400.000.599/2007), ficando os agentes em apreço sujeitos à sanção prevista no inciso III do artigo 57 da Lei Complementar nº. 01/94.

20. Entendeu, ainda, que, além dos responsáveis apontados anteriormente, o prejuízo apurado nos autos deve ser imputado também à empresa ADLER, que deve responder como solidária, em função da comprovada abusividade dos preços cobrados à SEJUS/DF, procedimento que caracteriza a má-fé da empresa em questão.

21. Nesse sentido, propôs que o Tribunal declare a nulidade dos atos autorizadores de pagamento de despesas (**Sugestão III**), posto que representam afronta aos comandos legais previstos na Lei nº. 8.666/93 e na Lei nº. 4.320/64, devendo ser chamados em audiência os agentes públicos relacionados nos parágrafos 11 a 15 (**Sugestões IV e V**), sem embargo de se conceder oportunidade de manifestação da empresa ADLER - Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em razão dos indícios de má-fé caracterizados pela abusividade dos preços cobrados à SEJUS/DF na locação de equipamentos e prestação de serviços sem contrato formalizado, ante a possibilidade de declaração de inidoneidade da empresa em comento, pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, a teor do disposto no artigo 6º, §§ 1º e 2º, e no artigo 8º, inciso III, do Decreto Distrital nº. 26.851/06 e alterações posteriores, combinado com o inciso IV do artigo 87, e inciso III do artigo 88, ambos da Lei nº. 8.666/93, por prazo não inferior a 02 (dois) anos, consoante previsto no § 3º do artigo 87 da citada Lei de Licitações e Contratos (**Sugestão VI**).

Do Prejuízo apurado no Achado de Auditoria nº. 2

22. Os cálculos efetuados pela Inspeção apontaram prejuízo da ordem de **R\$ 596.959,50 (quinhentos e noventa e seis mil, novecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta centavos)**, referentes à locação de equipamentos para os serviços do NA HORA (fl. 60), sendo que “(...) a **parcela dos valores em prejuízo que efetivamente foi paga, relativa ao processo nº 400.000.599/07 (v. tabela do § 60), totalizando R\$ 434.179,90** (quatrocentos e trinta e quatro mil, cento e setenta e nove reais e noventa centavos) (v. *coluna 11 – fl. 60*) e a **parcela dos valores em prejuízo ainda não paga (até 04/05/2010 – 10:07 (fls. 30/35-verso)), relativa ao processo 400.001.529/09, totalizando R\$ 162.779,60** (cento e sessenta e dois mil, setecentos e setenta e nove reais e sessenta centavos) (v. *coluna 10 – fl. 60*)” (Grifos da 1ª ICE).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

23. Nesse contexto, a Unidade Técnica sugeriu ao Tribunal que (**Sugestões VII, VIII e IX**):

- “a) na forma do art. 46 da Lei Complementar nº 1/94, determine a conversão dos presentes autos em TCE, no tocante à parcela dos valores em prejuízo que efetivamente foi paga à empresa ADLER, relativa ao processo nº 400.000.599/07 (v. tabela do § 60), totalizando R\$ 434.179,90 (v. coluna 11 – fl. 60), autorizando, desde já, a citação dos responsáveis solidários indicados no item 2.2.1.6 – Responsabilização do Relatório de Auditoria, incluída a empresa ADLER, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as alegações de defesa que tiverem quanto ao prejuízo apontado, com relação aos fatos descritos no item 2.2.1.2 – Análises e Evidências do mesmo relatório ou recolham ao erário distrital o referido valor;*
- b) determine ao Exmo. Governador do Distrito Federal que, com base nos §1º, art. 4º e § 7º, art. 1º, ambos da Resolução TCDF nº 102/98, adote, de imediato, as medidas necessárias à instauração de tomada de contas especial para quantificação do débito e identificação dos responsáveis em razão dos indícios de prejuízo causado aos cofres distritais, por conta da execução dos serviços prestados pela ADLER no bojo dos processos 400.000.599/07 e 400.001.529/09, na forma relatada no item 2.2.1.2 - Análises e Evidências – Achado de Auditoria nº 2, do Relatório de Auditoria nº 11/10, §§ 91 e 104, levando em consideração a parcela dos valores em prejuízo apurada no bojo do processo 400.001.529/09, totalizando R\$ 162.779,60 (v. coluna 10 – fl. 60), não paga até 04/05/2010 – 10:07 (fls. 30/35-verso), bem como o valor indicado no § 148 (v. §§ 142 a 148) do item 2.3 – Questão de Auditoria nº 3 do mesmo Relatório;*
- c) determine à SEJUS o sobrestamento do pagamento de quaisquer outros valores referentes a estes processos à empresa ADLER até a conclusão das tomadas de contas especiais retratadas nas alíneas “a” e “b” anteriores, comunicando ao Tribunal, no prazo de 30 dias, sobre as providências adotadas.” (Grifos da 1ª ICE)*

Do Achado de Auditoria nº. 3

24. As irregularidades apontadas no **Achado de Auditoria nº. 3** foram identificadas no exame do Contrato nº. 14/06 (Processo CODEPLAN nº. 121.000.151/2006), firmado entre a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central – CODEPLAN e a empresa CONECTA Tecnologia em Sistemas de Comunicação Ltda., cuja vigência ocorreu no segundo semestre de 2006, período anterior à contratação da empresa ADLER à conta do Programa NA HORA.

25. As análises e evidências indicaram que “(...) diversos serviços prestados pela ADLER na SEJUS/DF, objeto dos processos examinados, estão contemplados na tabela descritiva de serviços do Contrato nº. 14/06” (fls. 91 e 132v do Anexo I – Pesquisas de Preços e outros), sendo os preços cobrados pela ADLER iguais aos da tabela de preços do citado ajuste (fls. 157 e 167v do Anexo I – Pesquisas de Preços e outros), conforme sintetizado na tabela elaborada pela equipe de auditoria (fl. 93).

26. Registrou que, em questão análoga, em ajuste firmado entre a CONECTA e a CODEPLAN, a primeira, por meio de Instrumento Particular de Constituição de Sociedade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

em Conta de Participação (cópia às fls. 185/188 do Anexo I – Pesquisas de Preços e outros) teria constituído como sócia participante a empresa TECNOLINK para desempenhar atividades concernentes ao Contrato nº. 14/06, sendo os resultados mensais distribuídos à proporção de 71,65% (setenta e um vírgula sessenta e cinco por cento) para a TECNOLINK e 28,35% (vinte e oito vírgula trinta e cinco por cento) para a CONECTA (fl. 188 do Anexo I – Pesquisas de Preços e outros), o que sugeriria que “(...) os preços contratados por intermédio do Contrato nº 14/06 estivessem superfaturados, haja vista a intermediação da empresa CONECTA”.

27. Apesar de não detectar instrumento similar entre a CONECTA e a ADLER, a Unidade Técnica considerou que os elementos constitutivos dos autos levantam suspeita de que as empresas, em função do citado Contrato nº. 14/06, tenham promovido pacto semelhante para equacionar a questão, asseverando que, “(...) antes do Contrato nº. 14/06, os serviços de locação de equipamentos e de infraestrutura de informática eram prestados pela própria empresa ADLER, fato que evidencia a possibilidade da existência de possível ligação entre as duas empresas ao longo de 2006”.

28. Acrescentou que tais elementos indicam que a empresa CONECTA pode vir a reclamar, parcial ou totalmente, “(...) valores relativos à prestação de serviços referentes à Locação e Manutenção de Rede Elétrica e Lógica vinculada ao programa NA HORA, no período de janeiro/2007 a setembro/2009, o que geraria pagamentos em duplicidade por parte dos cofres distritais”, razão pela qual sugeriu que o Tribunal emita alerta à SEJUS/DF e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF sobre tal possibilidade, prevenindo que a Administração Pública se exima de pagar eventuais valores à empresa CONECTA (atual VERTAX Redes e Telecomunicações Ltda.) à conta dos serviços contemplados pelos Processos nº. 400.000.599/2007, nº. 400.001.529/09 e nº. 400.000.398/09, haja vista os serviços dos aludidos ajustes já terem sido pagos à empresa ADLER, evitando assim pagamentos em duplicidade por parte dos cofres distritais (**Sugestão nº. X**).

29. Sugeriu, ainda, que o Tribunal remeta cópia dos autos ao MPDFT para as iniciativas de sua alçada, ante a possibilidade da existência de conluio ou simulação entre as empresas ADLER e CONECTA na celebração do Contrato nº. 14/06, conforme consignado nos parágrafos antecedentes (**Sugestão nº. XI**).

30. Além das irregularidades identificadas nos processos ora examinados, a Unidade Técnica considerou que não foi possível aferir o nível de prestação dos serviços pela empresa ADLER à SEJUS/DF por conta do programa NA HORA, posto que as informações extraídas dos autos evidenciam que, à época da presente auditoria, a empresa em tela já não mais prestava serviços à jurisdicionada, haja vista formalização do Contrato nº. 28/08, firmado com a empresa B2BR – Business to Business Informática do Brasil S/A, no dia 07.07.2008, cujo objeto previa o atendimento ao NA HORA da Rodoviária, Taguatinga e Ceilândia, sendo assinado o Primeiro Termo Aditivo ao citado ajuste, em 07.07.2009, para atender às unidades de Sobradinho e da Diretoria-Geral (fl. 262 do Processo nº. 400.000.599/2007).

31. Ademais, salientou que a conferência da efetiva prestação dos serviços de locação de equipamentos restou prejudicada em razão das devoluções de equipamentos e das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

alterações na infraestrutura física do NA HORA, promovida pela empresa B2BR, em decorrência do Contrato nº. 28/08, registrando, ainda, que a impossibilidade de se verificar a efetividade dos serviços prestados se deu em função da “(1) *generalidade da descrição dos serviços prestados, conforme se observa pelos documentos mencionados no § 91, (2) a ausência de projetos básicos e de plantas detalhadas, com a indicação precisa dos esquemas elétricos e lógicos e outros pertinentes, bem como (3) o tempo decorrido desde a prestação dos mesmos, constituindo óbices à conferência física de sua implantação*”.

32. Verificou, também, que a empresa ADLER cobra quantia referente à manutenção adaptativa de rede elétrica e lógica do sistema da UAG Venâncio 2000, no valor de **R\$ 66.000,90 (sessenta e seis mil reais e noventa centavos)** (fls. 146/147 do Processo nº. 400.001.529/2009), destacando que o Relatório UAG, de 23.03.2009 (fls. 158/164 do Processo nº. 400.001.529/09) apontou que “(...) *no processo não há qualquer relatório técnico, por parte da Administração Pública, discriminando os serviços executados*” (Grifos da 1ª ICE).

33. As sugestões consignadas no referido Relatório foram no sentido de:

“01) instauração de processo administrativo para apuração e imputação de responsabilidade a quem deu causa à realização dos serviços sem amparo contratual.

02) o não pagamento à empresa interessada por falta de amparo legal; (...)” (Grifo da 1ª ICE)

34. Todavia, a Assessoria de Arquitetura e Engenharia da SEJUS/DF constatou que, em 22.01.2010, a empresa teria cobrado, indevidamente, a quantia de **R\$ 10.331,92 (dez mil, trezentos e trinta e um mil e noventa e dois centavos)**, referente a vidro temperado que, na realidade, não teria sido efetivamente instalado na UAG Venâncio 2000 (fl. 162 do Processo nº. 400.001.529/09).

35. Em que pese a não realização do aludido serviço, a Assessoria observou que o Diretor Geral do NA HORA, **Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA**, atestou a nota fiscal sobre os serviços prestados pela ADLER em outra unidade organizacional daquela jurisdição (fls. 147 e 163 do Processo nº. 400.001.529/09), procedimento que teria extrapolado as competências previstas no artigo 149 do Regimento Interno da SEJUS/DF.

36. Assim, tendo em vista o valor envolvido não ter sido efetivamente pago até 04.05.2010, a Unidade Técnica entendeu que as proposições já consignadas mostram-se suficientes para equacionar a questão, devendo o Tribunal determinar, além da conversão dos presentes autos em procedimento de Tomada de Contas Especial para apuração do prejuízo decorrente dos valores efetivamente já pagos à empresa ADLER, sem embargo de autorizar a audiência dos responsáveis solidários ora identificados (**Sugestão VII**), a imediata instauração de TCE para quantificação do débito e identificação dos responsáveis em razão dos indícios de prejuízo causado aos cofres distritais, por conta do pagamento por serviços prestados pela ADLER sem que tenham efetivamente sido executados, nos termos do §1º, artigo 4º e § 7º, artigo 1º, ambos da Resolução TCDF nº. 102/98 (**Sugestão nº. VIII**).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

37. Diante de todo o exposto, concluiu suas ponderações apresentando as sugestões consignadas às fls. 99/102.

38. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação, por meio do Despacho Singular nº. 146/2010 – GCIM (fl. 105), passo a examinar os resultados das análises empreendidas na Auditoria de Regularidade nº. 11/2010 (fls. 66/102), ressaltando, de antemão, que as considerações ofertadas pela Unidade Técnica não são merecedoras de reparos.

39. De fato, verifica-se que as questões destacadas na auditoria sob exame evidenciaram irregularidades nos pagamentos efetuados pela SEJUS/DF à empresa ADLER Assessoramento Empresarial e Representações Ltda. sem a devida cobertura contratual, referentes aos Processos 400.000.599/2007, nº. 400.001.529/2009 e nº. 400.000.398/2009, atinentes a serviços de *Locação e Manutenção de Rede Elétrica e Lógica vinculada ao Programa NA HORA*, efetivados em clara afronta às exigências legais previstas na Lei nº. 8.666/93 e na Lei nº. 4.320/64, revelando indícios de graves irregularidades na gestão dos recursos públicos, caracterizadas pela manutenção ilegal da referida empresa como prestadora de serviços ao Distrito Federal e pela execução de procedimentos indevidos de liquidação das despesas decorrentes dos citados serviços.

40. Na espécie, os elementos constitutivos dos autos indicam completa inobservância de princípios básicos de planejamento, execução, fiscalização, controle e avaliação dos serviços levados a efeito no Programa NA HORA, cujas falhas acarretaram prejuízos injustificados aos cofres distritais, da ordem de **R\$ 596.959,50 (quinhentos e noventa e seis mil, novecentos e cinquenta e nove reais e cinquenta centavos)**, contabilizados apenas aqueles referentes à locação de equipamentos para os serviços do aludido programa, conforme planilha acostada aos autos (fl. 60).

41. Cumpre destacar que as irregularidades constatadas nos autos suscitam esclarecimentos consubstanciados dos responsáveis elencados nos autos, **Sr. RAIMUNDO DA SILVA RIBEIRO NETO**, então Secretário de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do DF; **Sr. LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANÇA**, então Diretor Geral do Serviço de Atendimento Imediato ao Cidadão – NA HORA; **Srs. ANTÔNIO TEMOTEO DOS ANJOS SOBRINHO, JAIR CÂNDIDO DA SILVA, PAULO CÉSAR CHAGAS, SUELI APARECIDA DE ALMEIDA CASELLA, SÁVIO TOLÊDO CAVALLARI e RENATO RICARDO ALVES**, Chefes da Unidade de Administração Geral, em razão das ilegalidades que lhe foram imputadas, nos termos indicados nos §§ 47, 101, 102, 103 e 104 (fls. 77/78, 87/88 e 89, respectivamente), conforme consignado nos **itens IV e V** das sugestões expendidas pela Unidade Técnica (fl. 100).

42. Ademais, além dos responsáveis elencados no parágrafo antecedente, entendo que os elementos trazidos à luz na presente auditoria revelam que a empresa ADLER, maior beneficiária da situação irregular constatada nos autos, agiu de má-fé, haja vista a magnitude do desequilíbrio verificada entre os valores cobrados pela empresa para locação dos equipamentos colocados à disposição do NA HORA em relação à aquisição dos mesmos bens patrimoniais, demonstrando que a opção pela locação foi extremamente desvantajosa para o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Poder Público, devendo a referida empresa responder, de forma solidária, pelo débito ora apurado, a teor do disposto no § 2º do artigo 25 da Lei nº. 8.666/93.

43. Frise-se, em relação à questão, que não foram observados, nos processos examinados, registros de que se tenha procedido ao exigido estudo de viabilidade econômica entre as opções de aquisição e de locação dos equipamentos do NA HORA, consoante determinado pela Decisão Plenária nº. 2.517/2002 (Processo nº. 774/02), ausência que corrobora o posicionamento expendido no sentido da responsabilização solidária da empresa em tela pelos prejuízos apontados nos autos.

44. Importante destacar que as irregularidades em apreço ensejam a necessária conversão dos autos em procedimento de TCE para que se apure o prejuízo decorrente dos valores efetivamente pagos à empresa ADLER sem cobertura contratual, da ordem de **R\$ 434.179,90 (quatrocentos e trinta e quatro mil, cento e setenta e nove reais e noventa centavos)** (coluna 11; fl. 60), autorizando-se a citação dos responsáveis identificados nos autos, **Srs. ANTÔNIO TEMOTEO DOS ANJOS SOBRINHO, JAIR CÂNDIDO DA SILVA, PAULO CÉSAR CHAGAS, SUELI APARECIDA DE ALMEIDA CASELLA, LUIZ CLÁUDIO FREIRE DE SOUZA FRANCO e RAIMUNDO DA SILVA RIBEIRO NETO**, para que apresentem as justificativas que julgarem pertinentes acerca dos pagamentos indevidos à referida empresa.

45. Além disso, deve o Tribunal determinar, ainda, a imediata instauração de TCE para quantificação do débito e identificação dos responsáveis pelos prejuízos causados aos cofres distritais em razão do pagamento indevido relativos à execução de serviços não realizados na UAG Venâncio 2000, em especial a instalação de vidro temperado não efetivada naquela unidade, no valor de **R\$ 10.331,92 (dez mil, trezentos e trinta e um mil e noventa e dois centavos)**, conforme apurado no Relatório de fls. 146/163 do Processo nº. 400.001.529/2009, devendo levar-se em consideração também os valores não pagos à empresa ADLER, até 04.05.2010 (fls. 30/35v), no montante de **R\$ 162.779,60 (cento e sessenta e dois mil, setecentos e setenta e nove reais e sessenta centavos)** (coluna 10; fl. 60).

46. Tendo em vista a ocorrência de afronta aos comandos legais previstos na Lei nº. 8.666/93 e na Lei nº. 4.320/64, correto, ainda, o posicionamento expendido para que o Tribunal declare a nulidade dos atos autorizadores de pagamento das despesas decorrentes dos serviços prestados pela empresa ADLER, assim como o sobrestamento do pagamento de valores referentes aos Processos 400.000.599/2007, nº. 400.001.529/2009 e nº. 400.000.398/2009, até a conclusão das TCE retratadas nos parágrafos antecedentes.

47. Cabe ressaltar, por fim, que a dispensa ou inexigibilidade de licitação, de fato, representa grave inobservância aos preceitos legais estabelecidos na Lei nº. 8.666/93, cuja desobediência sujeita os gestores elencados nos autos à pena prevista no artigo 89 da citada Lei de Licitações e Contratos. Nesse sentido, considero correta a sugestão consignada pela Unidade Técnica para a remessa imediata de cópia do feito e dos volumes anexos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT para que sejam adotadas as providências de alçada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

48. No mesmo sentido, entendo que os indícios da existência de pacto entre as empresas ADLER e CONECTA para o desempenho das atividades constantes do Contrato nº. 14/06 (**Achado de Auditoria nº 3**), também merecem competente investigação do MPDFT, ante a possibilidade de crime de conluio ou simulação praticado pelas citadas empresas, além da suspensão de eventuais pagamentos devidos à CONECTA (atual VERTAX Redes e Telecomunicações Ltda.), decorrentes dos serviços objeto do citado ajuste, haja vista os elementos constitutivos dos autos indicarem que tais serviços podem ter sido pagos à empresa ADLER, à conta dos serviços contemplados pelos Processos nº. 400.000.599/2007, nº. 400.001.529/09 e nº. 400.000.398/09, evitando-se, assim, a ocorrência de pagamentos em duplicidade por parte dos cofres distritais.

49. Oportuno acrescentar, contudo, que discordo do posicionamento manifestado pela Inspetoria quanto à impossibilidade de aferição do nível de serviços prestados pela empresa ADLER à SEJUS/DF por conta do Programa NA HORA, bem como sobre os produtos efetivamente alocados nas Unidades de Atendimento Geral do referido programa.

50. Na espécie, entendo que a *“inviabilidade de conferência física da efetiva prestação dos serviços de locação de equipamentos”* (§ 140; fl. 97), conforme anunciado pela Unidade Técnica, não deve ser utilizada como elemento para afastar a responsabilidade dos agentes e da empresa ADLER sob exame.

51. Ao contrário, o argumento de que as alterações na infraestrutura do NA HORA promovida pela empresa B2BR – Business to Business Informática do Brasil S/A, contratada via licitação (Contrato nº. 28/08) para os serviços anteriormente prestados pela ADLER, com substituições de diversos equipamentos nas Unidades de Atendimento, representa mais um elemento para responsabilização dos servidores do NA HORA e da empresa ADLER, posto que, na realidade, apenas comprova que a dificuldade na verificação, fiscalização e controle dos serviços e produtos locados decorre, exatamente, da ausência de instrumento formal a regular a relação entre as partes.

52. Frise-se que a ausência de contrato formal, em última análise, representa reconhecer a inexistência de elementos definidores dos serviços e produtos contratados; da especificação de metas e resultados a serem atingidos; da discriminação, detalhamento e efetiva localização dos equipamentos locados; bem como de instrumentos para fiscalização e controle capazes de justificar eventuais pagamentos à empresa contratada. Tal comprovação resta caracterizada nas afirmações trazidas aos autos no Relatório da UAG Venâncio 2000 (fls. 158/164 do Processo nº. 400.001.529/09) de que *“(...) no processo não há qualquer relatório técnico, por parte da Administração Pública, discriminando os serviços executados”*, conforme bem destacado pela Unidade Técnica.

53. Importante registrar que, dentre as inúmeras constatações obtidas no curso das investigações objeto da Operação Caixa de Pandora, foram detectados indícios de procedimento ilícito utilizado pelas empresas de tecnologia da informação sediadas no Distrito Federal que locavam equipamentos e serviços de informática a órgãos distritais sem que efetivamente os bens patrimoniais fossem efetivamente instalados na quantidade e especificações contratadas, fato que teria acarretado vultoso prejuízo aos cofres públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

54. No caso vertente, as evidências indicam que provavelmente tal procedimento poderia ter ocorrido no âmbito da SEJUS/DF e do Programa NA HORA. Verifica-se que os serviços em apreço seriam inicialmente regulados pelo Contrato nº. 14/06, firmado entre a CODEPLAN e a empresa CONECTA Tecnologia em Sistemas de Comunicação Ltda. (atual VERTAX Redes e Telecomunicações Ltda.), sendo posteriormente continuados pela empresa ADLER, sem que reste evidenciado que os equipamentos tenham sido efetivamente substituídos, o que pode ter ensejado o pagamento em duplicidade por parte da Administração Pública.

55. Ressalte-se, inclusive, que as empresas em questão também figuram no rol de entidades apontadas no Inquérito nº. 650/DF – Processo STJ nº. 20091886665 como integrantes de esquema para prática de ilícitos contra o patrimônio distrital.

56. Ademais, impende ressaltar que a despesa na Administração Pública é procedimento estritamente formal disciplinado na Lei nº. 4.320/64 e no Decreto nº. 93.872/86 compreendendo três estágios distintos – empenho, liquidação e pagamento. Segundo J. R. Caldas Furtado, “(...) *a sequência completa dos atos administrativos, quando incluídas as fases de licitação e assinatura do contrato, é: **licitação, empenho, contrato, liquidação e pagamento***” (in Elementos de Direito Financeiro, 2ª Edição, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2010, pág. 193) (grifei).

57. Vale dizer que os estágios em comento não podem prescindir de dois elementos essenciais para assegurar-lhes legalidade e exequibilidade. Primeiro a formalização de instrumento legal para regular eventuais relações contratuais pactuadas entre terceiros e o Poder Público. Segundo, a documentação competente para comprovação de que as cláusulas inscritas no instrumento formal foram efetivamente cumpridas em conformidade com as condições e prazos contratualmente estabelecidos.

58. De acordo com o § 1º do artigo 54 da Lei nº. 8.666/93 “(...) *os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam*”. E mais, o artigo 55 da citada Lei de Licitação e Contratos explicita, claramente, as cláusulas necessárias que devem figurar em todo contrato celebrado com a Administração.

59. Por sua vez, a Lei nº. 4.320/64 deixa claro que a despesa não pode prescindir da comprovação formal que lhe deu causa, senão vejamos: o artigo 60 estabelece que “*é vedada a realização de despesa sem prévio empenho*”. O artigo 62 prevê que “*o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação*” e o artigo 63 dispõe que “*a liquidação da despesa consiste na **verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito***” (grifei).

60. Destaque-se que os §§ 1º e 2º do artigo 63 estabelecem que:

“§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”

61. No presente caso, verifica-se que as exigências legais estabelecidas na Lei nº. 8.666/93 e na Lei nº. 4.320/64 foram flagrantemente desobedecidas, haja vista a ausência de formalização contratual e a inexistência da devida comprovação documental para amparar os pagamentos efetivados pela Administração à empresa ADLER.

62. Nesse diapasão, entendo que os agentes públicos responsabilizados nos autos devem responder, em solidariedade com a empresa ADLER – Assessoramento Empresarial e Representações Ltda., pelo débito integral decorrente de todas as despesas efetuadas sem a exigida comprovação da efetiva prestação dos serviços de locação de equipamentos de informática e manutenção de redes lógica e elétrica, vinculadas ao Programa NA HORA, cobradas pela empresa ADLER à SEJUS/DF, no período de janeiro de 2007 a setembro de 2009, da ordem de **R\$ 4.371.494,24 (quatro milhões, trezentos e setenta e um mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e vinte e quatro centavos)**, conforme sintetizado na tabela elaborada pela Unidade Técnica (fls. 80/81), posto que tais pagamentos representaram grave afronta aos preceitos legais estabelecidos na Lei nº. 8.666/93 e na Lei nº. 4.320/64.

63. Por tratar a espécie de responsabilidade solidária, importante salientar que poderá o Poder Público cobrar a integralidade do débito de qualquer um dos agentes, conforme estabelecem os artigos 264 e 275 do Código Civil. Então, a princípio, o valor do débito não deve ser dividido entre os responsáveis, cabendo a cada um a responsabilidade pelo pagamento integral do prejuízo apurado no valor de **R\$ 4.371.494,24 (quatro milhões, trezentos e setenta e um mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e vinte e quatro centavos)**, atualizado até 07.05.2010, data do Relatório de Auditoria nº. 11/2010, ora em exame.

64. Dessa forma, todos os agentes que tenham, de alguma forma, concorrido para a ocorrência do delito devem responder solidariamente pelo valor devido. Logo, fixada a responsabilidade solidária, a cada um dos envolvidos deve ser imputado o valor total do débito. Essa a regra que exsurge da solidariedade. Segundo Maria Helena Diniz, **in** Curso de Direito Civil Brasileiro, 2º Volume: Teoria Geral das Obrigações, 18ª Edição, Editora Saraiva, SP, 2003, (fls. 152/153), “(...) *cada devedor estará obrigado pelo débito todo, como se fosse o único devedor (...)*” e mais, “*A solidariedade é, pois, incompatível com o fracionamento do objeto da relação obrigacional*” (grifei).

65. Em face de todo o exposto, este representante do Parquet especializado acolhe integralmente as análises empreendidas e as conclusões expendidas pela Unidade Técnica,



MPCDF

Fl. 120
Proc.: 42964/09

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

nos termos consignados nas sugestões vistas às fls. 99/102, sem prejuízo, contudo, de acrescentar proposta no sentido da imputação integral do débito apurado nos autos aos agentes públicos relacionados no presente feito, em solidariedade com a empresa ADLER, em razão das irregularidades constatadas nos pagamentos vinculados aos serviços de locação e manutenção do Programa Na Hora sem cobertura contratual.

É o parecer.

Brasília, 21 de setembro de 2010.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador do Ministério Público de Contas do DF