



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00329/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106561/2020-83

INTERESSADOS: QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA - ME - QUBO TECNOLOGIA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: 1. Direito Constitucional e Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização. 3. Irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) nº 24/2016, concluído em 31/10/2016, promovido pelo então Ministério do Trabalho (MTb), entre os anos de 2016 e 2017. 4. Fraude ao caráter competitivo de procedimento público e à licitação pública mediante combinação com outras empresas do ramo de tecnologia. 5. Comportamento inidôneo. 6. Enquadramento dos fatos no art. 5º, incisos II e IV, alíneas "a" e "d", da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 7º da Lei nº 10.520/2002. 7. Pelo acolhimento total das sugestões postas no Relatório Final da Comissão Processante.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA (CNPJ nº 15.473.637/0001-72).
2. Em síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) nº 24/2016, concluído em 31/10/2016, promovido pelo então Ministério do Trabalho (MTb), entre os anos de 2016 e 2017. A empresa processada teria apresentado proposta de preços fictícia ou de cobertura, tanto na fase interna quanto na fase externa do PE SRP nº 24/2016, subvencionando a prática de atos ilícitos, a fim de fraudar: (a) mediante combinação, o caráter competitivo de procedimento licitatório público, agindo para elevar artificialmente o preço estimado da contratação; (b) licitação pública, concorrendo para o seu direcionamento, com o intuito de beneficiar terceira pessoa jurídica e viabilizando o prosseguimento do certame irregular.
3. Tais irregularidades foram reveladas em auditoria realizada pela Secretária Federal de Controle (SFC) desta CGU, nos termos do Relatório de Auditoria nº 201700114 (SEI nº 1614742).
4. Foi, então, instaurado o Inquérito Policial (IPL) nº 337/2017 e deflagrada a denominada Operação Gaveteiro. Em razão dos elementos probatórios obtidos, foi ajuizada a Ação Penal (AP) nº 1066346-32.2020.4.01.3400, em curso na 10ª Vara Federal da SJDF.
5. Quanto à apuração de responsabilidade dos entes privados, foi deflagrada a Investigação Preliminar (IP) nº 00190.114086/2018-02 (SEI 1614274) que, ao final, por meio da Nota Técnica nº 49/2020 (SEI 1614783), sugeriu a instauração de processo contraditório para se averiguar a possível responsabilização das empresas implicadas, dentre elas a Qubo.
6. Posteriormente, a aludida IP foi convertida em processo ordinário de juízo de admissibilidade (SEI 1614818) e, ato contínuo, foram definidas as diligências complementares necessárias para corroborar as evidências acostadas nos autos (SEI 1614795).
7. Já no âmbito desta CGU, o presente apuratório foi deflagrado por intermédio da Portaria CRG/CGU nº 1.896, de 19/08/2020, publicada no DOU nº 160, de 20/08/2020 (SEI 1609567).
8. Em 19/11/2020 foi deliberado o indiciamento da empresa (Ata de Deliberação SEI 1727495 e peça de acusação SEI 1727503).
9. Procedeu-se, conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando-se a pessoa jurídica processada a apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias.
10. Em 04/01/2021, a pessoa jurídica processada solicitou a dilação do prazo para apresentar defesa escrita, o qual foi deferido pela CPAR (SEI 1789499).
11. Em 25/01/2021, a empresa apresentou a defesa escrita (SEI 1807836).
12. Houve divergência quanto à produção de prova testemunhal requerida pela empresa, constante da defesa escrita (SEI 1807836). A CPAR expôs na Ata Deliberativa SEI 1987763, de modo pormenorizado (itens 2.1.2, 2.1.3, 2.1.5 e 2.1.6), os fundamentos do indeferimento de 04 (quatro), do total de 08 (oito) oitivas solicitadas pela defesa.
13. Em 08/07/2021, a defesa apresentou nova petição, SEI 2020638, que foi analisada por meio da Ata de Deliberação, SEI 2045461. Na ocasião, a CPAR também deliberou em inserir nos autos os documentos SEI nºs. 2045294, 2045295, 2045296,

2045298, 2045299, 2045301 e 2045303, razão pela qual se abriu à acusada o prazo de 20 (vinte) dias para apresentação de alegações complementares, nos termos do art. 20, § 4º, inc. I da IN nº 13/2019.

14. Em 19/08/2021, a empresa apresentou alegações complementares (SEI 2071323). Em suma, a empresa alegou violação ao princípio da ampla defesa e contraditório, ausência de provas e prorrogação de prazo de conclusão do PAR sem ato fundamentado.

15. Em 10/11/2021, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a CPAR elaborou seu Relatório Final (SEI 2172535), em que manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação da penalidade de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos à QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA por subvencionar a prática dos atos ilícitos, a fim de fraudar: (a) mediante combinação, o caráter competitivo de procedimento licitatório público, agindo para elevar artificialmente o preço estimado da contratação; (b) licitação pública, concorrendo para o seu direcionamento à empresa diversa e viabilizando o prosseguimento do certame irregular (Lei 10.520/2002, art. 7º). Também recomendou a aplicação de multa no valor de R\$ 299.260,38 e a publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 5º da LAC, incisos II e IV, alínea “a” e “d”).

16. Nos termos do art. 22, da IN CGU nº 13/2019, o Corregedor-Geral da União, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias (SEI 2174507).

17. Ciente da decisão (SEI 2236987), a empresa usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019 (SEI 2243320).

18. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 2353693) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

19. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

20. No curso do processo, a Comissão Processante expediu intimação à empresa indiciada (SEI 1727503) para se manifestar, informando-lhe a respeito da faculdade de acompanhamento de todo o procedimento instrutório, tendo sido oportunizada a especificação das provas que pretendesse produzir.

21. As provas colhidas foram submetidas a contraditório nos autos, referentes aos fatos imputados à pessoa jurídica indiciada, tendo sido dado livre acesso ao conjunto de documentos e demais elementos de prova acostados aos autos.

22. Cientificada do Termo de Indiciação, nos termos do art. 16 da IN CGU nº 13/2019, a pessoa jurídica solicitou a dilação do prazo para apresentar defesa escrita, o que foi deferido pela CPAR (SEI 1789499). Em 25/01/2021, a empresa apresentou a defesa escrita (SEI 1807836). Além disso, a defesa ainda se manifestou nos autos por meio do SEI 1993207, 2020638, 2071223 e 2243320.

23. Tendo isso em vista, observa-se, no curso do processo, a obediência às garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como do devido processo legal, uma vez que foram observadas durante o curso de todo o procedimento, as determinações do art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, tendo sido dada ciência dos atos processuais e dos despachos da Comissão à indiciada.

II.2. REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO

II.2.1. REGULARIDADE DO TERMO DE INDICIAÇÃO

24. A Instrução Normativa CGU nº 13/2019, que define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846/2013, estabelece, em seu artigo 17, o seguinte:

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; e

III - o enquadramento legal do ato lesivo imputado à pessoa jurídica processada. Parágrafo único. A comissão poderá produzir novas provas antes de lavrar a nota de indicição, caso julgue necessário.

25. Verifica-se, da análise do Termo de Indiciação, que todas as imputações feitas à empresa indiciada foram devidamente especificadas, com a indicação dos fatos e das provas coligidas, sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

II.2.2. REGULARIDADE DO RELATÓRIO FINAL

26. O Relatório Final da Comissão Processante mencionou as provas em que se baseou para a formação de sua convicção, concluindo, ao final, pela responsabilização da empresa acusada, indicando os dispositivos legais infringidos e as respectivas penalidades, conforme restou consignado item V do Relatório.

27. Portanto, do ponto de vista formal, verifica-se que o Relatório Final atendeu aos requisitos presentes no art. 21 da IN CGU nº 13/2019.

II.2.3. DA ALEGADA SUSPEIÇÃO DOS MEMBROS DA COMISSÃO DE PAR APRESENTADA NA MANIFESTAÇÃO APÓS O RELATÓRIO FINAL.

28. Uma das preliminares alegadas na defesa (SEI 2243320) afirma ter havido pré-julgamento por parte da Comissão de PAR e, por isso, eles seriam suspeitos para conduzir os trabalhos de apuração. Vejamos a alegação defensiva:

Referida ata de deliberação trazia a seguinte descrição: inserir cópia do Relatório Final da Polícia Federal (PF) sobre a Operação “Gaveteiro” (Inquérito Policial – IPL nº 338/2017), de 27/11/2020 (SEI 1979479), contendo elementos adicionais de comprovação dos atos lesivos praticados pela Qubo já consignados no Termo de Indiciação (SEI1727503).

Ora, os termos utilizados – nota-se que esperada a imparcialidade do órgão julgador - o foram com a designação de que corroboram os atos lesivos praticados pela Qubo, já consignados no Termo de Indiciação. Assim, razão não haveria para qualquer julgamento e produção de relatório final no âmbito desta CGU ou até mesmo na esfera judicial, uma vez que sequer o benefício da dúvida foi garantido à empresa aqui indiciada. O pré-julgamento antes do término da instrução probatória é evidente

29. Não há nenhum sinal de suspeição com base no que foi alegado pela defesa. Ora, ao contrário do que diz a defesa, não cabe à CPAR realizar julgamento, pois referido ato compete ao senhor Ministro de Estado. Esta autoridade, sim, estaria proibida de realizar qualquer juízo de valor prévio sobre as provas ao julgamento. No entanto, em relação à CPAR, cabe a ela apurar os fatos, arrecadar provas e, certamente, realizar juízo de valor sobre as provas arrecadas, sugerindo a penalidade que entender cabível com base no que foi apurado. Portanto, a comissão não somente pode como deve realizar o referido juízo de valor sobre as provas.

30. A Corregedoria-Geral da União, quando da análise da manifestação da defesa após o relatório final (SEI 2243320), por meio da NOTA TÉCNICA Nº 748/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2334342), analisou o argumento da seguinte maneira:

2.2.6.7. Como já consignado no item 2.1.7 da presente Nota, repita-se, o termo de indiciamento foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no art. 17 da IN nº 13/2019, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas que sustentam sua convicção.

2.2.6.8. Ademais, cabe lembrar que, ao dispor sobre as garantias da comissão em processos de responsabilização, o Decreto nº 8.420, em seu art. 6º, determina que tais colegiados exercerão suas atividades com “*independência e imparcialidade*”, o que corrobora a existência de certa discricionariedade na avaliação probatória, liberdade que será exercida de modo fundamentado e dentro dos limites legais. Ou seja, cabe a comissão processante, órgão colegiado legal, no intuito de formar sua convicção acerca dos fatos, avaliar o conjunto probatório carreado aos autos e, se entender necessário, produzir novas provas que julgar pertinentes para a elucidação dos fatos, inclusive após a elaboração da nota de indiciamento.

31. Portanto, é impossível que a CPAR não realize nenhum juízo de valor sobre as provas. Afinal, é seu dever sugerir o arquivamento ou a aplicação de penalidade, realizando uma valoração, que é inerente ao seu mister, na forma do artigo 10 da Lei nº 12.846, de 2013. Assim, qualquer paralelo, neste sentido, da atuação da CPAR com a atuação de um juiz no processo penal seria incabível, razão pela qual não tem razão a defesa.

II.2.4. DO ALEGADO EXCESSO DE PRAZO PARA A CONCLUSÃO DO PAR.

32. A defesa alega, nesse ponto, que não foi respeitado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão do PAR, previsto no artigo 13, parágrafo 1º, da Instrução Normativa nº 13/2019.

33. Contudo, conforme bem fundamentado na NOTA TÉCNICA Nº 748/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2334342), tal pedido não deve prosperar. Vejamos como a Corregedoria-Geral da União manifestou-se sobre o assunto:

2.2.7.5. Esse ponto já foi devidamente analisado no Relatório Final e restou demonstrado que as prorrogações preencheram os requisitos normativos e apresentaram-se fundamentais para o prosseguimento dos trabalhos da CPAR, especialmente diante da necessidade de análise dos pedidos da própria defesa. Também não restou comprovado que as prorrogações tenham causado qualquer prejuízo à defesa.

2.2.7.6. A jurisprudência do STF e do STJ é firme no sentido de excesso de prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar só pode ser causa de nulidade se demonstrado prejuízo à defesa, o que não se vislumbra no presente caso.

2.2.7.7. Nesse sentido destaca-se a jurisprudência do STF:

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. AGENTE DE VIGILÂNCIA. DEMISSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADO.

(...)

4. A jurisprudência do STF e do STJ é firme no sentido de que o excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar, por si só, não acarreta em sua nulidade, especialmente quando o interessado, como no caso dos autos, não demonstra de que forma tal fato causou prejuízos à sua defesa. Precedentes: (STF) MS 22888, Relator: Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 18/02/1998, DJ 20-02-2004; (STJ) MS 16.815/DF, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Primeira Seção, julgado em 11/04/2012, DJe 18/04/2012; MS 15.810/DF, Rel.

Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 29/02/2012, DJe 30/03/2012; RMS 29.290/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 18/02/2010, DJe 15/03/2010.

(...)

8. *Segurança denegada.*"

(MS 16.192/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 10.4.2013, DJe 18.4.2013.)

2.2.7.8. E ainda, a jurisprudência do STJ:

A jurisprudência do STJ firmou o entendimento no sentido de que a nulidade somente é declarada quando demonstrado o efetivo prejuízo à parte, em face do princípio da instrumentalidade das formas (pas de nullité sans grief).

(AgInt no AREsp 1151934/DF, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 16/11/2020, DJe 20/11/2020).

2.2.7.9. Ademais, no caso ora apreciado, a defendente não cuidou de demonstrar quais foram os prejuízos que as prorrogações dos trabalhos da CPAR tenham causado à sua defesa.

2.2.7.10. Por todo o exposto, entendemos que assiste razão à CPAR. Portanto, refuta-se a tese de nulidade processual em razão de excesso de prazo para conclusão do presente processo.

34. Portanto, por si só, não se verificou prejuízo no mero não atendimento aos prazos legais previstos para a conclusão do processo. A mera alegação de prejuízo apresentada pela defesa, sem demonstração concreta e fundamentada dele, não pode ser acatada pela CPAR e pela autoridade julgadora.

II.3. ADEQUADA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO E SUFICIÊNCIA DAS DILIGÊNCIAS À COMPLETA ELUCIDAÇÃO DOS FATOS

35. A apuração foi conduzida de maneira adequada, seguindo-se o rito mencionado na IN CGU nº 13/2019.

36. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização de empresa.

37. Ademais, a portaria de instauração (SEI 1609567) foi publicada de acordo com o art. 13 da IN CGU nº 13/2019, 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.

38. Por fim, temos que a CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, colhendo e analisando a documentação relativa à "Operação Gaveteiro" (Inquérito Policial nº 338/2017, instaurado em 13/03/2017), deflagrada para apurar as irregularidades em questão. A partir do compartilhamento de provas constantes nos autos da Medida Cautelar nº 1014044-94.2018.4.01.3400, em curso na 12ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal (SEI 1665969), a CPAR se valeu de um conjunto probatório farto e suficiente para a formação de sua convicção.

II.4. DO PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DO PROCESSO

39. Por fim, não tem fundamento jurídico o pedido da defesa de sobrestamento deste PAR (SEI 2243320) até a decisão final da ação penal. Isso porque a responsabilização administrativo-disciplinar prescinde da conclusão da responsabilização criminal correlata apontada pela defesa, tendo em vista a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, de maneira que o estágio dos respectivos processos é irrelevante.

40. Obviamente, os casos em que há comunicação entre as decisões nas diversas instâncias serão exceção e, por isso, caso ocorra, aí sim, poderá impactar no presente processo. Contudo, em razão da raridade dos casos em que isso ocorre, a jurisprudência dos tribunais superiores e a prática administrativa não têm albergado a referida suspensão.

II.5. ANÁLISE DE PLAUSIBILIDADE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO QUANTO AO MÉRITO. DA FRAUDE AO CARÁTER COMPETITIVO DE PROCEDIMENTO PÚBLICO E À LICITAÇÃO PÚBLICA MEDIANTE AJUSTE E COMBINAÇÃO COM OUTRAS EMPRESAS DO RAMO DE TECNOLOGIA

41. No Termo de Indiciação, a Comissão Processante afirmou que a Qubo Tecnologia e Sistemas Ltda. sabidamente não preenchia os requisitos previstos no Edital, de modo que, ainda assim, apresentou proposta de preços fictícia ou de cobertura, na fase prévia de cotação para a formação de preços do PE SRP nº 24/2016, visando a dar aparência de competitividade e licitude ao certame, concorrendo para o seu direcionamento à empresa B2T.

42. Nesse sentido, a CPAR destacou os seguintes elementos probatórios: (i) celeridade atípica na resposta apresentada pelas empresas, inclusive pela iniciada, para o orçamento de um objeto extremamente complexo; (ii) valores das propostas comerciais apresentadas pelas empresas, inclusive pela QUBO, bastante semelhantes; (iii) as empresas apresentaram orçamento para um produto (Plataforma Antifraude MicroStrategy) que sequer existia no mercado (exclusivo da B2T); (iv) a iniciada Qubo, juntamente com a PTV, ao apresentar orçamento para um produto que não tinha qualquer referência de preço, gravosamente, ainda participou do certame licitatório; (v) mesmo tendo a oportunidade de oferecer o lance para desempate no Pregão, a iniciada abriu mão de sua prerrogativa de fazer o lance final e, assim, vencer o certame.

43. Em contrapartida, a defesa da iniciada argumentou que: (i) possuía capacidade de entregar tecnicamente o objeto do referido pregão; (ii) a Qubo tinha, desde junho de 2016, autorização formal para revender qualquer produto MicroStrategy; (iii) não há qualquer fato concreto que dê suporte à alegação de conluio para suposta fraude ao processo licitatório por parte da empresa Qubo; (iv) em relação à celeridade imposta na apresentação de propostas, a proposta foi apresentada em 3 dias, de modo estender horas de trabalho aos finais de semana em busca de apresentação de proposta com rapidez nunca foi motivo de

embate; (v) nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, não deu lance de desempate porque tinha essa faculdade e entendeu que abaixar sua proposta causaria impacto nos custos fixos e afetaria seu lucro; (vi) deve ser absolvida porque demonstrou a completa ausência de provas concretas em seu desfavor, inclusive nos relatórios recentemente anexados a este PAR; (vii) sobrestamento deste PAR até decisão final da ação penal.

44. Analisando os argumentos e os contra-argumentos, entendo que as provas apontadas pela CPAR são concretas e suficientes para subsidiar a condenação da indiciada QUBO.

45. Nesse sentido, há fortes indícios de que houve combinação entre as empresas B2T, PTV e Qubo. Tal como destacado pela CPAR, o Relatório Final da PF sobre a “Operação Gaveteiro” (SEI 1979479, fls. 102 a 110) contém diversos elementos de prova que indicam que os sócios da empresa indiciada tinham relação estreita com os gestores da Qubo, com o sócio da PTV e Alberto Branquinho, Gerente-Comercial da empresa Microstrategy. [REDACTED]

46. No diálogo descrito acima, o sócio da indiciada Qubo, Rafael Ferreira, referia-se à proposta de preços encaminhada por ele mesmo no âmbito da pesquisa de preços relativa ao PE SRP nº 24/2016, no valor de R\$ 84.004.000,00 (oitenta e quatro milhões e quatro mil reais). Tal proposta, realizada a pedido dos sócios da B2T, havia sido encaminhada por Rafael Ferreira ao então MTb no dia anterior (19/09/2016) (SEI 1979479, fl. 103). Acrescente-se que o diálogo supracitado revela, ainda, combinação ou, no mínimo, relação estreita com o sócio da B2T, Tiago Batista, uma vez que o contexto da conversa é a cotação no MTE [REDACTED]

47. Ademais, as conversas extraídas do relatório de análise de material apreendido nº 042/2020 revelam um encontro presencial entre os sócios da Qubo e o sócio da B2T. [REDACTED]

48. Além dos diálogos descritos acima, outros elementos de informação que indicam que houve combinação entre as empresas participantes do PE SRP nº 24/2016 para fraudar a licitação são os seguintes pontos abordados pela Comissão Processante em seu Termo de Indiciação, extraídos no Relatório de Auditoria nº 201700114 (SEI 1614742), em conjunto com a Nota Técnica nº 1044/SFCOPE (SEI 1665998) e com a Nota Técnica nº 49/2020 (SEI 1614783):

- Todas as empresas que apresentaram orçamento (Telemikro, PTV, Systech e Qubo) não possuíam licença para vender os produtos MicroStrategy;
- Apresentaram orçamento para um produto (Plataforma Antifraude MicroStrategy) que sequer existia no mercado (exclusivo da B2T);
- Apresentaram orçamento para um produto (Plataforma Antifraude MicroStrategy) que era uma “caixa-preta”, pois nada se sabia sobre sua composição, pois não era licenciado pela MicroStrategy;
- Apresentaram tal orçamento sem pedir esclarecimentos ao MTb quanto à composição de tal produto “Plataforma Antifraude MicroStrategy”; e
- O valor do orçamento apresentado pelas empresas, mesmo diante de tantas informações (supostamente) ausentes, é muito semelhante. Por sinal, foram apresentados rapidamente, em menos de um dia útil.

49. Além disso, restou consignado que o produto “Plataforma Antifraude MicroStrategy” sequer era um produto da empresa MicroStrategy. Com efeito, o referido produto englobava produtos MicroStrategy, mas também englobava produtos de outros fornecedores, tanto é que a referida empresa (MicroStrategy) nem participou da licitação. Portanto, a alegação defensiva de que a MicroStrategy teria autorizado a Qubo a revender os produtos MicroStrategy não tem o poder de infirmar os argumentos da comissão, visto que o objeto licitado (“Plataforma Antifraude MicroStrategy”) não era um produto formado unicamente com produtos da MicroStrategy. Vejamos trecho do Relatório Final que detalha esse ponto:

- o “Portanto, é importante ressaltar que – ainda que fosse possível à Qubo um contrato de transação única para utilização de produtos da Microstrategy *a posteriori* – que, ainda assim a “Plataforma Antifraude Microstrategy”: (a) sequer se tratava de um produto específico do catálogo da Microstrategy, conforme já detalhado na análise do argumento 1; e (b) é uma solução OEM, customizada, e apenas um revendedor cadastrado da MicroStrategy (no caso, a B2T), poderia fornecê-la ao então MTb.”

50. Portanto, o conjunto probatório dos autos aponta que as empresas atenderam à pesquisa de preços realizada pelo MTb tão somente com o objetivo de respaldar o valor da proposta da B2T, a qual sabia, previamente, que seria a vencedora, tendo em vista que somente esta empresa possuía a licença do *software* de aplicativo solicitado pelo MTb, um dos motivos pelos quais não merece acolhimento o argumento defensivo de que a indiciada possuía capacidade de entregar tecnicamente o objeto do referido pregão. Em outras palavras, a combinação entre as empresas participantes do PE SRP nº 24/2016 conferiram uma aparência de concorrência, um ato teatral, frustrando o caráter competitivo do certame. [REDACTED]

51. Ainda, não merece prosperar a alegação da QUBO de que tinha, desde junho de 2016, autorização formal para revender qualquer produto MicroStrategy. Conforme bem argumentado pela Comissão, "*o documento apresentado pela Defesa somente afirma que a Qubo poderia participar de licitação e formalizar um contrato de transação única posteriormente, no caso de sagrar-se vencedora de certame. Todavia, tal fato não a tornava uma revendedora da MicroStrategy e muito menos apta a participar da fase interna e da fase externa do pregão sem atender os requisitos essenciais do edital, conforme mencionado anteriormente*".

52. Ou seja, o argumento da CPAR é justamente o de que a Qubo não teria condições técnicas de apresentar nenhuma proposta, tendo em vista que não detinha as informações necessárias sobre o produto para apresentação da oferta. Tal incompatibilidade fez com que a CPAR concluísse no sentido de que seria mais um indício, somado a tantos outros, de que estaria havendo o conluio ou apenas um ato de ficção em relação às propostas apresentadas.

53. Além disso, ao ser indagada se as empresas Systech, Telemikro, PTV e **Qubo** são ou já foram credenciadas junto à MicroStrategy para revender seus produtos, esta empresa declarou, categoricamente, que as citadas pessoas jurídicas não eram revendedoras cadastradas na época dos fatos. Vejamos:

Systech Sistemas e Tecnologia em Informática, Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica e PTV Tecnologia da Informação Ltda. - EPP **não eram e não são atuais revendedores de produtos MicroStrategy ("revendedores")**. Qubo Tecnologia e Sistema Ltda. foi revendedora da MSTR Brasil de 20 de dezembro de 2017 a 15 de janeiro de 2020. **Entretanto, Qubo não era um revendedor cadastrado da MSTR Brasil à época do pregão eletrônico n. 24/2016 conduzida pelo MTE.** (grifou-se) (SEI 1979479, fl. 111)

54. Com relação à oportunidade de oferecer o lance para desempate no Pregão, o art. 45, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que "*a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada **poderá** apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado*" (grifou-se). Portanto, no caso em análise, de fato, era uma faculdade da QUBO apresentar ou não o lance final, de modo que a sua escolha por um ou por outro não pode se caracterizar como prova de ato lesivo ao caráter competitivo do processo licitatório em questão.

55. Não obstante a possibilidade de acolhimento parcial do argumento da defesa quanto a este ponto, o restante do conjunto probatório deste PAR evidencia, notadamente em relação aos demais indícios e provas, a combinação entre as empresas participantes do PE SRP nº 24/2016 para respaldar o valor da proposta da B2T.

56. Quanto ao pedido da defesa de absolvição da indiciada por considerar que não há provas concretas em seu desfavor, cumpre destacar que de forma isolada, em regra, o indício não é uma prova. Contudo, vários indícios apontando de forma cristalina e constante em uma mesma direção podem demonstrar a ocorrência de um fato ou circunstância. Nesse sentido, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, é perfeitamente possível a condenação somente com base em indícios, quando a infração é de tal natureza que deixa pouco ou nenhum vestígio probatório. O TCU, seguindo o STF, formou amplo conjunto de precedentes a respeito: Acórdãos nº 0502- 08/15-P, 033-07/15-P, 1107-14/14-P, 0834-10/14-P, 2426-33/12-P, 1737-25/11-P, 1618-23/11-P, 1340-19/11-P, 2126- 31/10-P, e 0720-11/10-P. Vejamos um exemplo:

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que "indícios vários e coincidentes são prova". Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário nºs 113/95, 220/99 e 331/02. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega. 29. Assim, não se exige que haja prova técnica do conluio, até porque, como exposto na jurisprudência acima, 'prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente, "difícil de ser obtido", visto que os licitantes fraudulentos sempre tentarão simular uma competição verdadeira. **Não se pode, portanto, menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção.** (grifo)

57. Desse modo, é evidente que vários indícios, que isoladamente não teriam o condão de provar um fato, desempenham, em conjunto, uma função probatória importante, por indução, tornando-se, assim, prova robusta dos fatos que se pretende evidenciar, tal como se observa no presente PAR.

II.6. DOS DISPOSITIVOS LEGAIS A SEREM APLICADOS À EMPRESA QUBO E DA VALIDADE DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 10.520/2002

58. Quanto aos dispositivos legais a serem aplicados à empresa QUBO, cumpre discorrer, primeiramente, que a Comissão Processante, em revisão do seu entendimento no Relatório Final, sugeriu a não aplicação do art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993 à indiciada. No caso, foi sugerida a aplicação do artigo 7º da Lei 10.520/2002 por comportamento inidôneo, para o qual cabe a pena de impedimento para licitar ou contratar com a União, sugestão com a qual concordamos, haja vista que esta penalidade é mais branda que aquela prevista na Lei nº 8.666/1993, qual seja, a declaração de inidoneidade.

59. Portanto, no que se refere ao comportamento inidôneo da QUBO, de ter fraudado (i) o caráter competitivo de procedimento licitatório público, mediante combinação, agindo para elevar artificialmente o preço estimado da contratação e (ii) licitação pública, concorrendo para o seu direcionamento à empresa diversa (B2T) e viabilizando o prosseguimento do certame irregular, os dispositivos aplicáveis à indiciada são os arts. 5º, incisos II e IV, alíneas "a" e "d", e 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013, bem como o art. 7º da Lei nº 10.520/2002, os quais estabelecem o seguinte:

Lei nº 12.846/2013

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

[...]

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

[...]

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

Lei nº 10.520/2002

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

60. Elencado os dispositivos legais a serem aplicados à empresa QUBO, passa-se à análise da validade da aplicação da Lei nº 10.520/2002 ao presente caso.

61. Diante da recente entrada em vigor da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 10.520/2002 foi revogada. No entanto, até o decurso do prazo de 2 anos da publicação oficial da Lei nº 14.133/2021, que se deu em 1º de abril de 2021, esta lei vigorará em conjunto com a Lei nº 10.520/2002, de maneira que competirá à Administração Pública optar, discricionariamente, a cada licitação ou contratação direta, por aquela lei ou por esta, nos termos do art. 191 da Lei nº 14.133/2021.

62. Contudo, o que interessa à presente análise é saber qual o regime jurídico deve ser aplicado para os casos anteriores à entrada em vigor da Nova Lei de Licitações. Neste ponto, o art. 190 da Lei nº 14.133/2021, em observância ao princípio *tempus regit actum*, é claro ao estabelecer que:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

63. Dessa forma, como a celebração dos contratos nº 28/2016 e nº 05/2017 entre a B2T e o Ministério do Trabalho ocorreu, respectivamente, em 2016 e 2017, na vigência da Lei nº 10.520/2002, portanto, e, por óbvio, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o regime jurídico a ser aplicado à QUBO deve ser o da Lei nº 10.520/2002, o que justifica o enquadramento da empresa no art. 7º da referida norma.

II.7. DAS PENALIDADES PREVISTAS NA LEI Nº 12.846/2013. DA DOSIMETRIA DA MULTA

64. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei, a saber: (i) multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória.

65. No que se refere à multa, concordamos com o cálculo realizado pela Comissão Processante, o qual está de acordo com os normativos legais que regem a matéria, bem como em conformidade com o Manual Prático de Cálculo das Sanções da CGU, estando devidamente detalhado no tópico V.1.1 do Relatório Final.

66. A multa foi calculada pela CPAR com fundamento nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 e 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022, bem como nas Instruções Normativas CGU nº 1/2015 e CGU/AGU nº 2/2018, no Decreto-Lei nº 1.598/1977 e no Manual Prático de Cálculo das Sanções da CGU.

67. Com relação à primeira etapa, a base de cálculo apontada pela CPAR foi de R\$ 8.550.296,46 (oito milhões, quinhentos e cinquenta mil, duzentos e noventa e seis reais e quarenta e seis centavos), montante que resultou da diferença entre a receita bruta de R\$ 9.327.120,35 (SEI 1831522, fl. 4) e os tributos sobre ela incidentes de R\$ 776.823,89 (SEI 1831522, fl. 4), ambos os valores relativos ao ano de 2019, último exercício anterior ao da instauração deste PAR.

68. Quanto à segunda etapa, a alíquota sugerida pela CPAR foi de 3,5% da base de cálculo, valor equivalente à diferença entre 3,5% dos fatores de agravamento e 0% dos fatores de atenuação. Os fatores de agravamento corresponderam à tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica (2,5%) e situação econômica da pessoa jurídica (1%). Em seu Relatório Final, a Comissão Processante descreveu, detalhadamente, cada fator de agravamento. *In verbis*:

43. No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 3,5%, valor equivalente à diferença entre 3,5% dos fatores de agravamento e 0% dos fatores de atenuação.

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

- continuidade dos atos lesivos: 0%, pois não há elementos que comprovem atos irregulares da empresa no decorrer dos anos, uma vez que as provas elencadas (SEI [1727503](#)), demonstram fatos ocorridos apenas em 2016;

- tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 2,5%, pois o ato lesivo se concretizou por ação dos sócios-administradores da pessoa jurídica, Sr. Rafael Pereira Teles Ferreira e Sr. Helio Zveiter Trigueiro, consoante apontado na indicição (SEI [1727503](#)), no Relatório Final da Polícia Federal (PF) sobre a Operação “Gaveteiro” (SEI [1979479](#));

- interrupção de serviço ou obra: 0%, pois embora o ato lesivo tenha sido praticado tanto na fase de cotação de preços, quanto no pregão, o contrato foi executado por outra pessoa jurídica, a B2T. Em suma, não se vislumbra qualquer interrupção da licitação em decorrência de ação da Qubo;

- situação econômica da pessoa jurídica: 1%, pois em 2015 (último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo) a Qubo apresentou Lucro, além de Índice de Solvência Geral de 16,11 e Índice de Liquidez Geral de 16,11 ambos os índices superiores a 1, portanto; conforme consta da Nota nº 295/2020 – RFB/Copes/Diaes, de 02/10/2020 (SEI [1831522](#)).

- reincidência da pessoa jurídica: 0%, pois não se identificou nos autos e em consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, o cometimento de infrações anteriores pela Qubo.

- valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 0%, pois não foram identificados contratos mantidos pela pessoa jurídica junto ao então Ministério do Trabalho no ano da ocorrência dos atos lesivos, conforme consulta ao Portal da Transparência, assim como resposta da Diretoria de Administração e Logística – DAL do Ministério da Economia, por meio do Ofício SEI nº 132388/2021/ME, de 27/05/2021 (SEI [2007510](#)). Da mesma forma, a pessoa jurídica não pretendia firmar contratos em seu nome, pois que os atos lesivos praticados visaram a beneficiar a empresa B2T e, indiretamente a empresa Microstrategy, conforme explicitado anteriormente.

69. Por outro lado, a CPAR considerou, com a devida fundamentação, que não houve fatores de atenuação, conforme consta no item 45 do Relatório Final:

45. Por sua vez, o valor dos fatores atenuantes formou-se da soma de:

- consumação da infração: 0%, pois, como os atos lesivos do art. 5º, incisos II e IV, “a” e “d”, da LAC são ilícitos de atividade, a infração se consumou pela própria conduta da pessoa jurídica, a qual, apresentou proposta de preços fictícia ou de cobertura, tanto na fase interna quanto na fase externa do PE SRP nº 24/2016, subvencionando a prática de atos ilícitos, a fim de fraudar: (a) mediante combinação, o caráter competitivo de procedimento licitatório público, agindo para elevar artificialmente o preço estimado da contratação; (b) licitação pública, concorrendo para o seu direcionamento à empresa B2T e viabilizando o prosseguimento do certame irregular.

- ressarcimento dos danos: 0%, pois não se identificou nos autos ressarcimento dos danos. A pessoa jurídica responsabilizada não alegou ou comprovou o ressarcimento ao erário. Acrescente-se que o dano, no caso concreto, restou demonstrado na medida em que por meio do Acórdão nº 274/2020 – TCU – Plenário (SEI [1674304](#)) foi

determinada a instauração de Tomada de Contas Especial para apuração de eventuais prejuízos ao Erário. Os indícios relatados apontam para danos causados nas contratações da empresa B2T a partir do Pregão 24/2016: por superfaturamento, da ordem de R\$ 2 milhões, no contrato 28/2016; de aquisições desnecessárias, da ordem de R\$ 20 milhões, no contrato 04/2017; e, de gastos irregulares, da ordem de R\$ 24.250 milhões na contratação da denominada "Plataforma Antifraude Microstrategy".

- grau de colaboração da pessoa jurídica: 0%, pois não se identificou nos autos grau de colaboração da pessoa jurídica;

- comunicação espontânea do ato lesivo: 0%, pois não se identificou nos autos comunicação espontânea do ato lesivo;

- programa de integridade da pessoa jurídica: 0%, pois a empresa não procedeu à apresentação de programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº 909/2015, mesmo a despeito da solicitação clara acerca da forma de apresentação do programa, exarada no parágrafo 51 do Termo de Indiciação (SEI [1727503](#)). A documentação entregue só permite à comissão concluir que não há um programa de integridade efetivo e capaz de mitigar a ocorrência de atos lesivos da Lei nº 12.846/2013, motivo pelo qual ele não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução da multa, nos termos do §2º, do art. 5º, da Portaria CGU 909/2015.

70. Na terceira etapa, a Comissão Processante apurou, devidamente, os limites mínimo e máximo para aplicação da multa nos valores de R\$ 8.550,30 e R\$ 1.710.059,29, respectivamente.

71. Sendo assim, a pessoa jurídica QUBO Tecnologia e Sistemas LTDA. deve pagar multa de R\$ 299.260,38 (duzentos e noventa e nove mil, duzentos e sessenta reais e trinta e oito centavos), uma vez que, conforme corretamente justificado pela CPAR, esse valor é "*resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 8.550.296,46, pela alíquota, de 3,5%, valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 8.550,30) e máximo (R\$ 1.710.059,29)*".

72. Por fim, no que se refere à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, a LAC define apenas um prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, no caso da publicação em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo específico do caso concreto, conferindo autonomia na análise do caso sob apuração.

73. Com a finalidade de buscar maior objetividade e segurança jurídica na aplicação da publicação extraordinária, o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC apresenta sugestão de escalonamento do prazo pelo qual o ente privado deverá cumprir a sanção em tela. Para a alíquota que incide sobre a base de cálculo no valor maior que 2,5% e menor ou igual a 5%, como ocorreu no presente caso, em que a alíquota resultante foi de 3,5%, o Manual referenciado define o prazo de 45 dias para a publicação de decisão condenatória, tal como corretamente sugerido pela CPAR.

74. Em suma, com fundamento na Lei Anticorrupção, opina-se que a empresa indiciada QUBO Tecnologia e Sistemas LTDA. deve pagar multa no valor de R\$ 299.260,38 (duzentos e noventa e nove mil, duzentos e sessenta reais e trinta e oito centavos), bem como deve sofrer a penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória.

II.8. DA PENALIDADE PREVISTA NA LEI Nº 10.520/2002

75. Considerando que o caso em análise envolve irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) nº 24/2016, a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) é aplicável a este PAR. Conforme já mencionado no item II.6. desta manifestação jurídica, o art. 7º da referida lei estabelece o prazo máximo de 5 (cinco) anos de impedimento para licitar ou contratar com a União, não tendo delimitado o prazo mínimo.

76. Diante disso, a Comissão Processante, com o intuito de dosar o lapso temporal da aplicação da penalidade em questão, apontou algumas agravantes, a saber: (i) envolvimento da alta direção (sócios da QUBO) nos atos lesivos investigados; (ii) combinação entre a QUBO e outras empresas para fraudar o pregão que, por sinal, foi de grande vulto, com valores próximos aos R\$ 85 milhões, e de alta relevância para a Administração; (iii) grandes prejuízos ao erário, corroborados no Acórdão nº 274/2020 - TCU - Plenário, que determinou a instauração de TCE para apuração de tais prejuízos; (iv) objeto da licitação em discussão era uma plataforma antifraude, ou seja, a conduta imputada colaborou para fraude na contratação de um sistema que visava, justamente, evitar fraudes, o que promoveu o descrédito no próprio sistema de fiscalização; e (v) o sistema antifraude seria implementado em programa de relevância social nacional, qual seja o do seguro desemprego, que se apresenta como um direito social do trabalhador previsto na Constituição (art. 7º, II, da Constituição Federal), impedindo, assim, que esse direito social seja implementado e executado com a segurança necessária e prejudicando, ainda que indiretamente, os possíveis beneficiários do seguro.

77. Por outro lado, a CPAR apontou a atenuante de que a indiciada não se beneficiou diretamente das irregularidades.

78. Acerca das alegações defensivas sobre a inaplicabilidade da Lei do Pregão ao caso, entendemos que tais alegações não podem prosperar, tendo em vista que é penalidade de impedimento pode ser aplicada a quem se comportou de modo inidôneo dentro de um pregão, como no caso da empresa Qubo. Tal interpretação também é mais benéfica à empresa, visto que, não sendo aplicado o impedimento, seria possível a aplicação de declaração de inidoneidade, penalidade mais gravosa.

79. Desse modo, levando em consideração as agravantes e a atenuantes descritas acima, entendo razoável e correta a sugestão da Comissão Processante de aplicação, à empresa indiciada, da penalidade de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos, em vista da gravidade dos atos lesivos praticados pela QUBO Tecnologia e Sistemas LTDA.

III. CONCLUSÃO

80. Ante o exposto, manifesto concordância total pelas conclusões presentes no Relatório Final da Comissão de PAR por entender que a QUBO comportou-se de modo inidôneo ao fraudar: (i) o caráter competitivo de procedimento licitatório público,

mediante combinação, agindo para elevar artificialmente o preço estimado da contratação; e (ii) licitação pública, concorrendo para o seu direcionamento à empresa diversa (B2T) e viabilizando o prosseguimento do certame irregular.

81. Diante disso, e acolhendo, em sua totalidade, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, recomenda-se:

a) a aplicação, à empresa QUBO Tecnologia e Sistemas LTDA., da penalidade de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, por comportamento inidôneo;

b) a aplicação, à empresa QUBO Tecnologia e Sistemas LTDA., da penalidade de multa no valor de R\$ 299.260,38 (duzentos e noventa e nove mil, duzentos e sessenta reais e trinta e oito centavos), nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013; e

c) a aplicação, à empresa QUBO Tecnologia e Sistemas LTDA., da penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, em que a empresa deve promover, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- o em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional pelo prazo de 1 (um) dia;
- o em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias; e
- o em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

[Documento assinado eletronicamente]
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106561202083 e da chave de acesso [REDACTED]

[REDACTED]

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-02-2023 12:31. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

DESPACHO n. 00100/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106561/2020-83

INTERESSADOS: QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA - ME - QUBO TECNOLOGIA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00329/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA que analisou Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA (CNPJ nº 15.473.637/0001-72).

2. Em síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) nº 24/2016, concluído em 31/10/2016, promovido pelo então Ministério do Trabalho (MTb), entre os anos de 2016 e 2017. A empresa processada apresentou proposta de preços fictícia ou de cobertura, tanto na fase interna quanto na fase externa do PE SRP nº 24/2016, subvencionando a prática de atos ilícitos, a fim de fraudar: (a) mediante combinação, o caráter competitivo de procedimento licitatório público, agindo para elevar artificialmente o preço estimado da contratação; (b) licitação pública, concorrendo para o seu direcionamento, com o intuito de beneficiar terceira pessoa jurídica e viabilizando o prosseguimento do certame irregular.

3. Digno de registro para o presente despacho é o fato de que o conjunto probatório dos autos aponta que **a QUBO atendeu à pesquisa de preços realizada pelo MTb tão somente com o objetivo de respaldar o valor da proposta da B2T**, a qual sabia, previamente, que seria a vencedora, tendo em vista que somente esta empresa possuía a licença do *software* de aplicativo solicitado pelo MTb, um dos motivos pelos quais não merece acolhimento o argumento defensivo de que a indiciada possuía capacidade de entregar tecnicamente o objeto do referido pregão. **Em outras palavras, a combinação entre as empresas participantes do PE SRP nº 24/2016 conferiram uma aparência de concorrência, um ato teatral, frustrando o caráter competitivo do certame.**

4. Ante o exposto, seguindo as conclusões do Relatório Final da Comissão de PAR e o Parecer ora aprovado, por entender que a QUBO comportou-se de modo inidôneo ao fraudar: (i) o caráter competitivo de procedimento licitatório público, mediante combinação, agindo para elevar artificialmente o preço estimado da contratação; e (ii) licitação pública, concorrendo para o seu direcionamento a empresa diversa (B2T) e viabilizando o prosseguimento do certame irregular, recomendo:

a) a aplicação, à empresa QUBO Tecnologia e Sistemas LTDA., da penalidade de **impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos**, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, por comportamento inidôneo;

b) a aplicação, à empresa QUBO Tecnologia e Sistemas LTDA., da penalidade de **multa no valor de R\$ 299.260,38** (duzentos e noventa e nove mil, duzentos e sessenta reais e trinta e oito centavos), nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013; e

c) a aplicação, à empresa QUBO Tecnologia e Sistemas LTDA., da penalidade de **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, na qual a empresa deve promover, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- o em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional pelo prazo de 1 (um) dia;
- o em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias; e
- o em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias.

5. À Consideração Superior com sugestão, se concordar, de remessa ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

Brasília, 02 de março de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
CONJUR/CGU



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1108222573 e chave de acesso 9240711a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-03-2023 22:05. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00042/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106561/2020-83

INTERESSADOS: QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA - ME - QUBO TECNOLOGIA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n°. 00100/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer n°. 00329/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada e publicação.

Brasília, 09 de março de 2023.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106561202083 e da chave de acesso 9240711a



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1114610124 e chave de acesso 9240711a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-03-2023 17:20. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
