ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER n. 00450/2023/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)

EMENTA: 1. DIREITO ADMINISTRATIVO. 2. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO Nº 86/2023 QUE APLICOU, À EMPRESA PROCESSADA, AS PENALIDADES DE MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA E IMPEDIMENTO PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A UNIÃO PELO PRAZO DE 4 (QUATRO) ANOS. 3. AUSÊNCIA DE FATO NOVO OU QUESTÃO JURÍDICA, PRELIMINAR OU DE MÉRITO, QUE JUSTIFIQUEM A RECONSIDERAÇÃO. 4. PELO CONHECIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO E, NO MÉRITO, O SEU INDEFERIMENTO.

Senhor Coordenador-Geral de Controle e Integridade Privada,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de reconsideração (SEI 2751860) formulado tempestivamente pela empresa QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA, CNPJ nº 15.473.637/0001-72, com o objetivo de obter a reforma da Decisão nº 86, de 17 de março de 2023, emanada do Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 20 de março de 2023 (SEI 2734740), que lhe aplicou as penalidades de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de quatro anos.

2. Inconformada com as penalidades que lhe foram aplicadas, a defesa da empresa QUBO alegou, em síntese, os seguintes pontos no pedido de reconsideração, conforme bem resumido na Nota Técnica nº 2704/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2921503):

- prejuízo à Qubo e cerceamento da defesa, em razão do indeferimento de depoimentos solicitados pela defesa;
- nulidade do PAR em razão da suspeição dos membros da comissão;
- excesso de prazo para conclusão do PAR;
- inadequada condução do procedimento, sob o argumento de que o farto conjunto de provas não foi analisado pela CPAR;
- sobrestamento do curso do presente PAR até o trânsito em julgado da ação nº 1066346-32.2020.4.01.3400, tendo em vista a possibilidade de conclusões divergentes;
- novos fatos, consistentes em depoimentos prestados no curso da instrução da Ação Penal nº 1066346-32.2020.4.01.3400, em trâmite na 10ª Vara Federal do Distrito Federal, que corroboram a tese de que a QUBO não concorreu para a fraude no Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 24/2016 realizado pelo Ministério do Trabalho.

3. Ao final, a defesa da acusada requereu, em suma: a) a redução do percentual de 1% da pena de multa da Lei nº 12.846/2013 "*considerando que a QUBO teve sua fundação em 2016, quando passou por alteração contratual* " e "*observando a atenuante de completa ausência de benefício direto ou indireto pela irregularidade investigada* "; b) a exclusão da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória da Lei nº 12.846/2013, sob o argumento de que a empresa não possui estabelecimento físico; c) a reconsideração da aplicação da pena de impedimento para licitar ou contratar com a União da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), considerando o histórico da empresa e as consequências da referida penalidade; e d) alternativamente, a substituição da penalidade de impedimento para licitar ou contratar com a União da Lei do Pregão pela sanção de advertência da Lei nº 8.666/1993 ou, ao menos, pela sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração desta mesma lei.

4. Após a apresentação do pedido de reconsideração, a Coordenação-Geral de Investigação de Entes Privados e Suborno Transnacional – CGIST manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 2704/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2921503) e entendeu que não há nenhuma questão jurídica, preliminar ou de mérito, nem qualquer fato, que justifique a reconsideração da Decisão nº 86/2023.

5. Em vista disso, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 29664777) para manifestação jurídica prévia à decisão do Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ANÁLISE DAS PRELIMINARES

Argumentos 1 e 2: Cerceamento de defesa e suspeição dos membros da CPAR

7. A empresa ora condenada administrativamente alegou que o indeferimento da oitiva de testemunhas pela Comissão causou prejuízos à QUBO e cerceou sua defesa. Quanto à suspeição dos membros da CPAR, argumentou que, desde o Termo de Indiciação, a Comissão emitiu juízo de valor e pré-julgamentos, mesmo "*sem apresentação de defesa pela QUBO, sem apresentação de documentação probatória das alegações*".

8. Contudo, **não há razão** para o acolhimento das referidas alegações, haja vista que tais questões já foram devidamente analisadas e refutadas no decorrer do presente PAR.

9. No que se refere à oitiva de testemunhas, na Ata de Deliberação de 14/06/2021 (SEI 1987763), com respaldo no art. 20 da IN CGU nº 13/2019, a Comissão Processante deferiu as oitivas que considerou pertinentes e indeferiu as impertinentes e protelatórias, sem prejuízo algum à defesa da processada. Com relação ao indeferimento, a CPAR justificou, um por um, o motivo da negativa das oitivas requeridas pela defesa (item 2.1.2 ao 2.1.6 do SEI 1987763).

10. Quanto à alegada suspeição dos membros da CPAR, também se trata de tema já analisado no âmbito deste Processo Administrativo em, pelo menos, três oportunidades: a) Ata de Deliberação de 29/06/2021 (SEI 2007556); b) Nota Técnica nº 748/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2334342); e c) Parecer nº 00329/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 2723320). Portanto, a defesa repete argumento já refutado neste PAR. Em vista disso, reitera-se o entendimento desta CONJUR quando da elaboração do Parecer nº 329/2022:

> 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.

11. Sendo assim, **sugere-se o não acolhimento das preliminares** analisadas acima, uma vez que não se está diante de novo fato, mas, sim, de repetição de alegações já apresentadas e refutadas anteriormente e que já foram fundamentadamente rechaçadas.

Argumentos 3 e 4: Excesso de prazo para conclusão do PAR e inadequada condução do procedimento.

12. A defesa da QUBO argumentou, ainda, que: a) nenhuma das prorrogações de prazo do presente PAR foi fundamentada; e b) a Comissão Processante não conduziu adequadamente o procedimento por ter analisado, parcialmente, o conjunto probatório "*para manter o viés de culpabilidade da empresa QUBO*".

13. Mais uma vez, **não devem prosperar** as alegações da defesa.

14. Com relação ao argumento relativo à prorrogação de prazo deste PAR, este ponto já foi objeto de análise no presente processo. Em vista disso, reitera-se o que já manifestado no Parecer nº 00329/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 2723320, itens 32 a 34): não se verificou nenhum prejuízo no mero não atendimento aos prazos legais previstos para a conclusão do processo, os quais foram devidamente prorrogados (SEI 1833635 e 2065188). A defesa se limita a afirmar que as prorrogações de prazo não foram justificadas, mas não demonstra, em momento algum, a ocorrência de prejuízo à processada em razão disso (Súmula 592 do Superior Tribunal de Justiça).[1]

15. No que se refere à alegação de inadequada condução do procedimento, refutamos esse argumento, tendo em vista que a Comissão Processante não apenas mencionou, detalhadamente, no Relatório Final, as provas nas quais baseou a formação de sua convicção, como também enfrentou todas as alegações apresentadas pela defesa.

16. Portanto, reafirma-se o entendimento constante do Parecer nº 329/2022 elaborado por esta CONJUR: a CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, colheu e analisou a documentação relativa à “Operação Gaveteiro” (Inquérito Policial n° 338/2017, instaurado em 13/03/2017 - SEI 1979479), deflagrada para apurar as irregularidades em questão, valendo-se de um conjunto probatório farto e suficiente para a formação de sua convicção.

17. Diante disso, **recomenda-se a rejeição** das teses defensivas preliminares supracitadas.

Argumento 5: Sobrestamento do presente PAR

18. Por fim, a última preliminar alegada pela defesa da QUBO referiu-se ao pedido de sobrestamento do andamento do presente PAR até o trânsito em julgado da ação nº 1066346-32.2020.4.01.3400, sob o argumento de que "*a punição da empresa em matéria administrativa com possibilidade de absolvição na esfera judicial dos sócios, pessoas físicas, gera insegurança jurídica e prejuízo também à QUBO*".

19. Novamente, a alegação defensiva **não deve ser acolhida**.

20. Em primeiro lugar, esse assunto já foi debatido no âmbito do presente PAR em diversas oportunidades (Relatório Final - SEI 2172535, Nota Técnica nº 748/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG - SEI 2334342 e Parecer nº 00329/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU - SEI 2723320). Nesse sentido, é cediço o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a responsabilização administrativa prescinde da conclusão da responsabilização criminal, tendo em vista a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, de maneira que o estágio dos respectivos processos é irrelevante.

21. Em segundo lugar, o art. 3º, §1º, da Lei nº 12.846/2013 é mais do que claro ao estabelecer que " *a pessoa jurídica será responsabilizada* ***independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais*** *referidas no caput*" (grifou-se). Além disso, a responsabilidade administrativa das empresas punidas conforme a Lei Anticorrupção é objetiva, ou seja, independe da demonstração de dolo ou culpa, ao passo que a responsabilidade dos sócios da empresa é subjetiva (art. 3º, §2º, da LAC).

22. Portanto, não prospera o argumento da defesa de que a possibilidade de absolvição dos sócios da QUBO na esfera judicial criminal poderia gerar insegurança jurídica, uma vez que a análise da prova e da culpa realizada nos dois processos é completamente diferente.

23. Desse modo, **sugere-se o afastamento da preliminar** ora analisada.

2.2 ANÁLISE DO MÉRITO

24. No mérito, a empresa processada transcreveu trechos de depoimentos prestados no curso da instrução da Ação Penal nº 1066346-32.2020.4.01.3400, em trâmite na 10ª Vara Federal do Distrito Federal, os quais, segundo a defesa, constituem fatos novos que corroboram a tese de que a QUBO não concorreu para a fraude no Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 24/2016, realizado pelo Ministério do Trabalho.

25. Em síntese, com base nos depoimentos prestados no âmbito da referida ação penal, a defesa da QUBO argumenta que:

> a) o produto Plataforma Antifraude MicroStrategy não era exclusivo da B2T, podendo ser criado por qualquer empresa, visto que é uma junção de soluções da MicroStrategy e de outras empresas do setor de tecnologia da informação, o que é denominado de modelo OEM (conjunto de ferramentas de diferentes fabricantes);
>
> b) a QUBO mantinha, à época do PE RP nº 24/2016 do MTb, parceria com a MicroStrategy na modalidade*one time reseller* (revendedor único); e
>
> c) a suposta celeridade atípica na apresentação de preços e a semelhança dos valores apresentados pelas licitantes se justificam pelo fato de que os valores já constavam em sistema (eram preços pré-definidos pela MicroStrategy EUA), bastando às empresas (dentre elas, a QUBO) incluir quantidade e tipo de produto que o sistema fornecia o valor.

26. Observa-se que o conteúdo do pedido de reconsideração não trata de fatos novos, mas, sim, de argumentos novos apresentados pela defesa em relação aos mesmos fatos já analisados no âmbito deste PAR. Contudo, em respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório, analisaremos os novos argumentos trazidos pela defesa.

27. Com relação às duas primeiras alegações descritas acima, entendemos que é plausível que a Plataforma Antifraude MicroStrategy seja um produto composto por diversas soluções e que as empresas podem firmar contrato na modalidade *one time reseller* caso sejam as vencedoras no certame.

28. Contudo, dentro do contexto da prática delitiva, tais argumentos não são capazes de afastar ainterpretação realizada pelo julgamento, no sentido de considerar o conjunto de indícios como prova suficiente para comprovar a prática dos atos ilícitos praticados no Pregão Eletrônico para Registro de Preço nº 24/2016 do Ministério do Trabalho pela empresa QUBO. Na realidade, esses mesmos argumentos reiterados pela defesa reforçam a ocorrência dos atos ilícitos, o que também se comprova pelo conjunto indiciário.

29. De fato, considerando que a defesa alega que o produto licitado era uma solução montada por produtos de diversos revendedores e não apenas da MicroStrategy, ao que se dá o nome de modelo OEM, era esperado, então, que, no momento do envio da proposta de preço, a QUBO tivesse apresentado algum detalhamento mínimo da composição do que ela poderia oferecer, apontando quais produtos e fornecedores foram selecionados para a montagem da Plataforma Antifraude MicroStrategy. Entretanto, não foi o que aconteceu.

30. Pelo contrário, além de não ter apresentado o detalhamento da composição da plataforma antifraude, a proposta de preços foi encaminhada com celeridade atípica. Nesse sentido, é contraditório que, para um produto que demanda pesquisa e contato com diversos fornecedores para a sua montagem, o orçamento tenha sido encaminhado com apenas 1 dia útil da solicitação do Ministério do Trabalho.

31. Outrossim, a defesa afirma que, em relação às soluções da MicroStrategy, os preços eram pré-fixados no sistema da sede dos EUA, o que justificaria a rapidez na entrega do orçamento.

32. No entanto, conforme informado pela própria defesa, o produto licitado era formado não apenas por soluções da MicroStrategy, como também por soluções de outras empresas do setor de TI (modelo OEM). Com isso, no que se refere aos demais produtos dos outros fornecedores que também formam a Plataforma Antifraude, a defesa não apresentou nenhuma justificativa, o que torna os argumentos defensivos improcedentes e contraditórios.

33. Robustece o entendimento acima o fato de que, conforme mencionado no Relatório de Auditoria da CGU nº 201700114 (SEI 1614742, p. 31), "*não foram localizados contratos anteriores com a Administração Pública Federal com aquisição da plataforma nem a utilização do nome 'Plataforma Antifraude MicroStrategy' em nenhum outro processo ou sítio eletrônico relacionado com a MicroStrategy*".

34. Assim, por questão lógica, o mínimo que se esperava era que as empresas tivessem tomado um tempo razoável para entender um produto que nunca havia sido licitado pela Administração Pública e que exigia uma pesquisa de preços com os diversos fornecedores disponíveis no mercado.

35. Ademais, com relação ao argumento de que os preços eram tabelados pela MicroStrategy dos EUA, o que justificaria a semelhança entre os valores apresentados, mais uma vez, a empresa se contradiz. Isso porque, conforme apresentado pela própria defesa da QUBO, o produto licitado era uma junção de soluções da MicroStrategy e de outras empresas do setor de tecnologia da informação (modelo OEM).

36. Sendo assim, tendo em vista que o produto da MicroStrategy formava apenas uma parte da Plataforma Antifraude, é irrelevante o fato de a MicroStrategy EUA tabelar os preços em um sistema, uma vez que a diversidade de produtos à escolha das licitantes para a montagem da solução final resultaria, por lógica, em propostas de preço também diversificadas. Assim, a semelhança entre os valores dos orçamentos também não foi justificada pela empresa QUBO.

37. Mencione-se, ainda, que, de acordo com o Relatório de Auditoria da CGU nº 201700114 (SEI 1614742, p. 32), na época da licitação, a única empresa que possuía um produto parecido com o licitado pelo Ministério do Trabalho era a B2T, com a *Plataforma Analítica Antifraude*.

38. Desse modo, considerando o fato acima mencionado em conjunto com a celeridade na apresentação das propostas pelas demais empresas, com valores idênticos, fica evidenciada a conduta ilícita de apresentação de proposta de cobertura pela QUBO para o direcionamento do pregão eletrônico em favor da B2T.

39. Em vista do exposto, reiteramos a análise realizada no Parecer nº 00329/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 2723320), em especial nos itens 45 ao 53 (fls. 5-6), com destaque para as seguintes constatações:

> 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.
>
> [...]
>
> 48. Além dos diálogos descritos acima, outros elementos de informação que indicam que houvecombinação 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):
>
> [...]
>
> - 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.
>
> [...]
>
> 50. [...] Nesse sentido, o relatório final da Polícia Federal na Operação Gaveteiro expõe o seguinte:O que se viu na prática, durante a visita realizada no MTb, é que **tais softwares são totalmente independentes da ferramenta MicroStrategy**. Alguns deles haviam sido produzidos pela própria empresa B2T (Gestor Siafi e Mensurae BSC), outro era da IBM (SPSS), outro da SyncSort (Trillium) e outro da Cloudera (Hadoop). **Esses softwares não poderiam ter sido adquiridos da mesma forma de licenciamento da MicroStrategy simplesmente porque eles nada têm a ver com a MicroStrategy,** eles funcionam em ambientes e servidores independentes e possuem

> finalidade própria em outro momento que o da utilização das ferramentas MicroStrategy em si. **Além disso, cada uma das ferramentas acima listadas possuem preços diferentes, sendo uma delas inclusive gratuita, como o Cloudera (Hadoop)**." O laudo pericial conclui que "apesar do pacote Antifraude MicroStrategy ter sido uma caixa preta durante o processo licitatório, **não foi possível identificar como 5 empresas diferentes (B2T, Telemikro, PTV Tecnologia, Systech e Qubo) enviaram propostas de preços para um item que ninguém sabia do que era composto**, pois não era licenciado pela MicroStrategy, continha softwares produzidos pela B2T, possuíam a mesma forma de licenciamento por CPU, **com preços praticamente idênticos, na casa de R$ 4.000.000,00 por CPU e com todas as propostas enviadas no mesmo dia**;
>
> [...]
>
> 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*". (grifo)

40. No item 48 do parecer supracitado, a menção de que a Plataforma Antifraude MicroStrategy era uma "caixa-preta", pois nada se sabia sobre sua composição, refere-se ao fato de que, no Termo de Referência da licitação, a definição do objeto foi imprecisa.

41. Nesse contexto, conforme exposto no Relatório de Auditoria CGU nº 201700114 (SEI 1614742, pp. 29-32), o Termo de Referência classificou a natureza de despesa da Plataforma Antifraude MicroStrategy como "4.4.90.39.93 – Aquisição de Software de Prateleira ou por Encomenda", de modo que a CGU não identificou o detalhamento dos elementos que compõem essa plataforma nem sua utilização. Apenas no Estudo Técnico Preliminar, que não foi disponibilizado às empresas participantes do processo licitatório, é que a plataforma antifraude é descrita, ainda assim, de maneira vaga.

42. Mesmo não estando clara a composição da ferramenta, o Ministério do Trabalho encaminhou e-mail solicitando cotação de preços para diversas empresas, as quais apresentaram propostas sem pedir nenhum esclarecimento ao Ministério quanto à composição do produto.

43. Das propostas de preço apresentadas, nenhuma das empresas, inclusive a QUBO, trouxe detalhamento da composição da plataforma antifraude. Somente muito tempo depois da realização da contratação, no processo de ateste provisório da instalação em 2 CPUs de cada tipo de licença do Contrato nº 28/2016 pela B2T, vencedora da licitação, é que se observou a composição de ferramentas da Plataforma Antifraude (SEI 1614742, p. 30).

44. Isto posto, é irrazoável considerar que as empresas tenham apresentado orçamentos sem detalhamento mínimo da composição da plataforma antifraude em 1 dia útil após a solicitação do Ministério do Trabalho para um produto descrito de maneira inadequada e imprecisa no Termo de Referência e que demandava, no mínimo, pesquisa prévia com diferentes fornecedores para a montagem final da solução.

45. Sendo assim, a argumentação acima exposta e os elementos de prova constantes nos autos deste PAR reforçam a imputação de subvenção à fraude ao caráter competitivo do procedimento licitatório e da licitação, uma vez que a defesa não foi capaz de justificar a celeridade atípica e os valores semelhantes dos orçamentos em relação aos demais produtos que compunham a Plataforma Antifraude.

46. Por fim, destacamos que, no pedido de reconsideração, a defesa questionou o parágrafo 51 do Parecer nº 00329/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, nos seguintes termos: "*No item 51 do parecer, a AGU se contradiz de forma espantosa. Diz que o documento apresentado como prova pela QUBO (doc. abaixo) a permitia participar de licitações, mas, posteriormente, diz que este documento não permitia a participação das fases interna e externa de um pregão. Ora, o que seriam as fases interna e externa senão a própria licitação?*".

47. Ocorre que o mencionado no parágrafo 51 do parecer está explicado logo na sequência, no parágrafo 52:

> 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.

48. Em outras palavras, em que pese a QUBO possuir autorização para revender produtos da MicroStrategy por conta do contrato de *one time reseller*, ela não estava apta tecnicamente a participar das fases interna e externa do pregão, visto que: a) a Plataforma Antifraude MicroStrategy era composta não apenas de produtos da MicroStrategy, como também de produtos de outros fornecedores; e b) não houve detalhamento algum da composição da plataforma antifraude quando do envio da proposta de preço pela empresa, uma vez que ela não detinha as informações necessárias sobre o produto para apresentação da oferta, em razão da imprecisão do Termo de Referência.

49. Em suma, a condenação foi baseada em uma análise repleta de elementos indiciários e probatórios e decorreu de uma análise lógica realizada pela Comissão Processante e, posteriormente, por esta Consultoria Jurídica.

50. Quanto ao pedido de reconsideração, as transcrições dos depoimentos **não são fatos novos,** mas, sim, argumentos novos devidamente rebatidos nesta manifestação jurídica, motivo pelo qual **não são capazes de alterar a Decisão nº 86/2023**, emanada do Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

51. Portanto, haja vista que as preliminares arguidas pela defesa já foram debatidas no âmbito deste PAR e que o mérito

não trouxe fatos novos tampouco questões jurídicas relevantes aptos a justificar a reconsideração da Decisão CGU nº 86/2023, **sugerimos o indeferimento do pedido de reconsideração** apresentado pela pessoa jurídica QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda.

2.3 ANÁLISE DOS PEDIDOS DE ATENUAÇÃO DAS PENALIDADES APLICADAS

52. A defesa da pessoa jurídica QUBO requereu a redução da pena de multa "*considerando que a QUBO teve sua fundação em 2016, quando passou por alteração contratual*" e "*observando a atenuante de completa ausência de benefício direto ou indireto pela irregularidade investigada*", bem como a exclusão da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória, sob o argumento de que a empresa não possui estabelecimento físico. **Contudo, entendemos que não é possível acolher tais pedidos.**

53. Ao consultar o CNPJ da processada no *site* da Receita Federal, constatou-se que a empresa está ativa desde 26/04/2012. Conforme apontado na Nota Técnica nº 2704/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2921503), "*até março de 2016, a pessoa jurídica se tratava de empresário individual, ocasião em que, após a admissão do sócio RAFAEL PEREIRA TELES FERREIRA, passou a ser sociedade empresária limitada*". Portanto, a pessoa jurídica processada já existia desde 2012 e a alteração de empresário individual para sociedade limitada em nada interfere no cálculo da multa.

54. Com relação ao pedido de redução da multa em vista da ausência de benefício direto ou indireto, tal atenuante não está prevista no rol de percentuais do revogado Decreto nº 8.420/2015 (art. 18) nem do novo Decreto nº 11.129/2022 (art. 23), razão pela qual sugerimos o não acolhimento do pedido.

55. Por outro lado, cumpre destacar que a Decisão nº 86/2023 levou em consideração a referida atenuante na dosimetria da pena de impedimento para licitar e contratar com a União, haja vista que a Lei nº 10.520/2002 prevê o máximo de 5 anos e a sanção imposta foi de 4 anos.

56. Na mesma consulta do CNPJ da QUBO realizada pelo *site* da Receita Federal, consta que o endereço da empresa é na quadra SHCGN CLR 705 - BLOCO E Loja 8 - Asa Norte, Brasília - DF, 70730-555. Ao realizar a pesquisa desse endereço no site *Google*, o resultado obtido é um espaço de *coworking*, denominado de Espaço 365. De fato, é inviável que a publicação da decisão condenatória seja afixada em edital em um espaço compartilhado por diversas empresas e pessoas.

57. Atualmente, é plenamente possível a contratação de um serviço de endereço fiscal para empresas que funcionam sob o regime de teletrabalho. Nesse contexto, para efeitos sancionatórios, em face dos princípios da intranscendência da pena, do contraditório e da ampla defesa, é juridicamente inviável a afixação do edital da decisão condenatória da empresa QUBO no espaço de *coworking* Espaço 365.

58. Contudo, em que pese a impossibilidade de publicação extraordinária da decisão condenatória em estabelecimento físico, remanesce a obrigação da empresa QUBO de publicá-la: a) 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; e b) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias, conforme delimitado na Decisão nº 86/2023.

59. A defesa requereu, ainda, a reconsideração da aplicação da pena de impedimento para licitar ou contratar com a União da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), considerando o histórico da empresa e as consequências da referida penalidade, ou, alternativamente, a substituição da penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União da Lei do Pregão pela sanção de advertência da Lei nº 8.666/1993 ou, ao menos, pela sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração desta mesma lei. **Igualmente entendemos que tais pedidos não devem ser acolhidos.**

60. Não há respaldo legal nem jurídico para o afastamento da pena de impedimento para licitar e contratar com a União tão somente em decorrência do histórico da empresa. Ora, tal como bem explanado na Nota Técnica nº 2704/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2921503), a aplicação de sanções pela Administração Pública faz parte do seu poder-dever, não havendo o menor espaço para discricionariedade quando se está diante de evidente situação de infração à lei, notadamente a fraude ao caráter competitivo do PE RP nº 24/2016 do MTb mediante combinação entre empresas do ramo de tecnologia, dentre elas, a QUBO.

61. Quanto ao pedido de substituição da penalidade da Lei nº 10.520/2002 pela sanção da Lei nº 8.666/1993, também não há essa possibilidade, tendo em vista que os fatos apurados neste PAR referem-se a ilícitos praticados no âmbito de um Pregão Eletrônico, de maneira que a norma aplicável ao presente caso é a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002), em decorrência do critério da especialidade.

62. De todo modo, ainda que fosse possível aplicar a Lei nº 8.666/1993, a penalidade a ser imposta à pessoa jurídica seria de declaração de inidoneidade por comportamento inidôneo (sanção máxima prevista no referido diploma normativo), em razão da gravidade das condutas da empresa, e não de suspensão temporária, tampouco advertência. Portanto, não merece prosperar o argumento da defesa de que a aplicação da sanção da Lei nº 8.666/1993 seria mais branda do que a pena da Lei nº 10.520/2002.

63. Por fim, a defesa requer que a penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União tenha o Termo de Indiciação como início do prazo. No entanto, mais uma vez, não há amparo jurídico para o acolhimento deste pedido.

64. De acordo com o §3º do art. 15 do Decreto nº 11.129/2022, caso a decisão do Exmo. Ministro de Estado em relação ao Pedido de Reconsideração seja a manutenção da decisão administrativa condenatória, será concedido, à empresa, novo prazo para o cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão.

65. Portanto, em vista do supracitado, **sugere-se o indeferimento dos pedidos** da defesa relacionados à atenuação das

penalidades aplicadas à pessoa jurídica QUBO Tecnologia e Sistemas Ltda.

3. CONCLUSÃO

66. Diante do exposto, **recomendamos o conhecimento** do Pedido de Reconsideração apresentado pela pessoa jurídica QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA, CNPJ Nº 15.473.637/0001-72, e, **no mérito, sugerimos o seu indeferimento**, tendo em vista que não há nenhum fato novo ou questão jurídica relevante ou consistente, preliminar ou de mérito, que justifique a reconsideração da Decisão nº 86/2023, emanada do Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

67. É o parecer.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Controle e Integridade Privada.

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 9240711a

Notas

1. ^ ***Súmula 592/STJ:*** *O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa.*

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 1360089741 e chave de acesso 9240711a 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: 30-08-2024 10:05. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

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 1360089741 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: 06-09-2024 17:51. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. 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 CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

DESPACHO n. 00237/2024/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. 00450/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, que analisou pedido de reconsideração (SEI 2751860) formulado tempestivamente pela empresa QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA, CNPJ nº 15.473.637/0001-72, com o objetivo de obter a reforma da Decisão que lhe aplicou as penalidades de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de quatro anos.

2. Analisadas detidamente todas as alegações da empresa, **recomendamos o conhecimento** do Pedido de Reconsideração apresentado pela pessoa jurídica QUBO TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA, CNPJ Nº 15.473.637/0001-72, e, **no mérito, sugerimos o seu indeferimento**, tendo em vista que não há nenhum fato novo ou questão jurídica relevante ou consistente, preliminar ou de mérito, que justifique a reconsideração da Decisão nº 86/2023, emanada do Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

3. À consideração superior.

Brasília, 06 de setembro de 2024.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/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 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 1617157664 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: 06-09-2024 17:51. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. 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. 00281/2024/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 nº. 00237/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer nº. 00450/2023/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 setembro de 2024.

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 1619352907 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: 09-09-2024 20:13. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.