



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

AO CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria 3.002, de 28/12/2020, publicada no DOU nº 248, de 29/12/2020, da lavra da Corregedora-Geral da União, Substituta, vem apresentar RELATÓRIO FINAL, no qual, nos termos § 3º, do art. 9º, do Decreto 8.420/2015, e do inciso VI, alínea “a” do parágrafo único do art. 21 da IN nº 13, de 8 de agosto de 2019, recomenda o ARQUIVAMENTO do processo nº 00190.110513/2020-90 instaurado em face da empresa Digiselo Brasil Comercialização de Produtos Gráficos de Segurança Ltda., CNPJ nº 05.747.179/0001-69, conforme razões a seguir expostas.

I – BREVE HISTÓRICO

1. Os fatos objetos de apuração no presente PAR, bem como as circunstâncias a eles conexas, originaram-se do processo de juízo de admissibilidade instaurado em 10/05/2019 (Processo SEI nº 00190.104338/2019-68) para apurar os fatos relacionados à matéria jornalística publicada pelo jornal O Globo (SEI nº 1769065). A matéria em epígrafe relatava supostas irregularidades na conduta das empresas RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda, subsidiária da empresa norte-americana RR Donnelley Holdings B.V.; e Valid Soluções S.A (CNPJ 33.113.309/0001-47), em relação a serviços de impressão gráfica contratados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (SEI nº 1769632). Impende destacar que a primeira empresa recebeu, entre os anos de 2010 e 2018, aproximadamente 780 milhões de reais da autarquia (SEI nº 1769208).

2. O referido processo de juízo de admissibilidade concluiu pela recomendação de instauração de processo administrativo de responsabilização em face das empresas RR Donnelley Holdings B.V. (Chicago /Illinois/ EUA) e sua subsidiária RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda. 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 transferência 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 (SEI nº 1769632).

3. O mesmo processo supra depreendeu também que a RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda. (RRD), no âmbito do ato lesivo do item (3) acima descrito, utilizou, dentre outras, a Digiselo Brasil Comercialização de Produtos Gráficos de Segurança Ltda. (Digiselo), para a realização de transferência de recursos a alguns beneficiários, como resultado dos atos ilícitos praticados nas licitações/contratações do Inep.

4. Dessa forma, concluiu-se, no âmbito do juízo de admissibilidade, pela existência de indícios de que a Digiselo fornecia serviços superfaturados para a RRD, os quais impactaram o valor final dos contratos assinados entre esta pessoa jurídica e o Inep, onerando o Erário (SEI nº 1769618), demonstrando não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados, nos termos do Art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e incorrendo a pessoa jurídica no ilícito administrativo de comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática de atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção, nos termos do art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

II – INSTRUÇÃO

5. O PAR foi instaurado em 29/12/2020 (SEI nº 1778667) e os trabalhos da Comissão tiveram início em 19/01/2021 (SEI nº 1800542).

6. A Nota de Indiciação foi encaminhada no dia 30/03/2021 (SEI nº 1957309); e a comprovação da ciência pelo procurador da Digiselo ocorreu em 20/05/2021 (SEI nº 1957772).

7. A Defesa Escrita foi apresentada pela Indiciada em 1º/06/2021 (SEI nº 1972031).

8. Em âmbito da Defesa Escrita, a Digiselo requereu: a) “a juntada aos autos da integralidade do processo administrativo concernente ao Pregão Eletrônico n. 12/2015 e respectivo contrato (n. 24/2015), inclusive do chat do sistema eletrônico do Pregão contendo as mensagens entre pregoeiro e licitantes”, sendo providenciada a juntada nos autos pela CPAR; b) “A expedição de requisição ao Administrador Judicial FERNANDO BORGES APDN LTDA da massa falida da RR Donnelley Gráfica e Editora Ltda (e-mail [REDACTED] / telefone: [REDACTED]), para que forneça relatório de auditoria produzido pela PwC sobre irregularidades no Pregão Eletrônico n. 12/2015 e respectivo contrato (n. 24/2015) ou envolvendo a RR Donnelley e agentes públicos do INEP em contratações públicas”, que foi indeferida pela CPAR, mas facultou a requerente utilizar-se dos seus meios próprios para obtenção do referido documento junto ao particular que o detenha e, no prazo de 30 dias, fazer juntada no processo; c) “A realização de perícia técnica sobre a proposta de preços (planilha de formação de preços) apresentada pela RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda, para fins da indicação clara e objetiva de quais itens estiveram superfaturados e se existe qualquer correlação entre o eventual superfaturamento e a Digiselo”, que foi indeferida pela Comissão, mas concedido o prazo de 30 dias a Defesa para colacionar aos autos do PAR o referido laudo técnico pericial ou documento similar que entenda pertinente para elucidação do presente feito; d) diversas oitivas, conforme a seguir: d.1) foram indeferidos pela CPAR os seguintes nomes: Eunice de Oliveira Ferreira Santos (ex-Diretora de Gestão e Planejamento do INEP; Maria Inês Fini (ex-Diretora de Avaliação para Certificação de Competências do INEP; Valdir Quintana Gomes Júnior, Rejane Parente Lucas, Maria Lucia da Silva Rezende; Luiz Emmanuel Andrade Farias, Procurador Federal com lotação à época no INEP e Marcelo Eduardo Melo Barreto, Advogado da União (ex-Procurador Chefe do INEP); d.2) foram deferidas as oitivas e ouvidos os seguintes depoentes: Marco Juliano Barro, Ex-Presidente da RRD; Amilton Garrau, Ex-vice-presidente da RRD; Sean Tjalling Ament, Antonio Rebouças de França Filho, Edson Dolcinotti Rosa, Alessandro Sasson, todos ex-funcionários da RRD e Marcy José de Campos Verdes, consultor de segurança. A análise dos pedidos de produção de provas foi apropriadamente realizada e foram adequadamente motivados todos os indeferimentos (SEI nº 2131305).

9. Instada se manifestar acerca das provas produzidas, o procurador da Digiselo (SEI nº 2190467): a) reiterou o pedido de produção de todas as provas solicitadas na Defesa Escrita que foram indeferidas pela CPAR (SEI nº 2131305), pedido que esta Comissão indefere por considerar desnecessária e protelatória, já que recomenda o arquivamento do presente feito; b) requereu ainda

“Juntar neste processo a Nota Técnica SEI 1769618 e seus anexos, dentre os quais, de acordo com o item 29 do Termo de Indiciação, faz parte o relatório de auditoria privada, oportunizando-se nova manifestação da Defendente sobre esses documentos;”

Ocorre que os dois documentos, Nota Técnica e Anexo, estão devidamente juntados nos autos nos números SEIs referenciados, quais sejam, SEI nsº 1769601 e 1769618. Assim, talvez a Defesa esteja se referindo aos papéis de trabalho que deram suporte à aludida Nota Técnica e seu Anexo. Ocorre que o papel de trabalho também foi devidamente disponibilizado no documento SEI nº 1938561. Trata-se, dentre outros, da apresentação dos resultados da auditoria interna, qual seja: documento “SEC-EPROD-CGU-000119978 - relatório_skadden_rrd”, do qual comentaremos alhures ainda neste Relatório.

III – INDICIAÇÃO

10. A CPAR indiciou a empresa Digiselo Brasil Comercialização de Produtos Gráficos de Segurança Ltda. demonstrando que a pessoa jurídica praticou os atos ilícitos previstos no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013 e no Art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que a aludida pessoa jurídica supostamente subvencionou a prática dos atos ilícitos praticados pela RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda, ao fornecer serviços superfaturados para a RRD, 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.

11. Ademais, consignou a possibilidade de caber, em tese, a desconsideração da personalidade jurídica, visto que, supostamente, a pessoa jurídica ora indiciada está sendo utilizada pelos sócios com

abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na Lei nº 12.846/13.

IV – DEFESA E ANÁLISE DA DEFESA

12. Passamos a analisar cada um dos argumentos apresentados pela Defesa da Digiselo (SEI nº 1972031).

Argumentos dos itens II.1 e II.2: Esclarecimentos acerca do produto, do modelo de negócio da Digiselo e da ilegitimidade da Indiciada (itens II.1 e II.2)

A Defesa alega que: a) o produto comercializado pela Indiciada, selo de segurança para impressões digitais e D.N.A., apresenta uma técnica inovadora, patenteada no INPI e cuja titularidade para a comercialização do produto é exclusiva da Digiselo; b) a Digiselo não manteve qualquer relação com o INEP, mas praticou uma venda privada, à RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda, dentro de sua atuação regular de mercado; c) não há a indicação de um elemento probatório de combinação entre os representantes da Digiselo e qualquer dos envolvidos, da RR Donnelley, ou do INEP, para a comercialização do produto de sua fabricação ao Órgão Público; d) a Digiselo não teve qualquer envolvimento com o certame licitatório, apenas vendeu produto de sua titularidade a um cliente privado (RR Donnelley), não tendo qualquer responsabilidade sobre fatos administrativos em que terceiros tenham incorrido; e) inexistem elementos que permitam traçar liame subjetivo entre os representantes da Digiselo com agentes públicos (do INEP) ou agentes privados da contratada (RR Donnelley) para facilitar a venda governamental, seja na auditoria realizada pela RRD quanto na auditoria realizada pela CGU; f) deve ser reconhecida a ilegitimidade da Digiselo à vista da inexistência de previsibilidade mínima de eventuais ilícitos administrativos.

Análise dos itens II.1 e II.2: Quanto ao item ‘a’, ‘c’ e ‘f’, considerando que o argumento se repete e/ou devido à pertinência temática, examinaremos quando tratarmos dos argumentos expostos no item II.3 (cerceamento de defesa). Quanto aos itens ‘b’, ‘d’ e ‘e’, não houve acusação quanto à participação da Digiselo em qualquer procedimento licitatório ou existência relação direta da Indiciada com o Inep.

Argumento do item II.3: Cerceamento de defesa (Item II.3)

A Defesa alega que não consta nos autos estudo de planilha de preço formada pela RR Donnelley, a permitir a indicação precisa de qual item estaria supostamente superfaturado, configurando cerceamento de defesa acarretando a nulidade do PAR.

Análise dos argumentos do item II.3 (cerceamento de defesa): Este argumento será examinado quando tratarmos dos argumentos expostos no item II.4.

Argumento II.3: Ocorrência de prescrição (Item II.3)

A Digiselo argumenta que, de acordo com informações públicas obtidas no Portal da Transparência, o contrato n. 24/2015 entre a RR Donnelley e o INEP foi assinado em 21/09/2015 e o PAR foi instaurado em 28/12/2020, decorrendo prazo superior a 5 anos, estando, portanto, prescrito o feito, considerando o art. 1º, caput, da Lei n. 9.873/1999.

Análise do argumento II.3 (Prescrição): Quanto à possível ocorrência deste instituto, a CPAR entende que deve ser aplicado no presente caso o disposto no art. 25 da Lei nº 12.846/2013, segundo o qual

“Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”.

Assim, não sendo o caso de infração permanente ou continuada, o marco temporal inicial para a contagem da prescrição seria a divulgação em mídia nacional das supostas irregularidades, o que ocorreu em 22/04/2019 (SEI nº 1769065) - <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/enem-e-vestibular/grafica-denuncia-pf-suposto-esquema-de-integrantes-do-inep-para-favorecer-concorrente-em-contrato-milionario-23615541>.

Portanto, descabida eventual alegação de prescrição, visto que o presente PAR foi instaurado 29/12/2020.

Argumentos do item II.4: A Defesa alega que: a) a Digiselo não realizou venda pública nem participou de contratação realizada pelo INEP; b) o produto Digiselo é de titularidade exclusiva, não

havendo qualquer indicativo de sobrepreço ou superfaturamento na prática comercial entre a Digiselo e a RR Donnelley, inclusive porque a venda entre essas empresas foi realizada sob um modelo privado; c) a Digiselo, dentro da liberdade econômica, apenas vendeu um produto de sua titularidade exclusiva, a preço de mercado, a um cliente privado, sem previsibilidade mínima quanto à prática de ilícitos por parte deste terceiro perante a Administração Pública, ficando, portanto, afastada a alegada subvenção à prática de ilícitos por parte da Digiselo ou da prática de superfaturamento do seu produto na venda (privada) realizada à RR Donnelley. (Item II.4)

Análise dos argumentos do item II.4: Conforme esclarecido no Termo de Indiciação (parágrafo 8º), dos parágrafos 9º ao 25º são apresentadas supostas condutas ilícitas praticadas pela RRD a fim de contextualizar e facilitar o entendimento das condutas supostamente praticada pela Digiselo. Somente a partir do parágrafo 26 são apontados especificamente os elementos de informação a seguir elencados que dão suporte à acusação de que a empresa Digiselo teria “fornecido serviços superfaturados para a RRD, 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”:

- Parágrafo 29 – Fornecimento de serviço superfaturado;
- Parágrafo 31 e 32 – Corrupção de funcionários e ex-funcionários da RRD envolvendo valores pagos a alguns fornecedores;

Os elementos de informação acima elencados foram evidenciados na Nota Técnica 1625/2020/CGEBC/DIVISÃO 4/CGEBC/DS/SFC (SEI nº 1769601) e seu respectivo Anexo (SEI nº 1769618), que trata de 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. O resultado desses trabalhos, provenientes de análise de arquivos obtidos de computadores e celulares de funcionários da RRD ou gerados a partir de denúncias, entrevistas e trabalhos internos de investigação, foram disponibilizados pela Securities and Exchange Commission – SEC do governo dos Estados Unidos, que compartilhou o sigilo com a CGU. Por sua vez, a RR Donnelley Holdings B.V., controladora da RRD no Brasil, foi quem disponibilizou tais informações para a SEC.

Ocorre que o documento que foi compartilhado pela SEC com a CGU e que deu suporte à Nota Técnica supramencionada, qual seja, “SEC-EPROD-CGU-000119978 - relatório_skadden_rrd” (SEI nº 1938561), traz em seu bojo somente os achados/conclusões dos trabalhos da auditoria interna realizada, sem apresentar os papéis de trabalho, ou seja, a documentação que dá suporte às conclusões dos trabalhos de auditoria realizados.

Quanto aos argumentos de comercialização exclusiva (II.1 e II.2, alínea ‘a’), talvez explique o “pagamento excessivo”, na ótica da RRD; com relação à ausência de elementos probatórios e ilícito administrativo (II.1 e II.2, alíneas ‘c’ e ‘f’), bem como inexistência de planilha que especifique os itens superfaturados (item II.3 – Cerceamento de Defesa), esta CPAR concorda em parte com os argumentos expostos visto que devido à falta de documentação nos autos que dê suporte às conclusões da auditoria interna da RRD, não há como demonstrar que houve superfaturamento, fato negado pela Indiciada. Da mesma forma não há documentos que demonstrem os supostos repasses realizados pela Digiselo a qualquer funcionário ou ex-funcionário da RRD, os quais, durante as oitivas, também negaram receber repasses da Indiciada. Impende relatar que todos os depoentes que foram ouvidos, segundo o resultado dos trabalhos da auditoria interna da RRD, tiveram alguma participação nos supostos ilícitos relatados.

Argumentos do item II.5: Da ilegitimidade da desconsideração da personalidade jurídica (Item II.5)

A Defesa alega que: a) não há qualquer pressuposto da conduta dos sócios para a responsabilização solidária, pois a Digiselo nada mais fez senão vender à RR Donnelley produto de sua titularidade (colante de segurança para impressão digital), sem previsibilidade mínima dos negócios daquela empresa perante a Administração Pública, inexistindo qualquer elemento que possa representar, pelos sócios da Digiselo, abuso de direito, má-fé ou conduta destinada a facilitar ou encobrir a prática de ilícitos (em desprestígio ao interesse público e social, por exemplo), assim como também não há indicativo de confusão patrimonial (apropriação de capital e patrimônio da sociedade ou violação à limitação entre o patrimônio da sociedade e dos sócios); b) de toda apuração realizada (seja na auditoria PwC na RR

Donnelley, seja nas investigações internas no INEP ou por órgãos de controle externo), não há neste PAR um elemento sequer que permita sugerir uma ligação entre representantes da Digiselo e os eventuais atos ilícitos praticados pela RR Donnelley, em comunhão com agentes públicos; c) nas mensagens e e-mails apreendidos ou nos depoimentos já colhidos nos vários campos de investigação, não há uma menção sequer ao nome de representantes ou sócios da Digiselo, a permitir sugerir uma eventual associação contrária aos interesses públicos; d) o Termo de Indiciação não aponta conduta mínima de responsabilidade aos sócios para aplicar a desconsideração, mas, de forma lacônica, apenas transcreve elemento nuclear da lei, sem detalhamento mínimo da conduta considerada abusiva, o que inclusive impossibilita o exercício do direito de defesa em sua plenitude. À vista de todas essas considerações, pode-se considerar que não há substrato fático-jurídico para, com base no art. 14 da Lei n. 12.846/13, afastar a autonomia patrimonial da pessoa jurídicas e atrair a responsabilidade pessoal de sócio.

Análise dos argumentos do item II.5: Pelo exposto na análise dos argumentos do item II.4, considerando que não há lastro probatório dos resultados dos trabalhos da auditoria interna realizada pela RRD, não há que falar em desconsideração da personalidade jurídica, razão pela qual esta CPAR acata os argumentos trazidos pela Defesa.

13. Nesse sentido, tem-se que os fatos gravíssimos narrados na Nota Técnica de juízo de admissibilidade (SEI nº 1769632) e no Termo de Indiciação (SEI nº 1938849), lastreados em resultados de trabalhos de auditoria interna realizados pela RRD, os quais serviram de base para a elaboração da Nota Técnica 1625/2020/CGEBC/DIVISÃO 4/CGEBC/DS/SFC (SEI nº 1769601) e seu respectivo Anexo (SEI nº 1769618), por carecerem dos papéis de trabalho da auditoria interna realizada pela RRD, implica ausência de lastro probatório suficiente para que seja aplicada uma condenação à Indiciada.

14. Por fim, considerando a natureza das supostas irregularidades envolvidas (corrupção envolvendo negócio jurídico entre duas empresas privadas) e que a RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda pediu falência, não resta à Comissão outros caminhos investigativos. Dessa forma, esta CPAR propõe o arquivamento do presente processo, sem prejuízo de futuro desarquivamento, no caso de surgimento de provas supervenientes que demonstrem a ocorrência de ato lesivo e que justifiquem a instauração de nova Investigação Preliminar.

V – CONCLUSÃO

15. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 9º, § 4º, do Decreto nº 8.420/2015 c/c art. 21, par. único, inc. VI, alínea “a” da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide:

15.1. comunicar o Coordenador-Geral de Responsabilização de Entes Privados para adotar providências de praxe destinadas a encaminhar o PAR à autoridade instauradora;

15.2. recomendar à autoridade julgadora o arquivamento do processo instaurado em face da empresa Digiselo Brasil Comercialização de Produtos Gráficos de Segurança Ltda., CNPJ nº 05.747.179/0001-69;

15.3. lavrar ata de encerramento dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO MIRANDA BARROS, Presidente da Comissão**, em 30/11/2021, às 08:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS DE HOLANDA BESSA, Membro da Comissão**, em 30/11/2021, às 08:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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