



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00131/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109086/2020-05

INTERESSADOS: CTIS TECNOLOGIA S.A

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: 1. Direito Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização de Empresa. 3. Suposta participação da CTIS Tecnologia S/A no esquema montado para fraudar o ato licitatório de definição do preço-base do Enade 2015, inflacionando os orçamentos para beneficiar a empresa RR Donnelley. 4. Conjunto probatório dos autos não suficiente para justificar a imputação dos atos ilícitos sugeridos pela Comissão Processante. 5. Princípios do *in dubio pro reo* e da presunção de inocência, aplicados subsidiariamente ao PAR. 6. Recomendação de absolvição da pessoa jurídica indiciada CTIS Tecnologia S/A e de arquivamento do Processo Administrativo de Responsabilização de Empresa. 7. Pela discordância, em sua totalidade, das sugestões postas no Relatório Final da Comissão Processante.

Senhor Coordenador-Geral da Matéria de Controle e Sanção,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União – CGU, em face da pessoa jurídica CTIS TECNOLOGIA S/A, CNPJ nº 01.644731/0001-32.

2. Os fatos objeto de apuração no presente PAR, bem como as circunstâncias a eles conexas, foram delineados a partir de Investigação Preliminar Sumária, deflagrada com a finalidade de apurar as condutas das empresas RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58), subsidiária da empresa norte-americana RR Donnelley Holdings B.V., e Valid Soluções S.A (CNPJ 33.113.309/0001-47), relacionadas a serviços de impressão gráfica contratados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, entidade da Administração Indireta vinculada ao Ministério da Educação.

3. A participação da CTIS TECNOLOGIA S/A nos fatos se deu na contratação de serviços para a impressão gráfica do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade, no ano de 2015, em que o Inep contratou a empresa RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (62.004.395/0001-58), no valor de R\$ 12.151.999,95.

4. Segundo as investigações, a CTIS participou do esquema montado de modo a fraudar o ato licitatório de definição do preço-base, inflacionando os orçamentos do Enade 2015 para beneficiar a empresa RR Donnelley.

5. Instaurado o PAR sob análise, por meio da Portaria CGU nº 2.618, de 05/11/2020, publicada no Diário Oficial da União nº 212, seção nº 2, página nº 43, de 06/11/2020, a CPAR lavrou o termo de indicição em 12/03/2021 (SEI 1864454), por entender que a empresa CTIS TECNOLOGIA S/A participou de esquema montado objetivando fraudar o ato licitatório de definição do preço-base no certame do ENADE 2015, inflacionando seus orçamentos, incorrendo na conduta prevista no art. 5º, inc. IV, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 12.846/2013 e no Art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93.
6. Na sequência, a CPAR promoveu a intimação da empresa acerca da instauração do PAR, dando-lhe ciência do termo de indicição e concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa e ainda especificação de eventual prova a produzir.
7. Em 08/08/2021, a Comissão Processante deliberou (SEI 1901218) pela juntada dos papéis de trabalho relativos à Nota Técnica 1416 (SEI nº 1900748, 1900812 e 1900843), Nota Técnica 1625 e Anexo (SEI 1900664) e Nota Técnica 459 e anexo (1900675), a fim de complementar a instrução do presente processo.
8. Haja vista a deliberação supra, o Colegiado decidiu reabrir o prazo de trinta dias para a apresentação da defesa, previsto no art. 16 da IN 13/2019.
9. Tempestivamente, a empresa CTIS TECNOLOGIA S/A apresentou, em 10/05/2021, defesa escrita (SEI 1943053) acompanhada de diversos documentos, os quais foram devidamente analisados pela CPAR.
10. Em 06/07/2021 (SEI 2016276), a CPAR deliberou por solicitar à defendente o detalhamento das provas mencionadas na peça defensiva (SEI 1943053); conceder o prazo adicional de 10 (dez) dias para a competente emenda da exordial; promover, via link de acesso os documentos disponibilizados pela SEC (Norte-Americana); e juntar aos autos o processo nº 00190.103703/2021-31 (SEI 2015878) contendo informações enviadas pela Receita Federal do Brasil e pelo INEP.
11. Em 16/07/2021, a empresa apresentou Petição de Emenda à inicial, solicitando a produção de prova de natureza pericial (SEI 2031934).
12. Em 06/10/2021, foi elaborado o Relatório Final (SEI 2128718). A CPAR manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação das penas de multa, no valor de R\$ 10.586.808,64, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 por participar de esquema montado objetivando fraudar o ato licitatório de definição do preço-base no certame do ENADE 2015, inflacionando seus orçamentos, incorrendo na conduta prevista no art. 5º, inc. IV, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 12.846/2013 e no Art. 7º da Lei nº 10.520.
13. A autoridade instauradora, por meio de despacho, datado de 06/10/2021, tomou ciência do Relatório Final e determinou a intimação da pessoa jurídica processada para, querendo, apresentar manifestação aos termos do Relatório Final (SEI 2131201).
14. Assim, devidamente intimada pela COREP, conforme e-mail datado de 14/10/2021 (SEI 2140375), para manifestação no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa nº 13/2019, a empresa CTIS TECNOLOGIA S/A apresentou a petição SEI 2154246 em 25/10/2021.
15. Na sequência, por meio do Despacho DIREP (SEI 2154247), de 25/10/2021, a Corregedoria-Geral da União elaborou a Nota Técnica nº 129/2022/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2253272) e concluiu pela regularidade do PAR, e entendendo que foi observado o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância do contraditório e da ampla defesa, enquanto resultados do devido processo legal, bem como que não se verificou a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a comissão de PAR, ou seja, que as

informações trazidas não foram suficientes a afastar as irregularidades apontadas pela Comissão.

16. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 2266549) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, para fins de julgamento.

17. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. NÃO ACOLHIMENTO. PRELIMINAR QUE SE CONFUNDE COM O MÉRITO.

18. A defesa da indiciada alega que "*não esteve de nenhum modo envolvida no processo de renovação do aludido contrato*". Para tanto, argumenta que não apresentou orçamento no âmbito da pesquisa de preços realizada pelo INEP em 2016, a qual subsidiou a decisão sobre a renovação ou não do contrato com a RR Donnelley.

19. Afirma, ainda, que a indiciada participou, tão somente, da pesquisa de preços conduzida em junho de 2015 a qual serviu de referência ao orçamento do Pregão Eletrônico 12/2015. Argumenta, portanto, que, haja vista a realização de nova pesquisa de preços em 2016, a qual teve o escopo específico de fundamentar a decisão sobre a renovação do contrato com a RR Donnelley, estaria afastada sua legitimidade passiva no processo em questão.

20. No entanto, observa-se a existência de uma confusão entre a preliminar de ilegitimidade passiva e o mérito do presente PAR, tendo em vista que definir ou não a legitimidade da indiciada implica, necessariamente, determinar se houve ou não a prática dos atos ilícitos apontados pela Comissão Processante.

21. Portanto, sugere-se a rejeição da presente preliminar, considerando que a questão está intrinsecamente relacionada ao mérito, o qual será tratado a seguir.

II.2. MÉRITO

II.2.1. FRAUDE AO CARÁTER COMPETITIVO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS.

22. No Termo de Indicação, a Comissão Processante apontou que, "*ao apresentar proposta de orçamento junto ao INEP, a pedido da RR Donnelley, fraudou, mediante combinação o caráter competitivo de procedimento licitatório público, estando estabelecida a materialidade e autoria do ato lesivo previsto no art. 5º, IV, alínea "a", da Lei nº 12.846/2013*".

23. Para tanto, a CPAR baseou o seu entendimento nas seguintes trocas de mensagens:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

24. Ainda, a CPAR discorre que, no dia seguinte à conversa acima, "*Garrau envia mensagem para Wendell Sales, representante da empresa CTIS, solicitando que a empresa encaminhasse seu orçamento, seguindo as orientações contidas em arquivo gravado em um pen drive (NT 1625, pg 09), a saber*":

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

25. Ou seja, o ponto central concebido como prova pela CPAR foi o referido diálogo, que comprovaria que Amilton Garrau, como representante da RR Donnelley, teria entregado um *pen drive* a Wendell Sales, representante da CTIS, contendo o orçamento a ser entregue pela CTIS, na pesquisa de preços do Pregão INEP nº 24/2015. Tal atitude teria sido tomada por Garrau a pedido de Antônio de Melo Santos, à época Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, Aquisições e Convênios do INEP.

26. A defesa da indiciada, por sua vez, argumentou que o conteúdo da mensagem trazida aos autos não permite descartar que os funcionários estivessem discutindo qualquer outro assunto de interesse das duas empresas, além do que não haveria, nos autos, qualquer evidência do conteúdo do *pen drive*. Alega, portanto, que embasar a condenação da pessoa jurídica em meras ilações é uma afronta ao princípio constitucional da presunção de inocência.

27. Analisando os argumentos e contra-argumentos, entendo que merecem razão as alegações da defesa da indiciada.

28. Conforme já afirmado, a Comissão Processante aponta a mensagem entre Garrau e Wendell, cujo conteúdo refere-se, tão somente, a um *pen drive* que precisa ser entregue, como prova indiciária que comprovaria o ilícito. Em uma interpretação que vai além a literalidade da mensagem, a CPAR presumiu que houve ajuste na elaboração das propostas da pesquisa de preço do Pregão 12/2015, afirmando que Garrau solicitou que a CTIS encaminhasse seu orçamento, conforme as orientações contidas em um *pen drive*.

29. Com todo respeito ao entendimento da CPAR, simplesmente com base no teor da mensagem, não se pode retirar qualquer conclusão concreta sobre o conteúdo do *pendrive*. Com efeito, apesar de suspeita a concatenação de atos no decorrer do tempo, não se pode asseverar, sem sombra de dúvidas, que o conteúdo do *pendrive* abrigue a proposta da CTIS.

30. A frase dita pelo representante da *RR Donnelley*, para o representante da CTIS, foi a seguinte: [REDACTED] Mais uma vez com todo respeito ao entendimento da CPAR, não se pode concluir de forma cristalina, transparente e com total

certeza e segurança que a solicitação foi para a entrega do orçamento por parte da CTIS. A conclusão nesse sentido é mais temerária ainda quando não se aponta quem seria um elemento essencial no diálogo: a personagem [REDACTED]. Sem a decifração sobre quem seja [REDACTED], torna-se mais difícil ainda asseverar, com certeza, que uma coisa tem ligação com outra.

31. Acrescente-se também que não há, nos autos, o conteúdo do *pen drive*, o que é mais uma razão para não se autorizar a presunção absoluta de que houve ajuste para a apresentação de propostas comerciais.

32. Portanto, em nossa visão, respeitosamente divergente da CPAR, a presunção defendida não é possível, justamente por se tratar de uma presunção e não de prova, pois o indício não foi reforçado por mais indícios contundentes. Deve-se lembrar do caráter sancionatório do Processo Administrativo de Responsabilização, o que traz ao intérprete o dever de obediência a critérios mais rígidos para a apreciação da prova. Dentre os critérios mais rígidos está a diferenciação entre indício e presunção. Vejamos um trecho da doutrina de Guilherme Nucci sobre a presunção no âmbito do processo penal:

Diferença entre indício e presunção: esta última não é meio de prova válido, pois constitui uma mera opinião baseada numa suposição ou numa suspeita. É um simples processo dedutivo. [...] as presunções apenas impregnam de singelas probabilidades e não podem dar margem à condenação (Código de Processo Penal, v. I, p. 349-350)

(In: NUCCI, Guilherme de Souza. Código de Processo Penal Comentado. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 523).

33. Portanto, no presente caso, o que a Comissão Processante apontou no Termo de Indiciação e no Relatório Final, a nosso sentir, são apenas presunções e suposições que não se prestam a consubstanciar a aplicação da penalidade à indiciada, por falta de outros indícios confirmatórios suficientes. Ainda que se fale em indícios, as mensagens trocadas entre Garrau e Antônio e entre Garrau e Wendell constituem um indício isolado que também não seria suficiente para ensejar a sanção, tendo em vista que, para que os indícios sejam levados em consideração, não podem ser contrariados por contraindícios ou por prova direta, na forma decidida pelo Supremo Tribunal Federal no HC 97.781/PR.

34. No caso, há contraindícios, que serão abordados no próximo tópico e que levam a concluir pela ausência denexo causal entre o eventual dano suportado pela Administração e o ato da CTIS.

35. Sendo assim, pelos motivos supracitados, sugere-se a absolvição da indiciada quanto à infração de fraude ao procedimento licitatório por insuficiência de provas.

II.2.2. FRAUDE AO ATO LICITATÓRIO. AUMENTO NO PREÇO-BASE DO ENADE 2015. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL.

36. No Termo de Indiciação, a CPAR apontou que, "ao apresentar proposta de orçamento inflacionada, de modo a beneficiar a empresa RR Donnelley, fraudou o ato licitatório de definição do preço-base do ENADE 2015, estando estabelecida a materialidade e autoria do ato ilícito previsto no Art. 5º, IV, alínea "b", da Lei nº 12.846/2013, sendo-lhe possível a aplicação da sanção de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória". A Comissão também apontou que o suposto aumento no preço-base do Enade 2015 favoreceu a RR Donnelley Editora Gráfica Ltda na renovação do contrato nº 24/2015, de prestação de serviços gráficos para o Enade 2015. Nesse ponto, destacou que, à época da 1ª renovação, a empresa Thomas Greg & Sons do Brasil apresentou cotação 5,4% abaixo do praticado pelo RR Donnelley, mas, ainda assim, o valor foi desconsiderado pelo Inep.

37. A defesa, por sua vez, alega o simples fato de que a proposta apresentada pela empresa tenha sido a mais elevada entre as 4 propostas enviadas ao órgão licitante não é suficiente para comprovar o suposto sobrepreço. A defesa argumenta, ainda, que imputar responsabilidade à CTIS pela renovação do contrato da RR Donnelley pelo Inep, em 2016, é descabida, considerando, principalmente, que a indiciada sequer apresentou orçamento no âmbito da pesquisa de preços

para a renovação do contrato, realizada pelo INEP em 2016.

38. Portanto, deve-se ter em mente que há dois fatos independentes entre si, cuja independência deve ser enfatizada. Primeiramente, a proposta da CTIS não se deu na licitação propriamente dita (na fase externa), mas deu-se na fase interna da licitação, mais precisamente na pesquisa de preços, anterior ao lançamento do Pregão nº 24/2015 na praça. Portanto, não há que se falar em "proposta de cobertura" como usualmente se verifica em concluídos apurados em licitações, não obstante não negarmos também ser possível haver conclusão em uma mera pesquisa de preços.

39. Em segundo lugar, é necessário ressaltar que não houve participação da CTIS na prorrogação do contrato propriamente dita. A prorrogação do contrato, de cuja licitação a CTIS nem sequer participou, foi realizada um ano após a celebração do contrato. Frise-se, também, que a CTIS não participou dos atos de prorrogação.

40. Portanto, imputar um prejuízo suportado pela Administração em razão de uma proposta com sobrepreço por parte da CTIS, com todo o respeito, é um exagero. No meio do caminho entre a realização da pesquisa de preços, divulgação do edital, assinatura do Contrato nº 24/2015 e a sua prorrogação havia mecanismos de que a Administração dispunha para evitar eventuais prejuízos decorrentes de eventual sobrepreço pelos participantes e para salvaguardar um preço alinhado com o mercado.

41. Com efeito, a CPAR imputou a CTIS uma responsabilidade que não era dela, mas dos agentes da Administração. Vejamos trecho do Relatório Final:

O despacho da Coordenadora-Geral de Planejamento das Avaliações, a Sra. Margareth das Graças Reis Dantas, datado de 15.08.2016, faz cair por terra a argumentação levantada pela defendente de que a cotação de preços levada a cabo em 2015 em nada interferira na injustificável renovação de contrato com a RR Donnelley.

O único argumento apresentado, na ocasião, foi o preço ofertado de **R\$ 15.127.885,20 (quinze milhões, cento e vinte e sete mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), apresentado na referida cotação.**

Repise-se que a ação administrativa em questão desconsiderou, sem nenhum fundamento minimamente justificável, a proposta apresentada pela Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda (CNPJ 03.514.896/0001-15) no valor de R\$ 11.499.956,55. Ao invés, efetivou, em novembro de 2016, a prorrogação do contrato com a RR Donnelley no valor de R\$ 13.043.749,30, **gerando um prejuízo para o INEP de R\$ 1.543.792,80 (diferença entre o valor reajustado e o valor da proposta desconsiderada pelo INEP).**

Por todo o exposto, entendemos que não procede a alegação de ilegitimidade passiva arguida pela defesa.

42. Primeiramente, repise-se, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), por meio da Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC, de 14/08/2019 (SEI 1711148), entendeu como errada a prorrogação do contrato pelo INEP, em razão de não se tratar de serviço continuado. Aí havia uma primeira barreira possível a ser utilizada pela Administração para evitar prejuízos.

43. Em segundo lugar, na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27 de junho de 2014, vigente à época da contratação, o parágrafo 6º, do artigo 2º, determinava a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. Dessa forma, havia outra barreira apta a evitar eventuais prejuízos ao erário, o que não foi feito pelo INEP e não pode ser imputado à CTIS.

44. Portanto, imputar à CTIS toda a responsabilidade por eventual prejuízo à Administração, nesse caso, é incoerente ainda mais quando não se comprova, sem sombra de dúvidas, conclusão em todas as fases acima citadas.

45. Nesse ponto, importante citar que, diferentemente do que ocorre em PAR's que processam empresas que

se unem para fraudar licitações, no presente caso, não se comprovou benefício posterior à CTIS. Ou seja, não se comprovou uma proposta de cobertura. Primeiro, porque nem proposta de cobertura houve, mas apenas apresentação de orçamento.

46. Mesmo que se diga que o orçamento equivale a uma proposta de cobertura, no entanto, não se comprovou o benefício da CTIS com o envio do orçamento supostamente com sobrepreço. Ou seja, não se mostrou, como em outros casos processados por esta CGU, uma licitação em que a CTIS tenha se sagrado vencedora para comprovar o conluio/ajuste, em um benefício cruzado.

47. Aqui nesse ponto, não se está querendo dizer que o benefício posterior é essencial para a "tipificação" da conduta. No entanto, a análise dos elementos indiciários deve ser realizado conforme o contexto em que apresentados, levando em conta aspectos inerentes ao mercado e à atuação das empresas em determinado seguimento, bem como o modo de agir das empresas em operações cartelizadas.

48. Importante, ainda, ressaltar, conforme aduz a defesa, que, ainda que se retirasse o valor da proposta apresentada pela CTIS, a média dos preços levantados ficaria em torno de 14 milhões de reais, valor que é superior ao montante contratado pelo INEP no pregão presencial.

49. Além disso, há aspectos apresentados pela defesa que merecem ser levados em consideração. De fato, há alguns fatores que podem justificar a diferença no preço das propostas enviadas ao Inep para o Enade 2015, tais como edital específico com exigências especiais de segurança e de sigilo, o que, conseqüentemente, pode ensejar a aquisição de novos maquinários e o ajuste de processos para a empresa. Além disso, não há nenhuma prova nos autos que indique, com uma mínima concretude, que houve sobrepreço na proposta enviada pela indiciada.

50. Por consequência, também é incabível, com a devida vênia, a alegação da CPAR de que o valor da proposta apresentado pela indiciada em 2015 favoreceu a RR Donnelley Editora Gráfica Ltda na renovação do contrato nº 24/2015, de prestação de serviços gráficos para o Enade 2015.

51. Conforme consta na Nota Técnica 1416/2019/GABDS/DS/SFC, no processo de renovação do contrato nº 24/2015, o INEP efetuou pesquisa de mercado com oito fornecedores para comparação de valores, tendo recebido proposta de apenas duas empresas: Valid Soluções S.A. e Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda. (SEI 1711148, p. 29). Ou seja, não houve nenhuma participação da empresa indiciada, sequer na fase de pesquisa de preços para renovação.

52. Ressalte-se que o fato de o INEP ter renovado o contrato com a RR Donnelley, ainda que não fosse o mais vantajoso, sob o argumento de que sua proposta estava aquém da proposta de 2015, não possui nexo de causalidade direto com o valor apresentado pela indiciada no ano de 2015. Neste ponto, é correto o entendimento da defesa da indiciada de que a escolha do método para estabelecer o preço de referência é uma atividade discricionária, até certo ponto, do gestor público.

53. Sendo assim, caso o INEP, em um juízo discricionário, mas baseado na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27 de junho de 2014, tivesse considerado excessivo o valor apresentado pela indiciada, ele poderia tê-la retirado da composição de preços. Contudo, além de não ter retirado da formação de preços, renovou o contrato RR Donnelley em uma justificativa baseada no preço do ano anterior.

54. Ou seja, houve erros repetidos por parte da Administração que não se pode imputar à CTIS. Nesse sentido, se houvesse prova de conluio entre a CTIS e os servidores do INEP, poderia haver análise sobre esse aspecto, qual seja, de que o conluio envolveria também os servidores do INEP com a CTIS, de forma direta. Contudo, não havendo prova desse conluio ou de uma atuação concatenada entre servidores e CTIS, qualquer conclusão nesse sentido não passa de elucubração.

55. Observa-se, portanto, a ausência de liame causal entre a proposta de valor apresentada pela indiciada em

2015 e a renovação do contrato nº 24/2015 com a empresa RR Donnelley. Desse modo, não se evidencia cabimento jurídico para afirmar que a indiciada fraudou o caráter competitivo do ato licitatório. Nesse sentido, o Manual de Responsabilização de Entes Privados dispõe o seguinte:

Assim, na sistemática legal atual, a **responsabilização civil e administrativa lastreada na prática de ato lesivo previsto na LAC demandará a demonstração da ocorrência do ato lesivo em si e o nexa causal com a atuação direta ou indireta da empresa**, por meio da demonstração de que o ato fora praticado no interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica.

56. Sendo assim, tendo em vista que não há provas suficientes nos autos para afirmar que a proposta de valor apresentada pela indiciada foi superfaturada e que, por consequência, não há nexa de causalidade entre essa proposta de valor e a renovação do contrato nº 24/2015 com a empresa RR Donnelley, sugere-se a absolvição da indiciada quanto à infração de fraude ao ato licitatório, por ausência de provas.

II.2.3. POSSIBILIDADE DE ABSOLVIÇÃO DA EMPRESA INDICIADA POR INSUFICIÊNCIA DE PROVAS

57. Tendo em vista as considerações delineadas nesta manifestação jurídica, entendo que não há, nos autos, provas suficientes a ensejar as aplicações de sanção propostas pela Comissão Processante. Ressalte-se que a Comissão apenas apresentou presunções e indícios de ilicitude que, ainda assim, não são sólidos o suficiente para a condenação da CTIS Tecnologia S/A, notadamente diante da presença de contraindícios.

58. De fato, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, é inteiramente possível a condenação somente com base em indícios, quando a infração é de tal natureza que deixa pouco ou nenhum vestígio probatório. Cite-se abaixo um precedente do TCU:

Acórdão TCU 57/2003, citado no AC 0333-07/15-P

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que "indícios vários e coincidentes são prova". Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário nºs 113/95, 220/99 e 331/02. **Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega.** (grifou-se)

59. Nesse sentido, de acordo com José Armando da Costa (In: Processo Administrativo Disciplinar –Teoria e Prática. 6. ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010. p. 348.), "*a prova indiciária, desde que bem trabalhada, poderá colaborar bastante na elucidação dos fatos. Mas, tratando-se de prova que requer acusada operação de inteligência, aconselha-se muito cuidado e prudência na sua adoção, uma vez que, por qualquer lapso, se poderá chegar a conclusões totalmente inexatas*".

60. Portanto, haja vista que, no presente caso, o conjunto probatório não foi suficiente para justificar a condenação da indiciada, bem como que as presunções não são meios probatórios válidos e que os indícios apontados pela Comissão não foram sólidos e nem corroborados por elementos de convicção mais concretos, entendo que seja possível, em razão dos princípios do *in dubio pro reo* e da presunção de inocência, aplicados subsidiariamente ao PAR, a absolvição da pessoa jurídica CTIS Tecnologia S/A por insuficiência de provas.

III. CONCLUSÃO

61. Ante o exposto, manifesto discordância total pelas conclusões presentes no Relatório Final da Comissão de PAR por entender que as provas dos autos não são suficientes para imputar à CTIS TECNOLOGIA S/A a fraude ao caráter competitivo do procedimento licitatório e de ato licitatório.

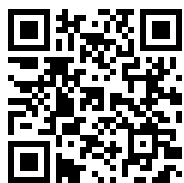
62. Diante disso, recomenda-se a absolvição da pessoa jurídica indiciada CTIS TECNOLOGIA S/A e, em consequência, o arquivamento deste Processo Administrativo de Responsabilização de Empresa.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

Brasília, 31 de agosto de 2022.

[Documento assinado eletronicamente]
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109086202005 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-08-2022 15:08. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
DESPACHO n. 00558/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109086/2020-05

INTERESSADOS: CTIS TECNOLOGIA S.A

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

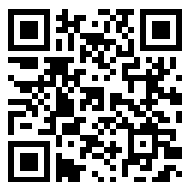
1. Processo distribuído durante o período de substituição na Coordenação-Geral.
2. Aprovo, por seus fundamentos fático e jurídicos, o **PARECER n. 00131/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, **ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA**.
3. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União – CGU, em face da pessoa jurídica CTIS TECNOLOGIA S/A, CNPJ nº 01.644731/0001-32 para apurar as condutas das empresas RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58), subsidiária da empresa norte-americana RR Donnelley Holdings B.V., e Valid Soluções S.A (CNPJ 33.113.309/0001-47), relacionadas a serviços de impressão gráfica contratados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, entidade da Administração Indireta vinculada ao Ministério da Educação.
4. De acordo com o relatado nos autos, a participação da CTIS TECNOLOGIA S/A se deu na contratação de serviços para a impressão gráfica do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade, no ano de 2015, em que o Inep contratou a empresa RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (62.004.395/0001-58), no valor de R\$ 12.151.999,95.
5. Segundo a CPAD , a CTIS participou do esquema montado de modo a fraudar o ato licitatório de definição do preço-base, inflacionando os orçamentos do Enade 2015 para beneficiar a empresa RR Donnelley.
6. Contudo, após minuciosa análise, conforme os fundamentos apresentados no **PARECER n. 00131/2022 /CONJUR-CGU/CGU/AGU**, conclui-se pela insuficiência de provas nos autos quanto à imputação de fraude ao caráter competitivo do procedimento licitatório e de ato licitatório:
 1. *In casu*, os fatos apontados no Termo de Indiciação e no Relatório Final cuidam de presunções e suposições que não se prestam a consubstanciar a aplicação da penalidade à indiciada, por falta de outros indícios confirmatórios suficientes.
 2. Não há provas suficientes nos autos para afirmar que a proposta de valor apresentada pela CTIS foi superfaturada, não se vislumbrando a existência denexo de causalidade entre essa proposta de valor e a renovação do contrato nº 24/2015 com a empresa RR Donnelley.
7. Por fim, ressalta-se que resunções e indícios de ilicitude por si só não são suficientes a condenação da CTIS Tecnologia S/A.

À Consideração Superior.

Brasília, 09 de setembro de 2022.

ÁGUEDA CRISTINA GALVÃO PAES DE ANDRADE
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA DA COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109086202005 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por AGUEDA CRISTINA GALVAO PAES DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): AGUEDA CRISTINA GALVAO PAES DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-09-2022 14:31. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00842/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109086/2020-05

INTERESSADOS: CTIS TECNOLOGIA S.A

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

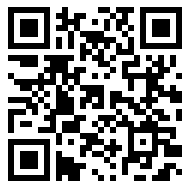
1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **APROVO**, nos termos do **DESPACHO n. 558/2022 /CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 131/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à CRG e publicação.

Brasília, 21 de dezembro de 2022.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109086202005 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-12-2022 15:04. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
