

- Processo:** nº 12.372/2009 (I).
- Origem:** Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS/DF.
- Assunto:** Contrato.
- Ementa:**
- . Inspeção. Execução do Contrato nº 11/2008. Prestação de serviços técnicos contínuos com a finalidade de implementar solução tecnológica integrada de Gestão de Informação de Transporte. Suspensão dos pagamentos decorrentes da execução do ajuste. Conversão dos autos em TCE e citação dos responsáveis. Remessa ao MPDFT de cópia dos autos. Determinação para que o DFTRANS rescinda o Contrato nº 11/2008 e promova licitação com vistas à contratação de serviços de tecnologia de informação considerados necessários. Constituição de apartados para acompanhamento do cumprimento das medidas ordenadas ao DFTRANS. Interposição de recurso. Negativa de provimento. Apresentação das alegações de defesa. Manifestação da Jurisdicionada. Exame.
  - . Unidade Técnica sugere ao egrégio Plenário que: (1) tome conhecimento dos documentos juntados ao feito; (2) releve o atraso apontado na Instrução; (3) no mérito, considere procedente a defesa apresentada pelo senhor apontado no parágrafo 18 em razão do item V da Decisão nº 4.521/2010; (4) julgue regulares as contas do indicado no item retro; (5) no mérito, considere improcedente a defesa apresentada pelo Consórcio de empresas relacionadas no parágrafo 19; (6) considere parcialmente procedente, quanto ao mérito, a defesa conjunta apresentada pelos senhores indicados no parágrafo 20; (7) cientifique os responsáveis para que recolham o valor do prejuízo a eles imputado na presente TCE; (8) determine que a matéria objeto desta TCE, de natureza grave, seja anotada como influência no mérito das contas anuais do DFTRANS, exercício de 2009; e (9) autorize o retorno dos autos à SEACON.
  - . Ministério Público de Contas diverge em parte das conclusões da Unidade Técnica, pugnando no sentido de que seja considerada também improcedente a defesa referida no item III e IV das sugestões da Instrução.
    - . Sustentação oral realizada da defesa realizada pelo representante legal do Sr. José Roberto Arruda.
    - . Voto pelo acolhimento das medidas alvitadas pelo douto *Parquet*.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de Inspeção realizada no DFTRANS - Transporte Urbano do Distrito Federal, promovida pelo Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação deste Tribunal, com o propósito de acompanhar a execução do Contrato nº 11/2008, celebrado entre aquele órgão e o Consórcio formado pelas empresas Minauro Informática Ltda., JFM Informática Ltda., e Voxtec Engenharia e Sistemas Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços técnicos contínuos para implementar uma Solução Tecnológica Integrada de Gestão de Informações de Transporte.

Ao apreciar o feito na Sessão Ordinária de 30/03/2010, conforme Decisão nº 1.322/2010 (fl. 186), a Corte determinou ao DFTRANS a suspensão dos pagamentos decorrentes da execução do ajuste em questão, até ulterior decisão do Tribunal, bem como concedeu prazo para apresentação de esclarecimentos pelo Jurisdicionado e pelo Consórcio.

Em nova apreciação, ocorrida na Sessão Ordinária de 26/08/2010, o Plenário proferiu a Decisão nº 4.521/2010 (fls. 628/629), de seguinte teor:

*"I - tomar conhecimento do Ofício nº 100/2010-GAB/DFTRANS; do OF nº 299/2010-GAB/DFTRANS; do Relatório de Inspeção nº 7.0103.10, da Informação nº 01/10-NFTI e demais documentos carreados para o feito nesta etapa processual;*

*II - tomar conhecimento, ainda, da petição de fls. 335/369 do consórcio formado pelas empresas MINAURO INFORMÁTICA LTDA., JFM INFORMÁTICA LTDA. e VOXTEC ENGENHARIA E SISTEMAS LTDA., rejeitando o pedido de nulidade ou de suspensão da Decisão nº 1.322/2010 e, por via de consequência, mantendo os efeitos da cautelar deferida nos termos dessa deliberação plenária, disso dando ciência ao consórcio;*

*III - autorizar a conversão dos autos em tomada de contas especial, com fulcro no § 4º do artigo 2º da Emenda Regimental nº 01/1998, alterada por meio da Emenda Regimental nº 23/2008, considerando os seguintes achados:*

- a) valor contratado para as horas de desenvolvimento e de suporte técnico, o que indica superfaturamento (Achado 01);*
- b) quantidade desproporcional de pontos de função atestada (Achado 2);*
- c) contratação desnecessária do Sistema de Gestão de Material (Achado 3);*
- d) relatórios de atividades e ocorrências atestados sem a contraprestação de serviços (Achado 4);*

*IV - autorizar a citação dos nominados nos §§ 103 e 129 do Relatório de Inspeção nº 7.0103.10/10:*

- a) primeiro subscritor do Contrato nº 11/2008 e responsável pela aprovação do Projeto Básico, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente defesa pelos fatos apontados nas alíneas "a" e "c" do item III, supra;*
- b) segundo subscritor do Contrato nº 11/2008, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

defesa pelos fatos apontados nas alíneas "a" e "c" do item III supra;

c) gestor do contrato mencionado e responsável pela elaboração do Projeto Básico, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente defesa pelos fatos apontados nas alíneas "a", "b", "c" e "d" do item III supra;

V - autorizar a citação do nominado no §§ 13 e 14 da Informação nº 01/10-NFTI, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente defesa pelos fatos apontados nas alíneas "a" e "c" do item III supra;

VI - com base no item "b" do § 2º do artigo 17 da Lei Complementar nº 1/1994, autorizar a citação, solidária, dos representantes legais das empresas Minauro Informática Ltda., JFM Informática Ltda. e VOXTEC Engenharia e Sistemas Ltda., para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa pelos preços excessivos estipulados para as horas de desenvolvimento e de suporte técnico, conforme demonstrado no Relatório de Inspeção nº 7.0103.10/10;

VII - autorizar a remessa, por meio do Ministério Público junto à Corte, à Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal de cópias dos documentos necessários à instauração de processo criminal, em cumprimento ao disposto no artigo 185 do RI/TCDF, aprovado pela Resolução nº 38/1990, em virtude da verificação de indícios de falsidade ideológica definida no artigo 299 do Código Penal e de ato de improbidade administrativa definida no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, cometida pelo Diretor de Tecnologia de Informação do DFTRANS e pelos subscritores do Contrato nº 11/2008 (Achados 1 e 4);

VIII - determinar ao DFTRANS:

a) com base no artigo 78, incisos I e II, da Lei 8.666/1993 e no artigo 45 da Lei Complementar nº 01/1994, que adote imediatas providências no sentido de rescindir o Contrato nº 11/2008, informando a este Tribunal de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre as ações executadas;

b) em benefício dos princípios da economicidade e da competitividade, que ultime providências urgentes para publicar procedimento licitatório com vistas a contratação de serviços de tecnologia de informação considerados necessários, permitindo que cada um dos lotes seja adjudicado a licitantes distintos, em função da independência das atividades contratadas, consoante a oferta desses serviços no mercado,

evitando o sobrepreço constatado durante a execução do Contrato nº 11/2008;

IX - autorizar a formação de autos apartados para o acompanhamento das medidas determinadas no item VIII.b, acima, pela 3ª ICE;

X - autorizar o retorno dos autos à 3ª ICE, para a adoção dos procedimentos a que se reporta o item IX do rol de sugestões de fls. 262/263.”

O Recurso manejado pela empresa Minauro Informática Ltda. foi considerado improcedente por esta Casa, conforme Decisão nº 1.439/2011 (fl. 1064).

As alegações de defesa e esclarecimentos apresentados em decorrência da Decisão nº 4.521/2010 foram analisadas pela Força Tarefa designada pela Portaria nº 128/2011, conforme Informação nº 55/2011 – FT (fls. 1106-1171), pelo Núcleo de Fiscalização em Tecnologia da Informação – NFTI, nos termos da Nota Técnica nº 01/12 – NFTI (fls. 1315/1348), e pela Secretaria de Contas, conforme Informação nº 43/2012 (fls. 1351/1361) que, ratificando as conclusões das citadas Unidades Técnicas, apresenta ao egrégio Plenário as seguintes sugestões:

“I. tome conhecimento:

a) das defesas apresentadas, face à citação ordenada pela Decisão nº 4521/10: a.1) pelo consórcio de empresas indicado no parágrafo 19 (fls. 865-935 e 1.172-1.247); a.2) pelos senhores relacionados no parágrafo 20 (fls. 936-982), de forma conjunta; e a.3) pelo senhor apontado no parágrafo 18 (fls. 1068-1091);

b) da Informação nº 55/2011 – FT (fls. 1106-1171), da Informação nº 61/2011 – FT (fls. 1249-1257), bem como da Nota Técnica nº 01/12 – NFTI (fls. 1315-1348), que analisaram o mérito das defesas;

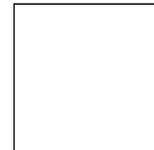
c) do Ofício nº 2811/2010 – GAB/DFTRANS e anexos (fls. 644-748), considerando atendida a determinação contida no item VIII, alínea 'a', da Decisão nº 4521/10;

II. releve o atraso apontado na instrução;

III. no mérito, considere procedente a defesa apresentada pelo senhor apontado no parágrafo 18 em razão do item V da Decisão nº 4521/10, dada a inexistência de comprovado nexos de causalidade entre a edição do Decreto nº 28.437/07 e os prejuízos ocorridos na execução do Contrato nº 11/08, cuja licitação, examinada por esta Corte de Contas, seguiu os ditames da Lei nº 8.666/93, conforme observado no Processo nº 27.316/08;

IV. em consequência, nos termos do art. 17, I, da Lei Complementar nº 1/94, julgue regulares as contas do indicado no item retro, considerando-o quite com o erário distrital no que se refere ao objeto desta TCE;

V. no mérito, considere improcedente a defesa apresentada pelo Consórcio de empresas relacionadas no parágrafo 19;



VI. considere parcialmente procedente, quanto ao mérito, a defesa conjunta apresentada pelos senhores indicados no parágrafo 20, no sentido de reduzir o prejuízo causado pela contratação desnecessária do Sistema de Gestão de Material (Achado 3);

VII. consequentemente, nos termos do art. 13, § 1º, da LC nº 1/94, cientifique os responsáveis indicados nos itens V e VI retro para que, em 30(trinta) dias, recolham o valor do prejuízo a eles imputado na presente TCE, conforme tabela encontrada no parágrafo 13;

VIII. determine que a matéria objeto desta TCE, de natureza grave, seja anotada pelo corpo técnico como influência no mérito das contas anuais do DFTRANS, exercício de 2009, a ser julgada no Processo nº 6.440/10;

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

O Ministério Público de Contas, consoante Parecer nº 1.005/2012-DA (fls. 1362/1381), da lavra do ilustre Procurador-Geral Demóstenes Tres Albuquerque, acolhe parcialmente as proposições da Instrução, pugnando no sentido de que seja considerada improcedente a defesa apresentada pelo Sr. José Roberto Arruda, referida no item III e IV das sugestões da Instrução.

Na Sessão Ordinária de 18/09/2012, houve a sustentação oral dos argumentos de defesa pelo representante legal do Sr. José Roberto Arruda (fls. 1401).

É o relatório.

## VOTO

A fiscalização realizada no feito apontou graves irregularidades em relação ao Contrato nº 11/2008, firmado pelo DFTRANS com o Consórcio formado pelas empresas Minauro Informática Ltda., JFM Informática Ltda., e Voxel Engenharia e Sistemas Ltda., assim sintetizadas pela Unidade Técnica:

**“a) Achado 1: Sobrepreço no valor estipulado no Contrato nº 11/2008.**

Neste item, o NFTI apontou prejuízo de R\$ 8.988.863,50, decorrente de sobrepreço no valor das horas-homem pagas para desenvolvimento e para suporte técnico contratadas. Apontou como responsáveis os Srs. Paulo Henrique Munhoz da Rocha, subscritor do contrato e responsável pela aprovação do projeto básico, Moisés da Costa Souza, subscritor do contrato, e André Luis Pires Margalho, gestor do contrato e responsável pela

elaboração do projeto básico, solidariamente ao Consórcio de empresas;

**b) Achado 2: Excessiva mensuração de pontos de função na implementação do sistema.**

Neste item, o NFTI indicou prejuízo de R\$ 3.873.800,00, em vista da quantidade desproporcional de pontos de função atestados e pagos. Apontou o Sr. André Luis Pires Margalho, solidariamente ao Consórcio de empresas, como responsáveis;

**c) Achado 3: Aquisição desnecessária do Sistema de Gestão de Material.**

Aqui, o NFTI afirmou prejuízo de R\$ 2.747.905,40, decorrente da aquisição de sistema de gestão de material desnecessário e que, praticamente, não chegou a funcionar. Apontou como responsáveis os Srs. Paulo Henrique Munhoz da Rocha, Moisés da Costa Souza, e André Luis Pires Margalho;

**d) Achado 4: Ausência de benefícios do serviço contratado.**

Neste item, o NFTI indicou prejuízo de R\$ 3.244.500,00, face ao atesto de relatórios de atividades e ocorrências sem a devida contraprestação de serviços. Apontou o Sr. André Luis Pires Margalho, solidariamente ao Consórcio de empresas, como responsáveis;"

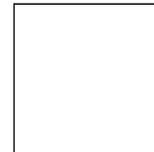
Os autos foram então convertidos em Tomada de Contas Especial e os responsáveis citados para apresentação de defesa, conforme Decisão nº 4.521/2010.

Em atenção à citação determinada nos itens IV e VI da Decisão nº 4.521/2010, o Consórcio e os Srs. André Luiz Pires Margalho, Gestor do Contrato nº 11/2008 e responsável pela elaboração do Projeto Básico, Moisés da Costa Souza e Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha, subscritores do Contrato nº 11/2008, este último, responsável pela aprovação do Projeto Básico, em apertada síntese, alegaram que:

- o valor do ponto de função praticado no contrato não está acima do preço de mercado. Os valores das horas pagas para desenvolvimento e para suporte técnico contratadas compreendiam todos os custos agregados aos serviços e foram aprovados pelo Tribunal quando do exame do Pregão Presencial nº 02/2008;
- o total de pontos de função está abaixo do estimado no edital. Não cabe ao Consórcio a responsabilidade pela projeção do valor contratado, pela mensuração de pontos de função, pela aquisição do sistema de gestão de material e pela memória de cálculo. O método utilizado pela Equipe de Inspeção na contagem dos pontos de função não é adequado.
- o Sistema de Gestão de Material estava previsto no Edital do Pregão Presencial nº 02/2008. O valor efetivamente gasto é menor que o montante atribuído pelo NFTI;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



- *o serviço foi prestado e pago de acordo com o edital e o contrato, não sendo exigível do Consórcio pagar por prejuízo que não lhe pode ser atribuído. Se não existissem benefícios agregados na implantação da solução, não haveria motivos para o DFTRANS, à época, ingressar com ação judicial para que o Consórcio reativasse as funcionalidades do sistema.*

Após examinar detidamente cada questão suscitada pelos Defendentes, o Núcleo de Fiscalização em Tecnologia da Informação – NFTI considerou procedentes apenas as justificativas relativas à aquisição de sistema de gestão de material, reduzindo o valor do prejuízo, inicialmente calculado em R\$ 2.747.905,40, para R\$ 377.000,00, tendo em conta as seguintes constatações:

- *as irregularidades foram verificadas na execução do contrato e não guardam correlação com o Edital do Pregão Presencial nº 02/2008. Não houve questionamento acerca do valor do ponto de função. Os valores das horas pagas para desenvolvimento e para suporte técnico não englobavam os custos agregados citados pelos Defendentes, que eram prestados e remunerados separadamente, nos termos do Contrato nº 11/2008;*
- *foi questionada a comprovação de que os serviços foram realizados e os produtos entregues, uma vez que foram atestadas faturas no valor de R\$ 7,3 milhões, com contagem imprecisa de pontos de função. O cálculo dos pontos de função foi realizado a partir de métodos adequados;*
- *assiste razão aos Defendentes no que tange ao valor do prejuízo apontado em relação ao Sistema de Gestão de Material que deve ser de R\$ 377.000,00, uma vez que houve despesa relacionada à cessão de uso do software no valor de R\$ 29.000,00 mensais;*
- *restou comprovado que o benefício ao DFTRANS e ao gerenciamento do transporte público distrital foi mínimo, se não nulo, e desproporcional ao valor pago ao Consórcio. O Sistema I-Transp não foi implantado, com exceção do módulo Vistoria, em que pese o pagamento ao Consórcio.*
- *o sistema utilizado na época da vigência do Contrato nº 11/2008 era o SIT, adquirido junto com o ITrans, pelo DFTRANS antes desse ajuste. O Consórcio não ofereceu nenhum avanço ou manutenção nos módulos do SIT. Assim o DFTRANS não deveria ter realizado nenhum pagamento referente a esse sistema.*

Não vislumbrando elementos que me conduzam a divergir das conclusões do NFTI, tenho por improcedente as alegações de defesa ofertadas pelo Consórcio e parcialmente procedentes as apresentadas pelos Srs. André Luiz Pires Margalho, Moisés da Costa Souza e Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha, no sentido de reduzir o prejuízo causado pela contratação desnecessária do Sistema de Gestão de Material (Achado 3).

Por sua vez, nos termos do item V da Decisão nº 4.521/2010, esta Corte determinou a citação do Sr. José Roberto Arruda por entender que a edição do Decreto nº 28.437/2007, que excluiu da Central de Compras as licitações do DFTRANS, bem como a nomeação do Sr. Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha para o cargo de Diretor-Geral do DFTRANS, contribuíram diretamente para a ocorrência dos prejuízos referidos nas alíneas “a” e “c” do item III da mesma deliberação. A respeito, o então Governador sustenta sua ilegitimidade passiva, alegando, em apertada síntese, que:

- *não se pode transferir a responsabilidade por ato de gestão a um agente político. Nenhuma conduta irregular foi atribuída ao então Governador do Distrito Federal, haja vista não ser ele a autoridade competente para a prática dos atos que deram ensejo às supostas irregularidades que teriam culminado em prejuízo ao erário.*
- *para se atribuir qualquer responsabilização civil a agentes políticos, por seus eventuais erros de atuação, deve restar comprovado nos autos que os mesmos agiram com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.*
- *a edição do Decreto nº 28.437/2007, que excluiu da Central de Compras as licitações do DFTRANS, foi uma decisão meramente política, dotada de boa-fé, com a finalidade de dar maior celeridade aos procedimentos licitatório de interesse do órgão, já que aquela autarquia possuía competência para tanto e, tendo em vista o acúmulo de licitações que já estavam sob a competência da Central de Compras;*
- *a nomeação do Sr. Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha para o cargo de Diretor- Geral do DFTRANS também caracterizou-se como uma decisão política, legal e de boa-fé;*
- *para se atribuir qualquer responsabilização a um agente político, deve restar comprovada sua culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder, o que de todo modo, não restou demonstrado, e sequer alegado, nos autos.*
- *o TCU atribui a responsabilidade por culpa in eligendo e in vigilando apenas e tão somente aos gestores do contrato ou responsáveis que delegaram a competência de gerir os contratos ou convênios.*

A Força Tarefa designada pela Portaria nº 128/2011 acolhe as razões de defesa apresentadas pelo Sr. José Roberto Arruda, por entender que não há nexo de causalidade entre a edição do Decreto nº 28.437/2007 e os prejuízos apontados no feito.

A respeito, importa trazer à lume os motivos que ensejaram o chamamento do então Governador aos autos, constantes da Informação nº 01/2010, na qual o Núcleo de Fiscalização em Tecnologia da Informação desta Casa assevera o seguinte:

***“Da culpa in vigilando e in eligendo***

*11. De início, cabe mencionar o cenário formado com a operação Caixa de Pandora. As denúncias investigadas no Inquérito nº 650, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), envolvendo a cúpula do Governo Distrital apontam para suposto esquema de distribuição de valores recolhidos de empresas prestadoras de serviço no DF. Nas denúncias, o*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Governador José Roberto Arruda é citado como líder do esquema de arrecadação de propina, tendo o setor de informática a maior fonte de arrecadação.

12. Destaca-se que a empresa Minauro Informática Ltda, com sede em Curitiba-PR (líder do consórcio vencedor do Pregão Presencial nº 02/2008), conforme divulgado amplamente na mídia, prestou serviços nas administrações de Jaime Lerner, Governo do Paraná (1995-2002) e Cassio Taniguchi, prefeitura de Curitiba-PR (1997-2004). Nessas gestões, integrou como colaborador o ex-dirigente do DFTRANS Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha.

13. Como mencionado, o então Governador do Distrito Federal, por meio do Decreto nº 28.437/07, permitiu ao jurisdicionado efetuar seus procedimentos licitatórios sem a supervisão da Central de Compras. Tal conduta foi temerária e incompatível com as manifestações do e. TCDF sobre a precariedade dos controles no âmbito do DFTRANS, a exemplo das Decisões nº 5698/2007 (fls. 306/307) e nº 3768/03 (fls. 308/309) e com os alertas do controle interno, Relatório de Auditoria nº 090/2006 - CONT/DIN, analisado no Processo nº 14584/06 (fl. 310) sobre a gestão ineficaz e ineficiente do DFTRANS. Assim, s.m.j., entende-se caracterizada a culpa in vigilando da autoridade.

14. Ademais, como se vê à fl. 311, o ato de nomeação do Sr. Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha é de autoria do Exmo. Sr. José Roberto Arruda caracterizando, tendo em vista os indícios de atos de improbidade administrativa e fraude ocorridos na gestão do nomeado, a culpa in eligendo.

15. Nesse sentido, traz-se excerto de parecer do ilustre professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ao tempo em que atuava como Procurador junto ao Ministério Público de Contas, no Processo nº 6.125/94:

"6.1. Por "culpa in eligendo" , raramente considerada pelos Tribunais de Contas, mas que, sem laivo de dúvida, deveria ser perseguida, correspondendo ao dano oriundo da má escolha do representante, ou preposto. É bastante comum que agentes da Administração causem prejuízos aos cofres públicos por ignorarem as normas, ou porque não foram adequadamente treinados. O caso sob exame ilustra bem a situação, conforme se depreende do exame dos autos, devendo o responsável pela designação ser também responsabilizado, solidariamente, pelo dano

decorrente da sua má escolha dos prepostos. Afinal, a "culpa in eligendo", consagrada pelo ordenamento jurídico, permite alcançar, sob o pálio do Direito Administrativo, uma função pedagógica e moralizadora de maior elástico, que, certamente, resultará no incremento de melhor eficiência no emprego de recursos públicos.

6.2. Por "culpa in vigilando", uma vez que, nesse caso, o dano também nasce da ausência de fiscalização dos subordinados, ou dos bens e valores sujeitos a esses agentes, e que deveriam ser oportunamente constatados em procedimentos corriqueiros de prestações de contas, ou de verificação de balancetes, naquela Jurisdicionada. A responsabilidade está assim determinada pelo comportamento omissivo, no dever de fiscalizar, como sendo uma das causas determinantes das irregularidades." (destaques do original)

16. Da mesma forma, manifesta-se o e. Tribunal de Contas da União:

**"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO. NEGADO PROVIMENTO.**

**1. A delegação de competência não transfere a responsabilidade para fiscalizar e revisar os atos praticados.**

**2. O Prefeito é responsável pela escolha de seus subordinados e pela fiscalização dos atos por estes praticados. Culpa in eligendo e in vigilando."** (Sumário do Acórdão 1.247/2006 - TCU - Primeira Câmara, rel. Min. Guilherme Palmeira, DOU 22.05.2006, grifou-se)

**"7.1.1 É entendimento pacífico no Tribunal que o instrumento da delegação de competência não retira a responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade do nível delegante em relação aos atos do delegado (v.g. Acórdão 56/1992 - Plenário, in Ata 40/1992; Acórdão 54/1999 - Plenário, in Ata 19/1999; Acórdão 153/2001 - Segunda Câmara, in Ata 10/2001). Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, diante da culpa in eligendo e da culpa in vigilando."** (Acórdão 1.619/2004 - TCU - Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU 29.10.2004, grifou-se)

17. Nesse sentido, os atos praticados pelo Governador cooperaram para a assinatura do Contrato nº 11/2008, gerando os prejuízos apontados no Achado 1 - Sobrepreço no Valor Estipulado no Contrato e no Achado 3 - Aquisição Desnecessária do Sistema de Gestão de Material.

## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

18. Assim sendo, considerando o cenário criado no Distrito Federal com a operação Caixa de Pandora; considerando o histórico de eventos que sucedeu a assinatura do Contrato nº 011/2008, narrado nos §§ 3º ao 8º; e considerando a culpa in vigilando e in eligendo caracterizada pelos atos praticados na gestão do Governador do DF que concorreram para a ocorrência de prejuízos apontados nestes autos; sugere-se incluir o Governador do Distrito Federal à época, Exmo. Sr. José Roberto Arruda, na citação do item IV das proposições constantes no Relatório de Inspeção nº 7.0103.10, tendo em conta a conversão destes autos em tomada de contas especial, com fulcro no § 4º do art. 2º da Emenda Regimental nº 01/98, alterada por meio da Emenda Regimental nº 23/08.”

Nessa esteira, *data maxima venia*, penso que as alegações ofertadas pelo então Governador não se demonstram suficientes a afastar sua responsabilidade, uma vez que os atos em questão contribuíram diretamente para a ocorrência do prejuízo apontado no feito.

Por isso, acompanho o entendimento defendido pelo douto Ministério Público de Contas, que rejeita as alegações deduzidas pelo Defendente, trazendo à colação a linha argumentativa desenvolvida no Parecer nº 1.005/2012-DA, cujos termos incorporo a este Voto como razão de decidir, *in verbis*:

“87. Diferentemente do afirmado pelo NFTI, entendo que as alegações de defesa ofertadas pelo **Sr. José Roberto Arruda** não devem ser acolhidas pela Corte de Contas.

88. Apesar de as empresas do consórcio vencedor em exame não terem sido citadas nas investigações da denominada Operação Caixa de Pandora, cumpre registrar que os trabalhos apuratórios desenvolvidos pela equipe de auditoria identificaram evidências análogas às constatadas no esquema denunciado pela Polícia Federal, que revelaram a participação de diversas empresas de tecnologia da informação em procedimentos licitatórios contaminados por fortes indícios de conluio para burlar as contratações de bens e serviços pela Administração Pública Distrital.

89. Frise-se que a recente denúncia do Exmo. Sr. Procurador Geral da República, no Inquérito STJ nº. 650-DF, aponta que se implantou, no Distrito Federal, do início de 2006 até meados de abril de 2010, poderosa quadrilha chefiada pelo então Governador **Sr. José Roberto Arruda** com o objetivo de colocar em prática “(...) sofisticado estratagema de corrupção e de desvio de recursos públicos no Distrito Federal, entranhando-se na

estrutura administrativa e de governo com a finalidade de cometer crimes para financiar suas atividades ilícitas, conquistar e manter o poder político e enriquecer seus membros e aliados”.

90. De acordo com a denúncia, “(...) o esquema foi montado para que, fraudando ou dispensando-se indevidamente licitações, empresas fossem previamente escolhidas para celebrar contratos superfaturados a fim de desviar dinheiro público para financiar interesses escusos particulares”, procedimentos que, em inúmeras oportunidades, foram questionados e/ou impugnados pelo Ministério Público de Contas, ante os graves indícios de irregularidades.

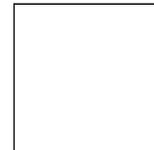
91. O caso em exame não é diferente. Ao contrário, revela-se como sendo mais uma contratação de empresas de tecnologia da informação com o objetivo espúrio de amealhar recursos públicos, não se mostrando cabível afastar a responsabilidade do então Governador do Distrito Federal, **Sr. José Roberto Arruda**, pelas irregularidades decorrentes do Contrato n.º. 11/2008 sob o argumento de que teria agido na condição de mero agente político, sendo sua atuação no cargo de Chefe do Poder Executivo Distrital desprovida de má-fé.

92. Na espécie, constata-se que a conduta adotada pelo ex-Governador contribuiu decisivamente para as irregularidades na contratação do consórcio liderado pela empresa **Minauro Informática Ltda.** e para o direcionamento do certame regulado pelo Edital de Pregão Presencial n.º. 02/2008.

93. Os fatos e evidências constitutivas dos autos indicam que o então Governador do Distrito Federal, por meio do Decreto n.º. 28.437/07, permitiu que o DFTRANS realizasse contratações de bens e serviços sem a supervisão da Central de Compras, unidade orgânica distrital responsável pelos procedimentos licitatórios locais, conforme estabelecido na Lei n.º. 2.340/99.

94. Não se trata, aqui, de dizer que, caso o procedimento licitatório tivesse sido realizado com a supervisão da Central de Compras, as falhas e/ou irregularidades não teriam ocorrido. Entretanto, deve-se observar que o ato do então Governador, que autorizou a realização de procedimentos licitatórios diretamente pelo DFTRANS, à revelia das diversas recomendações, orientações e alertas exarados pela Corte de Contas decorrentes de problemas gerenciais identificados nas auditorias efetivadas naquela autarquia, conforme Decisões n.º. 5.698/2007 (Processo n.º. 1.793/00 – fls. 306/307) e n.º. 3.768/2003 (Processo n.º. 2.929/99 – fls. 308/309), e as conclusões consignadas no Relatório de Auditoria n.º. 090/2006 – CONT/DIN (Processo n.º. 14.584/06 – fl. 310), foi decisivo para permitir que as impropriedades ocorressem.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



95. Nesse diapasão, reitero posicionamento no sentido de que o ato administrativo editado pelo então Governador **Sr. José Roberto Arruda** foi determinante para a ocorrência das irregularidades apuradas no Contrato n.º. 11/2008, ainda que tal ato tenha sido adotado no exercício de função política, o que não exime o gestor público das responsabilidades decorrentes de sua conduta.

96. Além disso, importante reiterar que a nomeação do **Sr. Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha** para o cargo de Diretor-Geral do DFTRANS (fl. 311), por ato do ex-Governador, reforça os indícios de que esquema teria sido montado para fraudar e desviar recursos dos cofres públicos.

97. Conforme bem anotado pelo Diretor do NFTI, a relação entre o então Diretor-Geral do DFTRANS e a empresa **Minauro Informática Ltda.**, líder do consórcio vencedor do Pregão Presencial n.º. 02/2008, já se apresentava suspeita, haja vista a referida empresa ter prestado serviços ao governo do Sr. Jaime Lerner, no Paraná, no período de 1995 a 2002 e à administração do Sr. Cassio Taniguchi, na Prefeitura de Curitiba-PR, entre 1997 e 2004, período em que o **Sr. Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha** atuava como colaborador daquelas gestões.

98. A conjunção de todas as questões constatadas pela equipe de auditoria e o açodado histórico dos fatos evidenciado nos autos indicam a ocorrência de irregularidades na celebração do Contrato n.º. 11/2008 e fortalecem os indícios da existência do esquema fraudulento montado no Distrito Federal para desviar recursos públicos, senão vejamos:

99. Em 26.01.2007, o **Sr. José Roberto Arruda**, então Governador do Distrito Federal, nomeia o **Sr. Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha**, pessoa de sua confiança, para gerir os recursos públicos destinados ao DFTRANS (fl. 311).

100. Em 20.08.2008 é lançado o primeiro aviso de licitação do Edital de Pregão Presencial n.º. 02/2008, suspenso pelo Tribunal em razão de vícios detectados no certame (Decisão n.º. 5.348/2008 do Processo n.º. 27.319/08).

101. Em 12.09.2007, o **Sr. André Luis Pires Margalho**, então Diretor de Tecnologia da Informação do DFTRANS, apresenta o Termo de Referência do Pregão Presencial n.º. 02/2008 (fl. 264), o qual é submetido, no mesmo dia, à análise da Agência de Tecnologia da Informação - AGEMTI pelo **Sr. Paulo Henrique Barreto Munhoz da Rocha** (fl. 265).

102. Ainda em 12.09.2007, apresenta-se relatório de 23 páginas (excerto às fls. 266/267), recomendando a aprovação do Termo de Referência, o que ocorre na mesma data pelo Diretor-Presidente da AGEMTI (fls. 267/268).

103. Em 14.11.2007, o **Sr. José Roberto Arruda**, então Governador do Distrito Federal, edita o Decreto nº. 28.437/07 (publicado no DODF de 19.11.2007), excluindo o DFTRANS do regime de compras estabelecido pela Lei nº. 2.340/99 (fls. 270/271), permitindo que aquela autarquia realize, isoladamente, seus processos licitatórios sem a supervisão e atuação da equipe especializada responsável pela Central de Compras do Distrito Federal.

104. Em 12.12.2008, promove-se a sessão de abertura do certame.

105. Nos dias 15 e 16.12.2008, ocorre a participação das empresas RGM Informática Ltda.; do consórcio liderado pela empresa Minauro Informática Ltda.; e da **Transoft Informática Ltda. no exame de conformidade.**

106. Em 18.12.2008, a empresa **Transoft Informática Ltda.** é desclassificada (Parecer Técnico às fls. 273/285), a qual manifesta intenção de recorrer. Além disso, as empresas RGM Informática Ltda. e o consórcio Minauro Informática Ltda., JFM Informática Ltda. e VOXTEC Engenharia e Sistemas Ltda. apresentam seus lances, sagrando-se vencedor do certame o consórcio com o lance de R\$ 21.000.000,00 (vinte e um milhões de reais).

107. Em 19.12.2008, a empresa **Transoft Informática Ltda.** interpõe recurso administrativo, que é apreciado e julgado no mesmo dia, sendo-lhe negado provimento pelo **Sr. Paulo Henrique B. Munhoz** (Diretor-Geral) (fls. 286/290).

108. Ainda em 19.12.2008, realiza-se a 18ª reunião da Diretoria Colegiada do DFTRANS (fl. 291/292), homologando o resultado do Pregão Presencial nº. 02/2008 e autorizando a assinatura do Contrato nº. 11/2008 (fl. 23 do Anexo I), o qual é firmado na mesma data.

109. A evolução dos fatos não deixa dúvidas de que a participação do ex-Governador foi decisiva para a consumação do Contrato nº. 11/2008 e para as irregularidades identificadas na sua execução, razão pela qual entendo que o ex-Chefe do Poder Executivo local deve responder, solidariamente, o valor do prejuízo apurado nos autos, uma vez que seus atos contribuíram sobremaneira para a celebração do aludido ajuste.

110. As constatações extraídas dos autos demonstram a saciedade e à sociedade a ânsia do **Sr. José Roberto Arruda** na perpetuação do poder político que

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*lhes fora conferido nas urnas e a sua participação ativa à frente do esquema fraudulento denunciado na Operação Caixa de Pandora.*

*111. Evidencia-se, portanto, a culpa **in eligendo e in vigilando**, caracterizada no fato de o então Governador do Distrito Federal nomear para gerir recursos do DFTRANS pessoa vinculada a empresas de tecnologia da informação envolvidas em irregularidades contratuais investigadas no estado do Paraná, e na edição de norma legal para excluir do órgão distrital competente (Central de Compras) o poder de supervisionar e acompanhar as contratações de bens e serviços daquela autarquia.*

*112. Nesse diapasão, lamentando dissentir das conclusões expendidas pelo NFTI e pela 1ª Divisão de Contas, considero que a ilegitimidade passiva alegada pelo **Sr. José Roberto Arruda** não se sustenta, porquanto os atos por ele emanados, no exercício da função política que exercia, foram determinantes para a celebração do Contrato nº. 11/2008 e para a ocorrência das irregularidades ali apuradas.”*

Nessa esteira, a fase é de cientificação dos responsáveis citados na Decisão nº 4.521/2010 para que recolham o valor do prejuízo que lhes fora imputado, consoante artigo 13, §1º, da Lei Complementar nº 01/94, conforme consolidado na tabela abaixo transcrita, em face dos Achados 1, 2, 3 e 4 do Relatório de Inspeção nº. 7.0103.10:

<b>Alíneas do item III da Decisão nº. 4.521/2010 - Achados</b>	<b>Valor original</b>	<b>Valor atualizado (fl. 1.350)</b>	<b>Responsáveis Solidários</b>
Alínea “a” – Achado 1	R\$ 8.988.863,50	R\$ 10.545.878,78	Consórcio, José Roberto Arruda, Paulo Henrique Munhoz da Rocha, Moisés da Costa Souza e André Luis Pires Margalho.
Alínea “b” – Achado 2	R\$ 3.873.800,00	R\$ 4.544.804,27	Consórcio e André Luis Pires Margalho.
Alínea “c” – Achado 3	R\$ 377.000,00	R\$ 442.302,44	José Roberto Arruda, Paulo Henrique Munhoz da Rocha, Moisés da Costa Souza e André Luis Pires Margalho.
Alínea “d” – Achado 4	R\$ 3.244.500,00	R\$ 3.806.499,42	Consórcio e André Luis Pires Margalho.
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 16.484.163,50</b>	<b>R\$ 19.339.484,91</b>	-

De outro giro, a Unidade Técnica registra que, em cumprimento à determinação constante da alínea “a” do item VIII da Decisão nº 4.521/2010, que o DFTRANS comunicou a rescisão do Contrato nº 11/2008, a contar de 09/09/2010, bem como a constituição de Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial e Sindicância

no âmbito do DFTRANS, que ficará responsável pela apuração das irregularidades apontadas no ajuste em questão.

Acrescenta ainda que o acompanhamento das medidas determinadas na alínea “b” do item VIII constitui objeto de autos apartados, conforme ordenado no item IX da referida deliberação.

Ante todo o exposto, **VOTO** no sentido de que este egrégio Plenário:

**I** – tome conhecimento:

- a) das defesas apresentadas, face à citação ordenada pela Decisão nº 4.521/2010, pelo Consórcio formado pelas empresas Minauro Informática Ltda., JFM Informática Ltda. e VOXTEC Engenharia e Sistemas Ltda. (fls. 865/935 e 1.172/1.247); pelos Srs. Paulo Henrique Munhoz da Rocha, Moisés da Costa Souza e André Luis Pires Margalho, de forma conjunta (fls. 936/982); e pelo Sr. José Roberto Arruda (fls. 1068/1091);
- b) da Informação nº 55/2011–FT (fls.1.106/1.171); da Informação nº 61/2011–FT (fls. 1.249/1.257), bem como da Nota Técnica nº 01/12–NFTI (fls. 1.315/1.348), que analisaram o mérito das referidas defesas;
- c) do Ofício nº 2811/2010–GAB/DFTRANS e anexos (fls. 644/748), considerando atendida a determinação contida no item VIII, alínea “a”, da Decisão nº 4.521/2010;

**II** – releve o atraso apontado na Instrução;

**III** – no mérito, considere:

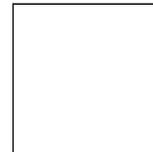
- a) improcedente a defesa apresentada pelo Consórcio formado pela empresas Minauro Informática Ltda., JFM Informática Ltda. e VOXTEC Engenharia e Sistemas Ltda.;
- b) improcedente a defesa apresentada pelo Sr. José Roberto Arruda;
- c) parcialmente procedente a defesa conjunta apresentada pelos Srs. Paulo Henrique Munhoz da Rocha, Moisés da Costa Souza e André Luis Pires Margalho, no tocante à aquisição desnecessária do Sistema de Gestão de Material (Achado 3), devendo o prejuízo apurado ser reduzido ao exato valor pago na utilização do referido sistema;

**IV** – consequentemente, nos termos do artigo 13, §1º, da Lei Complementar nº 01/94, cientifique os responsáveis indicados no item anterior para que, no prazo de 30 (trinta) dias, recolham o valor atualizado do prejuízo a eles imputado na presente TCE, conforme tabela encontrada no presente Voto;

**V** – determine que a matéria objeto da presente TCE, de natureza grave, seja anotada pela Unidade Técnica competente como influência no mérito das contas anuais dos gestores do DFTRANS, responsáveis pelo exercício de 2009, a ser julgada no Processo nº 6.440/2010;

**VI** – autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências pertinentes:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



Sala das Sessões, em 11 de dezembro de 2012.

**ANTONIO RENATO ALVES RAINHA**  
Conselheiro-Relator

6