



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1902/2022/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/CRG

**PROCESSO Nº 00190.110506/2020-98**

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

### ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas às pessoas jurídicas TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS LTDA (Tratto Ltda), CNPJ 08.580.290/0001-00 e TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS - SCP (Tratto SCP), CNPJ 21.315.370/0001-98.

### REFERÊNCIAS

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

### SUMÁRIO EXECUTIVO

Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer correccional de apoio ao julgamento.

#### 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face das pessoas jurídicas TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS LTDA (Tratto Ltda), CNPJ 08.580.290/0001-00 e TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS - SCP (Tratto SCP), CNPJ 21.315.370/0001-98. Durante o período objeto de apuração, ambas as pessoas jurídicas possuíam como sócios, unicamente, Marcelo Braconi Rocha de Oliveira e Thiago Santos Braconi.

1.2. Em apertada síntese, os fatos apurados referem-se à suposta subvenção por parte da TRATTO LTDA e TRATTO SCP para prática dos atos ilícitos cometidos pela RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda., quando aquelas forneceram serviços supostamente superfaturados de "Monitoramento através de Software de Vídeo Análise Comportamental" (2003465) para esta, os quais teriam impactado o valor final dos contratos assinados entre esta pessoa jurídica e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, onerando o Erário e possibilitando a realização de transferência indevida de recursos a alguns beneficiários, resultado de atos ilícitos praticados nas licitações/contratações do Inep, incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

1.3. Ressalte-se que o presente PAR decorre dos fatos apurados no Processo Administrativo nº 00190.104338/2019-68, autuado no âmbito desta Corregedoria-Geral da União (CRG) no dia 10/05/2019, cujo objeto é a análise dos fatos relacionados na matéria jornalística publicada pelo jornal "O Globo", intitulada "Gráfica denuncia à PF suposto esquema de integrantes do Inep para favorecer concorrente em contrato milionário." A matéria relata supostas irregularidades na conduta das empresas RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58) e Valid Soluções S.A (CNPJ 33.113.309/0001-47) em relação a serviços de impressão gráfica contratados pelo Inep, conforme informado no Doc nº 1767481.

1.4. Concluídos os trabalhos da comissão, vieram os autos a esta COREP para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 23 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.

## RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

1.5. Após o devido juízo de admissibilidade (Doc nº 1767481) no âmbito do mencionado processo nº 00190.104338/2019-68, foi determinada, dentre outras medidas, a instauração do presente PAR, para apurar especificamente os fatos envolvendo a empresa TRATTO SCP, concretizada pela Portaria nº 2.999, da Corregedora-Geral da União Substituta, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 29/12/2020 (Doc nº 1784765). A empresa TRATTO LTDA foi incluída no polo passivo deste PAR por meio da Portaria nº 1.542, publicada no DOU de 02/07/2021 (Doc nº 2012939). Para finalização dos trabalhos, foi necessária a prorrogação do prazo, operada pela Portaria nº 1.473, publicada no DOU de 28/06/2021 (Doc nº 2005255), pela Portaria nº 3.034, publicada no DOU de 27/12/2021 (Doc nº 2227011) e, por fim, pela Portaria nº 1.213, publicada no DOU de 27/06/2022 (Doc nº 2418034).

1.6. Procedeu-se conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando as empresas a apresentarem defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, por meio da entrega do Termo de Indiciação conforme atestam os documentos nº 2039064, nº 2119106 e nº 2119120. No dia 29/09/2021 foi deferida a dilação de prazo por mais 30 (trinta) dias para apresentação da Defesa (Doc nº 2120393) conforme solicitado pela intimada (Doc nº 2120109).

1.7. A defesa escrita, oportunamente apresentada, encontra-se juntada sob Doc nº 2167263. A empresa não requereu a produção de prova testemunhal ou juntada de documentação aos autos.

1.8. Em seguida, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a CPAR elaborou seu Relatório Final (Doc nº 2461081), em que modificou sua convicção preliminar e motivou a proposta de arquivamento do processo.

1.9. Regularmente intimada (Doc nº 2471752), a empresa apresentou sua manifestação ao Relatório final em 18/08/2022 (Doc nº 2483412). Na sequência, os autos vieram a esta COREP, para a presente avaliação.

1.10. É o breve relato.

## 2. ANÁLISE

### DA REGULARIDADE FORMAL DO PAR

2.1. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, facultada à empresa envolvida.

2.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

2.3. Sobre a *competência*, tem-se que o PAR foi instaurado pela Corregedora-Geral da União Substituta, conforme delegação prevista no artigo 13, inciso IX, e no artigo 29 do Anexo I do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, e no artigo 30, inciso I, da Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019. Verifica-se, assim, a regularidade do processo sob este ponto de vista, pois todas as portarias (instauração, prorrogação, recondução) foram emitidas por autoridade competente. Ademais, também conforme o referido normativo (art. 10), na portaria inaugural constou o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial e o CNPJ.

2.4. Não foi publicada portaria de prorrogação, quando ainda em curso o prazo de 180 (cento e oitenta) dias da 1ª portaria de prorrogação do PAR. Por esse motivo, foi lavrada portaria de recondução pelo Corregedor-Geral da União Substituto, publicada no DOU em 27/12/2021 (Doc nº 2227011). Nesse ínterim entre as duas portarias (de prorrogação e de recondução) não foram produzidos atos processuais.

2.5. Em se tratando da *observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa*, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico. A empresa optou por não especificar provas a produzir, embora lhe tenha sido facultada por ocasião do Termo de Indiciação. Desse modo, não houve qualquer violação ou restrição a tais direitos fundamentais.

2.6. Dando-se sequência na análise sobre a regularidade formal do PAR, verifica-se que o termo de indiciamento foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN CGU nº 13/2019, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas. A empresa foi devidamente notificada das acusações, de acordo com o art. 18 do mesmo normativo, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação. Tempestivamente, apresentou sua defesa.

2.7. Em análise aos argumentos da Defesa, a CPAR elaborou seu Relatório Final, em que modificou sua convicção preliminar e motivou a proposta de arquivamento do processo.

2.8. Considerando a regularidade procedimental, passamos à análise de sua regularidade material, bem como da manifestação final apresentada.

## DA REGULARIDADE MATERIAL DO PAR

2.9. Inicialmente, as empresas foram indiciadas por violação ao inciso II, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Doc nº 2039064), por supostamente subvencionarem a prática dos atos ilícitos praticados pela RRD, ao fornecerem serviços superfaturados para a referida empresa, o que teria impactado o valor final dos contratos assinados entre esta pessoa jurídica e o Inep e possibilitado a realização de transferências indevidas de recursos a alguns beneficiários, resultado de atos ilícitos praticados nas licitações/contratações do Inep.

2.10. A RR Donnelley Holdings B.V. (EUA), em razão denúncia anônima formalizada internamente no ano de 2015, realizou investigação interna contra sua subsidiária brasileira RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda, que resultou na demissão de Amilton Garrau, então Vice-Presidente da subsidiária brasileira. Todavia, Garrau continuou atuando nas contratações do Inep por meio da General Support, empresa de consultoria contratada pela RRD que passou a fazer a interface entre esta e o Inep.

2.11. Conforme item 32, do Termo de Indiciação, "o então Vice-Presidente de Operações da RRD no Brasil, senhor Amilton Garrau, é a figura central de um esquema de corrupção", orquestrado da seguinte forma:

Inicialmente, fraudavam-se as licitações, por meio de elaboração de termos de referência dos certames com cláusulas restritivas, de forma a dificultar a participação de outros concorrentes. Atuavam em conluio: o senhor Amilton Garrau – RRD, servidores do Inep e consultores contratados pela autarquia;

Esses termos de referência, por sua vez, apresentavam detalhamento insuficiente de serviços, possibilitando o envio de propostas com sobrepreço de serviços, tanto pela RRD, como pelas demais licitantes (todas atuando de forma previamente ajustada);

Por sua vez, o detalhamento insuficiente dos serviços constantes dos termos de referência inviabilizava, também, qualquer tipo de medição e acompanhamento do contrato por parte do Inep, mesmo que o quisesse realizar efetivamente (embora tenha sido constatado que o fiscal atuou de forma irregular durante a execução e o acompanhamento do contrato);

Por fim, o superfaturamento aliado à fiscalização insuficiente/inexistente da execução do contrato possibilitava a subcontratação de empresas com preços inflados, **dentre elas as empresas ora indiciadas**, viabilizando a transferência de recursos obtidos de forma indevida para Amilton Garrau para pessoas (físicas e jurídicas) a ele relacionadas, participantes do esquema de corrupção." (grifo meu).

2.12. A transferência dos recursos da Tratto para Amilton Garrau foram demonstradas por arquivos encontrados no computador de Garrau. Com efeito, dentre os arquivos foram encontradas planilhas que demonstram divisão de faturamentos entre General Support e Tratto (Doc nº 1901424, arquivo SEC-EPROD-CGU000109155.xlsx)

2.13. Diante desses fatos, procedeu-se a intimação das empresas a apresentarem defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atesta o documento nº 2039064.

2.14. Em seguida, em análise detida aos argumentos da Defesa, a CPAR elaborou seu Relatório Final, em que modificou sua convicção preliminar e motivou a proposta de arquivamento do processo, em que, dentre outras justificativas, destacam-se:

"76. Todavia, em análise detida da peça defensiva, esta CPAR concluiu por rever a convicção preliminar exposta no termo de indiciamento.

77. Com efeito, quanto às supostas vantagens indevidas referenciadas na alínea “a” supra, cabe reconhecer a fragilidade do nexa causal, uma vez que os recursos usados para os gastos com agentes públicos eram apresentados como despesas operacionais da RRD, que possuía contratos de centenas de milhões de reais com o INEP. Não se pode, assim, concluir que as fontes de receita supostamente usadas por Amilton Garrau para prática de atos ilícitos seriam as transferências realizadas pela Tratto.

78. Passa-se ao exame da alegação referente à inviabilidade do enquadramento como ato lesivo, por tratar de relação entre empresas privadas sem qualquer vinculação com a licitação (item VI).

79. Nesse ponto, importa reconhecer que, mesmo se a integralidade dos valores revertidos à General Support fosse considerada como margem de superfaturamento, o impacto recairia sobre a RRD, não sendo possível comprovar a atuação da Tratto para elevar indevidamente o valor pago pelo ente público.

80. Além disso, o exame detalhado das datas referidas nas alíneas “b” e “c” supra trazem à tona outro empecilho para o enquadramento como ato lesivo, relacionado ao benefício ou interesse das acusadas, conforme art. 2º da LAC:

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

81. Nesse sentido, considerou-se que as condutas praticadas por Garrau no contexto da fase interna do pregão 12/2015 (ENADE) não beneficiaram as indiciadas, já que, antes do início do contrato dele resultante, a Tratto foi substituída pela OS Informática Ltda, a qual passou a prestar os serviços de vídeoanálise para a RRD.

82. Diante do exposto, não restou demonstrado o nexa causal entre a imputação de superfaturamento entre empresas privadas e o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos, e nem mesmo interesse ou benefício das indiciadas nos atos praticados por Amilton Garrau no contexto da fase interna do pregão 12/2015.

83. Dessa forma, cabe conceder razão à Defesa quanto ao item XI - destinação dos recursos faturados contra a RRD, bem como quanto ao item VI - inviabilidade do enquadramento como ato lesivo." (grifos no original)

2.15. Do trecho supra transcrito, extrai-se que o ponto central da proposta de arquivamento da CPAR foi a fragilidade do nexa causal entre o suposto superfaturamento da Tratto em seu contrato com a RRD e o suposto pagamento de vantagens indevidas pela RRD a agentes públicos do Inep durante a fase interna do Pregão nº 12/2015.

2.16. Com efeito, o contrato entre a RRD e a Tratto, firmado em 01/08/2014, teve validade até 01/08/2015 – sendo a Tratto posteriormente substituída por outra empresa. Por sua vez, o Contrato nº 24/2015, entre a RRD e o Inep, foi celebrado em 21/09/2015 – portanto, quando não havia mais vínculo contratual entre a Tratto e a RRD.

2.17. Conclui-se, portanto, que assiste razão à Comissão de PAR ao propor o arquivamento do processo, "*sem prejuízo de futuro desarquivamento e instauração de nova Investigação Preliminar, caso provas supervenientes o justifiquem*".

2.18. Por fim, registra-se que regularmente intimada, a Defesa apresentou sua manifestação ao Relatório final em 18/08/2022 (Doc nº 2483412). No documento, as empresas manifestaram total concordância com os termos do Relatório Final da CPAR e sua respectiva conclusão.

### 3. DA PRESCRIÇÃO

3.1. Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Conforme exposto no PARECER n. 00363/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, deve ser considerado, em primeiro lugar, a data da ciência da infração, só devendo ser considerado o dia em que tiver cessado a infração continuada ou permanente caso a ciência pela autoridade não tenha sido suficiente para o impedimento de novos atos lesivos.

3.2. Cabe destacar que a divulgação em mídia nacional das supostas irregularidades não é suficiente, por si só, para deflagração do prazo, conforme ensina o Manual de PAR:

Destacamos também que essa ciência deve ser institucional, ou seja, informações veiculadas em meios jornalísticos ou redes sociais não contam como ciência para a Administração Pública. Se um

agente público toma ciência de uma infração ao ler um jornal ou assistindo a uma reportagem, ele faz isso como um cidadão qualquer – isto é, ele lê jornal como “José das Couves”, e não como “agente administrativo do órgão X”. Somente quando ele encaminha o caso para apuração é que podemos falar que a Administração, como tal, tomou ciência. Um exemplo disso seria o seguinte: ao chegar à repartição, o servidor José das Couves encaminha uma mensagem para a ouvidoria de seu órgão dizendo, “li no jornal Y uma reportagem sobre suposto esquema em que empresas pagam propinas a servidores do nosso órgão; por favor, solicito providências (grifos nossos).

3.3. Assim, no presente caso, assume-se como referida data de início da contagem o dia 10/05/2019, quando foi instaurado o processo nº 00190.104338/2019-68, realizado com o propósito de analisar os fatos constantes na matéria jornalística publicada no dia 22/04/2019 pelo jornal “O Globo”, intitulada "Gráfica denuncia à PF suposto esquema de integrantes do Inep para favorecer concorrente em contrato milionário." Tendo sido o PAR instaurado em 29/12/2020 e considerando, ainda, que o parágrafo único daquele mesmo artigo prevê a instauração do PAR como causa interruptiva da contagem, resta absolutamente afastada a ocorrência da prescrição neste caso concreto. Destarte, resta hígida a pretensão punitiva estatal.

3.4. Verifica-se, portanto, que o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades potencialmente aplicáveis.

#### 4. CONCLUSÃO

4.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade formal e material do PAR.

4.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

4.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR.

4.4. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com proposta de arquivamento por falta de nexos causal entre a conduta e o enquadramento como ato lesivo, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Corregedoria-Geral da União, para análise e julgamento de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129, de 2022, e do art. 30, III, "c", da IN CGU nº 13, de 2019 (alterada pela IN CGU nº 2, de 2021).

4.5. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ERICA LOURENCO DOS SANTOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 19/01/2023, às 10:49, 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 2487072 e o código CRC DE565E89