



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 2.999 de 28/12/2020, publicada do DOU nº 248, seção 2, pg 40, de 29/12/2020 (SEI 1784765), vem apresentar RELATÓRIO FINAL, no qual recomenda o arquivamento do presente processo 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, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

I - BREVE HISTÓRICO

2. As pessoas jurídicas TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS LTDA (Tratto Ltda) e TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS - SCP (Tratto SCP) possuem como atividade principal a prestação de serviços de consultoria em tecnologia da informação. Durante o período objeto de apuração, ambas as pessoas jurídicas possuíam como sócios, unicamente, Marcelo Braconi Rocha de Oliveira e Thiago Santos Braconi.

3. A Tratto Ltda foi aberta em 28/12/2006 e baixada em 10/08/2018. Já a Tratto SCP foi aberta em 23/10/2014 e baixada em 12/03/2015.

4. Os fatos apurados no presente PAR, bem como as circunstâncias a eles conexas, foram expostos no processo de juízo de admissibilidade (SEI nº1767481), instaurado em 10/05/2019, para apurar os fatos relacionados à matéria jornalística publicada pelo jornal “O Globo”. A matéria relatava supostas irregularidades na conduta das empresas RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda e Valid Soluções S.A em relação a serviços de impressão gráfica contratados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (SEI nº 1766724). Impende destacar que a RR Donnelley (doravante, RRD) recebeu, entre os anos de 2010 e 2018, aproximadamente 780 milhões de reais da autarquia.

5. O referido processo de juízo de admissibilidade concluiu pela recomendação de instauração de processo administrativo de responsabilização em face da RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda. e de suas controladoras pela suposta prática de atos lesivos à administração pública, dentre eles, os seguintes: (1) Fraude no caráter competitivo no Pregão Eletrônico nº 12/2015 e no Contrato nº 24/2015, cuja renovação decorreu do referido procedimento licitatório; (2) Dação de vantagem indevida a agente público; (3) Utilização de outras pessoas jurídicas para a realização de transferências indevidas de recursos a alguns beneficiários, como resultado dos atos ilícitos praticados em licitações/contratos do Inep; (4) Atuação irregular do Ex-Vice Presidente de Operações da RR Donnelley em nome das consultorias contratadas pelo Inep.

6. O mesmo processo supra concluiu também que a RRD, no âmbito do ato lesivo do item (3), acima descrito, utilizou, dentre outras, as empresas Tratto - SCP e Tratto – Ltda. para a realização de transferência de recursos a alguns beneficiários, como resultado dos atos ilícitos praticados nas licitações/contratações do Inep. Em síntese, as investigações revelaram a hipótese de fornecimento de serviços superfaturados pela Tratto para a RRD, os quais teriam impactado o valor final dos contratos assinados entre esta pessoa jurídica e o Inep, onerando o Erário. Diante disso, em 29/12/2020, esta Controladoria instaurou o presente PAR (SEI nº 1784765).

7. Os fatos objeto de apuração no presente PAR, bem como as circunstâncias a eles conexas, foram tratados nos seguintes documentos: Nota Técnica 1416/2019/GAB/DS/SFC (SEI nº 1777145), que avalia a execução contratual de serviços de impressão gráfica de exames/avaliações, conduzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep; Nota Técnica 459/2020/CGEBC/DIVISÃO 4/CGEBC/DS-SFC (SEI nº 1767429) e seu respectivo Anexo (SEI nº 1767434), que analisam o conteúdo de e-mails institucionais de servidores do Inep; e, por fim, a Nota Técnica 1625/2020/CGEBC/DIVISÃO 4/CGEBC/DS/SFC (SEI nº 1767439) e seu respectivo Anexo (SEI nº 1767454), que analisam informações decorrentes de auditorias privadas realizadas na RRD entre 2015 e 2019, e os efeitos da má conduta de seus funcionários nos projetos relacionados com o Inep.

8. Baseado em tal documentação, a CPAR indiciou as empresas TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS LTDA (Tratto Ltda) e a TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS - SCP (Tratto SCP) por supostamente subvencionarem a prática dos atos ilícitos praticados pela RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda., ao fornecerem serviços superfaturados para esta, os quais impactaram o valor final dos contratos assinados entre esta pessoa jurídica e o 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.

II - INSTRUÇÃO

9. O PAR foi instaurado em 28/12/2020 (1784765) - inicialmente em face apenas da Tratto Projetos Especializados – SCP- e os trabalhos da comissão tiveram início em 08/04/2021 (SEI nº 1902209).

10. Em 25/06/2021, a Comissão Processante deliberou (2003298) pela juntada dos contratos celebrados entre a empresa RR DONNELLEY EDITORA E GRÁFICA LTDA e a TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS LTDA, bem como a inclusão desta no polo passivo do presente processo. A medida foi concretizada por meio da Portaria CRG nº 1.542, de 1º de julho de 2021 (2012939).

11. A Nota de Indiciação foi lavrada em 03/08/2021 (SEI 2039064).

12. Após prorrogação de prazo, a defesa técnica e respectiva documentação anexa foram apresentadas em 5/11/2021 (SEI 2167263 e ss.).

III - INDICIAÇÃO

13. A CPAR indiciou as empresas TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS LTDA (Tratto Ltda) e a TRATTO PROJETOS ESPECIALIZADOS - SCP (Tratto SCP) 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.

14. Cumpre observar que, no centro do suposto esquema de corrupção encontrava-se Amilton Garrau, ex-executivo da RRD no Brasil, o qual, após o desligamento dessa empresa em razão de investigações internas conduzidas pela Companhia, ficou à frente da General Support, consultoria contratada pela RRD que, na prática, ficava responsável pela interlocução entre a gráfica e os gestores do INEP.

15. Do conjunto probatório utilizado para a convicção preliminar desta CPAR, destacam-se:

a) as evidências demonstradas no âmbito da NT 1416/2019 (1777145) extraídas da análise de processos de contratação do INEP, acerca da existência de atuação ilícita de servidores do Inep, de funcionários e ex-funcionários da empresa RRD, bem como de consultores e de empresas contratadas pela RRD, que atuavam nos contratos supra analisados;

b) as análises de e-mails institucionais de servidores do INEP realizadas por ocasião da NOTA TÉCNICA 459/2020/CGEBC/DIVISÃO 4/CGEBC/DS-SFC (1767429) e seu respectivo Anexo (1767434), as quais confirmaram a hipótese precedente e revelaram o papel central de Amilton Garrau e de sua empresa de consultoria General Support.

c) os elementos de informação e os resultados de investigações internas realizadas pela RRD e compartilhados com a CGU pela Securities and Exchange Commission – SEC, os quais apontaram que os contratos celebrados com a Tratto estavam com preços acima do mercado. Além disso, planilhas descobertas no computador de Amilton Garrau tinham cálculos de receitas, impostos e margens envolvendo as indiciadas. Nesse contexto, a auditoria interna da RRD apontou que: a) a Tratto havia recebido 1,9 milhão de dólares por ano para executar serviços de baixa complexidade; b) quase todos os fundos pagos à Tratto haviam sido desviados para a General Support/Garrau; c) as faturas da Tratto para a RRD haviam sido numeradas sequencialmente; d) a Tratto estava registrada como Tratto/General Support.

16. Assim, em juízo preliminar de convicção, esta Comissão entendeu que a indiciadas subvencionaram a prática dos atos ilícitos praticados pela RRD e demonstraram não ter idoneidade para contratar com a Administração Pública, à luz da previsão constante no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e do art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

17. Passamos agora a analisar as teses defensivas das acusadas, que conduziram esta CPAR à revisão de sua convicção preliminar e consequente conclusão pelo arquivamento.

IV - DEFESA E ANÁLISE DA DEFESA

18. A acusada (doravante, “Defesa”) apresentou tempestivamente defesa escrita em 05/11/2021 (2167263), pela qual alegou, como preliminares, prescrição da pretensão punitiva e nulidade do termo de indicição. No mérito, alegou complexidade dos serviços prestados, ausência de superfaturamento – e consequente regularidade de preços -, regularidade da contratação entre a RRD e as defendentes e entre estas e a General Support, ausência de conhecimento sobre eventual destinação dos serviços faturados contra a RRD a agentes públicos, regularidade da procuração para Nerli Rosa Balbino, ausência de motivação da CPAR para indiciamento e impossibilidade de desconsideração da personalidade jurídica no caso concreto. Em que pese a decisão final desta CPAR pelo arquivamento, passamos a apresentar um brevíssimo resumo de tais alegações e das ponderações desta CPAR.

I) Prescrição (item III da peça defensiva)

19. A partir de sua interpretação do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a defesa alega que o prazo prescricional de 5 (cinco) anos iniciou-se com o fim da vigência do contrato entre Tratto e a RRD, em agosto de 2015, e encerrou-se em agosto de 2020 (antes, portanto, da instauração do PAR).

Análise da CPAR:

20. Ocorre que, 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 – a exemplo de um agente público que continua a receber percentual de contrato celebrado pela administração, só que de forma dissimulada. Com efeito, não haveria qualquer razoabilidade em conceder tratamento mais benéfico à infração permanente ou continuada, em comparação aos atos lesivos instantâneos. A seguir, excerto da ementa do referido Parecer:

4. Pelo entendimento de que, nos casos em que a ciência do ilícito ocorrer anteriormente à cessação da infração, o termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações permanentes e continuadas deve recair sobre a data do efetivo término da ação infracional. 5. Em contrapartida, nas situações em que a ciência do ato ilícito se der após a cessação da infração, o termo a quo deve se dar a partir da data da referida ciência.

21. Conforme mencionado no Juízo de Admissibilidade, a divulgação em mídia nacional das supostas irregularidades ocorreu 22/04/2019, no site “O Globo”. Quanto à divulgação de notícias, o Manual de PAR ensina que a circulação na mídia não seria suficiente, por si só, para deflagração do prazo:

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).

22. O marco inicial a ser considerado, portanto, é a instauração do processo nº 00190.104338/2019-68, realizada com o propósito de analisar os fatos constantes na referida notícia, o que ocorreu em 10/05/2019.

23. Assim, e considerando que o presente PAR foi instaurado em 28/12/2020, aproximadamente um ano e meio da ciência da infração pela Administração, descabe falar em prescrição da pretensão punitiva.

II) Nulidade (item IV da peça defensiva).

24. Em preliminar, a defendente alega a nulidade do termo de indicição, “*por ausência de descrição clara e objetiva das supostas condutas irregulares adotadas pelas Defendentes Tratto SCP e Tratto Ltda. para enquadramento, em tese, 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, e, conseqüentemente, de seus graus de responsabilidade no tocante ao ato inquinado como irregular*”.

25. Conclui enfatizando a nulidade do termo de citação por violação direta do artigo 17, incisos I e II da IN 13/2019, que dispõe:

Art. 17: A nota de indicição deverá conter, no mínimo:

I – a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, com a descrição das circunstâncias relevantes:

II – o apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado;

(...)

Análise da CPAR

26. O termo de indicição abordou extensa documentação com o propósito de contextualizar e conferir a magnitude adequada ao esquema de corrupção em curso no Inep.

27. Com efeito, as imputações não poderiam ser compreendidas sem que fosse considerado o conjunto probatório e reveladas todas as circunstâncias em razão das quais ocorreu a convicção preliminar de cometimento de atos lesivos pelas indiciadas.

28. Não obstante ter delineado o panorama geral, a nota de indicição não se furtou a indicar precisamente os elementos de informação pertinentes à Tratto, juntando aos autos as planilhas encontradas no computador de Amilton Garrau com a contabilidade pertinente à Tratto, as notas fiscais numeradas em sequência e a procuração para Nerli Rosa Balbino - o que reforçaria o vínculo com Amilton Garrau.

29. Diante do exposto, a comissão rejeita a alegação de nulidade, cabendo analisar em item próprio a questão da força das provas em face do critério de existência de dúvida razoável.

III) Mérito (itens V a XV da peça defensiva).

30. Os argumentos de mérito serão expostos em conjunto, dada a estreita relação entre eles.

31. Primeiramente, a Defesa argumenta que os serviços prestados seriam de grande complexidade (item V). Nesse sentido, pontua:

i) que são serviços de tecnologia que exigem elevadíssima segurança cibernética para resultados com alcance nacional;

ii) que os efeitos dos serviços são de grande impacto - a título de ilustração, cita que na edição do ENEM de 2020 houve 5.783.357 (cinco milhões setecentos e oitenta e três mil trezentos e cinquenta e sete) candidatos;

iii) que, além de impactar grande número de pessoas, eventual falha afetaria a credibilidade dos exames e das instituições de ensino que se utilizam das provas para receber alunos e para a

percepção do rendimento dos concluintes dos cursos;

iv) que foi necessária a utilização de um software especialista, uma vez que a prestação de serviços guardava um nível elevadíssimo de criticidade, necessidade de processos pré-estabelecidos para saneamento e retificação de eventuais falhas;

v) que o serviço é essencial para que o exame ocorra;

vi) que se trata de serviço de alta complexidade e responsabilidade;

vii) que não se trata apenas de serviços que dependem de um software, mas, também, da prestação dos serviços elencados nas alíneas B, C e D do item 1.1 do mencionado contrato. OBS.: Conforme contrato: “B) indicação de operação corretiva durante a operação dedicada; C) Geração de Relatório Analítico diário com as ocorrências e encaminhamentos efetuados; D) Escopo detalhado na proposta comercial (Anexo 1).”

32. Em seguida, sustenta que os fatos sob apuração tratam da relação entre empresas privadas sem qualquer vinculação com a licitação, motivo pelo qual seria inviável a caracterização de ato lesivo previsto no art. 5º, inc. II, da Lei 12.846/2013 (item VI da peça de defesa)

33. Nesse contexto, as defendentes argumentam que possuíram vínculo contratual com a RRD, que o contrato foi firmado após a RRD celebrar contrato com o INEP, e que não houve qualquer relação, dependência, ou ligação com o contrato celebrado com o poder público, bem como com as etapas prévias à contratação, como certame, apresentação de proposta, negociação de preço, habilitação técnica, jurídica, ou de capacidade econômico-financeira.

34. Por fim, apontam o artigo 72 da Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993 (“Lei 8.666/93”), para defenderem que, assim como, no caso de subcontratação, as responsabilidades legais e contratuais recaem somente sobre a empresa contratada pela Administração Pública, o vínculo contratual entre subcontratada e subcontratante é, exclusivamente, das duas partes.

35. Quanto ao superfaturamento (item VII), a Defesa sustenta que a afirmação de superfaturamento estaria desacompanhada de qualquer comprovação documental ou, ao menos, conceitual, tendo a CPAR se limitado a reproduzir a conclusão dos trabalhos de investigação realizado pela RRD no sentido de os serviços serem, supostamente, de baixa complexidade.

36. Sobre o assunto, colaciona entendimento do Tribunal de Justiça de Goiás que afirma ser necessária a apresentação de comprovação quando se alega superfaturamento, inclusive, por meio de comparação com o valor de mercado do mesmo produto, condição que não teria ocorrido no Termo de Indicação.

37. Nesse sentido, alega que os preços praticados foram regulares (item IX), que refletiram absolutamente o padrão de serviços similares utilizados no mercado, que tiveram origem na referência trazida pela General Support, que já prestava serviços à RRD e que seguiram estritamente o orçamento que a RRD já possuía para execução daquela tarefa.

38. Por fim, reitera que os preços cobrados pelas Defendentes para a prestação dos serviços em favor da RRD, em momento algum, serviram de base para formação dos valores cobrados do INEP pela RRD, até mesmo porque, quando as Defendentes foram contratadas, a relação contratual e de preços entre eles já estava estabelecida.

39. Quanto à regularidade da contratação entre a RRD e a Tratto (item VIII), afirma-se que a Tratto foi trazida por Silvio Brasil Gadelha Junior, sócio fundador da General Support, e que, apesar de a Tratto ser, à época, uma empresa focada em prestação de serviços de representação comercial - fato esse que justificava a existência de apenas um funcionário celetista -, o Sr. Silvio procurou as Defendentes, especialmente por ser conhecedor da experiência do Sr. Marcelo na condução de projetos de missão crítica, tendo estado à frente de uma equipe que integrou a informatização do voto brasileiro, quando era diretor da CTIS Tecnologia.

40. Diante dessa interação, a Defesa relata que “o Sr. Marcelo foi apresentado ao Sr. Amilton e ao Sr. Cláudio (atual proprietário da General Support), que buscavam uma empresa de extrema confiança e seriedade, uma vez que dados sensíveis seriam monitorados.”

41. Afirma que foi, então, celebrada parceria de negócio, onde a General Support seria responsável pela condução comercial e o aporte de um software russo especialista de monitoramento, enquanto a Tratto cuidaria da execução operacional dos serviços.

42. Alega que as transferências das Defendentes para a General Support são naturais e decorrem da parceria celebrada livremente, o que justifica as planilhas encontradas no computador de Garrau.

43. Afirma que as planilhas foram enviadas ao Sr. Amilton Garrau e tratavam de expectativas de participações entre a Tratto e a General Support, com utilização das devidas notas fiscais, apresentando o detalhamento dos repasses da Tratto para General Support nos anos de 2013 e 2014.

44. Por fim, alega que a relação comercial entre Tratto e a General Support sempre foi pública, tanto que o nome fantasia da Tratto SCP era Tratto/General Support.

45. No que tange à regularidade da Parceria entre Tratto e General Support (item X), a Defesa apresenta a somatória das notas fiscais e dos pagamentos para a General Support, reiterando tratar-se de relação comercial natural.

46. Quanto à destinação dos valores faturados contra a RRD (item XI), a Defesa afirma que os únicos pagamentos decorrentes dos faturamentos contra a RRD foram para a General Support e para empresa Thanker, desconhecendo qualquer benefício direcionado de recursos financeiros dessa prestação de serviços para agentes públicos.

47. Quanto à procuração para Nerli Rosa Balbino (item XII), explica que o Sr. Marcelo e o Sr. Silvio adquiriram um apartamento em sociedade situado na cidade de São Paulo, e que Nerli, amiga de Silvio, prontificou-se a receber as chaves e lavrar a escritura do imóvel por morar em São Paulo, dispensando, assim, o deslocamento dos adquirentes até a cidade. Apresenta os excertos das declarações de Imposto de Renda de Silvio e de Marcelo, no qual constam as operações de compra e de venda posterior do Marcelo para o Silvio.

48. Sobre a alegada ausência de razoabilidade e proporcionalidade do poder de polícia (item XIII), a Defesa aponta que os autos não trouxeram qualquer ação ou ato realizado pelos Defendentes que tivesse nexos de causalidade com um suposto ato lesivo à administração pública, reiterando a alegação de falta de elementos comprobatórios da imputação de superfaturamento.

49. Em relação à ausência de motivação da decisão da CPAR para indiciamento (item XIV), a defesa aponta, mais uma vez, a falta de provas quanto ao superfaturamento e quanto à baixa complexidade, o que constituiria afronta ao previsto no artigo 17 da IN 13/19. No mesmo item, afirma a impossibilidade de enquadramento no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, uma vez que as condutas ali descritas estariam voltadas para as pessoas jurídicas que participam do certame realizado pelo órgão público, não tendo sido este o caso das Defendentes, contratadas por empresa privada. Assim, sustenta que a CPAR não teria cumprido a exigência de motivação, conforme previsto no artigo 50, inciso II, da Lei 9.784/99 e no artigo 7º da IN 13/19.

50. Por fim, sustenta a impossibilidade de desconsideração da personalidade jurídica (item XV) no caso concreto, uma vez que as sociedades foram regularmente constituídas, não houve manobra societária com a finalidade de encobrir atos ilícitos, e que não haveria mínimos indícios de que as Defendentes adotaram qualquer medida com o objetivo de causar confusão patrimonial ou mesmo de frustrar a aplicação de eventuais sanções.

Análise da CPAR

51. Quanto ao item V (complexidade dos serviços), cabe apontar que, no termo de indiciamento, a baixa complexidade constou apenas na transcrição de apontamento da chefe de *compliance* da RR Donnelley Sons e Company, o qual é acompanhado dos achados referentes ao relacionamento de Amilton Garrau com a General Support, e, por consequência, com as indiciadas.

52. A defesa, por sua vez, demonstrou a magnitude e a criticidade do processo de videoanálise, não sendo capaz de descrever fatores que podem evidenciar sua complexidade, tais como necessidade de pessoal com alto grau de especialização para operacionalização do software, revelada pela elevada capacitação e larga experiência de seus próprios funcionários ou dos da empresa subcontratada para execução, a Thanker.

53. De toda a forma, a CPAR não tem elementos para afirmar categoricamente a baixa complexidade dos serviços, e tampouco a aferição é central para a imputação de superfaturamento, em razão das peculiaridades do caso concreto.

54. Assim, assiste razão à Defesa quanto ao item V, não sendo o ponto prejudicial à análise da imputação central do indiciamento.

55. Por conexão lógica passa-se, portanto, diretamente ao item VII, referente ao superfaturamento.

56. Com efeito, o superfaturamento, elemento central de indicição, foi apontado com base no fato de as indiciadas repassarem metade de seus ganhos à General Support, sem indício de contrapartida lícita, uma vez que os serviços eram prestados efetivamente pela Thanker. Além de não haver indício de contrapartida lícita, fato é que os recursos foram destinados a Amilton Garrau, agente contra o qual pesam evidências de direcionamento de certames públicos e dação de vantagem indevida a agentes públicos.

57. Assim, diferentemente do exemplo clássico de serviços comuns, cujos preços são comparados livremente no mercado, no caso em apreço a conclusão de superfaturamento foi obtida por meio de premissa lógica: ora, se metade da receita é “desviada” – essa é a tradução do termo usado em inglês pela equipe de auditoria interna da RRD - para uma empresa que não oferece, em tese, qualquer contrapartida lícita, a conclusão é que o serviço estaria com o preço inflado, a fim de viabilizar o pagamento de, no mínimo, o dobro do que seria efetivamente necessário, já com a margem de lucro destinada à contratada.

58. Nesse ponto, cabe mencionar que no item IX, referente à alegada regularidade dos preços praticados no mercado, a própria Defesa afirma que os preços refletiram o padrão de serviços similares, sem demonstrar a fonte utilizada para essa afirmação.

59. Ainda no item IX, afirma que os preços tiveram “*origem na referência trazida pela General Support, que já prestava serviços à RR Donnelley*”. Logo, tem-se que a referência foi trazida justamente pela pessoa jurídica que seria beneficiada com os valores elevados, uma vez que receberia metade dos ganhos. Evidente, portanto, o conflito de interesses e a inviabilidade do argumento para sustentar a razoabilidade dos preços praticados.

60. Por fim, afirma que os preços adotados para prestação do serviço seguiram estritamente o orçamento que a RRD já possuía para execução daquela tarefa, desconsiderando o contexto de que o próprio Amilton Garrau, que se beneficiava diretamente dos preços elevados, havia sido figura central para a definição do orçamento a ser considerado pela RRD.

61. Por todo o exposto, a CPAR entende que, em razão das peculiaridades do caso concreto e das evidências coletadas, a comprovação do superfaturamento não pode ficar limitada à comparação de serviços semelhantes no mercado; primeiro, porque as características do objeto dificultam sobremaneira a seleção de serviços semelhantes; segundo, porque as evidências coletadas, em tese, demonstram desvio considerável de recursos sem contrapartida. Assim, os argumentos defensivos trazidos nos itens VII e IX não podem ser acolhidos pela CPAR.

62. Também por pertinência lógica, passamos ao item VIII, que trata da regularidade da contratação entre a Tratto e a RRD. Apesar de não constar na descrição, observa-se que o item da peça defensiva também traz elementos essenciais para a verificação da regularidade da contratação entre a Tratto e a General Support, ponto tratado especificamente no item X.

63. O item VIII narra que a Tratto, empresa focada em representação comercial, teria sido procurada pelo sócio fundador da General Support, empresa também focada em representação comercial. Assim, admite-se que a Tratto não era focada no objeto tão alegadamente complexo de videoanálise, mas que essa circunstância não seria empecilho, já que o Sr. Marcelo Braconi teria adquirido expertise na área no período em que foi Diretor da CTIS tecnologia. A defesa não informa se a experiência de Marcelo Braconi “*a frente de uma equipe que integrou a informatização do voto brasileiro*” incluiu especificamente o serviço de videoanálise.

64. Na narrativa da Defesa, as planilhas da repartição dos ganhos foram enviadas a Amilton Garrau por tratarem de expectativas de participações entre a Tratto e a General Support. Ocorre que não há, na construção verbal, qualquer sentido explicativo. Com efeito, não se pode imaginar a justificativa verossímil para que o então Vice-Presidente da RRD quisesse acompanhar especificamente a repartição de receita de sua contratada (a Tratto), e não, como seria de supor para serviço de elevada criticidade, sua fiel execução.

65. Cumpre ressaltar que as planilhas compartilhadas com Garrau foram criadas e modificadas pela última vez em julho e outubro de 2014, muito antes de Amilton Garrau se integrar oficialmente aos

quadros da General Support. Até então, apesar de atuar nas atividades da General Support (conforme demonstraram as mensagens extraídas de seu celular corporativo), formalmente ele era tão somente vice-presidente de operações comerciais da RR Donnelley Brasil.

66. O fato de o agente do contratante receber parte dos recursos da contratada é indicativo de conflito de interesses apto a levantar suspeitas acerca da natureza do relacionamento entre as referidas pessoas jurídicas. Todavia, como esse ponto não é objeto do PAR, prosseguimos no exame das demais alegações. Registra-se, todavia, que a regularidade formal do relacionamento entre a Tratto e a RRD e entre a Tratto e a General Support não implica, necessariamente, a regularidade dos relacionamentos sob o ponto de vista material.

67. Com efeito, o que realmente chamou a atenção desta CPAR foi o fato de Amilton Garrau, ao tempo em que era beneficiado pelos repasses da Tratto, praticar, em tese, atos ilícitos no âmbito de licitações e contratos públicos.

68. Ora, pelos documentos juntados aos autos vê-se que a Tratto prestou serviços à RRD de 2013 a agosto de 2015. Em junho de 2015, Amilton Garrau, interessado na repartição de ganhos da Tratto, recebeu, de auditor da ABTG, trabalho que embasaria o termo de referência no qual sua empregadora (RRD) era a maior interessada (1767454, p. 7, Quadro 3). Também antes de agosto de 2015, há indícios de que Amilton Garrau tenha pago vantagem indevida a agentes públicos (1767454, p. 17 a 20). Assim, a relação de Garrau com as indiciadas constitui alerta relevante.

69. Cabe observar que a Defesa, que usou mais de 40 páginas para descrever seus argumentos, é sintética ao indicar a contrapartida da General Support, limitando-se a relatar, sem qualquer documentação de suporte, que a General Support seria responsável pela condução comercial (que já era a atividade principal da Tratto) e aporte de software especialista, enquanto a Tratto cuidaria da execução operacional. Não foi demonstrado qual seria o software especialista, qual o custo e a dificuldade do aporte e, nem mesmo, evidências do próprio aporte. Assim, não foi minimamente demonstrado pela defesa ponto crucial de suas alegações, em dissonância do quanto previsto no art. 36 da Lei 9784 – também conhecida como Lei Geral dos processos Administrativos, que dispõe:

Art. 36. Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.

70. Quanto à alegada publicidade da parceria entre a Tratto e a General Support, cumpre observar que nas notas fiscais emitidas pela Tratto pelos serviços prestados à RRD consta apenas a nomenclatura da Tratto Ltda (Tratto Projetos Especializados Ltda), não sendo evidente a parceria com a General Support. Além disso, a Tratto SCP, que possui o nome fantasia de Tratto/General Support, ficou aberta apenas entre 23.10.2014 e 12.03.2015 – ou seja, essa pessoa jurídica nem existia quando da celebração do primeiro contrato com a RRD, em 2013.

71. Quanto à alegada regularidade da relação entre a Tratto e a General Support, considera-se que a Defesa não demonstrou o elemento fundamental da presente apuração, que é a efetiva contraprestação de serviços, assim como também não justificou o motivo de ter enviado as planilhas de faturamento com a General Support para Amilton Garrau, que, à época, não tinha qualquer relação formal com essa empresa de representação comercial. Assim, a CPAR rejeita os argumentos trazidos no item X.

72. Em relação à procuração para Nerli Rosa Balbino (item XII), cabe ressaltar que a procuração não constitui qualquer irregularidade em si, assistindo razão à Defesa no que tange à irrelevância do fato para as imputações.

73. Em relação à alegação da destinação dos valores faturados contra a RRD (item XI), na qual se alega que a Tratto desconhecia pagamento a agentes públicos, cabe ponderar que a responsabilidade da LAC é do tipo objetiva, o que importa dizer que a responsabilização independe do efetivo conhecimento. É necessário, todavia, que a acusada tenha violado dever de cuidado, e que dessa negligência tenha resultado ato lesivo à Administração Pública, em benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica acusada.

74. Nesse ponto, cabe registrar, uma vez mais, alguns dos atos imputados a Garrau, enquanto suposto sócio oculto da General Support, parceira da Tratto, durante o período de prestação de serviços da Tratto para RRD.

75. No âmbito da investigação interna conduzida pela RRD, foram apontados gastos desarrazoados com agente públicos do INEP ao longo de 2014 e conversas por WhatsApp, datadas de

maio de 2015, que indicam que Garrau teria dado ao então Secretário Executivo do MEC um relógio rolex (1767454, p.17 a 20).

a) Conforme apontado no anexo da NT 1426/2020 (1767454, pág. 5), em 18/05/2015 o consultor de segurança da Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica (ABTG), contratada pelo Inep para prestar assessoria técnica e imparcial, encaminha para Garrau o trabalho de consultoria que subsidiou a elaboração do termo de referência pelo INEP, no contexto da fase interna do pregão 12/2015.

b) Em 17/06/2015, no mesmo contexto, Amilton Garrau recebe do fiscal do INEP Gerson Passos Leão minuta do termo de referência que seria adotado no certame, no qual, frise-se, a RRD e, por consequência, a General Support (que recebia comissão sobre os contratos da RRD) tinham o maior interesse. De fato, a RRD foi a vencedora do certame, tendo a General Support como sua representante comercial.

c) Todos esses fatos foram contextualizados no termo de indicição a fim de possibilitarem a mais ampla defesa às indiciadas, uma vez que a atuação da General Support e de seu suposto sócio oculto constituiu indício de suma importância para a imputação de que a Tratto teria subvencionado atos ilícitos.

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 nexos 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 nexos 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.

84. Igualmente, a sanção à conduta inidônea prevista na Lei n. 10.520/2002 está voltada aos atos com impacto sobre a administração pública, não sendo papel desta CPAR perquirir sobre a integridade das condutas no contexto de relações privadas.

85. Importante ressaltar que essas considerações obstaculizam a apenação das indiciadas no presente PAR.

86. Quanto à alegada ausência de razoabilidade e proporcionalidade do poder de polícia (item XIII), em razão da suposta falta de elementos objetivos que embasaram o superfaturamento, remete-se aos

parágrafos 56 e 57, que abordaram o caso peculiar tratado nos autos. Além disso, o indiciamento reflete tão somente a convicção preliminar da CPAR, plenamente passível de revisão diante do devido processo legal e dos argumentos trazidos pela defesa.

87. Quanto à alegada ausência de motivação (item XIV), consideramos que a contextualização trazida no indiciamento, examinada à luz do artigo da LAC que enquadra como ato lesivo a subvenção à prática de atos ilícitos – a qual, no caso concreto, teria ocorrido por meio de superfaturamento - expôs com adequada precisão a motivação da CPAR para decidir por indiciar as pessoas jurídicas, sendo o contraditório e a ampla defesa exercitados em sua plenitude no presente processo.

88. Por fim, quanto à impossibilidade de desconsideração da personalidade jurídica (item XV), cumpre registrar que o fato de ter emitido notas fiscais em sequência, não tendo demonstrado aferição de lucro com outros contratos além daqueles considerados, em princípio, irregulares pela CPAR, seria forte indício de que a pessoa jurídica teria sido criada especificamente para fins ilícitos. Todavia, uma vez revista a convicção preliminar exposta no indiciamento, no sentido de não configuração de ato lesivo ou de conduta inidônea face à Administração, a medida de desconsideração da personalidade jurídica foi descartada. Descabido, portanto, o aprofundamento do tema.

89. Por todo o exposto, e tendo em vista o reconhecimento da quanto alegado pela Defesa nos itens VI e XI, a comissão propõe o arquivamento do processo, sem prejuízo de futuro desarquivamento e instauração de nova Investigação Preliminar, caso provas supervenientes o justifiquem.

V- CONCLUSÃO

90. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 11, inc. I do Decreto nº 11.129/2022 c/c art. 21, par. único, inc. VI, alínea “a” da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide:

- Comunicar o Coordenador-Geral de Responsabilização de Entes Privados para adotar providências de praxe destinadas a encaminhar o PAR à autoridade instauradora;
- Recomendar à autoridade julgadora o arquivamento do processo instaurado em face das empresas 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;
- Lavrar ata de encerramento dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS DE HOLANDA BESSA, Membro da Comissão**, em 02/08/2022, às 16:34, 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 **JULIA RODRIGUES LIRIO, Presidente da Comissão**, em 02/08/2022, às 16:36, 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 2461081 e o código CRC 0C88802E