



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2102/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG

PROCESSO Nº 00190.106564/2020-17

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica **Systech Sistemas e Tecnologia em Informática Ltda.**, CNPJ nº 03.263.975/0001-09.

2. REFERÊNCIAS

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

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. 2.2.

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

Lei nº 10.520/2002

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

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

4. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União – CGU, em face da pessoa jurídica **Systech Sistemas e Tecnologia em Informática Ltda.**, CNPJ 03.263.975/0001-09.

2. Concluídos os trabalhos da comissão, vieram os autos a esta COREP para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, II, do Regimento Interno da CGU (Portaria nº 3.553, de 12 de novembro de 2019) bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.

3. Em síntese, os fatos apurados referem-se à participação da Systech no esquema fraudulento que se deu nas fases prévias da licitação (Pregão Eletrônico nº 24/2016) no âmbito do extinto Ministério do Trabalho – MTb.

4. A empresa teria apresentado proposta fictícia e de mera cobertura para a formação dos preços de referência. Segundo a Comissão, a conduta da Systech proporcionou o prosseguimento do certame, conferindo-lhe aparência de competitividade e licitude, contribuindo para a frustração do caráter competitivo da licitação e colaborando de forma concorrente para seu direcionamento à B2T, mesmo não tendo participado diretamente do Pregão.

5. Ao apresentar sua proposta fictícia, a Systech ainda contribuiu para elevação arbitrária dos preços da licitação, causando sobrepreços e superfaturamentos nos contratos que viriam a ser firmados, em benefício das empresas B2T, vencedora da licitação, e Microstrategy, beneficiária indireta, pela

revenda de produtos de sua marca à B2T.

6. Assim, foi instaurado o PAR sob análise, por meio da Portaria nº 1899, de 19/08/2020, publicada no DOU nº 160, de 20/08/2020.

7. Em 18/11/2020 a CPAR lavrou o termo de indicição (SEI 1706610) por entender que a Systech Sistemas e Tecnologia em Informática Ltda. incidiu nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos II e IV, “a” e “d” da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, por subvencionar a prática de atos ilícitos e fraudar, mediante ajuste, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; e, por fraudar licitação pública, contribuindo para a elevação arbitrária de preços, atuando de modo inidôneo.

8. Na sequência, a empresa foi intimada acerca da instauração do PAR, sendo cientificada do termo de indicição e do prazo de 30 dias para apresentação de defesa e especificação de eventual prova a produzir.

9. Tempestivamente, a empresa apresentou, em 16/12/2020, defesa escrita, que foi devidamente analisada pela CPAR (SEI 1764393 e SEI 1764415).

10. A Systech apresentou alegações complementares em 04/03/2021 (SEI 1854728, 1854729 e 1854756), após a juntada de novo documento pela CPAR (Relatório Final da Polícia Federal – IPL 338/2017).

11. Em 20/04/2021 foi elaborado o Relatório Final (SEI 1918173). A CPAR manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação da **pena de multa e de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do artigo 6º, incisos I e II, da Lei 12.846/2013, bem como 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.

12. A autoridade instauradora, por meio de despacho, datado de 26/04/2021, tomou ciência do Relatório Final e determinou a intimação da pessoa jurídica processada para, querendo, apresentar manifestação aos termos do Relatório Final (SEI 1919155).

13. Assim, devidamente intimada pela DIREP, conforme e-mail datado de 28 de abril de 2021, para manifestação no prazo de 10 dias, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa no 13/2019, a empresa Systech apresentou a petição SEI 1940376, em 07/05/2021.

14. Em 05/08/2021 a empresa peticionou trazendo novas informações e documentos complementares ao PAR, os quais serão analisados em conjunto com a manifestação final (SEI 2052943, 2052944, 2052945 e 2052947).

15. É o breve relato.

5. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

16. 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 e documentos mencionados no item 14 acima, apresentados pela empresa.

17. 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.

18. A portaria de instauração foi publicada de acordo com o art. 13 da mencionada IN, contendo 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 da pessoa jurídica processada. Quanto à competência, o PAR foi instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no art. 30, I, da IN CGU nº 13/2019.

19. Posteriormente, a portaria de prorrogação, também da lavra do Corregedor-Geral da União, seguiu os mesmos normativos vigentes. Verifica-se, assim, a regularidade do processo sob este ponto de vista, pois as portarias de instauração e prorrogação foram emitidas por autoridade competente.

20. Em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, mediante concessão de acesso externo ao SEI para visualização integral do processo e peticionamento eletrônico, sem qualquer violação ou restrição aos direitos.

21. Teve a oportunidade, ainda, de apresentar defesa e demais manifestações e documentos julgados oportunos, bem como as alegações finais, garantido o exercício da ampla defesa, essencial à condução do PAR.

22. O termo de indicição foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN CGU nº 13/2019 (descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, apontamento das provas e o enquadramento legal), e a empresa foi devidamente notificada, de acordo com o seu art. 18, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação.

23. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou para a formação de sua convicção e enfrentou as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e as respectivas penalidades, quais sejam, multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e impedimento para licitar ou contratar com a União.

24. Considerando a regularidade procedimental da análise da Comissão, passamos à análise da manifestação final, a qual para os presentes fins inclui os documentos adicionais apresentados pela empresa.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

25. A Systech foi indiciada por violação ao art. 5º, incisos II e IV, “a” e “d” da Lei nº 12.846/2013 e art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

26. Conforme consta no Relatório Final, a pessoa jurídica teria apresentado proposta de preços fictícia na fase preliminar de cotação para a formação de preços da licitação na modalidade Pregão Eletrônico nº 24/2016, visando dar aparência de licitude ao certame e colaborando para o seu direcionamento à empresa B2T, fraudando assim o caráter competitivo do procedimento licitatório; além disso, contribuiu para a elevação arbitrária dos preços, fraudando a licitação, subvencionou a prática de atos ilícitos por outras empresas participantes do certame, atuando, assim, de modo inidôneo.

27. Na petição apresentada, a defesa da empresa Systech aponta diversas inconsistências no Relatório Final, requerendo, ao final, o arquivamento do PAR.

28. Na petição complementar, apresentada em 05/08/2021, a defesa informa que o sócio da Systech, Sr. [REDACTED], veio a ser denunciado nos autos da ação

penal n. 1013083-51.2021.4.01.3400, em trâmite na 10ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal, mas que, diante do Habeas Corpus impetrado pela defesa, houve o trancamento liminar da ação penal em relação ao mencionado sócio.

29. A seguir, veremos os argumentos apresentados pela defesa na primeira e segunda manifestação, os quais foram agrupados em tópicos que englobam teses relacionadas, a fim de facilitar sua visualização e análise.

- Inexistência de prova inconteste, aplicação do benefício da dúvida e indícios

30. A empresa alega que a CPAR, em toda a peça, se valeu de menções a indícios, indicativos e elementos indiciários, e que expressamente reconheceu no Relatório Final que não identificou no processo prova inconteste de vínculos entre a Systech e as demais empresas.

31. Aduz ainda que a “proposta fictícia de preços” com o objetivo de frustrar o certame licitatório, suscitada como hipótese nas investigações e único fundamento efetivo do relatório para buscar caracterizar inidoneidade na conduta da empresa Systech, também não foi comprovada.

32. Por fim, relacionada a toda argumentação acerca da ausência de elementos de provas robustos, a empresa traz uma construção jurídica no sentido de que o Direito Administrativo Sancionador mais se assemelha ao Direito Penal e ao Direito Processual Penal, e menos ao Direito Administrativo ou Processual Administrativo.

33. Defende, assim, que da mesma forma que a condenação na esfera criminal, a esfera Administrativa Sancionadora *“impõe a necessidade de um quadro probatório robusto, com provas de todos os elementos da acusação. As provas devem ser aptas a gerar a certeza da responsabilidade criminal do acusado, com o afastamento de todas as hipóteses contrárias, desde que razoáveis, a essa convicção”*.

34. Nessa linha, citou decisão do TCU (ACÓRDÃO 909/2020 - PLENÁRIO), que trata de caso semelhante ao dos autos, no qual: i) o agente apresentou proposta em certame licitatório; ii) o certame restou viciado por fraude; iii) não houve, além da proposta, qualquer outro elemento de prova, mesmo que testemunhal, atestando a certeza da participação do agente no conluio; iv) o frágil arcabouço probatório atrai a garantia processual do benefício da dúvida, em favor do agente.

35. Na referida decisão, o Tribunal de Contas da União, acolhendo o aludido princípio denominado *“benefício da dúvida”*, dispôs o seguinte:

*“É possível que tenha participado do esquema fraudulento somente oferecendo a proposta, mas também é possível que não tenha participado. **Não há qualquer outro elemento, mesmo testemunhal que a implique nas fraudes. Há tão somente o fato de ter oferecido proposta no certame entendido como viciado, ocorre que, a nosso sentir, isso não é suficiente para sua apenação.** Assim deve-se prevalecer o **benefício da dúvida** e ser afastada a sua condenação com a multa imposta pelo acórdão recorrido.”*

36. A empresa ressaltou ainda que, diferentemente do precedente acima citado a Systech nem mesmo chegou a formular proposta no Pregão Eletrônico 24/2016, limitando-se a responder uma consulta de preços não vinculativa, por e-mail, muito antes da abertura do Edital.

37. Importante registrar, sobre o trecho acima citado, que se trata de

entendimento manifestado pelo auditor responsável pela análise do caso, o qual, contudo, não foi corroborado no voto do Ministro Relator, sendo que ao final, no acórdão, foi negado provimento ao recurso da empresa envolvida.

38. Não obstante, sem adentrar no mérito do caso, nada impede que tal raciocínio seja levado em consideração.

39. A defesa questiona ainda o entendimento da Comissão acerca da independência das instâncias no sentido de que o fato de a Systech ou de seu sócio não terem sido mencionados na conclusão do relatório policial não resulta em interferência ou em invalidação às conclusões.

40. Para avaliar se de fato as provas constantes dos autos são insuficientes, é preciso analisar as demais alegações de defesa, o que será feito no tópico seguinte.

- Similaridade de preços nas cotações; celeridade na apresentação da cotação; preços forjados por indicação de envolvidos no direcionamento da licitação apontados pela Polícia Federal; expertise da Systech no desenvolvimento do software de Business Intelligence denominado “GestãoW”

41. A CPAR teceu a hipótese de que “houve preços estabelecidos — e, portanto, forjados — a pedido de empregados da empresa B2T”, em razão da complexidade do objeto requerido e do fato de não haver qualquer descrição mais detalhada sobre do que se tratava esse objeto; da celeridade na apresentação da proposta de preços; da similaridade dos preços apresentados pelas diversas empresas para o item Plataforma Antifraude Microstrategy; bem como pelo encaminhamento do pedido de cotação pelo servidor do MTb, [REDACTED], diretamente ao sócio-diretor da Systech.

42. Como se depreende do Termo de Indiciação e do Relatório Final, várias constatações apontam para o conluio, entre as empresas participantes da licitação, de fazer da B2T a vencedora da “competição”:

i) envio incomum de pedidos de cotações de preços pelo MTB aos e-mails pessoais dos representantes das empresas, ao que tudo indica, previamente selecionados e encaminhados por indução do então [REDACTED], assunto explorado e detalhado na representação policial (SEI 1693932, fls. 82 a 85);

ii) os valores dos orçamentos apresentados pelas empresas, mesmo diante da ausência de informações para embasá-los, são muito semelhantes e foram apresentados com excessiva e suspeita celeridade, em menos de um dia útil;

iii) apresentaram orçamento para um produto, “Plataforma Antifraude Microstrategy”, que sequer existia no mercado nem era licenciado pela própria MicroStrategy, pois se tratava de produto exclusivo da B2T, e sem pedir esclarecimentos ao MTb quanto à composição do referido produto.

43. No que diz respeito a suspeita inicial de irregularidade relativa à inviabilidade da cotação dos itens referentes a softwares, sem prévio contato com o fabricante, tal ponto foi esclarecido e acatado no Relatório Final. A empresa demonstrou que a cotação foi feita com base na tabela de preços da fabricante Microstrategy, disponibilizada no sítio eletrônico dessa fabricante.

44. Quanto ao envio de cotações de preços pelas entidades diretamente ao e-mail do sócio-gerente da Systech, e à celeridade no encaminhamento das respostas com o orçamento, a empresa apresentou, em sua defesa, exemplos de e-mails demonstrando o curto período em que responde aos pedidos bem como vários

pedidos de orçamento que são direcionados ao e-mail [REDACTED] ressaltando que não se trata de e-mail pessoal, como alegado nas narrativas que ensejaram a indicição (docs. 14 e 15 - anexos à defesa - SEI 1764415).

45. Contudo, entendeu a CPAR que a celeridade na apresentação da proposta de preços, por si só, não seria algo atípico, não fosse a complexidade do objeto requerido e o fato de não haver qualquer descrição mais detalhada sobre do que se tratava esse objeto, além do que não houve qualquer pedido de esclarecimento adicional ao MTb por parte da Systech a fim de identificar a composição daquele item mais complexo, a Plataforma Antifraude Microstrategy, que sequer existia no mercado.

46. Assim, sobre a cotação da “Plataforma Antifraude Microstrategy”, considerado objeto central do processo, a Comissão rejeitou a argumentação da empresa de que já detinha expertise em produtos de *Business Intelligence*, pois já comercializara um outro software denominado “Gestão W”.

47. Entendeu a CPAR que o Software “Gestão W” em nada se assemelha a um produto de detecção de fraudes ou de Business Intelligence como aquele pretendido na contratação da Plataforma Antifraude Microstrategy.

48. Nem mesmo em relação ao porte da contratação há similaridade, pois enquanto o software “Gestão W” foi vendido por aproximadamente um milhão de reais pela Systech ao Ministério da Defesa (doc. 13 da defesa - SEI 1764415), sua cotação apresentada ao Mtb, em relação somente à Plataforma Antifraude Microstrategy, somou aproximadamente vinte milhões de reais.

49. Sobre esse ponto, a defesa aduziu em suas alegações finais que a conclusão da Comissão é equivocada por desconhecimento técnico. Que não se deve confundir a tecnologia desenvolvida com a aplicação que se dá a ela; que não existe um modelo padrão de software de *business intelligence*, pois cada um é criado de acordo com as necessidades do cliente e das especificações do desenvolvedor; que no software Gestão W, a tecnologia de BI foi utilizada para a gestão de contratos, não por isso os desenvolvedores e programadores do software seriam inaptos a construir uma ferramenta voltada a outro objetivo, com a mesma tecnologia, e dentro da mesma necessidade de *business intelligence*.

50. Nessa linha, acerca da alegada impossibilidade de precificação do produto Plataforma Antifraude Microstrategy, vez que não existia qualquer base referencial, aduz a defesa que a expertise da Systech no desenvolvimento do software “Gestão W”, que comporta a tecnologia de Business Intelligence, possibilitou que a empresa respondesse ao pedido de cotação de preço realizado pelo MTb.

51. Outro ponto levantado pela CPAR foi de que seria improvável que todos os preços enviados pelas empresas fossem tão similares, para um item específico do edital que não podia ser cotado de forma usual no mercado, já que não existia.

52. Nessa linha, a Comissão registra que os indícios de prévio acerto com a empresa Systech são reforçados por provas testemunhais de que houve preços estabelecidos - e, portanto, forçados - a pedido de empregados da empresa B2T.

53. Entende, assim, que há indicativos de que o encaminhamento do pedido de cotação de preços ao *email* do sócio-gerente da Systech não se deu por uma escolha aleatória, mas, antes, por uma recomendação expressa de [REDACTED],

Gerente-Comercial da empresa Microstrategy, ambos apontados pela Polícia Federal como envolvidos no direcionamento da licitação e em crimes relacionados.

54. Na manifestação complementar, a defesa reforçou que, pelo escopo da licitação, que era o combate preventivo e repressivo às fraudes que vinham sendo cometidas ao Ministério do Trabalho na concessão do benefício de seguro-desemprego, a Systech entendeu que se tratava de um item que possuía um escopo aberto, passível de desenvolvimento.

55. Como desenvolvedora do software GestãoW, que contempla a tecnologia de business intelligence, informou ser possível fazer sua cotação de preços com lastro nos preços que havia praticado anteriormente, no fornecimento do software GestãoW ao Ministério da Defesa.

56. Assim, com base na Ata de Registro de Preços (“ARP”) do Pregão 16/2013-CIE, no qual a empresa forneceu seu software GestãoW ao Ministério da Defesa, foram disponibilizadas 21.120 USTs para o serviço de customização da ferramenta de controle de processos contratuais administrativos. Informou que o valor unitário de cada UST foi cotado em R\$ 187,00 (cento e oitenta e sete reais) e o valor total das 21.120 USTs ficou em R\$ 3.949.440,00 (três milhões novecentos e quarenta e nove mil quatrocentos e quarenta reais). Comparando-se com o valor orçado para a Plataforma Antifraude (unidade), de R\$ 4.050.000,00 (quatro milhões e cinquenta mil reais), a diferença singela de R\$ 100.560,00 (cem mil quinhentos e sessenta reais) demonstra não haver qualquer disparate no valor orçado.

57. Em que pese a referida alegação, verifica-se na própria ata que as 21.120 UST dizem respeito ao valor relativo à customização da ferramenta, sendo que a ferramenta em si foi orçada em R\$ 850.000,00.

58. A ferramenta denominada Plataforma Antifraude foi orçada em pouco mais de 4 milhões, sendo que os serviços relativos a sua manutenção e suporte técnico são cobrados a parte, e conforme solicitado no termo de referência, totalizavam 55.000 UST.

59. Dessa forma, não parece adequada a justificação do valor da plataforma Antifraude com as UST cobradas para manutenção e suporte do Gestão W.

60. Não obstante, vale registrar que, de acordo com os termos de depoimentos mencionados pela Comissão, conforme parágrafo 52 acima, embora tenha restado incontestado a participação acertada de outras empresas com a B2T (vencedora do certame), [REDACTED], com relação à Systech a suspeita recai apenas pelo fato de ter apresentado esse orçamento, com valores semelhantes aos das empresas em que se confirmou o conluio.

- Conclusão do Relatório Final do IPL: Acordo de Leniência entre MicroStrategy e Cade; Denúncia oferecida pelo MPF e trancamento da ação penal em face de Bruno Mattos

61. Como visto, a Comissão aduz que o pedido de participação da Systech na cotação de preços foi resultado de indicação de empregado da empresa Microstrategy, em prévio acerto com a B2T, conforme detalhado no Relatório Final da Polícia Federal.

62. No referido relatório da PF, consta que o servidor responsável pela pesquisa de preços, [REDACTED], esclareceu que recebeu os nomes das empresas que deveriam ser consultadas, acrescentando que tais recomendações partiram de [REDACTED], por sua vez, admitiu que realmente encaminhou “um email para [REDACTED], gerente comercial da

Microstrategy, solicitando os nomes de empresas credenciadas junto à Microstrategy”.

63. Tendo [REDACTED] indicado a empresa SYSTECH para participar da pesquisa de preços do Ministério do Trabalho, entendeu a autoridade policial, *“por óbvio, que havia um prévio acerto com [REDACTED], sendo este último previamente orientado acerca dos valores que deveria inserir na proposta comercial.”*

64. A defesa refuta a participação da Systech no conluio, alegando que:

- no bojo do IPL nº 338/2017, nenhum objeto ou documento de relevância foi apreendido, senão documentos que foram fornecidos pelo próprio sócio-gerente da empresa, [REDACTED], com o objetivo de demonstrar a lisura de sua atuação;

- os outros investigados que sofreram busca e apreensão prestaram depoimento, quando questionados sobre a participação da empresa Systech nos fatos investigados, responderam que não a conheciam, diferentemente de outras empresas investigadas;

- que nos depoimentos dos investigados [REDACTED], colhidos pela Autoridade Policial, ambos foram uníssonos em afirmar que não conheciam a empresa Systech, muito menos seu sócio-gerente, [REDACTED] (a empresa colacionou imagem dos trechos dos referidos depoimentos);

- o depoimento de [REDACTED], de que, muito embora tenha recebido os nomes de algumas empresas para as quais deveria ser remetida a consulta de preços, não houve nenhuma determinação ao depoente de que se ativesse apenas às referidas empresas;

- que a empresa Microstrategy fez acordo de Leniência junto ao CADE e nada mencionou a respeito da Systech, apesar de o momento ser oportuno justamente para desvelar a trama por completo, sem omissões ou acobertamentos, sob pena de se colocar em risco os benefícios de se aderir ao instituto.

65. Assim, conclui que, ainda que se considere que havia indicativos na fase de investigação, essa hipótese foi cabalmente desconstituída, principalmente em razão dos depoimentos prestados e do acordo de leniência firmado. Que não foi demonstrado o ato ilícito praticado pela Systech, nem o liame subjetivo que poderia relacionar a Requerida com os demais atores da suposta trama, **e isso ficou reconhecido pela CPAR**. E que a possibilidade de cotar o preço da referida Plataforma Antifraude Microstrategy com lastro em sua expertise na área de desenvolvimento de softwares dessa natureza foi demonstrada.

66. A defesa questiona ainda o fato de a CPAR não levar em consideração o fato de a Systech ou de seu sócio não terem sido mencionados na conclusão do relatório policial, sob alegação da independência das instâncias, mas naquilo em que o relatório final da Operação Gaveteiro prejudica a Systech, a CPAR utiliza meros indícios para validar a hipótese levantada na fase de investigação e os qualifica como elementos de prova robustos.

67. Levando-se em consideração as alegações da defesa, depreende-se que, apesar de não haver dúvidas quanto à ocorrência de conluio e fraudes no Pregão nº 24/2016, a participação da Systech mediante prévio ajuste com os demais envolvidos na organização criminosa não restou indene de dúvidas.

68. Ao analisar os argumentos apresentados pela empresa, no que diz respeito à inexistência de conluio prévio entre a Systech e as demais empresas, e de que a Systech não possui vínculo com as demais empresas licitantes ou aquelas

consultadas na fase de pesquisa de preços, **a Comissão consignou que “não identificou no processo prova inconteste de vínculos entre a Systech e as demais empresas.”**

69. A CPAR entendeu dispensável tal evidência pois restou demonstrado que sua participação nas fases prévias da licitação contribuiu para a fraude e que há indicativo de que o encaminhamento de pedido de cotação à Systech se deu por recomendação de pessoas a quem a Polícia Federal atribui responsabilidade e participação no direcionamento da licitação e em outros crimes relacionados.

70. Contudo, da análise dos autos, não restou claro que a indicação da Systech por [REDACTED] tenha se dado de forma conluiada com o restante da organização criminosa.

71. Considerando-se todas as circunstâncias já mencionadas, não é desarrazoado crer que a empresa apresentou uma proposta possivelmente manipulada a fim de dar cobertura em benefício da empresa B2T. Contudo, o fato de encaminhar, por si só, a proposta, parece um pouco frágil para culminar na responsabilização da empresa. No presente caso, não se evidenciaram elementos objetivos que confirmem a ilação de que esse encaminhamento se deu de forma ajustada.

72. No mencionado Relatório Final do IPL consta que “os elementos de informação coletados são firmes no sentido de que [REDACTED] foi arregimentado pela ORCRIM, tendo fundamental participação na trama criminosa, contribuindo, de forma decisiva, para a manipulação de preços da licitação”.

73. Tais elementos dizem respeito ao entendimento de que o Termo de Referência não trazia qualquer detalhamento do item denominado Plataforma Antifraude Microstrategy”, inviabilizando a sua precificação, e se já era inviável qualquer tipo de precificação, pois se tratava de objeto totalmente desconhecido, imagine a apresentação de valores quase que idênticos a outras 4 empresas, que estavam comprovadamente em conluio.

74. Fora essa conclusão a que chegou a polícia, não existem outros elementos objetivos que demonstrem que a apresentação do orçamento da fase prévia da licitação tenha ocorrido a pedido da B2T ou qualquer outro envolvido no esquema.

75. Inclusive, conforme alegado pela defesa, apesar de constar esse entendimento no corpo do relatório, ao final, no tópico “11 - Conclusão”, a autoridade policial não citou a empresa nem seu representante no rol dos que integraram a organização criminosa.

76. Enquanto que no caso de outras empresas e pessoas envolvidas, foi possível comprovar o conluio existente para direcionar a contratação para a empresa B2T, diante do conteúdo de quebras de sigilo bancário, e-mails, conversas de whatsapp, inclusive a confissão de alguns envolvidos, no tocante à Systech não existem outros elementos objetivos que demonstrem que a apresentação do orçamento da fase prévia da licitação tenha ocorrido a pedido da B2T ou qualquer outro envolvido no esquema.

77. A defesa explora esse fato, alegando que as fragilidades e inconsistências do IPL em relação a Systech e/ou a seu sócio administrador, [REDACTED], são tão contundentes que o Ministério Público Federal ofereceu denúncia no âmbito da denominada Operação Gaveteiro em face apenas dos integrantes da B2T, MicroStrategy e QUBO, e ao mencionar os demais atores que possivelmente poderiam estar envolvidos na trama delitiva, nada mencionou sobre a Systech ou sobre [REDACTED], tópico “3.5) Outros envolvidos”.

78. Da mesma forma, mencionou sobre o Acordo de Leniência firmado pela empresa MicroStrategy com o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (“CADE”), sem envolver a Systech e seu sócio administrador, [REDACTED]. Aduz que a lógica decorrente de um acordo dessa natureza seria de descobrir, além da prática delitiva, todos os atores envolvidos, sendo necessário que se forneça a descrição detalhada dos ilícitos, *modus operandi*, documentos, e, a identificação dos demais envolvidos, com o descortino do papel da Systech no cartel que praticava a fixação de preços, condições e vantagens em licitações públicas. Porém, a Systech não foi sequer mencionada.

79. A defesa alega, ainda, que o Ministério Público Federal ofereceu denúncia no âmbito da denominada Operação Gaveteiro em face apenas dos integrantes da B2T, MicroStrategy e QUBO, e ao mencionar os demais atores que possivelmente poderiam estar envolvidos na trama delitiva, nada mencionou sobre a Systech ou sobre [REDACTED] (tópico “3.5) Outros envolvidos”). Contudo, como se verá a seguir, houve o oferecimento posterior de denúncia.

80. Sobre o acordo com o Cade, a CPAR mencionou que se refere aos crimes relacionados à eventual cartelização, não se mostrando preponderantes ao esclarecimento dos fatos objetos do presente processo.

81. S.m.j, entendemos que a alegação da empresa sobre esse ponto não pode ser descartada de plano, vez que o referido acordo, segundo o MPF, foi decisivo para as investigações e que ampliou o rol de envolvidos na prática do cartel. Na sequência, ao contextualizar os fatos, o *parquet* federal afirma que, *“as atitudes ilícitas caracterizadoras do cartel, fixação de preços, condições e vantagens em licitação pública, com divisão de mercado, contrato e clientes por meio de supressões de propostas e **apresentação de propostas de cobertura** e, ainda, por meio de trocas de informações comerciais sensíveis, com o escopo de frustrar a competitividade de licitações públicas **são passíveis de comprovação por meio da troca de e-mails, mensagens de whatsapp, ligações e mensagens de Skype e reuniões presenciais.**”* (grifo nosso)

82. Já na parte específica relacionada às irregularidades do Pregão Eletrônico nº 24/2016, a Systech é mencionada no rol das empresas que apresentaram orçamento, da mesma data que a B2T, PVT, QUBO e Telemikro. De forma generalizada, o MPF aduz que os representantes das empresas que atenderam à pesquisa de preços somente participaram com o objetivo de respaldar o valor da proposta da B2T, jogando nas alturas o valor médio; que em suma, cinco empresas enviaram propostas de preços para um item que ninguém sabia do que era composto, e que os preços enviados eram praticamente idênticos, e que tais fatos, acima de qualquer dúvida razoável, indicam uma simulação da competitividade.

83. Na manifestação complementar a defesa informou que o acordo de Leniência firmado entre a empresa Microstrategy junto ao CADE tramita em segredo de justiça, razão pela qual não teve acesso, até porque o Sr. [REDACTED] não foi mencionado.

84. Informou ainda que o Sr. [REDACTED] veio a ser denunciado nos autos da ação penal n. 1013083-51.2021.4.01.3400, em trâmite na 10ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

85. Em síntese, aduz a Systech que a denúncia foi rasa, e não foram minimamente delineados os elementos essenciais da acusação. Assim, a defesa do sócio impetrou Habeas Corpus, requerendo o trancamento da ação penal, pleito esse que foi deferido, sobrestando-se a ação penal em relação ao paciente, até a análise de mérito final pela Terceira Turma do TRF da 1ª Região.

86. Dessa forma, defende que na denúncia não foi demonstrado ou fundamentada em critérios mínimos de autoria ou de conduta(s) ilícita(s) pelo Sr. [REDACTED], e, por consequência, também não há falar em conduta inidônea da empresa Systech nas fraudes que envolveram o caso do Ministério do Trabalho. Entende que, se as imputações desse PAR se dirigem diretamente à Systech, porém, ainda que indiretamente, também ao Sr. [REDACTED], que seria o suposto protagonista dos ilícitos que teriam sido perpetrados por sua empresa.

87. Aduz ainda que *"os fatos que igualmente subsidiam as imputações de conduta inidônea pela Systech ao longo do PAR, após minuciosa análise pelo eminente Desembargador Relator do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ensejaram a conclusão de que não foi demonstrada ou fundamentada critérios mínimos de autoria ou de conduta(s) ilícita(s) pelo Sr. [REDACTED], e, por consequência, também não há falar em conduta inidônea da empresa Systech nas fraudes que envolveram o caso do Ministério do Trabalho. Em que pese o processo penal incidir sobre o Sr. [REDACTED], pessoa física, e o PAR tratar da conduta da empresa Systech, pessoa jurídica, a segunda não tem vida sem o primeiro, ou seja, a ficção jurídica não existe por si própria, sendo certo que as imputações desse PAR se dirigem diretamente à Systech, porém, ainda que indiretamente, também ao Sr. [REDACTED], que seria o suposto protagonista dos ilícitos que teriam sido perpetrados por sua empresa."*

88. Requereu, assim, o arquivamento do PAR, pela não caracterização de qualquer elemento que demonstre que as condutas da empresa e do seu sócio-administrador não foram íntegras ou idôneas, o que teria sido corroborado por decisão do egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região que determinou o sobrestamento da ação penal em relação ao Sr. [REDACTED].

89. Ao final, reitera que se alguma similaridade houve com o valor orçado pelas outras empresas, não foi porque a Systech fez nenhuma tratativa escusa com os demais licitantes. Além disso, *enquanto as ações penais da Operação Gaveteiro são repletas de elementos de prova explícitos das atuações dos agentes envolvidos, tais como, conversas por e-mail, WhatsApp, ligações telefônicas, transferências bancárias, enfim, arcabouço probatório robusto que relaciona diversos atores de uma trama criminoso, e, no entanto, a Systech, ou [REDACTED], não estão relacionados nesse vasto material.*

90. Quanto ao trancamento liminar da ação penal, cumpre destacar que a responsabilização administrativo-disciplinar prescinde da conclusão da responsabilização criminal correlata, haja vista a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, ressalvando as situações excepcionais, de negativa de materialidade ou autoria, em que poderia haver interferência da esfera penal na esfera administrativa.

91. Contudo, vislumbramos que o referido trancamento reforça que o envolvimento da empresa Systech não está claro, de forma que entendemos que, por ora, somente os elementos ora expostos mostram-se frágeis a uma condenação.

- Atuação do MTb em total desconformidade com as recomendações da CGU à época; ausência de nexos causal

92. A empresa destaca que a CGU tentou evitar a realização do Pregão Eletrônico 24/2016 em dois momentos, expedindo notas e recomendações que foram absolutamente ignoradas pelo MTb, que decidiu tanto seguir com o certame, quanto contratar a B2T.

93. Se havia até aí um apontado conluio fraudulento no intuito de frustrar ou

fraudar a licitação, ou de alguma forma subvencionar a prática de atos ilícitos, na forma do art. 5º, II, e IV, a) e d), da Lei n. 12.846/2013, a partir do momento em que o MTb decide atuar por conta própria, em dissonância com os apontamentos da CGU, há o rompimento completo donexo causal entre o ato prévio de responder à cotação de preços na fase preliminar da licitação, e o resultado lesivo causado pelo interesse do órgão em seguir com o certame e ao final contratar a B2T, apesar de eloquentemente instruído a não fazê-lo.

94. Assim, aduz que, apesar de a Lei n. 12.846/2013 trazer a responsabilidade objetiva das empresas como regra - de fato não sendo necessário adentrar o mérito da culpa ou do dolo - é imperioso que esteja no mínimo caracterizado o nexode causalidade entre o comportamento da empresa e o dano apurado.

95. Sobre esse ponto, a Comissão destacou que, nos termos da Lei nº 12.846/2013, a caracterização do ato lesivo não necessita demonstrar a ocorrência de dano, necessariamente.

96. A lei determina a responsabilização pela conduta que se amolda aos tipos previstos em seu artigo 5º. No caso dos autos, a suposta irregularidade diz respeito à apresentação de preços de referência fictícios e superestimados, que contribuiu à aparência de competitividade ao certame licitatório, subvencionando a prática de ilícitos pela B2T e fraudando o caráter competitivo da licitação.

97. Segundo o Manual de PAR, *a responsabilização civil e administrativa lastreada na prática de ato lesivo previsto na LAC demandará a demonstração da ocorrência do ato lesivo em si e o nexocausal com a atuação direta ou indireta da empresa, por meio da demonstração de que o ato fora praticado no interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica.*

98. Ainda que o MTb tenha agido em desconformidade com as recomendações da CGU, tal fato não retira a responsabilidade da empresa acerca de eventual ato ilícito praticado em momento anterior ao da licitação.

99. Dessa forma, refutamos a referida alegação.

- Programa de Integridade

100. A defesa discorda da avaliação feita pela Comissão, que concluiu que não há um programa de integridade efetivo e capaz de mitigar os riscos de ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12.846/2013, nos termos do §2º do artigo 5º da Portaria CGU nº 909/2015.

101. Alega que a Systech possui um rigoroso cuidado com seu programa de integridade / compliance, sendo necessário para todo e qualquer colaborador ou parceiro, treinamento de conduta e observância às normas vigentes nos planos nacional e internacional, não sendo possível que a CPAR tenha desconsiderado todo o histórico e a documentação enviada pela empresa, para afirmar, genericamente, “que não há um programa de integridade”.

102. Sobre a avaliação do programa de integridade, cumpre ressaltar que a sua forma de apresentação deve ser feita por meio do preenchimento do Relatório de Perfil e do Relatório de Conformidade do Programa, nos termos do artigo 2º da Portaria CGU nº 909/2015, juntamente com a comprovação das informações prestadas nos referidos relatórios.

103. Cumpridos tais requisitos, passa-se a avaliação do programa de integridade, de acordo com os parâmetros e pontuações previstos na planilha,

elaborados de forma a verificar não apenas a existência da política de integridade no âmbito da pessoa jurídica, mas a concreta aplicação e a efetividade dos mecanismos e procedimentos de integridade que a materializam.

104. Contudo, conforme consignado pela Comissão, houve a juntada apenas de documentos de apresentação institucional de um programa de compliance relacionado à empresa Dell, de quem a Systech é representante, documentos de capacitação interna, dentre outros. Ademais, a empresa não procedeu à apresentação dos relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme exigido pela Portaria CGU nº 909/2015, mesmo a despeito da solicitação clara acerca da forma de apresentação do programa, constante do Termo de Indiciação.

105. Dessa forma, corroboramos o entendimento da Comissão, de forma que não é possível atribuir a referida atenuante à empresa.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

106. A CPAR concluiu pela aplicação da **pena de multa no valor de R\$ 2.245.558,69** (dois milhões duzentos e quarenta e cinco mil e quinhentos e cinquenta e oito reais e sessenta e nove 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 mesma Lei, 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.

107. Contudo, conforme mencionado acima, não existem nos autos outros elementos objetivos que demonstrem que a apresentação do orçamento da fase prévia da licitação tenha ocorrido a pedido da B2T ou qualquer outro envolvido no esquema, ou seja, diante da ausência de outros elementos objetivos hábeis a confirmar a tese, suficientes a culminar na responsabilização da empresa, sugere-se o arquivamento do processo, com a consequente não aplicação de penalidade.

6. CONCLUSÃO

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

109. 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.

110. Todavia, consoante exposto acima, entendemos que os argumentos invocados pela defesa, ainda que acatados em parte, mostram-se válidos a afastar a certeza quanto a sua apenação, razão pela qual se sugere o arquivamento do presente processo, sem prejuízo de posterior reabertura caso surjam fatos novos que o justifiquem.

111. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JONIA BUMLAI SOUSA STIEGEMEIER, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 08/11/2021, às 11:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO

1. Estou de acordo com a Nota Técnica Nº 2102/2021 (SEI 2063712), que, em síntese, concluiu pela regularidade formal do presente Processo Administrativo de Responsabilização, com o registro de que os argumentos invocados pela defesa "mostram-se válidos a afastar a certeza quanto a sua apenação, razão pela qual sugere-se o arquivamento do presente processo, sem prejuízo de posterior reabertura caso surjam fatos novos que o justifiquem".
2. Submeto, assim, a recomendação pelo arquivamento do presente PAR à apreciação do Sr. Diretor de Responsabilização de Entes Privados, com a proposta de encaminhamento dos autos à consideração do Sr. Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS**, **Coordenador-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados**, em 08/11/2021, 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 2161628 e o código CRC ADB68119



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DIREP

1. No uso das atribuições constantes do art. 54, IV do Regimento Interno da CGU (Port. 3.553/2019), acolho os fundamentos constantes da Nota Técnica nº 2102/2021/COREP (SEI 2063712), aprovada pelo Despacho COREP SEI 2161628, para me manifestar pela regularidade do presente Processo Administrativo de Responsabilização.
2. Com efeito, os argumentos de fato e direito externados pela sobredita Nota Técnica, ao analisarem as alegações finais da pessoa jurídica, demonstram a plausibilidade do arquivamento do presente PAR.
3. Portanto, o processo está apto para avaliação da autoridade julgadora competente.
4. À consideração do Sr. Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO PONTES VIANNA, Diretor de Responsabilização de Entes Privados**, em 09/11/2021, às 09:12, 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 2168836 e o código CRC DF1D6902



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

Processo nº 00190.106564/2020-17

No exercício da competência que me foi delegada pelo inciso III do art. 30 da IN CGU 13/2019, com a redação que lhe foi dada pela IN CGU 2/2021, adoto, como fundamento deste ato, a Nota Técnica 2102, tal como aprovada pelos Despachos COREP 2161628 e DIREP 2168836, para determinar o arquivamento do Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.106564/2020-17 em face da pessoa jurídica Systech Sistemas e Tecnologia em Informática Ltda (CNPJ nº 03.263.975/0001-09).



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 09/11/2021, às 11:17, 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 2169398 e o código CRC B4542FA8

Referência: Processo nº 00190.106564/2020-17

SEI nº 2169398