



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

AO CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

1. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pelo Corregedor-Geral da União 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, vem apresentar RELATÓRIO FINAL, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica **CTIS TECNOLOGIA S/A**, CNPJ nº 01.644731/0001-32, de sanção de **multa, no valor de R\$ 10.586.808,64**, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, da **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e, da **pena 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, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

I - BREVE HISTÓRICO

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.

3. No curso da referida investigação, foi produzida a Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC, de 14 de agosto de 2019 (SEI 1711148), que avaliou a execução contratual de serviços de impressão gráfica de exames/avaliações conduzidos pelo Inep e identificou ausência de detalhamento dos custos de segurança e sigilo nos serviços de impressão gráfica, ausência de acompanhamento sobre as atividades exercidas pelas consultorias que atuam junto à empresa contratada, conflito de interesses, ingerência na empresa contratada e favorecimento de empresa contratada em sucessivas prorrogações contratuais. Na ocasião, foram analisados os processos referentes aos Contratos nº 02/2016 (Banco Nacional de Itens – BNI), 10/2016 (Enem 2015) e 24/2015 (Enade), todos celebrados com a RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda.

4. A Nota Técnica nº 1625/2020/CGEBC - DIVISÃO 4/CGEBC/DS/SFC, de 06 de julho de 2020 (SEI 1711334), por seu turno, tratou da análise de arquivos resultantes de auditorias privadas realizadas na empresa RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (62.004.395/0001-58) entre 2015 e 2019. As informações analisadas são provenientes de arquivos obtidos de computadores e celulares de funcionários da RR Donnelley ou gerados a partir de denúncias, entrevistas e trabalhos de investigação realizados pela própria empresa ou por empresas privadas. Os arquivos foram disponibilizados pela empresa à *Securities and Exchange Commission - SEC* do governo dos Estados Unidos, que compartilhou o sigilo com a CGU.

5. A Nota em questão reforçou os apontamentos da Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC, que versava sobre irregularidades na relação entre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a empresa RR Donnelley no âmbito da execução de serviços de impressão de exames e avaliações do Instituto.

6. Ressalte-se desde já que, desde a sua contratação emergencial em 2009, por dispensa de licitação, até a sua falência em 2019, a RR Donnelley tornou-se a única empresa a prestar serviços de impressão gráfica em condições de sigilo e segurança para os exames e avaliações realizados pelo Inep. A Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC apontou indícios de irregularidades que influenciaram a sistemática de seleção, contratação e execução dos serviços de modo a favorecer a referida empresa.

7. A participação da **CTIS TECNOLOGIA S/A** nos fatos ora objeto de apuração 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.

8. O exame dos autos evidenciou o **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**, que contou, como já destacado, com a participação da CTIS. Destaque-se que tal ação proveu o referencial que, posteriormente, subsidiaria a tomada equivocada de decisão, por parte da Gestão do INEP, materializada no despacho da Coordenadora-Geral de Planejamento e Avaliações da Instituição (NT 1416 – págs. 29 e seguintes), que promoveu a contratação da RRD por valor superior ao ofertado por outra empresa. (Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda)

9. Ao cabo do processo, conforme demonstrado pela NT 1416, o prejuízo para a Administração, consistente na diferença entre o valor reajustado e o valor da proposta desconsiderada pelo INEP, no contexto da prorrogação contratual, foi de R\$ 1.543.792,80.

II - INSTRUÇÃO

10. O PAR foi instaurado em 05/11/2020 (SEI nº 1709502) e os trabalhos da comissão tiveram início em 16/11/2020 (SEI nº 1721304).

11. A Nota de Indiciação foi lavrada em 12/03/2021 (SEI 1864454).

12. 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;

13. A defesa técnica, e respectiva documentação anexa, foi apresentada em 10/05/2021 (SEI 1943053).

14. Em 06/07/2021 (SEI 2016276), esta Comissão deliberou por: solicitar à defendente o detalhamento das provas mencionadas na peça defensiva (SEI 1943953); 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 nº 2015878), contendo informações enviadas pela Receita Federal do Brasil e pelo INEP.

15. Por fim, a Petição de Emenda à inicial foi apresentada em 16/07/2021, solicitando a produção de prova de natureza pericial. (SEI 2031934)

III - INDICIAÇÃO

16. A CPAR indiciou a empresa **CTIS TECNOLOGIA S/A** demonstrando que a mesma:

- 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;
- 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.

17. Esta Comissão entendeu, ainda, que as condutas acima descritas caracterizavam, em juízo preliminar de convicção, que a CTIS TECNOLOGIA S/A praticara atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação e demonstrou não ter idoneidade para contratar com a Administração Pública, à luz da previsão constante no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

18. Passamos agora a analisar as teses defensivas da Acusada.

IV - DEFESA E ANÁLISE DA DEFESA

DA PEÇA DE DEFESA (SEI Nº 1943053)

19. No item I da peça de defesa (SEI 1943053), é apresentada uma breve sinopse do processo. Desta feita, somente analisaremos as ponderações a partir do item II.

Argumento 1 (item II): Alega a defendente 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.

Participara, tão somente, da pesquisa de preços conduzida em junho de 2015 a qual servira de referência ao orçamento do Pregão Eletrônico 12/2015.

Entende a defendente, destarte, que, haja vista a realização de nova pesquisa de preços em 2016, a qual tivera 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.

Análise: Tendo em vista as considerações apresentadas pela defendente impende, de início, recorrer às considerações consubstanciadas na Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC, de 14/08/2019 (SEI 1711148), a qual apresentou resultados sobre a avaliação da execução contratual de serviços de impressão gráfica de exames/avaliações, conduzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A referida NT demonstrou, para além de ausência no detalhamento dos custos dos serviços, o favorecimento da RR Donnelley Editora Gráfica Ltda na renovação do contrato nº 24/2015, de prestação de serviços gráficos para o Enade 2015. À época da 1ª renovação, a empresa Thomas Greg & Sons do Brasil (03.514.896/0001-15) apresentou cotação 5,4% abaixo do praticado pela RR Donnelley, mas o valor foi desconsiderado pelo Inep.

O descarte do referencial de preços, materializado na rejeição da proposta da Thomas Greg & Sons do Brasil, teve por base a proposta consubstanciada no processo em que tomou parte a empresa sob apuração de responsabilidade.

Por oportuno, e para uma melhor evidenciação do que se pretende demonstrar, mister se faz trazer à discussão excertos da NT 1416 (pg. 29 e ss). Verifique:

“No processo de renovação do Contrato nº 24/2015, de prestação de serviços gráficos para o Enade 2015, no valor de R\$ 12.151.999,95, a empresa contratada, RR Donnelley, respondeu positivamente ao INEP em uma consulta sobre o interesse na prorrogação de sua vigência por um período de doze meses, por meio de documento encaminhado pelo presidente, Marco Barro, em 27.06.2016. Acrescentou, ainda,

que seria necessário um reajuste nos valores contratados.

Apesar de, no caso em questão, não ser regular a aprovação, entendimento corroborado pelo TCU no Acórdão nº 924/2019 – Plenário, uma eventual prorrogação de contrato está sujeita à demonstração, dentre outros quesitos, da sua vantajosidade, de acordo com inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, o INEP efetuou pesquisa de mercado com oito fornecedores para comparação de valores, tendo recebido propostas de dois: a empresa Valid Soluções S/A (CNPJ 33.113.309/0001-47) cotou em R\$ 14.406.043,30 e a Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda (CNPJ 03.514.896/0001-15) cotou em R\$ 11.499.956,55.

Importante mencionar que a empresa Thomas Greg cotou por um valor 5,4% abaixo do praticado pela RR Donnelley, que cotou por R\$ 12.151.999,56, o valor foi desconsiderado pela Coordenadora-Geral de Planejamento das Avaliações, a Sra. Margareth das Graças Reis Dantas, em seu despacho de 15.08.2016 sob o argumento de que a proposta da RR Donnelley estava ‘bem aquém da proposta no ano de 2015 as fls nº 187 a 189) que foi do valor de 15.127.885,20 (quinze milhões, cento e vinte e sete mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), o que nos leva acreditar que houve uma redução significativa nos valores cotados e não um aumento como é de costume baseado na inflação’. Dessa forma, o INEP considerou como demonstrada a vantajosidade da prorrogação do contrato com a RR Donnelley.

Em agravo, nota-se que o valor apresentado não foi comparado com uma planilha de custos de referência do INEP, mesmo porque o Instituto não tem um valor de referência para os custos unitários envolvidos nos processos de contratação de serviços gráficos, conforme apontado em item específico desta Nota. Além disso, destaca-se que na pesquisa de mercado, realizada pelo INEP em 2015, que precedeu a realização do procedimento licitatório para o ENADE 2015, a própria RR Donnelley havia apresentado um valor de R\$ 13.307.565,16, ou seja, acima do posteriormente contratado. Acrescenta-se a isso o fato de a RR Donnelley já ter se manifestado a respeito do interesse de promover o reajuste dos valores contratados, que foi efetivado em novembro de 2016, após a prorrogação indevida, por uma taxa de 7,338% e elevou o valor do contrato para R\$ 13.043.749,30.

Outrossim, caso o INEP tivesse adotado a opção legal de realizar nova licitação, por não se tratar de serviços continuados e pela clara ausência de vantajosidade na prorrogação contratual com a RR Donnelley, a Administração poderia obter preços contratados ainda mais baixos, por submeter a disputa empresas que, quando da cotação de preços, já apresentaram valores mais baixos que a RR Donnelley.

Assim, além de optar pela prorrogação indevida do contrato, por não se caracterizar como serviços continuados, o INEP proporcionou favorecimento à empresa RR Donnelley, com prorrogação do contrato a valores superiores aos parâmetros de mercado ao, injustificadamente, não adotar como critério de vantajosidade o menor preço ofertado, que refletiria os valores de mercado e justificaria a decisão da Administração de prorrogar o contrato em vez de realizar novo certame licitatório. Além disso, possibilitou, logo em sequência, a realização de aditivo desse contrato (03 meses após a assinatura), umentando o valor já superior contratado, consubstanciando em prejuízo de R\$ 1.543.792,80 (diferença entre o valor reajustado e o valor da proposta desconsiderada pelo INEP).”

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.

Argumento 2 (item III.a): alega a defendente a impossibilidade de tipificação das ações da empresa investigada no art. 5º, IV, “a” da Lei nº 12.846/2013, em virtude da inexistência de evidências concernentes ao ajuste entre a CTIS e a RR Donnelley no sentido de fraudar a licitação materializada no Pregão Eletrônico 12/2015.

Para tanto, aponta tratar-se de “mera coincidência” a proximidade entre as datas da conversa entre Amilton Garrau (representante da RR Donnelley) e Wendell Sales (representante da CTIS), a qual se deu em 25/06/2021, e o efetivo envio da Cotação de Preços, por parte da empresa investigada em 26/06/2021.

Argui ainda, a título de tese defensiva, que não há nos autos qualquer evidência do conteúdo do pen drive. Não havendo, portanto, qualquer indicação de ajuste na elaboração da pesquisa de preços do aludido pregão.

Análise: Para que se enfrente adequadamente os argumentos trazidos à baila pela defendente, impõem-se, de início, examinarmos a conduta do interlocutor do representante da CTIS, o Sr. Amilton Garrau, no tocante aos atos administrativos relativos ao certame licitatório do ENADE 2015, a fim de que contextualizemos com precisão a relevância do contato do mesmo com o Sr. Wendell Sales e o subsequente encaminhamento da proposta de preços, por parte da empresa investigada, ao INEP.

Nesse sentido, cumpre apontar as provas da participação ativa de Amilton Garrau (representante da gráfica RR Donnelley, então ocupante do cargo de Vice Presidente de Operações - Brasil da empresa) na elaboração do termo de referência destinado à contratação do serviço de impressão gráfica para as provas do ENADE de 2015. Os fatos constam do Anexo da Nota Técnica nº 1625/2020/CGEBC – DIVISÃO 4/CGEBC/DS/SFC (SEI nº 1711342).

indiciária.

Com efeito, o sentido que se dá ao termo “indício” como “fundada suspeita” é apenas um viés de interpretação. Isso porque os indícios também podem ser tratados como prova indireta, quando não são encarados meramente como um lastro de elementos probantes superficiais, sem profundidade, em um trabalho de cognição sumária, e não exauriente.

Destarte, em se considerando a existência de outro sentido, o termo “indício” pode ser considerado como prova indireta: prova apta a embasar uma condenação por possuir profundidade de cognição suficiente para tanto.

A prova por indício, portanto, é uma prova indireta, segundo a qual, partindo-se de um fato base comprovado, chega-se, por via de um raciocínio dedutivo ou indutivo, a um fato consequência, que se quer provar.

Nesse sentido, considerando a natureza das irregularidades aqui apontadas, as quais são camufladas, nem tudo se prova diretamente. Dessa forma, mister recorrer aos indícios, que, nos termos do art. 239 do Código de Processo Penal, trata-se de “*circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias*”.

Conforme jurisprudência pacífica do STF e do TCU, é perfeitamente possível a condenação com base em indícios, quando a infração é de tal natureza que deixa pouco ou nenhum vestígio probatório (acórdãos do TCU nº 0502-08/15-P, 033-07/15-P, 1107-14/14-P, 0834-10/14-P, 2426-33/12-P, 1737-25/11-P, 1618-23/11-P, 1340-19/11-P, 2126-31/10-P, e 0720-11/10-P). A seguir, trecho do Acórdão 57/2003-Plenário, citado no AC 0333-07/15-P:

“26. 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. (...) 29. Assim, não se exige que haja prova técnica do conluio, até porque, como exposto na jurisprudência acima, ‘prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido’, visto que os licitantes fraudulentos sempre tentarão simular uma competição verdadeira. Não se pode, portanto, menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção.”

No mesmo sentido, citamos trecho do HC 97.781-PR (1ª turma, relator ministro Marco Aurélio, publicação no DJ em 17/03/2014), que traz o posicionamento do STF, a doutrina e alguns precedentes:

“3. A força instrutória dos indícios é bastante para a elucidação de fatos, podendo, inclusive, por si própria, o que não é apenas o caso dos autos, conduzir à prolação de decreto de índole condenatória, quando não contrariados por contra indícios ou por prova direta. Doutrina: MALATESTA, Nicola Framarino dei. A lógica das provas em matéria criminal. Trad. J. Alves de Sá. Campinas: Servanda Editora, 2009, p. 236; LEONE, Giovanni. Trattato di Diritto Processuale Penale. v. II. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1961. p. 161-162; PEDROSO, Fernandode Almeida. Prova penal: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 90-91. Precedentes: AP 481, Relator: Min. Dias Toffoli,

Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2011; HC nº 111.666, Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 08/05/2012; HC96062, Relator: Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 06/10/2009.”

De fato, e tendo por norte o conjunto de provas indiciárias elencadas, parece desarrazoado encampar a tese de “mera coincidência” entre as datas de conversa entre o representante da RRD e da CTIS e do efetivo envio do orçamento por parte da empresa indiciada.

Primeiro, em razão do inusual procedimento de atender agente representante de empresa concorrente para efetivar ações administrativas junto a procedimentos oficiais de Órgão Público. Segundo, haja vista o conjunto de elementos evidenciadores de participação ativa, e indevida, de Garrau nos atos administrativos atinentes ao Pregão do ENADE 2015, notadamente na elaboração do Termo de Referência.

Por todo o exposto, entende-se que não se sustenta a argumentação oferecida pela defendente.

Argumento 3 (item III.B): Argumenta a defendente que não estaria tipificada a prática dos atos previstos no art. 5º, IV, alíneas “a” e “b” da Lei nº 12.846/2013, haja vista que tal conclusão fora embasada na premissa de que a proposta de preços apresentada pela CTIS ao INEP estaria superfaturada.

Entende que 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 superfaturamento.

Análise: De início cabe destacar, no concernente à alínea “a” do inciso IV, art. 5º da LAC, que se trata ato lesivo cujos núcleos são “frustrar” ou “fraudar”. O bem jurídico tutelado pela norma é o caráter competitivo do procedimento.

O comando estabelecido pela Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º (aplicável também à modalidade do pregão), que confere efetividade ao comando constitucional do Art. 37, IX, tem um duplo objetivo. O primeiro é assegurar a possibilidade de participação de todos os fornecedores interessados. O segundo é garantir que a pluralidade de fornecedores permita à Administração selecionar a proposta que lhe é mais vantajosa.

A norma prevê a responsabilidade de empresas em face de práticas de conluio entre os participantes, as quais substituem a real concorrência por uma competição meramente formal. Ao invés de apresentar propostas que representam preços competitivos, as empresas oferecem à Administração Pública propostas calculadas e **ajustadas em reuniões previamente definidas**, nas quais geralmente já há definição do licitante vencedor.

Ora, conforme já extensamente já discorrido no item anterior, restou caracterizado o acerto entre os representantes das empresas RRD e CTIS, realizado em um macro contexto de ingerências indevidas por parte de agentes privados em atos oficiais de governo.

Por fim, vale a observação de que o tipo normativo em comento pressupõe o “frustrar” ou “fraudar” por meio de ajuste (pacto), combinação (acordo) ou **qualquer outro mecanismo**.

No tocante à alínea “b” do inciso IV, art. 5º da LAC, constata-se a repetição do núcleo “***fraudar***”, que tem o mesmo teor de burlar, **iludir, enganar**, aqui se referindo a um ato específico do processo de licitação.

Salutar lembrar que o enquadramento em questão trata de comportamentos reprováveis que devem ocorrer entre o início do procedimento licitatório e a adjudicação. Ressaltando que o procedimento licitatório se inicia antes da publicação do instrumento convocatório pertinente. A teor do art. 38 da Lei nº 8.666/93 (Art. 3º da Lei nº 10.520/2002), o procedimento licitatório possui fase interna/preparatória, durante a qual o gestor público adota todas as providências necessárias para iniciar o processo de contratação, tais como **cotações de preço**, elaboração de justificativa e das exigências editalícias. Portanto, a fraude, impedimento ou perturbação podem ocorrer em momento anterior à fase pública do certame. Foi o caso.

Relativamente à demonstração de que a proposta estava efetivamente inflacionada, convém ressaltar que não se está a tratar de sobrepreço, irregularidade que ocorre quando o preço global de um contrato ou os

preços unitários constantes de sua composição encontram-se injustificadamente superiores aos preços praticados no respectivo mercado.

O fato concreto é que, ao atender a pedido formulado por Amilton Garrau, enviando o orçamento para subsidiar pesquisa de preços promovida pelo Inep, a CTIS, efetivamente, participou de conluio para, em fraudando o ato licitatório de definição do preço-base no certame do ENADE 2015, frustrar o caráter competitivo do certame.

Destarte, não há que se cogitar de perícia técnica para comprovar eventual sobrepreço da proposta apresentada pela CTIS, uma vez que a conduta descrita caracteriza atentado contra o patrimônio público e contra os princípios da administração pública, permitindo perfeito enquadramento da conduta no art. 5º, inc. IV., alíneas “a” e “b” da Lei nº 12.846/2013.

Lado outro, a empresa não apresentou fórmula de cálculo, planilha de custos, e-mails internos entre setores da CTIS para validação dos custos ou outros elementos (datados há época) que consiga demonstrar que o preço ofertado foi construído de maneira fundamentada e concatenada. Assim, a empresa não trouxe aos autos qualquer elemento para tentar embasar a sua tese de mera coincidência e de ausência de ilegalidade que a torne crível, subsistindo todos os elementos apontados pelo Termo de indicição e neste Relatório Final que apontam pela ocorrência dos atos lesivos da CTIS.

Argumento 4 (item III.c): A alegação em questão trata da impossibilidade de caracterização de ato lesivo previsto no art. 5º da Lei 12.846/2013, em razão da Ausência de percepção de benefício pela CTIS.

Entende a defendente que a causalidade necessária para demonstrar a ocorrência de ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não requer a comprovação do elemento volitivo (dolo), mas que se relaciona com a percepção de um benefício pela pessoa jurídica, ou de ato realizado em seu interesse. O que não teria ocorrido, visto que a empresa investigada somente apresentara um orçamento, em atenção à pesquisa de preços solicitada pelo INEP em 2015. Portanto, não teria decorrido, de tal ação, qualquer benefício à mesma.

Análise: A tipificação infracional prevista na alínea “a”, IV, Art 5º da LAC não exige, para sua configuração, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, mormente aquele consubstanciado em vantagens/benefícios aos agentes infratores, uma vez que os bens jurídicos tutelados são, em essência, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública.

Destarte, em tese, a comprovação da existência de tratativas ou combinações para previamente destinar o vencedor do certame (Art. 5º, IV, “a”) já seria suficiente para configuração do ato lesivo em comento. Apresenta-se presumido e inerente ao instituto o interesse ou benefício da empresa que fornece proposta de cobertura em decorrência dos ajustes e combinações para satisfação de todos os envolvidos na fraude à licitação.

Pensamento diverso levaria à interpretação *ad absurdum* de que a tipificação prevista no art. 5º, IV, “a” só alcançaria aquele licitante que se sagrou vitorioso no certame, ainda que o ajuste ou combinação tenha contado com a participação dos demais participantes da licitação. Ora, naturalmente que não é esse o propósito da norma, senão assegurar uma adequada repressão à reprovável conduta de conluio entre os licitantes.

Na realidade, por amparo jurisprudencial, o mesmo entendimento se aplica inclusive para o próprio crime previsto pelo art. 90, da Lei nº 8.666/93 (ainda vigente à época dos fatos), o qual possui conduta assemelhada à do art. 5º, IV, “a” da LAC, ao tipificar o crime de fraude à licitação.

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

Verifica-se, por pertinente, que diferentemente do previsto no art. 90 acima referido, a LAC não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem.

Como já referido, o próprio STF assentou que os delitos de frustrar ou fraudar a licitação, cuja consumação se dá por meio de mero ajuste, combinação ou outro expediente, é formal, de modo que a consumação independe de resultado material. Assim, defende-se que o mesmo entendimento deve ser aplicado para o ato lesivo previsto pela LAC. Confira-se, a esse respeito, o entendimento exarado pela Suprema Corte:

*Ementa: PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ART. 90 DA LEI 8.666/1993. FORMAÇÃO DE QUADILHA. ART. 288 DO CÓDIGO PENAL. INÉPCIA DA INICIAL. FALTA DE INDICAÇÃO INDIVIDUALIZADA DAS CONDUTAS DELITIVAS. NÃO OCORRÊNCIA. FRAUDE À LICITAÇÃO. CRIME FORMAL. INVIABILIDADE DE ANÁLISE DE FATOS E PROVAS NA VIA DO HABEAS CORPUS. PRECEDENTES. ORDEM DENEGADA. 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que a extinção da ação penal, de forma prematura, pela via do habeas corpus, somente se dá em hipóteses excepcionais, nas quais seja patente (a) a atipicidade da conduta; (b) a ausência de indícios mínimos de autoria e materialidade delitivas; ou (c) a presença de alguma causa extintiva da punibilidade. 2. A inicial acusatória narrou de forma individualizada e objetiva as condutas atribuídas ao paciente, adequando-as, em tese, aos tipos descritos na peça acusatória. 3. **O Plenário desta Corte já decidiu que o delito previsto no art. 90 da Lei 8.666/1993 é formal, cuja consumação dá-se mediante o mero ajuste, combinação ou adoção de qualquer outro expediente com o fim de fraudar ou frustrar o caráter competitivo da licitação, com o intuito de obter vantagem, para si ou para outrem**, decorrente da adjudicação do seu objeto, de modo que a consumação do delito independe da homologação do procedimento licitatório. 4. Não há como avançar nas alegações postas na impetração acerca da ausência de indícios de autoria, questão que demandaria o revolvimento de fatos e provas, o que é inviável em sede de habeas corpus. Como se sabe, cabe às instâncias ordinárias proceder ao exame dos elementos probatórios colhidos sob o crivo do contraditório e conferirem a definição jurídica adequada para os fatos que restaram devidamente comprovados. Não convém, portanto, antecipar-se ao pronunciamento das instâncias ordinárias, sob pena de distorção do modelo constitucional de competências. 5. Ordem denegada.(grifamos)*

(STF - HC: 116680 DF, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 18/12/2013, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-030 DIVULG 12-02-2014 PUBLIC 13-02-2014)

Por todo o exposto, entendemos como improcedente a tese defensiva trazida à baila pela Empresa Investigada.

Argumento 5 (item II.d): Alega a defesa que a conduta da CTIS em nada contribuiu para a imposição de quaisquer óbices ao procedimento licitatório, haja vista que sua participação se limitou ao atendimento de pedido de orçamento na pesquisa de preços relativa ao ENADE 2015, não tendo participado do certame propriamente.

Argumenta, ainda, que “*a pesquisa de preços, realizada na fase interna da licitação, presta-se à formação de preço de referência, que guiará o detalhamento do orçamento e a comparação das propostas recebidas na fase externa da licitação e, nesse sentido, diferencia-se das propostas comerciais dos licitantes em si.*”

Por fim, entende que o processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra dentro do espaço de escolha discricionária da administração. Assim sendo, caberia ao gestor público analisar de forma crítica os preços coletados, podendo desconsiderar os excessivamente elevados.

Análise:

De início, impende destacar que esta Comissão processante não discorda da existência de espaço discricionário para que o gestor trate/interprete o resultado da pesquisa de preços que antecede o certame licitatório.

Todavia, não se está a tratar de situações em tese, mas de **fatos concretos** os quais são objeto de apuração e análise no presente processo administrativo.

O primeiro deles diz respeito às questões já tratadas no presente relatório, especificamente na análise do Argumento 2 (item III.a).

Com efeito, o acervo probatório dá conta de que o interlocutor de Wendell Sales (representante da CTIS), o Sr. Amilton Garrau (representante da gráfica RR Donnelley, então ocupante do cargo de Vice Presidente de Operações - Brasil da empresa) teve ativa participação na elaboração do termo de referência destinado à contratação do serviço de impressão gráfica para as provas do ENADE de 2015. Os fatos, como já destacado anteriormente, constam do Anexo da Nota Técnica nº 1625/2020/CGEBC – DIVISÃO 4/CGEBC/DS/SFC (SEI nº 1711342).

Some-se a isso a inusual ocorrência consistente no fato de o pedido de envio da proposta ter sido formulado, não por um representante da Administração Pública o qual, em tese, teria legítimo interesse na condução tempestiva do ato administrativo em curso (procedimento de aquisição de serviços), mas por um representante de empresa concorrente, o qual, como já relatado, exercia significativa e indevida atuação junto a servidores públicos do INEP nos atos internos da licitação.

O segundo fato relevante, também já tratado neste Relatório (Análise do argumento 1 – item II), tem como ponto central o despacho proferido pela **Coordenadora-Geral de Planejamento das Avaliações, em 15.08.2016, no qual o valor apresentado pela empresa Thomas Greg (que apresentou proposta 5,4% abaixo do praticado pela RR Donnelley, que cotou por R\$ 12.151.999,56), foi, desconsiderado sob o argumento de que a proposta da RR Donnelley estava ‘bem aquém da proposta no ano de 2015 que foi do valor de 15.127.885,20 (quinze milhões, cento e vinte e sete mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos). Destarte, o INEP considerou como demonstrada a vantajosidade da prorrogação do contrato com a RR Donnelley. Tal fato, sempre salutar lembrar, gerou um prejuízo para o INEP de R\$ 1.543.792,80 (diferença entre o valor reajustado na prorrogação de contrato com a RRD e o valor da proposta desconsiderada pelo INEP).**

Ora, a referência a que fez jus a servidora do INEP para, no exercício de sua “discricionariedade administrativa”, recusar o melhor preço ofertado (Thomas Greg), foi produzida na cotação de preços em que participou a empresa investigada.

Dessa forma, não há que se tratar de Poder Discricionário da Administração Pública em tese, mas de verificar objetivamente que os fatos acima descritos apontam, de forma inequívoca, para a participação da CTIS no acordo para fraudar o ato licitatório de definição do preço-base do ENADE 2015, frustrando o caráter competitivo do certame.

DA PEÇA DE EMENDA À DEFESA (SEI Nº 2031934)

20. Em complemento à peça de defesa, os advogados da CTIS protocolaram, em 16/07/2021, petição acostada aos autos sob o nº SEI 2031934. Passamos a examinar as teses argumentativas, bem como os pedidos constantes do referenciado documento.

Argumento 6 (item I): Alega a defendente que *“os documentos disponibilizados pela SEC são arquivos obtidos de computadores e celulares de funcionários da RR Donnelley ou gerados a partir de denúncias, entrevistas e trabalhos de investigação realizados pela própria empresa ou por empresas privadas. Nenhuma das provas faz referência à atuação da CTIS no Pregão”*.

Estabelece, contudo, exceção à afirmação acima, ao reconhecer que *“o único conteúdo probatório referente à CTIS, em todo o processo, não passa de trecho de mensagem trocada entre um funcionário da RR Donnelley com um funcionário da CTIS.”*

Entende, também que, os documentos juntados pela RFB são de cunho estritamente contábil e fiscal, os quais não são capazes de indicar suposto benefício pecuniário da CTIS com o vencimento da RR Donnelley no processo licitatório de 2015, nem com sua prorrogação em 2016. Já as informações repassadas pelo INEP, relativamente aos contratos da CTIS com aquela Autarquia apenas serviriam para confirmar a seriedade da empresa, consistente no cumprimento dos contratos que firma com a Administração Pública.

Análise: No que concerne aos documentos encaminhados pela SEC, em especial ao conteúdo das mensagens trocadas entre os representantes da CTIS e da RR Donnelley, a questão já foi exaustivamente discutida, neste Relatório, quando da análise do **Argumento 2 (item III.a)**.

No tocante às informações repassadas pela RFB e pelo INEP, releva destacar que as mesmas não guardam correlação com os fatos apurados neste PAR. Guardam pertinência, tão somente, com a observância dos critérios estabelecidos nos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015, conforme se verificará mais adiante, neste Relatório Final.

Argumento 7 (itens II e III): A defesa, nos itens em referência, argumenta acerca da necessidade de esclarecimento da cadeia de custódia relativamente aos documentos compartilhados da SEC (autoridade norte-americana) com a CGU, ao tempo em que solicita a disponibilização do pen-drive mencionado na conversa entre os representantes da CTIS e da RRD.

Alega que dado ao caráter eminentemente sancionatório da Lei Anticorrupção, sua aplicação exige rigorosa observância às garantias do processo penal.

Requer, por fim, o deferimento de realização de perícia técnica objetivando a observância da cadeia de custódia no suposto pen-drive.

Análise: Deve-se destacar que a defesa parte do pressuposto de que se deve observar no Processo Administrativo de Responsabilização as regras do Direito Processual Penal, tendo em vista a possibilidade de esse resultar em sanção.

Diferentemente do exposto, constata-se a obra doutrinária ‘Direito Administrativo Sancionador no Brasil’ de Alice Voronoff na qual aponta a necessidade da não aglutinação desse com o Direito Penal, respeitando assim a sua identidade singular. Segue trecho da obra na qual inicialmente são apontadas as justificativas de criminalistas para distinção entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal e na sequência apontamento da necessidade de diferenciação desses dois:

Já na literatura penal, verifica-se um esforço mais evidente de diferenciação entre as disciplinas. Quando menos, por uma ótica quantitativa (de grau). Nélson Hungria, por exemplo, concorda que não exista diferença ontológica entre os ilícitos, mas afirma que há de quantidade. Ilícitos criminais são tipificados para endereçar condutas tidas como mais graves pela sociedade, o que justifica a aplicação de uma sanção mais severa e capaz de estigmatizar o ofensor (o “vexatório strepitus judicii”). Caminham no mesmo sentido Artur Gueiros, Carlos Eduardo Japiassú e Luiz Regis Prado. Já para Damásio de Jesus, Paulo Cesar Busato e Fenando Capez, o direito penal é qualitativamente distinto, já que é um campo reservado aos comportamentos mais graves e perniciosos, capaz de afetar os bens jurídicos mais caros e sensíveis a coletividade. Sobre os criminalistas, destacou-se, ainda, a percepção do direito penal como ultima ratio (mencionada, por exemplo, nas obras de Paulo Cesar Busato e de Heleno Fragoso), e seu viés retributivo, que foi explicado, e.g., por Nilo Batista.

(...)

O discurso teórico que prega a transposição de garantias e princípios do direito penal ao direito administrativo sancionador guarda forte influência do direito espanhol.

(...)

Os equívocos, na verdade, são outros. Eles passam tanto por considerar que essa vertente garantista seja a única merecedora de atenção (quando há, também, preocupações relevantes em torno da efetividade e eficiência dos modelos sancionatórios); quanto por assumir que a proteção adequada aos direitos dos administrados exija igual rigor daquela prevalecente no direito penal, desconsiderando-se as nuances próprias de cada uma das atividades punitivistas.

Em semelhante modo, deve-se destacar que no direito penal há a possibilidade de aplicação de sanção de extrema gravidade – restrição da liberdade -, motivo pelo qual se propõe um standard probatório mais elevado e maior rigidez de garantias ao processo.

Diferentemente desse, o processo administrativo de responsabilização prevê aplicações de penalidades de multa, publicação extraordinária e restrições de contratações com Administração Pública, as quais sem sombra de dúvida são menos gravosas e assemelham-se as consequências do processo civil.

Endossando esse contexto de diferenciação, a Lei nº 12.846/13 promove a indução no cenário nacional de adoção pelas pessoas jurídicas de programas de *compliance* e de fortalecimento de integridade com nítido intuito de fomentar ambientes corporativos mais íntegros e éticos.

Em decorrência de toda a diferenciação acima exposto, **o Código de Processo Civil prevê em seu Art. 15 a aplicação supletiva desse nos processos administrativos**, ou seja, as regras a serem aplicadas no presente PAR devem ser oriundas desse e não do Código de Processo Penal como quer fazer crer a defesa.

Desse modo, entende-se inaplicável no Processo Administrativo de Responsabilização as previsões do Código de Processo Penal, tendo em vista que a aplicação supletiva deve ser do Código de Processo Civil por disposição expressa deste.

Ainda que assim não o fosse, constata-se nos autos a demonstração da cadeia de custódia por meio do despacho da DIREP, proferido nos autos do processo nº 00190.111406/2019-45 (SEI nº 1963428), a saber:

"Para a correta manutenção da cadeia de custódia da documentação obtida ajunto à Securities and

Exchange Commission, mediante pedido de cooperação institucional, serve o presente despacho para registrar a adoção das medidas saneadoras abaixo elencadas.

- Primeiramente, em razão do elevado volume de dados encaminhados por aquela instituição e sua consequente impossibilidade operacional de anexá-los ao Sistema SEI, foi criada pasta específica em sharepoint para subsidiar a atuação desta Corregedoria-Geral da União. Tal pasta constituirá a database completa dos arquivos recebidos. Tal pasta possui acesso controlado mediante credencial no seguinte link:

https://cgugovbr.sharepoint.com/:f:/s/rep-crgpdt/Evx_hFvekz9EiSQGMM8Gw1wBsEeblcmYF2eKRgsl3eUNKQ?email=marcelo.vianna%40cgu.gov.br&e=NWro8u

- Em 17/12/20, a SEC informou a necessidade de retirada e substituição de alguns dos arquivos disponibilizados, em razão da existência da previsão de “clawback clause”, no ordenamento estrangeiro, conforme comunicação SEI 1963425. Em outras palavras, tal previsão permite que a pessoa jurídica colaboradora da SEC indique, em momento posterior à entrega da documentação, a existência de hipóteses impeditivas de uso de alguns dos documentos, tal como a identificação de informação coberta por sigilo profissional. Dessa feita, foram realizadas as devidas exclusões e substituições dos arquivos abaixo elencados. Adicionalmente, foi criada uma pasta identificada como "arquivos excluídos da base". Tais documento não poderão ser utilizados como elementos de informação durante qualquer investigação ou processo administrativo.

<u>Referência da SEC</u>	<u>Arquivo equivalente na base da CGU</u>
RRDB-001-108904 through 908	SEC-EPROD-CGU-000091727.tif SEC-EPROD-CGU-000091728.tif SEC-EPROD-CGU-000091729.tif SEC-EPROD-CGU-000091730.tif SEC-EPROD-CGU-000091731.tif
RRDB-001-209610_RRDB-046	Não identificado.
RRDB-001-212115	Não identificado.
RRDB-001-077901-R	SEC-EPROD-CGU-00060658.msg
	SEC-EPROD-CGU-00060658.txt
	SEC-EPROD-CGU-00060658.tif
RRDB-001-077905-R	SEC-EPROD-CGU-000120087.txt
RRDB-001-078758-R	SEC-EPROD-CGU-000061515.msg

	<i>SEC-EPROD-CGU-000061515.txt</i>
<i>RRDB-001-130907-R</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000113824.XLSX</i>
<i>RRDB-001-210211-R</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000111733.txt</i>
<i>RRDB-001-236152-R</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000066644.tif</i>
	<i>SEC-EPROD-CGU-000066642.txt</i>
<i>RRDB-001-085285-R</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000068090.tif</i>
	<i>SEC-EPROD-CGU-000068090.txt</i>
	<i>SEC-EPROD-CGU-000068090.eml</i>
<i>PwC_SEC_RRD00003829</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-00013073.mht</i>
	<i>SEC-EPROD-CGU-000013073.txt</i>
	<i>SEC-EPROD-CGU-000013073.tif</i>
<i>PwC_SEC_RRD00000173</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000009417.tif</i>
<i>PwC_SEC_RRD00000185</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000009429.tif</i>
<i>PwC_SEC_RRD00000283</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000009527.tif</i>
<i>PwC_SEC_RRD00005442-5443</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000014686.tif</i> <i>SEC-EPROD-CGU-000014687.tif</i>
<i>PwC_SEC_RRD00006421-6422</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000015665.tif</i> <i>SEC-EPROD-CGU-000015666.tif</i>
<i>PwC_SEC_RRD00005991-5992</i>	<i>SEC-EPROD-CGU-000015235.tif</i> <i>SEC-EPROD-CGU-000015236.tif</i>

PwC_SEC_RRD00003829 (Same bates number as original but redacted)	SEC-EPROD-CGU-000013073.tif
PwC_SEC_RRD00006387	SEC-EPROD-CGU-000015631.tif

Em 01/04/2021, a SEC remeteu novo pedido de substituição de arquivos, conforme SEI 1963426. Assim, foi procedida a substituição e exclusão dos arquivos, sempre que identificados na base original remetida pela SEC.

<u>Referência da SEC</u>			<u>Arquivo equivalente na base da CGU</u>
RRDB-001-108816 to 821	Replace with document 108816-R beginning with	108816-R	SEC-EPROD-CGU-000091639.tif
			SEC-EPROD-CGU-000091639.txt
			SEC-EPROD-CGU-000091640.tif
			SEC-EPROD-CGU-000091641.tif
			SEC-EPROD-CGU-000091642.tif
			SEC-EPROD-CGU-000091643.tif
			SEC-EPROD-CGU-000091644.tif

RRDB-001-108822 to 826	Replace with document 108822-R beginning with		<p>SEC-EPROD-CGU-000091645.tif</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091645.txt</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091646.tif</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091647.tif</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091648.tif</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091649.tif</p>
RRDB-001-108846 to 850	Replace with document 108846-R beginning with		<p>SEC-EPROD-CGU-000091669.tif</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091669.txt</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091670.tif</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091671.tif</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091672.tif</p> <p>SEC-EPROD-CGU-000091673.tif</p>

RRDB-001-235272 to 276	<i>Replace with document beginning with</i>	235272-R	<i>Não identificado</i>
RRDB-001-235277 to 281	<i>Replace with document beginning with</i>	235277-R	<i>Não identificado</i>
RRDB-001-235282 to 286	<i>Replace with document beginning with</i>	235282-R	<i>Não identificado</i>
RRDB-001-235287 to 290	<i>Replace with document beginning with</i>	235287-R	<i>Não identificado</i>
RRDB-001-235291 to 294	<i>Replace with document beginning with</i>	235291-R	<i>SEC-EPROD-CGU-000091645.txt</i> <i>SEC-EPROD-CGU-000091669.txt</i>

PwC_SEC_RRD00000143-163	Replace with document beginning with	PwC_Project_Caipora_(Chronology)-Redacted	SEC-EPROD-CGU-000009670.DOCX SEC-EPROD-CGU-000009670.tx SEC-EPROD-CGU-000009387.DOCX SEC-EPROD-CGU-000009431.txt SEC-EPROD-CGU-000009431.DOCX
-------------------------	--------------------------------------	---	---

Desse modo, constata-se que há nos autos registro da cadeia de custódia que plenamente demonstra integridade dos documentos, sendo certo que não houve a demonstração pela defesa de qualquer equívoco no referido encadeamento, vestígio de que houve eventual quebra da cadeia de custódia ou adulteração de documentos.

Ademais, conforme já amplamente demonstrado nos autos, o elemento de convicção quanto à responsabilidade da pessoa jurídica decorre do conjunto probatório que demonstra sua participação no ajuste com a RDD, com vistas a frustrar o caráter competitivo de licitação. A evidenciação de tal conduta dispensa o acesso do conteúdo do referido pendrive, na medida que a foi verificado que a CTIS atendeu o pedido formulado por Amilton Garrau com a apresentação da proposta de preço ao INEP.

Por fim, destaque-se que deve prevalecer o Princípio da Presunção de Legitimidade que irradia seus efeitos obre os atos administrativos. Nesse sentido, segue trecho do livro do Manual de Direito Administrativo de Fernanda Marinela:

Princípio da presunção de legitimidade

Para definir este princípio, leia-se presunção de legitimidade, de legalidade e de veracidade. Todo ato administrativo é presumidamente legal (obediência à lei), legítimo (obediência às regras da moral) e verdadeiro (corresponde com a verdade), até que se prove o contrário.

Trata-se de presunção relativa, do latim, presunção juris tantum, admitindo-se prova em contrário, cabendo o ônus probatório a quem aponta a ilegitimidade, o que normalmente é atribuído aos administrados.

Ante todo o exposto, refuta-se a alegação em virtude da não aplicação das disposições do Código de Processo Penal ao Processo Administrativo Sancionador, bem como pois demonstrada a referida cadeia de custódia e ausência qualquer mácula sobre essa.

V - RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

21. Após exame exaustivo e individualizado de todos os argumentos apresentados pela defesa, a CPAR entende que subsistem os argumentos de fato e direito que justificam a responsabilização da pessoa jurídica.

22. A CPAR recomenda a aplicação à pessoa jurídica CTIS TECNOLOGIA S/A. da pena de multa no valor de **R\$ 10.586.808,64** (dez milhões, quinhentos e oitenta e seis mil, oitocentos e oito reais e sessenta e quatro centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013; da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e, da pena 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, incidindo nos atos lesivos tipificados art. 5º, inc. IV, alíneas “a” e “b”, assim como no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

V.1 - Pena de Multa – CTIS TECNOLOGIA S/A

23. A multa foi calculada com base nas cinco etapas disciplinadas pelos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual Prático de Cálculo de Sanções da LAC da CGU.

24. Em relação à primeira etapa, conforme informações prestadas pela Receita Federal do Brasil (SEI nº 2015878), o faturamento bruto da CTIS em 2019 (último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo), excluídos os tributos foi R\$ 529.340.432,20.

25. No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 2%, valor equivalente à diferença entre 2% dos fatores de agravamento e 0% dos fatores de atenuação, consoante diretrizes.

26. O valor dos fatores agravantes originou-se da soma de:

I - continuidade dos atos lesivos: 0,0%. Haja vista que se tratou de fato isolado, praticado, exclusivamente, no ato de formação do preço base da Licitação destinada à contratação de serviços gráficos para o Enade 2015 (SEI nºs 1711275 e 1711317);

II - tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 2,0%, uma vez que o Sr. Wendel Salles (Gerente de Contas da Empresa) agiu conforme solicitado por Amilton Garrau em 25/06/2015 (NT 1625, pg 09 – SEI 1711342) ao enviar orçamento referente ao Pregão 24/2015, no dia 26/06/2015 (SEI nº 1711225, fls. 190/194), nos termos do item 2.3.1 e anexo (Tabela 2) do Manual Prático da Cálculo de Sanções da LAC;

III - interrupção de serviço ou obra: 0%, pois não se identificou existência de interrupção de serviço ou obra.

IV - situação econômica da pessoa jurídica: 0%, uma vez que, muito embora os índices apresentem-se com valores superiores a 1 (Solvência Geral = 1,772 e Liquidez Geral = 1,497), a empresa registrou prejuízo no exercício de 2014.

V - reincidência da pessoa jurídica: 0%, em razão de não existir condenação anterior tipificada como ato lesivo pelo Art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

VI - valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 0%, considerando que a empresa não manteve, no decorrer do exercício de 2015, contrato de qualquer natureza com o INEP.

O valor dos fatores atenuantes decorreu de:

I - não consumação da infração: 0%, pois houve exaurimento dos atos lesivos, configurado pelo **prejuízo**

à competitividade durante a fase interna do pregão nº 12/2014, com possível aumento dos custos da contratação dos 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; (NT 1416, pg 29 e seguintes – SEI 1711148);

II - ressarcimento dos danos: 0%, pois a pessoa jurídica responsabilizada não alegou ou comprovou o ressarcimento ao erário dos danos advindos do referido Pregão. Ademais, não demonstrou a qualquer momento a busca por tal ação de ressarcimento junto à Administração, tais quais, por exemplo: pedido de quantificação de dano do referido Pregão ou emissão de GRU para recolhimento de eventuais valores incontroversos. Corroborando essa postura não colaborativa de ressarcimento ao erário, a ausência de reconhecimento pela indiciada da prática de qualquer ato ilícito ou de conduta que direta ou indiretamente prejudique ou cause danos à Administração⁴³. Importante, ressaltar que, conforme apontado no item 9 deste relatório, identificou-se a ocorrência de dano de no mínimo R\$ 1.543.792,80.

III - grau de colaboração da pessoa jurídica: 0%, pois não houve colaboração da Processada para com a investigação ou apuração dos atos lesivos;

IV - comunicação espontânea do ato lesivo: 0%, pois não houve comunicação espontânea do ato lesivo;

V - Programa de integridade da pessoa jurídica: 0%. A empresa não procedeu à apresentação de programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº 909/2015, mesmo a despeito da solicitação clara acerca da forma de apresentação do programa, exarada no item 52 do Termo de Indiciação (SEI 1864454). Foi juntada à defesa apenas uma Apresentação institucional do Programa de Compliance e Riscos da EMPRESA, em pdf, não acompanhada de qualquer documento base do programa. A documentação entregue só permite à comissão concluir que não há um programa de integridade capaz de mitigar a ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12.846/2013, motivo pelo qual ele não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução da multa, nos termos do §2º, do art. 5º, da Portaria CGU 909/2015.

27. Na terceira etapa, foi calculada a multa preliminar no valor de R\$ 10.586.808,64. Este valor foi obtido tendo como base de cálculo o faturamento bruto de 2019 excluídos os tributos, no valor de R\$ 529.340.432,20 (etapa 1), e o percentual a ser aplicado no montante de 2,0% (etapa 2), resultando na multa preliminar.

28. Em atenção à quarta etapa, os limites mínimo e máximo foram de R\$ 529.340,43 e R\$ 105.868.086,44, respectivamente.

29. Considerando-se que a base de cálculo foi o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, o limite mínimo de R\$ 529.340,43 emanou de 0,1% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, em razão da impossibilidade de estimação da vantagem auferida pela pessoa jurídica no caso concreto.

30. Já o limite máximo de R\$ 105.868.086,44 decorreu de 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, haja vista a impossibilidade de estimação da vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica no caso concreto.

31. Portanto, a CTIS Tecnologia S/A. deve pagar multa de R\$ 10.586.808,64, resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 529.340.432,20, pela alíquota, de 2,0%, valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 529.340,20) e máximo (R\$ 105.868.086,44).

V.2 - Publicação Extraordinária da Decisão Sancionatória

32. Por sua vez, em consonância com o art. 6º da Lei nº 12.846/2013, o art. 24 do Decreto nº 8.420/2015 e c/c o Manual de Responsabilização de Entes Privados (Publicações CGU), considerando que a alíquota calculada na etapa da multa resultou em 2,0%, estipula-se que a publicação da decisão administrativa, na forma de extrato de sentença, em edital afixado no local de atividade, será pelo prazo de 30 dias.

33. Portanto, a CTIS deve promover publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 30 dias; e
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.

V.3 - Pena de impedimento para licitar ou contratar com a União

34. A declaração de impedimento foi calculada com base no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

35. A Lei do pregão, aplicável ao caso em razão de sua especificidade, estabelece o prazo máximo de 5 (cinco) anos de impedimento, não tendo delimitado o prazo mínimo.

36. Nesse sentido, a fim de dosar o lapso aplicável, cumpre destacarmos algumas circunstâncias do caso concreto.

37. Como agravantes, tem-se a ocorrência de prejuízo ao Erário, haja vista a indevida opção de prorrogação do Contrato firmado com a RR Donnelley. Lembrando, consoante já destacado no item IV (Argumento 1) deste Relatório, que o ato de gestão em comento, ao desconsiderar sem nenhum fundamento minimamente justificável, a proposta apresentada pela Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda (CNPJ 03.514.896/0001-15), gerou um prejuízo para o INEP de R\$ 1.543.792,80.

38. Outrossim, destaca-se a relevância institucional da política pública ligado ao objeto da licitação, uma vez que, ao medir o nível de aprendizado dos estudantes de faculdades e universidades, o **Enade** funciona como uma forma de checagem e fiscalização da qualidade do ensino superior brasileiro, impedindo instituições de qualidade precária formarem mão de obra para atuar no mercado.

39. Como único atenuante pode-se citar o fato de que os atos lesivos se limitaram à fase prévia ao processo licitatório, eis que a empresa não participou da fase de lances do Pregão, ao contrário de outras empresas envolvidas nas ilicitudes.

40. Sublinhando-se essas variáveis e considerando-se a gravidade dos atos lesivos praticados pela CTIS, os quais foram comprovados ao longo deste PAR, esta Comissão entende adequada a aplicação da suspensão pelo prazo de 03 (três) anos.

41. Observa-se, por fim, que o descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) é consequência da imposição da pena de suspensão, não se tratando de sanção autônoma.

VI - CONCLUSÃO

42. Em face do exposto, com fulcro nos Arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c Art. 9º, §§ 4º e 5º, do Decreto nº 8.420/2015 c/c Art. 21, § único, inc. VI, al. “b”, item 1, e Art. 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide:

a) Comunicar o Coordenador-Geral de Responsabilização de Entes Privados para adotar providências de praxe destinadas a: encaminhar à autoridade instauradora o PAR; propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica;

b) recomendar a aplicação, à empresa **CTIS Tecnologia S/A**, da pena de multa no valor de **R\$ 10.586.808,64**;

c) recomendar a aplicação, à empresa **CTIS Tecnologia S/A**, da pena de publicação extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora, em razão da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, do seguinte modo:

I - em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;

II - em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo **de 30 dias**; e

III - em seu sítio eletrônico, pelo prazo de 30 dias e em destaque na página principal do referido sítio;

d) recomendar a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de três anos, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002;

e) Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e também considerando a previsão constante em no §3º, de seu art. 3º, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores:

e.1) Valor do dano à Administração: R\$ **1.543.792,80**, conforme já destacado no item 09 deste Relatório.

e.2) Vantagens indevidas pagas a agentes públicos: Não há identificação nos presentes autos.

e.3) Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: Não há identificação nos presentes autos.

Os valores acima referenciados servem para subsidiar as anotações internas da Administração, sendo que a cobrança deles dar-se em processo próprio, sendo resguardado a ampla defesa e o contraditório nesse processo, conforme regulamentação específica de cada procedimento cabível.

e) lavrar ata de encerramento dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **JULIA RODRIGUES LIRIO, Membro da Comissão**, em 06/10/2021, às 10:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS DE HOLANDA BESSA, Presidente da Comissão**, em 06/10/2021, às 10:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código CRC [REDACTED]