

**RECURSOS DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE  
RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA – DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO**

**Alessandra Elias de Queiroga**  
Promotora de Justiça do MPDFT  
**Ivaldo Gonçalves Lemos Júnior**  
Promotor de Justiça do MPDFT  
**Libânio Alves Rodrigues**  
Promotor de Justiça do MPDFT  
**Vetuval Martins Vasconcelos**  
Promotor de Justiça do MPDFT

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA QUINTA VARA DE  
FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

**Autos nº 2000.01.1.078904-9**

**Autor: MPDFT**

**Réus: S. T. C. e OUTROS**

Os representantes do **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios** que esta subscrevem, em exercício das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social, vêm, perante V. Exa., interpor **RECURSO DE APELAÇÃO** da r. sentença de fls. 1035/1048, complementada às fls. 1056/1057, que julgou improcedente a ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Requerem o recebimento do recurso, nos termos do artigo 520 do CPC, e, após o devido processamento, o seu encaminhamento ao Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

**Autos nº 2000.01.1.078904-9**

**Autor: MPDFT**

**Réus: S.T.C. e OUTROS**

**EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
COLEND A TURMA JULGADORA**

O **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios** propôs **Ação Civil Pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa** em desfavor de S.T.C., C.M.F.J., L.R.B., D.B.R., F.S.M. e A. S., sustentando que os réus propuseram a dispensa de licitação e promoveram a celebração do contrato nº 010/99-PCDFT, referente à prestação de serviços de informática entre a CODEPLAN e a POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL, o que contrariou os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, gerando, ante a não observância do dever de licitar, grave lesão ao patrimônio público. Sustentou-se que a realização dos serviços pela CODEPLAN à Polícia Civil teve natureza de cunho eminentemente privado, caracterizando, assim, concorrência desleal, pois a ausência de licitação impediu que outras empresas se habilitassem para prestar o mesmo serviço. Pleiteou-se, desta forma, a nulidade do contrato o qual, mesmo sofrendo termo de re ratificação, não sanou os vícios encontrados, especialmente porque não se definiu o seu objeto específico, o que ampliou de maneira injustificada a liberdade da contratada.

Postulou o *Parquet* fosse declarado nulo o contrato nº 010/99-PCDF, bem como fossem condenados os réus pela prática de atos de improbidade administrativa. Estimou-se o dano no valor das despesas decorrentes da execução do contrato em R\$ 1.056.000,00 (um milhão e cinquenta e seis mil reais) e requereu-se a procedência total dos pedidos, com a condenação dos réus nos ônus da sucumbência. Inicial e documentos às fls.02/419.

Depois de contestada a ação e da elaboração de réplica, deferiu-se a produção de provas, tendo sido tomados os depoimentos pessoais dos réus, ouvidas algumas testemunhas e juntados documentos novos.

Os réus S.T.C., C.M.F.J. e L.R.B. apresentaram impugnação ao valor da causa, alegando que, apesar do valor total do contrato ser R\$ 1.056.000,00 (um milhão e cinquenta e seis mil reais), só haviam sido executados e pagos até aquele momento R\$ 131.240,03 (cento e trinta e um mil duzentos e quarenta reais e três centavos), pedindo a procedência do pedido para fixar o valor da causa em R\$ 131.240,03 (cento e trinta e um mil duzentos e quarenta reais e três centavos)

Em sentença prolatada às fls. 1035/1048, o valor da causa inicialmente proposto pelo MPDFT foi mantido. No que se refere à ação principal, a preliminar de conexão foi rejeitada. Quanto ao mérito, segundo o douto juízo, não houve prova do prejuízo causado ao erário, visto que não foi demonstrada a capacitação técnica suficiente das empresas pretendentes à contratação. Acrescentou o douto julgador monocrático que não houve prova de benefício ou favorecimento por parte dos réus em relação à CODEPLAN. Julgou-se, destarte, pela improcedência do pedido inicial, sem custas e sem honorários.

Por meio de embargos declaratórios opostos às fls. 1052/1054, pleiteou o Ministério Público fossem sanadas diversas omissões e obscuridades encontradas na r. sentença, a qual deixou de apreciar pontos essenciais à controvérsia, tais como a ausência da elaboração dos necessários projetos básico e executivo, antes da contratação; o não desenvolvimento de *softwares* pela CODEPLAN; a subcontratação de outra empresa de informática, do mercado, para atender o contrato; a indeterminação do objeto do contrato; a desnecessidade de comprovação de efetivo prejuízo ao erário, entre outros pontos.

Entretanto, através da decisão de fls. 1056/1057, o douto julgador *a quo* rejeitou os embargos, sob o fundamento de que “*as questões irrelevantes não necessitam de discussão*”, acrescentando que os argumentos que não foram levados em consideração assim deixaram de ser por entendê-los impertinentes.

É contra estas decisões que ora se insurgem os apelantes.

# 1 DO QUADRO FÁTICO-JURÍDICO ENCONTRADO NESTES AUTOS

A CODEPLAN e a Polícia Civil do Distrito Federal firmaram contrato de prestação de serviços de informática e fornecimento de *softwares*, através de dispensa de licitação, causando grave prejuízo não só ao patrimônio público *strictu sensu*, como à moralidade administrativa, sem mencionar a lesão ao princípio constitucional da livre concorrência.

O contrato, que não foi precedido do indispensável projeto básico, possuía conteúdo indeterminado e se assemelhou a um mero contrato de intermediação comercial, onde a CODEPLAN revendia produtos e fornecia mão-de-obra que adquiria e locava livremente no mercado, numa operação triangular onde somente a CODEPLAN saiu ganhando.

Antes de se fazer uma análise do que se descobriu durante a investigação, bem como no curso deste processo judicial, é preciso dizer que o MINISTÉRIO PÚBLICO não desconhece o fato de que a CODEPLAN desenvolva sistemas de informática para o Distrito Federal; tampouco se questiona a sua eficiência. Os sistemas desenvolvidos pela CODEPLAN têm auxiliado o Distrito Federal em vários setores e isso é inquestionável.

Entretanto, o que se verifica nestes autos é que a CODEPLAN foi contratada sem a observância das determinações legais e para fornecer programas de computador que não são por ela elaborados, mas sim adquiridos do mercado; também foi contratada para fornecer material humano que ela não dispunha, tendo que sub-contratar técnicos para prestarem os serviços que ela não podia prestar.

Em outras palavras: embora a CODEPLAN desenvolva sistemas de informática, esta não é a sua atividade principal; além disso, o objeto do contrato ora atacado nada tem a ver com as suas finalidades, tendo aquela empresa apenas desempenhado o papel de “atravessadora”, “intermediadora”; enfim, prestou uma atividade meramente comercial, somente aumentando os custos da operação, que poderia ter sido muito mais vantajosa para a Administração Pública se tivesse sido realizada após o regular processo de licitação. **NENHUM DOS PROGRAMAS DE COMPUTADOR FORNECIDOS À POLÍCIA**

## **CIVIL FOI ELABORADO OU DESENVOLVIDO PELA CODEPLAN.**

E tal circunstância foi expressamente admitida por um dos Réus desta ação, o Sr. A.S., diretor de informática da CODEPLAN (FLS. 889/890). Tais programas estão à disposição de qualquer cidadão, nas prateleiras das lojas de todo o Distrito Federal.

É preciso narrar, de maneira franca e objetiva, o que se comprovou na presente ação de improbidade, senão vejamos:

Constatou-se que a Diretoria da Polícia Civil que tomou posse no início do ano de 1999 foi alertada por sua equipe técnica no sentido de que seria necessária uma modificação dos sistemas de informática daquele órgão.

O próprio Departamento de Informática, durante os meses de março e abril de 1999, incumbiu-se de pesquisar no mercado quais empresas poderiam disponibilizar *softwares* e técnicos para procederem a esta reformulação do sistema da Polícia Civil. Alertou o Departamento de Informática que seria muito importante que a empresa a ser contratada apresentasse os certificados ISO 9001 e *MICROSOFT SOLUTION PROVIDER* (fls. 80/83).

O Resultado da consulta foi o seguinte (fl. 83):

<b>EMPRESA</b>	<b>ISO 9001</b>	<b>SOLUTION PROVIDER</b>	<b>VALOR DA PROPOSTA</b>
<b>POLITEC</b>	Sim	Sim	R\$ 196.224,00
<b>UNISYS</b>	Sim	Sim	R\$ 119.888,00
<b>TBA</b>	-----	-----	-----
<b>LUMI</b>	Não	Não	R\$ 190.000,00
<b>POLICENTRO</b>	Não	Não	R\$ 100.000,00
<b>CODEPLAN</b>	Não	Não	R\$ 168.000,00

Alguns aspectos chamam bastante a atenção nesta pesquisa de mercado.

A empresa UNISYS apresentou proposta R\$ 48.112,00 (quarenta e oito mil cento e doze reais) mais barata do que a empresa CODEPLAN, isto é, quase 30% mais barata. Não foi a proposta mais barata, pois a empresa POLICENTRO havia apresentado proposta R\$ 68.000,00 reais mais barata do que a CODEPLAN, isto é, 40% mais barata.

Entretanto, a empresa UNISYS, além de propor um preço bem mais vantajoso do que a CODEPLAN, também apresentava os certificados que as outras não apresentaram – exceto a POLITEC, a qual, entretanto, apresentou a proposta mais cara de todas – quais sejam, os certificados ISO 9001 e *MICROSOFT SOLUTION PROVIDER*, cuja posse, segundo as palavras do Diretor de Informática da Polícia Civil, era “**altamente recomendado**” (conferir fl. 81).

Sem qualquer explicação, entretanto, foi resolvido, por acordo dos Réus, que deveria ser contratada a empresa CODEPLAN.

Não se argumentou, naquela ocasião, que a CODEPLAN seria mais confiável para desenvolver um sistema para a Polícia Civil; não se explicou porque se deixaria de contratar empresas que apresentavam preços mais modestos e certificados de qualidade não ostentáveis pela CODEPLAN. Simplesmente se abandonou o curso do processo que já estava em trâmite e se resolveu contratar a CODEPLAN, sem licitação, sob o fundamento de que o artigo 24, inciso XVI, da Lei nº 8.666/93, assim o permitia.

E o que a CODEPLAN forneceu? Ela vendeu para a POLÍCIA CIVIL *softwares* que compra no mercado, isto é, que não desenvolve, e cedeu dois técnicos que não são do seu quadro, mas, sim, técnicos que ela contratou da empresa UNISYS, segundo declarou a testemunha compromissada J. W. C. S., policial civil que trabalha como analista de sistemas da sua corporação.

A empresa UNISYS, que tinha os certificados considerados altamente recomendáveis e que tinha preço bem melhor do que a CODEPLAN, não foi escolhida para prestar seus serviços e vender seus *softwares* para a Polícia Civil. Entretanto, depois de firmado o contrato entre a CODEPLAN e a Polícia Civil, **é justamente a empresa UNISYS que é contratada pela CODEPLAN para prestar os serviços requeridos pela Polícia Civil.**

Em outras palavras: a CODEPLAN nada mais é do que uma empresa intermediária, que não fabrica os produtos que vende nem possui os servidores que cede a outros órgãos. Contrata mão-de-obra no mercado livre, compra produtos neste mesmo mercado e os repassa a órgãos públicos, não sem majoração de preço, como deixou claro o próprio diretor da CODEPLAN, afirmando, apenas, que o acréscimo sobre os produtos que comercializa não ultrapassa 15% (fl. 932), como se 15% sobre o valor de um contrato não representasse nenhum prejuízo para a parte que contrata, a qual poderia adquirir, no mesmo mercado onde a CODEPLAN atua, e diretamente, os mesmos produtos e serviços.

Tais dados comprovam: 1) que a CODEPLAN não foi criada com o fim específico de prestar serviços de informática, pois, caso contrário, desenvolveria programas de computação requeridos e possuiria técnicos em seus quadros, não necessitando contratá-los no mercado; 2) que a CODEPLAN, fazendo contratos diretos com órgãos do Distrito Federal, tem impedido a livre concorrência, monopolizando um serviço que, na verdade, ela adquire no mercado e os repassa, com exclusividade, para órgãos públicos, sob um falso e ilegal argumento; 3) que os contratos firmados entre a CODEPLAN e estes órgãos, são comercialmente desvantajosos para estes, ou mais especificamente, no que ora nos interessa, para a Polícia Civil, pois, desde a fase das propostas, o seu preço era um dos mais caros; 4) que restou comprovada a improbidade administrativa alegada nestes autos, devendo ser julgada procedente a ação.

Outros aspectos, não menos ilegais, restaram sobejamente comprovados nos autos: quando da contratação da CODEPLAN pela POLÍCIA CIVIL, **não foi realizado projeto básico ou projeto executivo algum, projetos estes que são uma exigência expressa do artigo 7º, incisos I e II, c/c artigo 7º, § 2º, incisos I e II, c/c artigo 7º, § º, todos da Lei nº 8.666/93.**

Ao contrário do que entendeu o douto julgador monocrático, esta é uma das ilegalidades mais relevantes desta ação de improbidade, justamente por ser indispensável a elaboração destes projetos, devidamente aprovados pelas autoridades competentes, para que se possa não só definir com exatidão o objeto do contrato, como também para se verificar a sua correta execução.

Ao comentar o disposto no § 9º do art. 7º da Lei de Licitações, JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR, em seu “Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública”, Editora Renovar, 3ª ed., p. 75, afirma:

“**Com ou sem licitação**, o objeto da obra ou serviço a ser executado deve merecer da Administração a elaboração de projetos que o definam **com rigor**, obedecida a seqüência estabelecida nos incisos do art. 7º. A nitidez de características e especificações que descrevam e individualizem o objeto **importa não apenas à licitação, mas também ao contrato**. Logo, se se configura hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ainda assim a correta estimativa de custo da obra ou serviço e a adequada execução do correspondente contrato **não prescindirão de prévia e completa definição de seu objeto.**” (grifos nossos)

Já MARIA ADELAIDE DE C. FRANÇA, em seu “Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública”, Editora Saraiva, 1ª ed., p. 13, atesta:

“A vedação de licitação de obra ou serviço sem projeto básico aprovado, assim definido o conjunto de elementos que defina a obra ou o serviço de forma a possibilitar estimativa de custo final de prazo de execução..., deve ser observada em modalidades próprias, ou seja, **em todo serviço e obras prestados diretamente ao estado...**” (grifos nossos)

Além disso, **não se indicou, previamente, o objeto do contrato**, entabulando-se um pacto onde não se sabia quantos e quais *softwares* seriam necessários, quantos técnicos deveriam ser alocados à Polícia Civil, que tipo de programa deveria ser desenvolvido, quanto custaria cada item, enfim: nada ficou especificado, em clara afronta ao artigo 7º, § 4º, da Lei 8.666/93. Simplesmente reservou-se uma verba de mais de um milhão de reais, sem qualquer explicação para a estimativa milionária, e deixou-se que o contrato fosse sendo ‘executado’ de maneira aleatória, sem uma planilha, sem uma determinação prévia de metas a serem cumpridas. Do jeito que foi feito é como se a CODEPLAN tivesse passado a ser o próprio departamento de informática da Polícia Civil. Não cabe ficar fazendo suposições mas não há como deixar de imaginar que, se não fosse a instauração do procedimento investigatório por

parte do Ministério Público em novembro de 1999, poderia ter sido gasto todo o valor do contrato, dada a sua amplitude.

Os réus, aliás, são confessos quanto à matéria de fato representada por esta alegação do Ministério Público no sentido de que não se elaborou o necessário projeto básico – que deveria ter sido submetido à aprovação da autoridade competente – e tampouco o projeto executivo. Nenhum dos réus contestou tal assertiva, o que, por si só, já demonstra a ilegalidade da contratação.

A ausência desses projetos é mais um elemento que caracteriza a indeterminação dos serviços contratados. Não se sabe porque se estimava a despesa em torno de R\$ 500.000,00; e muito menos, porque esta despesa foi posteriormente estimada em R\$ 1.056.000,00. De onde surgiu o valor de um milhão e cinquenta e seis mil reais? Os réus não o explicam, nem tampouco os documentos obtidos.

Muito pelo contrário: no primeiro ano de contrato, isto é, em 1999, a Polícia Civil teria pago à CODEPLAN o montante de R\$ 131.240,03. Nos sete primeiros meses do ano de 2000, os valores devidos à CODEPLAN alcançaram a cifra de R\$ 68.595,50. Ora, considerando-se que o contrato se encerraria em abril de 2001, isto é, faltando apenas 10 meses depois da última apuração, qual o motivo para se majorar o contrato em quase R\$ 800.000,00? Constata-se, assim, o total descabimento do valor autorizado na celebração do contrato, fato que reforça a sua ilegalidade, por indeterminação do objeto, em clara afronta ao inciso I do artigo 55 da Lei nº 8.666/93.

Não se pode esquecer que a Polícia Civil, quando requisitada pelo Ministério Público, tinha o dever legal de remeter todo o procedimento que culminou com a contratação da CODEPLAN. No processo que foi enviado à Promotoria de Justiça não existe projeto básico nem projeto executivo, que são obrigatórios. Além disso, não consta o ofício que, depois, aparece de maneira incoerente, anacrônica, sem sentido, supostamente proveniente da Diretoria de Informática da Polícia Civil, o qual foi juntado às fls. 877/878.

O fundamento para a dispensa de licitação foi o artigo 24, inciso XVI, da Lei nº 8.666/93; entretanto, nem mesmo o douto julgador *a quo* admitiu que a CODEPLAN tivesse sido criada com a finalidade específica de prestar serviços de informática. Ocorre que esta finalidade específica é condição *sine qua non* para a dispensa, sem a qual a mesma não pode se dar. Como ficou demonstrado nos autos, e detidamente esclarecido na inicial, não foi a CODEPLAN criada para prestar serviços de informática. Sua finalidade era outra, sendo que o desenvolvimento de sistemas era apenas um meio de atingir seus objetivos.

É importante frisar o que diz o Estatuto Social da CODEPLAN, isto é:

“Art. 3º – A Companhia tem por finalidade:

I – apoiar o Governo do Distrito Federal na ação de promoção do desenvolvimento do Distrito Federal e de sua região geoeconômica;

II – apoiar outros governos e entidade públicas ou privadas, na promoção do desenvolvimento”.

É diferente, por exemplo, do que diz a lei de criação do SERPRO – Lei nº 4.516/64, onde se estatui que:

**Art. 1º** – É criado, com vinculação ao Ministério da Fazenda, o Serviço Federal de Processamento de Dados.

**Art. 2º** – O Serviço Federal de Processamento de Dados terá por objeto a execução, com exclusividade, por processos eletromecânicos ou eletrônicos, de todos os serviços de processamento de dados e tratamento de informações, necessários aos órgãos do Ministério da Fazenda; a execução de serviços congêneres que venha a contratar com outros órgãos da administração federal, estadual ou municipal; a prestação de assessoramento técnico a esses mesmos órgãos, no campo de sua especialidade.

Como se percebe, o SERPRO foi criado especificamente para prestar serviços de processamento de dados e de informática (tratamento de informações), sendo que o mesmo realmente vem desempenhando este papel, prestando serviços para órgãos públicos de todo o País e a preços melhores do que a CODEPLAN. Tanto é assim que a própria Secretaria de

Fazenda do Distrito Federal, órgão ao qual está ligada a CODEPLAN, contratou o SERPRO, ao invés da CODEPLAN, para a prestação de serviços de desenvolvimento de sistemas.

Interessante notar que a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, ao contratar o SERPRO para o desenvolvimento de sistemas, também justificou a dispensa de licitação com base no inciso XVI do artigo 24 da Lei nº 8.666/93. Ora, ou entende o DISTRITO FEDERAL que a CODEPLAN é o órgão centralizador de seus serviços de informática ou entende que é o SERPRO: dispensar a licitação, sob o argumento de exclusividade no fornecimento de serviços de informática, para duas empresas distintas e independentes entre si, revela uma profunda contradição por parte do DISTRITO FEDERAL.

Nem se argumente que, não se enquadrando na hipótese do inciso XVI, poder-se-ia justificar a dispensa de licitação pelo inciso VIII artigo 24 da Lei 8.666/93, pois, conforme já exposto na petição inicial, a CODEPLAN é uma empresa pública constituída sob a forma de uma sociedade por ações. É pessoa jurídica de direito privado. O desempenho de atividade comercial competitiva lhe é característico. A simples alegação de que ela não persegue o lucro não é suficiente para lhe alterar a natureza jurídica. A própria redação do mencionado inciso VIII limita sua aplicação “para aquisição, **por pessoa jurídica de direito público interno**”. Comentando esse dispositivo, o mestre DIÓGENES GASPARINI leciona:

“Pessoas jurídicas de direito público interno são a União, cada um dos Estados federados, o Distrito Federal, cada um dos Municípios, as autarquias e as fundações públicas. Apenas essas são prestigiadas por dita regra.”

Além disso, o próprio diretor da CODEPLAN admitiu, perante o douto julgador monocrático, que a CODEPLAN, quando atuava na qualidade de vendedora, majorava em até 15% os produtos que adquiria no mercado. Ora, isto é atividade puramente comercial, lucrativa, não importando que nome se lhe dê.

Cumprе ressaltar que os Réus trouxeram aos autos inúmeros diplomas legislativos, os quais, à exceção da Lei Distrital nº 2.610/2000, e ao contrário do que afirmaram, só vêm em socorro da tese esposada pelo Ministério Público. Entre eles, avulta em importância o que dispõe o artigo 15 do Decreto nº 17.429/96<sup>1</sup>:

“O disposto neste Decreto não afasta a responsabilidade das autoridades competentes dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, no que respeita aos aspectos administrativos das licitações”.

Ora, é notório que se houvesse a intenção de centralizar as compras na CODEPLAN não existiria tal dispositivo legal.

Assim, cumpre voltar a afirmar que **a CODEPLAN não é um ente especializado na prestação de serviços de informática** e não se enquadra no inciso XVI do artigo 24 da Lei 8.666/93.

Para a CODEPLAN, a atividade de informática é mero instrumento para a consecução da finalidade de desenvolvimento do Distrito Federal, a qual pressupõe estudos, pesquisas e catalogamento de dados sobre o território e a população do Distrito Federal.

Como já ressaltado, entre os decretos apresentados pelos Réus nas contestações, o Decreto nº 17.429, de 10.06.96, deixa claro que **não** existe a alegada centralização dos serviços de informática da Administração local na CODEPLAN. Ao contrário, o referido diploma legal noticia que todas as unidades orgânicas do Distrito Federal devem possuir seus próprios planos de informatização, com equipamentos e serviços (artigos 11, 12, 13 e 14). Logo, não há de se falar em centralização desses serviços na CODEPLAN. Nem sequer a coordenação e fiscalização desses planos de informatização cabe à CODEPLAN. Consta desse Decreto que essa atividade de coordenação cabe ao CATI – Comissão de Coordenação das Atividades de Tratamento da

---

<sup>1</sup> Este decreto “dispõe sobre o tratamento da informação nos órgãos e entidades da Administração do Distrito Federal, Direta e Indireta, a Comissão de Coordenação das Atividades de Tratamento da Informação – CATI, suas finalidades e dá outras providências.”

Informação, Órgão que **não é vinculado** à CODEPLAN, como sugerido pelos réus. O CATI é um órgão colegiado, vinculado à Secretaria de Fazenda e Planejamento, que, entre seus oito integrantes (artigo 5º), conta com a participação do Diretor-Presidente da CODEPLAN. A participação no CATI não autoriza concluir, de forma alguma, que exista uma centralização dos mencionados serviços na CODEPLAN.

Aliás, é certo que tampouco faticamente se verifica essa suposta centralização, tanto assim que há departamento de informática nos órgãos e entidades da Administração do Distrito Federal. Ora, se a CODEPLAN fosse o ente centralizador desse serviço, não haveria razão para a existência de departamentos de informática nos demais entes.

Cumpré lembrar o que ficou consignado, na inicial, isto é:

“No caso em análise, além de não estar atuando no fim específico que exige a Lei de Licitações, **a CODEPLAN compete, no mercado, com os agentes econômicos, perseguindo o lucro.** Indubitavelmente, os serviços ofertados pela CODEPLAN à Polícia Civil do Distrito Federal, referidos no objeto do contrato, entre os quais a locação de equipamentos de informática, programas e softwares, instalação e manutenção de equipamentos, constituem atividades íncitas da iniciativa privada, que restou ilicitamente alijada da possibilidade de oferecer idênticos produtos e serviços, em clara e absurda concorrência desleal, não acolhida pela ordem jurídica.

Ora, a CODEPLAN é constituída sob a forma de sociedade por ações, regida pela Lei nº 6.404, de 15.12.76, portanto, por princípio, uma sociedade mercantil, e, como tal, agindo nesse molde, persegue o lucro, tudo caracterizado aqui pelas atividades que pratica – locação de equipamentos de informática; locação de mão-de-obra, treinamento etc. –, as quais, frise-se, dissociadas da finalidade para que foi instituída.

Efetivamente, analisando a norma de exceção do inciso VIII do art. 24, cujos comentários diz aplicarem-se integralmente ao inciso XVI, MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>2</sup> afirma categoricamente:

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 6. Ed. São Paulo: Dialética, 1999, p. 235.

“Tem de reputar-se que a regra do inc. VIII apenas pode referir-se a contratações entre a Administração Direta e entidades a ela vinculadas, prestadoras de serviço público (o que abrange tanto as prestadoras de serviço público propriamente ditas como as que dão suporte à Administração Pública).

**A regra não dá guarida a contratações da Administração Pública com entidades administrativas que desempenham atividade econômica em sentido estrito”** (original sem grifo)

De outro modo não poderia ser, em face da disposição do art. 173 da Constituição Federal, parágrafo 1º, inciso I, que impõe às empresas públicas que exercem atividade econômica, como ocorre com a CODEPLAN, sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. **Se fosse possível a essas empresas públicas receber tal tipo de privilégio – não se submeter a certame licitatório –**, com supedâneo nos dispositivos em análise, **estar-se-ia ofendendo** princípio constitucional nuclear da atividade econômica, qual seja, o da **livre concorrência.**”

Também não se deve esquecer que a regra para a Administração Pública é a sujeição ao certame licitatório, quer por parte da contratante, quer por parte da contratada. A pessoa jurídica de direito público contratada precisa ter autorização legal para promover a alienação direta de seus bens, o que não ocorreu no presente caso.

Por outro lado, não se concebe, no regime jurídico dos contratos administrativos, **subordinar-se sua integralização à exclusiva proposta da contratada.** Para a formalização do instrumento contratual, o seu objeto já deve estar delineado. O que, na espécie, não se deu.

Em razão desse mesmo regime jurídico, **prevalece para a Administração a supremacia e a indisponibilidade do interesse público**, marcante em qualquer ato administrativo. Sob esse ângulo, a previsão contratual revela-se **inadmissível**, pois coloca a **contratante – Polícia Civil do DF – sob a regência da contratada.**

Além disso, a Cláusula 5, ao invés de fixar o valor do contrato, estima-o em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), violando o disposto no art. 54, § 1º

da Lei nº 8.666/93, bem como a decisão nº 1.457/96, TCDF, que determina à Administração Pública local que: “*não é admissível a realização de licitação tendo por base exclusivamente o valor estimado da despesa*”. Alertado deste vício, firmaram os Réus novo contrato, só que, desta feita, majorando o seu valor para R\$ 1.056.000,00, quando, em verdade, o instrumento de re-ratificação deveria ter sido firmado apenas para corrigir as falhas do contrato, não se entendendo o porquê da sua majoração, que, de resto, ficou totalmente inexplicada no bojo do respectivo procedimento administrativo.

O Distrito Federal trouxe aos autos, embora de maneira extemporânea, argumento relativo à aplicação da Lei nº 2.610/2000, a qual dispõe aplicar-se o disposto no artigo 24, incisos VII e XVI da Lei nº 8.666/93, ao fornecimento de produtos e serviços de informática pela CODEPLAN.

Entretanto, para o Ministério Público esta lei é completamente inconstitucional. Aliás, infelizmente a Câmara Legislativa do Distrito Federal tem se aprimorado, cada vez mais, em elaborar leis inconstitucionais. Esta lei é só mais uma e será objeto de representação em razão da sua flagrante ofensa aos princípios constitucionais da livre concorrência e do dever de licitar. Já existe, como comprovado nos autos, representação do MPjTCDF, argüindo a sua inconstitucionalidade, cuja cópia foi juntada às fls. 741/747.

## **2 DOS FUNDAMENTOS DA SENTENÇA CUJA REFORMA ORA SE BUSCA**

Passemos, agora, a tecer alguns comentários sobre os fundamentos da decisão que se pretende reformar.

Consta da sentença o seguinte, *verbis*:

“Como se vê dos depoimentos pessoais e das testemunhas, não foi possível detectar, durante a instrução processual, um efetivo prejuízo ao erário. Embora o Ministério Público insista desde a exordial e até as alegações finais na diferença existente, o preço praticado pela CODEPLAN e o preço ofertado por outras

empresas, em momento algum, foi demonstrado, e de forma cabal, como necessário, que a qualificação técnica dessas empresas fosse a mesma da CODEPLAN. Ora, o ato negocial, visto do lado da Administração, apresenta uma série de atos administrativos. Nessa ótica, que é a correta, quando o administrador recorre à exceção que permite a dispensa da licitação, está no exercício do poder discricionário. Se o art. 24, da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, enumera as hipóteses de dispensa de licitação, com a locução “é dispensável a licitação”, é certo que a conveniência e a oportunidade da prática de atos necessários à implementação e efetiva contratação, pertencem ao administrador e somente a ele. Não cabe ao Judiciário imiscuir-se no exame da conveniência e oportunidade, salvo se for demonstrada, de forma cabal, a existência de ilícito, o que nunca será impossível.

(...) Observo, por importante na matéria, que o dispositivo legal em comento apenas exige que o preço contratado seja compatível com o preço praticado no mercado. Não há referência alguma a preço inferior ao praticado no mercado. Não há também referência alguma à impossibilidade de escolha da estatal pelo melhor aparato técnico oferecido, ainda que o preço seja superior ao do mercado...

(...) Em nenhum momento, foi postulada ou produzida qualquer prova no sentido de que as empresas que tinham interesse na realização do serviço, interesse compreensível, porque econômico, tinham condições de realizar o serviço com a mesma perfeição técnica e com a segurança exigida. Ora, isso é de extrema importância, porque caso fosse feita uma tal prova, haveria motivo suficiente para a efetiva desqualificação do contrato celebrado.”

O primeiro argumento para a improcedência da ação, portanto, foi o de que não havia sido possível detectar um efetivo prejuízo ao erário.

Entretanto, as provas produzidas demonstram que houve, sim, uma diferença substancial de preço, da ordem de, no mínimo, 30%. Como já relatado, pela pesquisa de mercado elaborada pela própria POLÍCIA CIVIL, a CODEPLAN foi uma das empresas que apresentou proposta de preço mais alta, sendo que empresas que cobravam preços bem mais modestos ostentavam certificados de qualidade não disponíveis pela CODEPLAN.

Não se pode esquecer que o valor estipulado para o contrato chegava a R\$ 1.056.000,00. Ora, calculando-se a diferença apresentada pela empresa

UNISYS, de 30% a menos, poderia ter-se feito uma economia da ordem de R\$ 316.800,00 (trezentos e dezesseis mil e oitocentos reais), montante este nada desprezível.

Por outro lado, a Lei nº 8.429/92 é taxativa ao prescrever que constitui ato de improbidade administrativa dispensar, indevidamente, o processo licitatório (artigo 10, inciso VIII), enquanto o artigo 21, inciso I, da mesma lei, prescreve que, para a aplicação das sanções lá previstas não se faz necessária a efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público.

Cumprе lembrar as sábias palavras de MAZZILLI,<sup>3</sup> quando alerta que:

“O dano à moralidade administrativa está sempre presente quando a administração dispensa licitação ou concurso exigidos pela lei, e daí decorre lesividade e prejuízo (...); na dispensa de licitação, estará indevidamente abrindo mão do direito-dever de selecionar entre os melhores preços e a melhor qualidade de materiais ou de concorrentes; na violação da lei, está ferindo abertamente o princípio da moralidade administrativa.

(...)

Ora, em inúmeros casos, a Lei da Ação Popular presume a lesividade – e essas hipóteses em tudo são aplicáveis à matéria da Lei da Ação Civil Pública, quando se trate da defesa do patrimônio público. Hely Lopes Meirelles anotou: ‘Dentre os atos com presunção legal de ilegitimidade e lesividade, sujeitos à anulação pela ação popular, a mesma Lei enumera: (...)’ A esse rol se somam hoje as hipóteses do art. 10 da Lei nº 8429/92.”

Assim, embora tenha o Ministério Público comprovado, através da juntada aos autos dos levantamentos de preço feitos pela própria Polícia Civil, que houve efetivo prejuízo ao patrimônio público, em razão dos preços mais altos praticados pela CODEPLAN, o fato é que a demonstração de referido prejuízo nem se fazia necessária, já que este é presumido em razão da dispensa indevida de licitação.

---

<sup>3</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995, pp. 158/159.

O segundo fundamento da decisão monocrática foi o de que não ficara cabalmente demonstrado que a qualificação técnica das outras empresas fosse a mesma da CODEPLAN.

Ora, a demonstração da qualificação técnica somente poderia se dar com a realização do processo licitatório. Aliás, esta é uma das finalidades da licitação: escolher a proposta mais vantajosa para a Administração, vantagem essa que abarca não só o menor preço, como a qualificação técnica adequada.

Não teria o Ministério Público que investigar a qualificação de todas as prováveis interessadas em prestar serviços à Polícia Civil, até porque existem centenas de empresas de informática no mercado, sendo certo que é muito grande o interesse em contratar com a Administração Pública, não só em virtude da larga escala de produtos adquiridos, como em razão da confiabilidade financeira dos entes públicos.

Por outro lado, foram os próprios técnicos da Polícia Civil que fizeram um levantamento de mercado e afirmaram que seria necessário que as empresas portassem certificados de qualificação técnica, os quais, frise-se, não eram possuídos pela CODEPLAN.

Outro argumento irrefutável é que, embora contratada a CODEPLAN, não foram técnicos do seu quadro, mas sim da empresa UNISYS, que prestaram os serviços requeridos pela Polícia Civil. Assim, quem confiou na qualificação técnica da empresa UNISYS foram os próprios Réus, não havendo necessidade de o MINISTÉRIO PÚBLICO comprovar tal qualificação. Além disso, para revender *softwares* que adquire no mercado e que já são de todos conhecidos e por todos utilizados não é necessária qualificação técnica especial.

Assim, é totalmente descabido, *d.m.v.*, este fundamento da sentença ora atacada.

Acrescentou o nobre julgador que o administrador está no exercício do seu poder discricionário quando permite a dispensa da licitação, não cabendo ao Judiciário imiscuir-se no exame da conveniência e da oportunidade.

Mais uma vez, em que pese o brilhantismo do douto magistrado *a quo*, não tem razão.

A discricionariedade, nas hipóteses de dispensa de licitação, se circunscreve à faculdade de dispensar, ou não. Entretanto, uma vez deliberado ser oportuno e conveniente que se dispense o certame, deve o administrador verificar se a hipótese fática se subsume integralmente aos ditames da norma, ou não.

Na hipótese ora em apreço, era requisito essencial que, além de apresentar preço compatível com o mercado, a CODEPLAN tivesse sido criada com a finalidade específica de prestar serviços de informática aos diversos órgãos do Distrito Federal, o que, como já se demonstrou, não corresponde à realidade. Vale lembrar que nem mesmo o douto julgador *a quo* afirmou, em sua sentença, que a CODEPLAN possuía a finalidade específica reclamada pela norma geral de licitações.

Ainda que assim não fosse, não poderia o Administrador firmar um contrato de conteúdo indeterminado, sem a elaboração de projeto básico ou executivo, sem especificar os programas e máquinas que pretendia adquirir.

Nenhuma destas circunstâncias está inserida na competência discricionária do administrador. A ilegalidade situa-se muito distante da conveniência e oportunidade de um ato ou contrato administrativo. E, ao contrário do que asseverado na sentença, a existência do ilícito restou demonstrada de forma cabal.

Não se pode deixar de considerar que, ainda que a CODEPLAN tivesse sido criada com a finalidade específica de prestar serviços de informática – o que se discute apenas em tese –, não estaria esta finalidade vinculada à operação de compra e venda que aqui se formalizou, já que os programas de computação por ela alienados não foram por ela fabricados, mas sim comprados no mercado. A norma das licitações permite a dispensa de licitação se uma empresa pública, criada para este fim específico, vá ser contratada para desenvolver sistemas para outro órgão da Administração Pública. Não foi o que se deu neste caso, é importante repetir.

Prossegue a sentença afirmando inexistir, na lei de licitações, qualquer referência à “*impossibilidade de escolha da estatal pelo melhor aparato técnico oferecido, ainda que o preço seja superior ao do mercado*”.

Neste ponto, profundamente equivocado o raciocínio do ilustre magistrado.

A administração pública pode e deve escolher, nas contratações de obras e serviços, bem como na aquisição de bens, quando a especificidade do objeto o exigir, empresa que ofereça melhor aparato técnico. É justamente para alcançar este fim que prevê a lei a realização de licitação do tipo melhor técnica. E para se certificar que esta ou aquela empresa seja portadora da melhor qualificação técnica é que o edital de licitação deve ser levado a conhecimento público apresentando critérios objetivos para julgamento da referida capacitação.

O que não se admite é que o administrador, sem se submeter ao devido procedimento legal, dispense a licitação, contratando, por preço superior ao de mercado, uma empresa que ele julgue ter melhor capacitação técnica. Esta hipótese não só não é prevista em lei, como é expressamente vedada pela legislação aplicável à espécie.

Não era o MINISTÉRIO PÚBLICO quem deveria demonstrar que as incontáveis empresas públicas e particulares que competem no mercado da informática apresentam qualificação igual ou superior à CODEPLAN. Esta qualificação, aliada à apresentação de melhor preço, deveria ter sido objetivamente avaliada através da realização de processo licitatório.

Não é excessivo lembrar que os *softwares* fornecidos pela CODEPLAN à Polícia Civil eram programas desenvolvidos pela *Microsoft*, disponíveis em qualquer loja de informática, não se requerendo qualificação técnica para a sua comercialização. Por outro lado, a qualificação técnica humana foi oferecida pela empresa UNISYS, e não pela CODEPLAN. Tais fatos esvaziam, por completo, o argumento do nobre julgador.

### **3 ALGUMAS PROVAS JUNTADAS AOS AUTOS – COMENTÁRIOS**

**Fl. 42** – *ofício enviado em nome do réu C. M. F. J., informando que estava sendo enviado ao Ministério Público, conforme requisitado, “cópia integral do processo 052.000.799/99 que trata da contratação da Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central – CODEPLAN”.* Como se nota, este ofício parece atender à requisição do MPDFT, e lá se afirma estar enviando cópia do processo, o que pressupõe que todo e qualquer documento relativo à contratação da CODEPLAN pela Polícia Civil estaria inserido no interior do processo. E, lendo o seu inteiro teor, nota-se que o mesmo não contém projeto básico ou executivo, assim como comprovam-se diversas outras nuances ilícitas com relação ao contrato.

**Fl. 44** – *a primeira página do processo que culminou com a elaboração do contrato atacado nestes autos já encaminha o pedido de compra nº 01/99, referente à contratação da CODEPLAN. A segunda consiste em ofício do Diretor da CODEPLAN, Réu nesta ação, datado de 11/03/99, onde o mesmo oferece seus serviços, afirmando ter firmado acordo com a TBA e a Computer Association, e asseverando que a CODEPLAN havia se tornado fornecedor exclusivo para o Governo do Distrito Federal.* No nosso entender, só este ofício já demonstraria uma verdadeira improbidade, pois a CODEPLAN firma contratos com empresas privadas, na qualidade de intermediária (isto é, ela compra para revender), e, depois, impõe-se como fornecedora exclusiva. Percebe-se, ainda, que o processo de contratação iniciou-se por iniciativa da CODEPLAN, e não da Polícia Civil, como deveria dizer a lógica.

**Fls. 47/48** – *proposta de contratação da CODEPLAN sem qualquer menção a projeto básico ou a projeto executivo.*

**Fls. 49/50** – *trata de uma proposta de compra de softwares (todos encontráveis no mercado) “conforme reunião de 9/4/99”*

**Fl. 52** – **(notar que todo o processo relativo à contratação da CODEPLAN é numerado, sendo que o estranho ofício de fl. 877/878 não**

**tem numeração alguma**). Nesta página já existe “projeção orçamentária” sem explicação alguma, sem especificação de valor relativo a produtos ou serviços, sem informação alguma de fonte de consulta, enfim, totalmente aleatório.

**Fls. 56/57** – Parecer do réu S. C. onde se noticia que o procedimento de contratação teria se iniciado a partir do ofício circular de 11/03/99, do presidente da CODEPLAN, encaminhado ao diretor da Polícia Civil. Isto é: não se fala em “bug do milênio”, nem em necessidade da Polícia Civil. O processo foi provocado pela CODEPLAN, que anunciava o seu vantajoso acordo com empresas particulares e oferecia seus serviços. Neste parecer também releva o fato de que o réu relata o que consta do processo e também não faz menção alguma a projeto básico ou executivo.

**Fls. 62/67** – Contrato firmado entre a CODEPLAN e a Polícia Civil. Notar que o contrato foi assinado em 28/04/1999 e, portanto, anteriormente ao parecer do réu C., que é de 05/05/1999. Tal fato só corrobora nosso entendimento no sentido de que a decisão de contratar já havia sido tomada, independentemente de qualquer formalidade.

**Fls. 68/69** – depois de formalizado o contrato é que a CODEPLAN vem dizer os preços que ela pratica. Os preços sequer foram discutidos antes da assinatura do contrato.

**Fls. 80/83** – ficou completamente sem explicação como é que este ofício, datado de 19/04/1999, foi juntado a um processo – que é um conjunto seqüencial de atos, que pressupõem uma ordem cronológica – onde já havia decisões e ordens de serviço datadas de junho de 1999. Este ofício constituía a folha nº 37 do processo 052.000.799/99. Estranhamente apenas de fl. 35 em diante é que se tem uma numeração mecânica. As folhas anteriores recebem numeração à caneta e vem seguindo uma ordem crescente de data até que chega a folha 37, que apresenta ofício de data anterior à celebração do contrato.

Além disso, este ofício é a prova mais importante do arbítrio dos Réus, os quais simplesmente ignoraram o levantamento feito pela equipe de informática da Polícia Civil, conforme já mencionado.

**Fls. 96/97** – Ofício do Diretor de Informática onde, pela primeira vez no processo que culminou com a contratação, e depois de já contratada a CODEPLAN, é que se fala em “bug do milênio”, e isto já em 24 de maio de 1999.

**Fls. 103/104** – *ofício, do Diretor de Informática, dando conta que servidores lotados no núcleo de informática da Polícia Civil estavam cedidos a outros órgãos, inclusive para a CODEPLAN.* O detalhe que não pode passar despercebido é que este ofício, datado de 14 de junho de 1999, apresenta na parte de baixo da folha, o carimbo onde consta o número de outro processo, como se aquela fosse a folha nº 6 deste outro processo; este número foi riscado, apondo-se outro carimbo. E isto ocorre em todas as folhas posteriores, até a folha de nº 108.

**Fls. 122/123** – parecer de 28/09/99 onde, entre outras observações, diz-se que o TCDF não aceita contatos com valor estimado, devendo se determinar o valor total do contrato.

**Fls. 274/275** – em 03 de janeiro de 2000 é feita a re-ratificação do contrato, que continua completamente genérico, e sem explicação alguma, aumenta-se o seu valor de R\$ 500.000,00 para R\$ 1.056.000,00.

**Fls. 319/320** – em outro processo administrativo são juntadas provas de regularidade da CODEPLAN perante o FGTS e a Receita Federal, todas posteriores à celebração do contato. No bojo do processo que culminou com a contratação sequer se aventou essa necessidade, apesar do que exige a Lei nº 8.666/93.

**Fl. 330** – *mostra o pagamento de R\$ 18.433,00, relativo à alocação de recursos humanos referente ao mês de julho de 1999.*

**Fl. 350** – *mostra o pagamento de mais R\$ 1.555,00, relativo à alocação de recursos humanos referente ao mês de julho de 1999.*

**Fl. 351** – *mostra o pagamento de R\$ 18.433,00, relativo à alocação de recursos humanos referente ao mês de agosto de 1999.*

**Fl. 357** – *mostra o pagamento de mais R\$ 1.555,00, relativo à alocação de recursos humanos referente ao mês de agosto de 1999.*

*Fl. 358 – mostra o pagamento de R\$ 1.555,00, relativo à alocação de recursos humanos referente ao mês de setembro de 1999.*

*Fl. 363 – mostra o pagamento de mais R\$ 18.433,00, relativo à alocação de recursos humanos referente ao mês de setembro de 1999.*

*Fl. 367 – mostra o pagamento de R\$ 18.433,00, relativo à alocação de recursos humanos referente ao mês de outubro de 1999.*

*Fl. 373 – mostra o pagamento de R\$ 18.433,00, relativo à alocação de recursos humanos referente ao mês de novembro de 1999.*

Todos estes pagamentos vinham sendo demonstrados, embora o termo “alocação de recursos humanos” não especifique qual o tipo de serviço prestado. Entretanto, sem outra explicação alguma, encontramos, logo à frente, notas de empenho totalmente sem especificação do tipo de serviço a ser prestado. Assim:

**Fl. 378** – Nota de empenho no valor de R\$ 40.437,00, referente a “despesas com serviços de processamento de dados” – Não dá para saber do que se trata.

**Fl. 379** – nota de empenho no valor de R\$ 6.528,00, referente a “desenvolvimento de sistema” – idem

**Fls. 380 a 383** – valores aleatórios, referentes a “prestação de serviço de informática”, objeto, portanto, totalmente indeterminado, sendo todos estes gastos não individualizados referentes ao mês de dezembro de 1999, cumprido observar que, à **fl. 400**, encontra-se comprovante de pagamento de R\$ 18.433,00, relativo à alocação de recursos humanos referente ao mês de dezembro de 1999.

**Fls. 405/408** – como se infere de sua leitura, nos meses de novembro e dezembro gastou-se mais R\$ 22.456,33, sem explicação alguma.

**Fls. 449/450** – demonstrativo trazido aos autos pelos Réus. Fica claro que, no ano de 1999, dos R\$ 131.240,03 gastos, R\$ 114.063,00, isto é 87% do valor total, foram destinados à “alocação de recursos humanos para serviços de informática e para desenvolvimento de sistemas de ocorrências policiais”.

Como ficou comprovado, esta alocação foi terceirizada, isto é, não era feita diretamente da CODEPLAN, mas sim através da empresa UNISYS, que, se tivesse contratado diretamente com a Polícia Civil teria proporcionado que esta instituição fizesse uma economia de quase 30%!

**Fl. 451** – releva anotar que no expediente intitulado “Demonstrativo dos serviços prestados e produtos adquiridos – Contrato nº 10/1999” – PCDF, consta a seguinte informação:

“Com o conseqüente avanço da tecnologia de transmissão de dados e a real necessidade da PCDF em assegurar a absorção desta realidade do mundo da informação em tempo real, fez-se necessário a contratação de um profissional em Engenharia de Rede de Dados e dois profissionais em Análise de Sistema, todos com total conhecimento em suas respectivas áreas. Estes profissionais além de completo domínio no que é proposto terão também como finalidade a transferência, com maior rapidez e segurança, de seus conhecimentos para os servidores da divisão de Informática. Após várias análises no mercado do DF, foi contratado o Engenheiro de Redes de Dados Hiel Van Der Broecke Neto e os Consultores Luís Otávio da Silva Costa e Glauco César de Castro,...”

Tal “demonstrativo” deixa claro que os técnicos foram recrutados no mercado, sequer tendo sido indicados pela CODEPLAN. Ora, se assim o foi, qual a necessidade de eles prestarem serviços à Polícia Civil através da CODEPLAN? Para o MINISTÉRIO PÚBLICO, isto foi só uma maneira de burlar a lei de licitações, fazendo da CODEPLAN uma empresa intermediária, cuja única participação foi conferir uma aparência de legalidade a uma contratação direta de mão-de-obra, e portanto, de serviço, no mercado, e sem licitação.

**Fls. 598/600** – No parecer do Distrito Federal percebe-se que o seu principal fundamento para concordar com a dispensa de licitação foi o de que teria ficado provado que a CODEPLAN praticava preços inferiores aos do mercado. Ora, nem mesmo os réus afirmaram isto, sendo que o levantamento feito pela divisão de informática da Polícia Civil demonstrou o inverso, existindo empresa, a princípio mais qualificada que a CODEPLAN, que cobrava quase um terço menos!

**Fl. 756** – não pode o MINISTÉRIO PÚBLICO deixar de chamar a atenção para esta relação, para que este douto juízo possa constatar como tem se constituído o quadro funcional da CODEPLAN; provavelmente por isso, quando ela precisa fornecer serviços de informática tem de contratá-los no mercado.

**Fls. 758/764** – cópia do contrato de prestação de serviços feito entre a secretaria de Fazenda do Distrito Federal e o SERPRO, sendo que foi celebrado com dispensa de licitação sob o mesmo argumento utilizado para a dispensa da CODEPLAN. Este fato, aliado ao depoimento do presidente da CODEPLAN no sentido de que o SERPRO presta o mesmo tipo de serviço que a CODEPLAN, faz supor que, pelo menos entre estes dois órgãos poderia haver uma disputa salutar de preços para ver qual era o mais vantajoso para a Polícia Civil.

**Fl. 771** – A CODEPLAN, em 05/03/2000, informa que não tem mais provas a produzir. Depois, à **fl. 779**, em 29 de março, vem juntar cópia de sentença, a qual, entretanto, deve ser desentranhada dos autos, ante a ocorrência de preclusão.

**Fls. 812/814** – mostra os inúmeros contratos estabelecidos pelo SERPRO com diversos órgãos federais, estaduais e municipais, sendo certo que, comparando os preços praticados pelo SERPRO com os anunciados pela CODEPLAN, nota-se que vários dos *softwares* revendidos pelo SERPRO o são por preço inferior que os da CODEPLAN.

**Fl. 877/878** – o estranho documento tem de ser desentranhado dos autos, já que precluso o momento, pois, como se nota da certidão de fls. **778**, transcorreram o prazo para que os Réus D.B., A.S. e F.M se manifestassem acerca da intenção de produzirem mais provas, entre elas, de juntarem documentos. Além disso, este documento, por si só, apresenta problemas, já que não foi juntado aos autos do processo de contratação da CODEPLAN; apresenta conteúdo antagônico a outro, de data posterior, supostamente lavrado pela mesma pessoa; e, finalmente, sua contradição não foi explicada, pelo menos de forma satisfatória, pelo seu próprio autor, conforme se depreende de seu

depoimento perante este douto Juízo. O que é certo é que, se o documento não tivesse sido ocultado do Ministério Público, ou alternativa pior, teria o diretor de informática também sido arrolado como réu nesta ação de improbidade.

#### 4 DOS DEPOIMENTOS E TESTEMUNHOS

S. T. C. (**fl. 884/885**) afirma ter sido, “de certa forma” responsável pelo contrato ora atacado; diz que a finalidade da CODEPLAN é a de “realizar estudos de caráter estatístico para o Distrito Federal, bem como a prestação de serviços de informática aos órgãos do Distrito Federal”; prossegue afirmando que o parecer do setor de informática não era “vinculativo”, mas apenas uma recomendação, entendendo ele que a proposta da CODEPLAN era mais vantajosa, afirmando que isso não ocorria com as outras empresas, já que “uma ou outra fornecia um ou outro item, e não a totalidade”; afirmou, ainda, que a diferença de preço, como indicado às fls. 83, era “sem expressão” porque o procedimento licitatório “faria com que o diferencial se diluísse”; acrescentou que “provavelmente teria sido elaborado um projeto básico, porque essa modalidade de contratação exige o projeto básico”.

C. M. F. J. (**fl. 886/887**) afirma que era uma das pessoas que tinha poder de decisão para a contratação da CODEPLAN; após ratificar que entendia que deveria ter sido dispensada a licitação, diz que acredita que a divisão de informática tenha feito levantamento de preços, e que o parecer da informática tem sido sempre decisivo; após mostrar desconhecimento acerca de diversas questões levantadas pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, o Réu afirma que apenas tomou conhecimento da exigência de um projeto básico após o ajuizamento da ação; a partir daí procurou se justificar dizendo que não existia um documento com esse nome de projeto básico, mas que as especificações se encontram no “contexto do processos”.

F.S.M. (**fl. 888**) afirma que a CODEPLAN “como empresa busca a realização de resultados positivos em seu balanço”; apesar disso, diz não saber se os *softwares* são fornecidos pelo preço praticado no mercado, não sabendo, sequer, se eles são desenvolvidos pela própria CODEPLAN; admite que firmou o contrato na qualidade de diretor administrativo da CODEPLAN.

A.S. (fls. 889/890), na qualidade de diretor de informática da CODEPLAN, firmou o contrato com a Polícia Civil; apesar disso, não sabe dizer se a informática é atividade-fim ou atividade-meio da CODEPLAN; afirmou que a CODEPLAN não desenvolve os *softwares* indicados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, que eram justamente os que tinham sido alienados à Polícia Civil; não soube indicar o nome das empresas de onde a CODEPLAN adquire os *softwares*; afirma, ainda, que o serviço mais importante prestado pela CODEPLAN é a folha de pagamento do pessoal do GDF.

L.R.B. (fl. 930), diretor da Polícia Civil, afirmou que contratou a CODEPLAN porque a sua assessoria afirmou que seria possível; não sabe informar detalhe algum sobre contrato nem as circunstâncias que o cercam; lembra que existem quatro servidores da Polícia Civil cedidos à CODEPLAN.

D.B.R. (fls. 932/933), diretor da CODEPLAN, afirmou que hoje, “nenhuma empresa que se preze” desenvolve *softwares*, e, por isso, a CODEPLAN também não os desenvolve, apenas “customiza” os programas; afirmou o diretor que outras empresas prestam o mesmo tipo de serviço, consignando, entretanto, que o contrato com a CODEPLAN é sempre mais vantajoso; afirmou que cerca de seis funcionários da CODEPLAN teriam sido deslocados para a Polícia Civil “com o objetivo de desenvolver e adequar sistemas”, sendo que, destes, segundo o Réu, alguns seriam da CODEPLAN e outros seriam terceirizados de empresas privadas; asseverou que a CODEPLAN não visava lucro, aplicando apenas uma “taxa de sobrevivência”, que seria da ordem de 15%; afirmou, ainda, que o SERPRO e todas as estatais da área realizam os mesmos serviços que a CODEPLAN, “inclusive customização”; asseverou, ainda, que a folha de pagamento para o GDF representaria somente cerca de 8% das atividades da CODEPLAN.

S.C.C. (fl. 934), testemunha arrolada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, não compromissada por ser o chefe do núcleo de informática da Polícia Civil. Inicialmente, afirmou que havia aconselhado a contratação da CODEPLAN, deixando claro que a sua opção baseava-se precipuamente no fato de que, no seu entendimento, poderia haver dispensa de licitação para a sua contratação, o que era bastante conveniente na medida em que a testemunha entendia que, caso fosse

realizado processo licitatório, poderia não haver tempo suficiente para a correção dos problemas da área de informática da Polícia Civil antes do chamado “bug do milênio”; afirmou que a CODEPLAN teria apresentado um “projeto de qualidades técnicas acima da maioria”; acrescentou que outras empresas poderiam ter feito o serviço realizado pela CODEPLAN, mas “como já disse, a questão era o tempo necessário para o trabalho e implementação do sistema”, afirmando, estranhamente, que “os melhores profissionais entrevistados, na fase anterior à contratação, foram os da Codeplan, inequivocamente”; acrescentou que haviam sido consultadas várias empresas, sendo que o preço apresentado pela CODEPLAN não era “nem o mais alto nem o mais baixo”; acrescentou que apenas dois funcionários da CODEPLAN trabalharam em conjunto com a Polícia Civil na instalação do sistema, não sabendo informar se eles eram lotados na CODEPLAN, ou terceirizados; externou seu entendimento no sentido de que todas as informações sobre a necessidade da Polícia Civil foram fornecidas, embora não em um documento sob a “rubrica” de projeto básico; o diretor reconheceu a sua assinatura na folha nº 81 dos autos, enfatizando que as recomendações que havia feito tinham em vista um possível processo licitatório, entendendo que as recomendações lá contidas não eram necessárias quando foi o caso de dispensa de licitação, já que havia a possibilidade de entrevistar os funcionários; asseverou que a recomendação de fl. 81 tinha como principal objetivo afastar a possibilidade de contratação de uma empresa aventureira; com relação às contradições existentes entre o documento de fl. 81 e aquele que foi sonogado ao MINISTÉRIO PÚBLICO e depois juntado aos autos às fls. 877/878, datado de 26 de março, asseverou a testemunha que a diferença de conteúdo deveria ser debitada à sua “falta de experiência administrativa”, já que sempre desempenhou atividades típicas de delegado de polícia; acrescentou que a cifra de R\$ 500.000,00 estimada por ele advinha do “conhecimento que tinha”; asseverou acreditar que “o valor de R\$ 1.056.000,00 fosse produto de uma estimativa, considerando o contrato em si, como já fora executado e não como valor disponível para o ano seguinte”; recordou-se do memorando de fls. 103/104, dizendo que o fato da cessão de servidor da informática da Polícia Civil, convidado para trabalhar na CODEPLAN, estava ligada a tal memorando; depois de tecer algumas considerações sobre segurança de código fonte e registro, asseverou (embora tenha ficado consignado de forma errada no termo) que desde o começo havia ficado acertado que, em qualquer circunstância, o Código Fonte e os registros ficariam na posse da Polícia Civil.

J.W.C.S. (fl. 936), principal testemunha, única compromissada, agente da Polícia Civil que trabalha como analista de sistema de sua corporação. Afirmou que era necessário contratar uma empresa para o desenvolvimento de um sistema que superasse a questão do “bug do milênio”; acrescentou que a opinião era a de que a empresa que fosse executar os serviços deveria deter os certificados ISO 9002 e MICROSOFT SOLUTION PROVIDER; afirmou que não sabia informar porque a CODEPLAN fora contratada, embora elogie o resultado final do produto desenvolvido por esta empresa; asseverou que dois funcionários da CODEPLAN haviam sido alocados para implementar o projeto, afirmando que ambos os funcionários eram terceirizados da empresa UNISYS.

## CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, requerem os signatários, seja dado provimento ao presente recurso de Apelação, reformando-se a d. sentença monocrática, para se julgar a procedente a ação civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa ora sob análise, nos termos dos pedidos deduzidos na inicial.

P. Deferimento

Brasília-DF, 23 de maio de 2002.

ALESSANDRA ELIAS DE QUEIROGA  
Promotora de Justiça

VETUVAL MARTINS VASCONCELOS  
Promotor de Justiça

LIBÂNIO ALVES RODRIGUES  
Promotor de Justiça

IVALDO GONÇALVES LEMOS JÚNIOR  
Promotor de Justiça