



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2198/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG

PROCESSO Nº 00190.106563/2020-72

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica Telemikro Telecomunicações Informática E Microeletrônica Ltda, CNPJ 24.904.526/0001-64, constantes do Processo Administrativo nº 00190.114086/2018-02. PAR instaurado pela Portaria Nº 1.898, de 19 de agosto de 2020, publicada no DOU nº 160, de 20 de agosto de 2020 (I – SEI 1609674).

2. REFERÊNCIAS

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

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

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

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

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

4. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), em face da pessoa jurídica Telemikro Telecomunicações Informática E Microeletrônica Ltda, CNPJ 24.904.526/0001-64, pela prática de atos e condutas sobre fatos constantes do Processo Administrativo nº 00190.114086/2018-02.

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

3. Frisa-se que houve uma Investigação Preliminar iniciada no extinto Ministério do Trabalho, processo nº 46012.000645/2017-61, posteriormente avocado pela Controladoria-Geral da União, concluída nesta instância, que resultou em uma Investigação Preliminar Sumária complementar. Ambas investigações trataram dos fatos irregulares ora narrados.

4. Com efeito, a partir dos trabalhos de auditoria da Controladoria-Geral da União foi instaurado o Inquérito Policial nº 338/2017, que culminou na deflagração da denominada “Operação Gaveteiro”, em 06/02/2020, por meio do qual se aprofundaram as apurações sobre matéria criminal.

5. Destaca-se, que foi aprovado, em 12/02/2020, o Acórdão nº 274/2020 do Plenário do TCU ratificando as irregularidades apontadas pela CGU e determinando a instauração de Tomada de Contas Especial em função de prejuízos causados ao Erário.

6. O PAR foi instaurado em 20/08/2020 pela Portaria nº 1.898, de 19/08/2020 (SEI – I 1609674).

7. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização *indiciou* em 18/11/2020 a empresa Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. por *subvenção a prática de atos ilícitos e fraudar*, mediante ajuste, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; e, por *fraudar licitação pública*, contribuindo para a **elevação arbitrária de preços**; frustrando os objetivos da licitação e **atuando de modo inidôneo**; assim incidindo nos *atos lesivos* tipificados no artigo 5º, inciso II e no inciso IV, “a” e “d” da Lei nº 12.846/2013, e no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas (SEI IV - 1706692, Termo de Indiciação CGPAR, fls. 1/8). A intimação da pessoa jurídica ocorreu via e-mail (SEI IV - 1727918), de 19/11/2020, mediante encaminhamento do Termo de Indiciação.

8. Posteriormente, a empresa indiciada apresentou defesa escrita, especificou provas e apresentou informações e documentos em prol da sua defesa. (Pastas IV e SEI 1830586, 1830567, 1830568, 1830569, 1830570, 1830571, 1830572, 1830573, 1830574, 1830575, 1830576, 1830577, 1830578, 1830579, 1830580, 1830582, 1830583, 18

9. A pedido da defesa, em 23/02/2021, a CPAR produziu novas provas voltadas às informações relacionadas às suas participações em licitações onde também figurava como concorrente a empresa *Business To Technology* Consultoria e Análise de Sistemas Ltda. – B2T (SEI V - 1841451).

10. Na mesma toada, em 23/02/2021, a CPAR fez a juntada de cópia do Relatório Final da Polícia Federal “Operação Gaveteiro”, a título de prova emprestada (SEI V - 1841454) e intimou a pessoa jurídica sobre o fim da instrução para apresentação de alegações complementares (SEI V - 1841478).

11. Em e-mail de 24/02/2021, a empresa requereu a apresentação de provas adicionais (SEI VI - 1844204). Diante disso, em 25/02/2021 a Comissão deliberou pelo atendimento do requerimento da Telemikro e suspendeu a contagem dos prazos para apresentação de alegações complementares (SEI VI - 1844207).

12. Nessa toada, em 31/03/2021, a Comissão deliberou por apresentar as provas adicionais requeridas pela pessoa jurídica e por intimá-la novamente do fim da instrução para apresentação de alegações complementares (SEI 1892661 - VI).

13. Em 14/04/2021 a Telemikro apresentou suas alegações complementares (SEI VI - 1910424).

14. A CPAR produziu provas de ofício e a requerimento da pessoa jurídica Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda., a saber:

– cópias de documentos do IPL 338/2017 compartilhadas (SEI III - 1694118) e da Representação RE nº 37/2018, de 14/10/2019 (SEI III - 1694119);

– cópias de notas técnicas da CGU (SEI III - 1694123, 1694125, 1694127, 1694132, 1694133, 1694135) e de laudo da Polícia Federal (SEI III - 1694131);

– cópias de ofícios e informações relacionadas à empresa Microstrategy do Processo Administrativo Disciplinar nº 00190.110518/2020-06 (SEI III - 1694138, 1694139 e IV - 1694141, 1694143);

– cópia do Acórdão nº 274/2020 do TCU, versando sobre a instauração de Tomada de Contas Especial relacionada ao Pregão nº 24/2016 (SEI IV - 1694144);

– cópia do despacho de compartilhamento de provas pelo juízo da 10ª VF/SJDF (SEI V - 1841183);

– informações relacionadas às participações da Telemikro em licitações em que figurava como concorrente também a empresa B2T; (SEI V - 1841451; SEI VI - 1892685);

– informações sobre contrato com o Ministério Público Militar em que constava o CNPJ da empresa Systech Sistemas e Tecnologia em Informática Ltda. no lugar do CNPJ da Telemikro. (SEI VI - 1892691); e,

– cópia do Relatório Final do Delegado da Operação Gaveteiro, a título de prova emprestada (SEI V - 1841454).

15. O Relatório Final foi apresentado pela Comissão em 20/04/2021 (SEI VI - 1917864). Ao final, a CPAR sugeriu a aplicação das penas, a saber:

a. **pena de multa no valor de R\$ 58.190,05** (cinquenta e oito mil e cento e noventa reais e cinco centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013;

b. **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e

c. **pena de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos**, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002;

16. A autoridade instauradora, por meio de despacho, datado de 26/04/2021, tomou ciência do Relatório Final e determinou a intimação da **Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda.** para, querendo, apresentar manifestação aos termos do Relatório Final (SEI VI - 1919159).

17. Nessa medida, a empresa foi regularmente intimada, conforme e-mail datado de 28/04/2021 (SEI VI - 1927281), para manifestação no prazo de 10 dias, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa no 13/2019.

18. A empresa **Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda.**, CNPJ 24.904.526/0001-64, apresentou manifestação ao relatório final (SEI VI - 1943093), em 10/05/2021.

19. É o breve relato.

5. ANÁLISE

20. Os fatos objeto da presente apuração correspondem àqueles identificados a partir de ações de controle da Controladoria-Geral da União – CGU, irregularidades que teriam sido praticadas pela Telemikro no âmbito do extinto Ministério do Trabalho – MTb, objeto do Pregão Eletrônico nº 24/2016.

21. Preliminarmente, faz-se oportuno relatar que ainda em 13/10/2016, o Ministério do Trabalho (MTb) publicou Aviso de Licitação no Diário Oficial da União (DOU) tendo por objeto a “*aquisição de solução de apoio à tomada de decisão e Business Intelligence (BI) MicroStrategy; incluindo manutenção e suporte técnico por 12 (doze) meses e serviços técnicos especializados em unidade de serviços técnicos (UST) e de treinamento em unidade de treinamento (UT)*”.

22. Apesar da recomendação da CGU, o Ministério do Trabalho deu seguimento à licitação e realizou o Pregão Eletrônico nº 24/2016 em 25/10/2016, que culminou na assinatura da Ata de Registro de Preços MTb nº 26/2016 com a empresa *Business to Technology (B2T)*, no valor de **R\$ 78.594.500,00** (Licenças MicroStrategy: R\$ 32,2 milhões; Manutenção e Suporte MicroStrategy: R\$ 6,4 milhões; Licença AntiFraude: R\$ 20,1 milhões; Manutenção e Suporte AntiFraude: R\$ 4,0 milhões; UST: R\$ 13,8 milhões; Treinamento: R\$ 2,0 milhões). Posteriormente, em 05/11/2016, o MTb assinou o Contrato nº 28/2016, no valor de R\$ 25.308.900,00.

23. Já em 30/03/2017, o MTb assinou o Contrato nº 04/2017 junto à B2T, no valor de R\$ 51.410.000,00 (Licenças MicroStrategy: R\$ 20,7 milhões; Manutenção e Suporte MicroStrategy: R\$ 4,1 milhões; Licença AntiFraude: R\$ 12,2 milhões; Manutenção e Suporte AntiFraude: R\$ 2,4 milhões; UST: R\$ 12,0 milhões).

24. A gravidade dos problemas identificados durante a auditoria e a celeridade para realizar a assinatura do Contrato nº 04/2017 motivaram a emissão de uma segunda Nota de Auditoria ao MTb – NA nº 201700114/002, de 11/04/2017 – baseada nos resultados preliminares da corrente auditoria.

25. Na Nota de Auditoria recomendou-se, entre outras, a readequação do valor das contratações a preço de mercado; o redimensionamento do tamanho da contratação às reais necessidades do MTb, até o momento não mapeadas; a suspensão dos pagamentos até a readequação de valores e quantidades; e a não realização de novas contratações nem a autorização de adesões relacionadas à Ata de Registro de Preço nº 26/2016.

26. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação não apresentou justificativa plausível para aquisição da ferramenta de Business Intelligence MicroStrategy, ocasionando contratação não fundamentada na real necessidade do órgão e sem a realização de levantamento de alternativas no mercado e de avaliação da demanda de gestores e usuários. A Nota de Auditoria da CGU nº 201700114/002, de 11/04/2017, ora mencionada, constatou que:

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO Definição do objeto da licitação por termo que não se consubstanciava em produto comercializado pela Empresa MicroStrategy ("Plataforma Antifraude MicroStrategy") e agrupamento incerto de ferramentas de TI em um único item, com consequente restrição de competitividade e direcionamento para produto desenvolvido pela B2T, empresa vencedora do certame.

Empresas que enviaram propostas de preços e respectivo valor final no mapa de preços da Pesquisa de Preços para fornecimento da Plataforma Antifraude MicroStrategy.

Empresa	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
B2T	4.150.000,00	20.750.000,00;
Telemikro	4.000.000,00	20.000.000,00;
PTV Tecnol.	4.300.000,00	21.500.000,00;
Systech	4.050.000,00	20.250.000,00;
Qubo	4.100.000,00	20.500.000,00;

Pesquisa de Preços (Média) 4.120.000,00 20.600.000,00.

Fonte: Propostas de preços e Mapa de preços disponíveis no processo nº 46068.000127/2016-11.

27. A empresa Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda, CNPJ 24.904.526/0001-64, apresentou de forma sabida e consciente proposta de preço e respectivo valor para fornecimento da *Plataforma Antifraude MicroStrateg*, em processo de licitação. Esse produto *Antifraude* não existe e, ainda que existisse, a Telemikro não teria como entregar posto que seu objeto é *gestão* de telecomunicações.

28. Com efeito, apesar da recomendação da CGU, o Ministério do Trabalho deu seguimento à licitação e realizou o Pregão Eletrônico nº 24/2016 em 25/10/2016, que culminou na assinatura da Ata de Registro de Preços MTb nº 26/2016 com a empresa *Business to Technology (B2T)*, no valor total de **R\$ 78.594.500,00** (Licenças MicroStrategy: R\$ 32,2 milhões; Manutenção e Suporte MicroStrategy: R\$ 6,4 milhões; Licença AntiFraude: R\$ 20,1 milhões; Manutenção e Suporte AntiFraude: R\$ 4,0 milhões; UST: R\$ 13,8 milhões; Treinamento: R\$ 2,0 milhões). Posteriormente, em 05/11/2016, o MTb assinou o contrato nº 28/2016, no valor de R\$ 25.308.900,00.

29. A Controladoria-Geral da União por meio do Relatório de Auditoria nº 201700114 (SEI II - 1614431, fls. 3; 22/23; 28/30) apontou, entre outros:

“A gravidade das inconsistências identificadas durante a auditoria e a celeridade para realizar a assinatura do contrato nº 04/2017 motivaram a emissão, por esta CGU, de uma segunda Nota de Auditoria ao MTb - NA nº 201700114/002, de 11 de abril de 2017 - baseada nos resultados preliminares da corrente auditoria. Nesta nota, recomenda-se, entre outras, a readequação do valor das contratações a preço de mercado; o redimensionamento do tamanho da contratação às reais necessidades do MTb; a suspensão dos pagamentos até a readequação de valores e quantidades; e, a não realização de novas contratações nem a autorização de adesões relacionadas à Ata de Registro de Preço nº 26/2016.”

Vale salientar que nenhuma proposta de preço apresentada trouxe detalhamento da composição da plataforma antifraude

Ressalta-se que tópico específico desse relatório versar sobre a pesquisa de preços realizada, trazendo fragilidades que demonstram quais empresas que participaram do processo, com exceção da B2T, não eram parceiras da MicroStrategy.

Antifraude. Essa composição consta no documento "Relação de Produtos de Business Intelligence MicroStrategy", encaminhado pela B2T.

Da análise desse documento, observa-se que a plataforma é composta por:

1) ferramentas que não estão diretamente relacionadas com uma ferramenta de BI, como o Gestor SIAFI (aplicação de gestão e extração dados do SIAFI) e o Mensurae (aplicação para criação de mapas estratégicos e planos de ação, para o acompanhamento de metas e indicadores de desempenho, baseados na metodologia Balanced Scorecard); e

2) ferramentas não providas diretamente pela empresa MicroStrategy (o que foge ao objeto definido no ETP e no Termo de Referência), como Trillium (ferramenta de governança para qualificação e tratamento de qualidade de dados), IBM SPSS Modeler (ferramenta de criação de modelos estatísticos e matemáticos para análises de regressão comportamentais e preditivos), e IBM Big Insights (aplicação de armazenamento de dados de alta performance para consultas analíticas em grandes volumes de dados)

A CGU encaminhou a Solicitação de Auditoria nº 201700114/001, solicitando esclarecimento a respeito da **Plataforma Antifraude**, para a qual a contratada enviou, por intermédio do Memorando nº 74 CGI/SPOA/SE/MTb, um documento da MicroStrategy que informa que a Plataforma Antifraude é “(...) um conjunto de ferramentas de diferentes fabricantes (modelo OEM - Original Equipment Manufacturer), cujo objetivo é prover a aplicação de metodologias e técnicas de combate a fraudes, através do cruzamento de bases de dados, com grandes volumes e formatos variados, utilizando a plataforma analítica MicroStrategy”.

Com o objetivo de identificar os detalhes da plataforma **MicroStrategy Antifraude** (a exemplo de softwares instalados, requisitos e utilização), realizou-se consulta ao site da empresa MicroStrategy (aba plataforma, preços e produtos - URL <https://www.microstrategv.com/br/plataforma/precos-e-produtos>, acessada em 04/01/2017).

O resultado dessa pesquisa demonstrou a existência de apenas 4 plataformas, nenhuma das quais é a chamada *Antifraude*. Esta informação é de conhecimento da Coordenação-Geral de Informática do Ministério do Trabalho que, por meio do Memorando 607/2016, informa que “em junho de 2014, a MicroStrategy, fabricante da solução, alterou a forma de licenciamento do seu produto. Passou-se de 21 (vinte e um) produtos/módulos para apenas 04 (quatro)”, os quais são: MicroStrategy Server, MicroStrategy Architect, MicroStrategy Web e MicroStrategy Mobile. Destaca-se que no Estudo Técnico Preliminar, a plataforma foi denominada da seguinte forma: “*MicroStrategy Antifraude Platform*”. Entretanto, o padrão da MicroStrategy é denominar suas licenças utilizando o idioma inglês (Web, Architect, Mobile etc.), o que não foi observado para a plataforma *Antifraude*.

Além disso, 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 site eletrônico relacionado com a MicroStrategy.

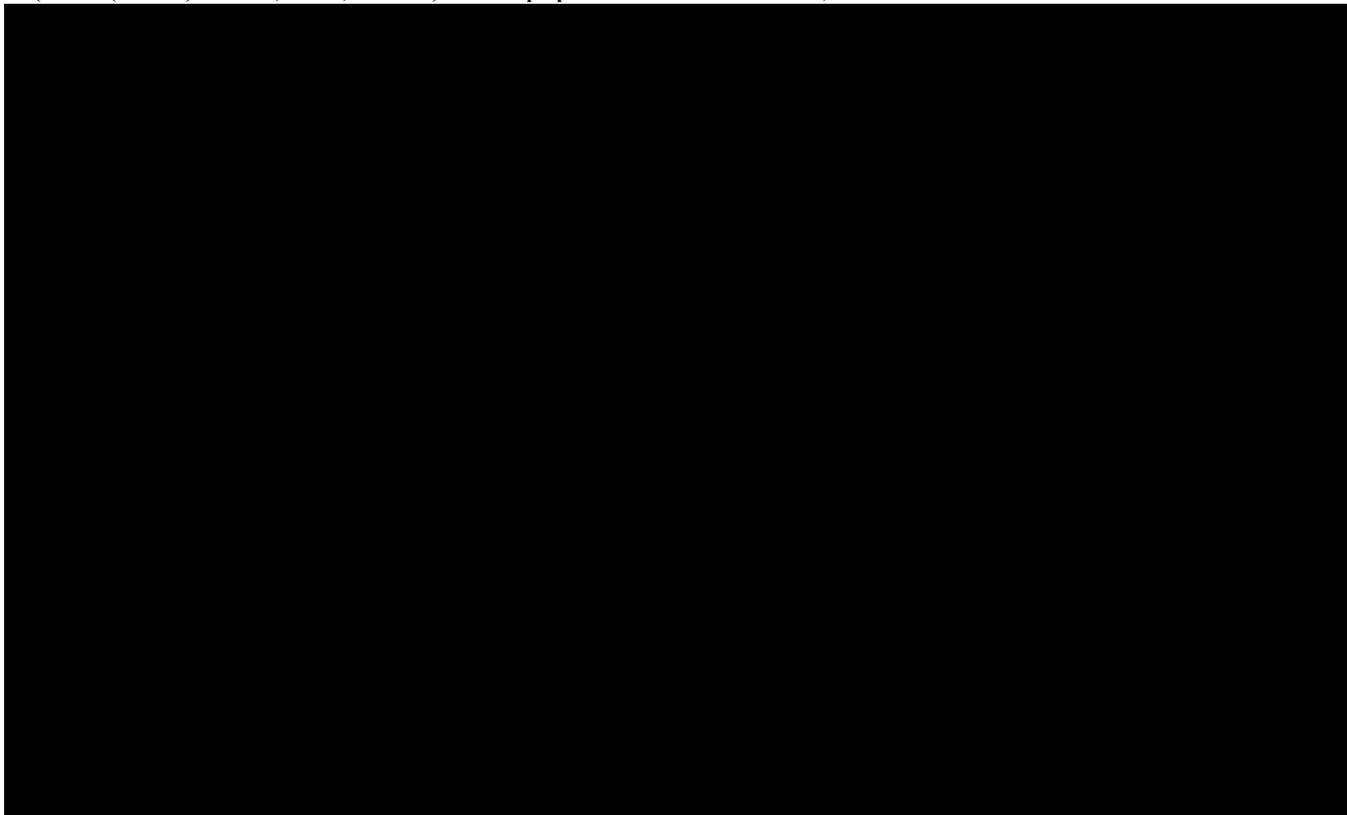
De igual modo, não foi verificado registro desse nome no site do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) Ou seja, a solução não se encontra desenvolvida e apta para o mercado antes da contratação realizada pelo Ministério do Trabalho. Esse fato é reforçado por meio da divulgação de notícias em diversos sites especializados em tecnologia da informação a respeito de “solução antifraude desenvolvida pelo Ministério do Trabalho do Brasil” apresentada na 20ª edição do evento MicroStrategy World, que ocorreu entre os dias 18 e 20 de abril de 2017.

(grifos acrescidos)

30. Portanto, infere-se que a ferramenta ofertada pela Telemikro e as empresas parceiras não existia. A Telemikro não tinha tecnologia ou expertise para desenvolver tal equipamento além de não ser parte do seu portfólio de produtos e serviços, o que reforça a assertiva de que apresentou proposta com finalidade espúria (viciada) com a intenção (dolo), conhecimento (consciência), alinhado (ajustado) com todas as demais empresas (SEI II – 1614431, fl. 29).

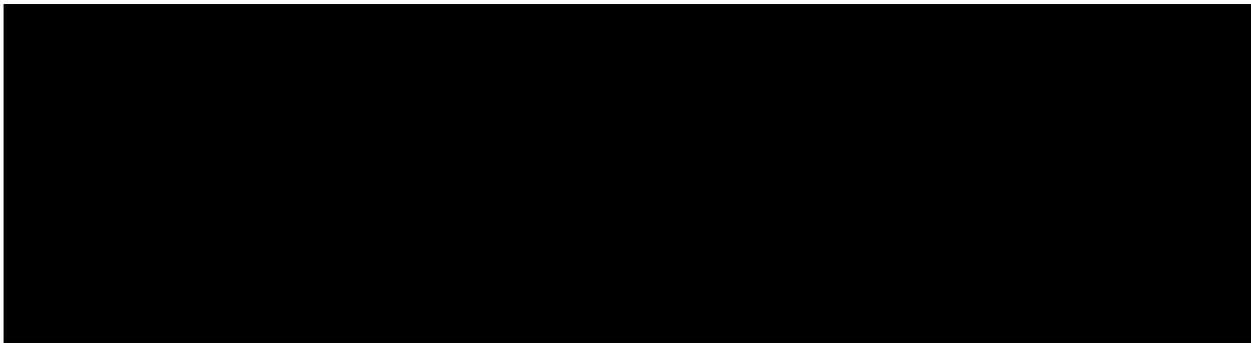
31. Chama atenção a celeridade na apresentação das propostas e a proximidade dos preços ofertados (indicados), o que denuncia a ação conjunta e coordenada das empresas nessa prática lesiva à Administração Pública. Não importa se, ao final, todas as empresas proponentes participaram ou não do procedimento licitatório. É fato que todas apresentaram proposta, inclusive a **Telemikro**.

32.



33. Como se pode verificar dos trechos coletados do Relatório da Polícia Federal “Operação Gaveteiro” (SEI V - 1841454, fls. 92/96) tanto os dirigentes da empresa como o Sr. Cláudio Salomão se colocam como vítimas ou tendo sido usados pela Organização Criminosa identificada pela Polícia Federal. O *modus operandi* é o mesmo entre os agentes e respectivas empresas, cujo personagem central é Francisco Guedes e B2T.

34. Cruzando-se as informações, a **confissão espontânea** do dirigente da PTV à Polícia Federal rechaça os argumentos da Telemikro e espanca qualquer dúvida sobre as tratativas com Francisco Guedes da B2T.



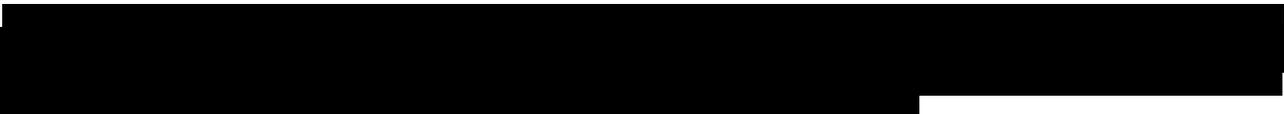
35. Entende-se que não se pode imaginar um *ato lesivo* de tamanha gravidade sem que se obtivesse nada em troca, sem vislumbrar vantagem de qualquer natureza ou mesmo que condutas amadoras fossem praticadas por duas pessoas de alto escalão da Telemikro, um ex-diretor e outra Diretora.

36. Não é possível admitir e se acolher a tese de **mero favor**, como declina o Sr. Cláudio Salomão “**QUE tão somente fez um favor a um conhecido – FRANCISCO GUEDES -, desconhecendo as reais intenções deste último; QUE o declarante jamais trabalhou com produtos Microstrategy, motivo pelo qual não sabe dizer se os preços constantes da planilha que lhe fora repassada por FRANCISCO GUEDES estavam abaixo ou acima do real valor de mercado;** (SEI V – 1841454, fls. 95/96).

37. Do Relatório de Auditoria 201700114 SFC-CGU (SEI II - 1614431, fls. 44 e 73/79 – Relatório Auditoria) extraem-se trechos que reforçam as conclusões da Polícia Federal, Relatório da “Operação Gaveteiro” (SEI V – 1841454)

... a) **Fragilidade na pesquisa de preços** “A cotação de preços da licitação em análise foi iniciada em 16/09/2016 (sexta-feira), com o envio de e-mails a 7 empresas (B2T, Microstrategy, PTV, QUBO, Telemikro, Systech, Prime, sendo que o e-mail para a Prime só foi enviado no dia 20/09) e a 86 órgãos da Administração Pública Federal. No dia 19/09/2016 (segunda-feira), encaminharam proposta de preço as empresas B2T, PTV, QUBO, Telemikro e Systech. Chama atenção o fato de que, entre as empresas que enviaram propostas para cotação de preço, apenas a B2T apresentava em seu site a ferramenta MicroStrategy, enquanto que as demais nem mencionavam trabalhar com Business Intelligence, como é o caso da Telemikro, que tem como objeto de trabalho a gestão de telecomunicações. Além disso, apenas a B2T é parceira da MicroStrategy (conforme consulta ao sítio <https://www.microstrategy.com/us/partners/> acesso em 13/06/2017) e, dessa forma, apenas ela “teria o direito” de comerciar as licenças dos softwares da MicroStrategy, o que caracterizaria um vício na origem da contratação. Situação atípica também diz respeito à MicroStrategy Brasil, representante nacional da empresa MicroStrategy, que não apresentou proposta de preços para o certame. Essa situação poderia ter sido mitigada com a simples realização de contato do Ministério com a citada empresa por meio dos canais oficiais informados na página da MicroStrategy”... b) **Sobrepreço e superfaturamento das licenças das plataformas MicroStrategy Architect, Server, Web e Mobile;** ... c) **Sobrepreço e superfaturamento do serviço de suporte e manutenção das licenças para as plataformas MicroStrategy Architect, Server, Web e Mobile;** (SEI II - 1614431, fls. 44 e 73/79 – Relatório Auditoria 201700114 SFC-CGU).

38.



39. Das condutas lesivas e das propostas apresentadas pela Telemikro, infere-se, entre outros, que:

- a) estavam bem alinhadas com as propostas das demais empresas e atendiam aos interesses da B2T;
- b) todas estavam superfaturadas e com Sobrepreço;
- c) todas foram elaboradas para atender um fim específico;

- d) serviram aos interesses da organização criminosa;
e) os produtos cotados não eram ofertados pela Telemikro.

6. REGULARIDADE FORMAL DO PAR

40. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, apresentada pela empresa Telemikro.

41. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019, bem como o devido processo legal, instrumentalizado pelos princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV da CF/88.

42. A portaria de instauração foi publicada de acordo com o art. 13 da mencionada IN, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial e o CNPJ da pessoa jurídica processada. Quanto à competência, o PAR foi instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no art. 30, I, da IN CGU nº 13/2019 (SEI I - 1609674, DOU Nº 160, Seção 2, pág. 35, de 20 de agosto de 2020).

43. Posteriormente, por meio da portaria de prorrogação nº 331, de 8 de fevereiro de 2021, DOU Nº 31, Seção 2, fl.40, de 17 de fevereiro de 2021, também da lavra do Corregedor-Geral da União, seguiu os mesmos normativos vigentes. Verifica-se, assim, a regularidade do processo sob este ponto de vista, pois as portarias instauração e prorrogação foram emitidas pela autoridade competente.

44. Em se tratando da observância ao devido processo legal, instrumentalizado pelos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, mediante concessão de acesso externo ao SEI para visualização integral do processo, vista dos autos, prazo para juntar documentos e se manifestar, bem como peticionamento eletrônico, sem qualquer violação ou restrição aos direitos.

45. À empresa Telemikro foi garantida a presença em todos os atos processuais realizados e o direito de produção de provas documentais. À empresa foi dada oportunidade, ainda, de apresentar defesa prévia, juntada de documentos para produzir provas a seu favor, diligências, manifestações ao longo da instrução, alegações finais e manifestação sobre as conclusões da CPAR no relatório final, garantindo-lhe o devido processo legal, instrumentalizado pelo pleno exercício da ampla defesa e do contraditório, essencial à condução do PAR.

46. O Termo de Indiciação foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN CGU nº 13/2019 (descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, apontamento das provas e o enquadramento legal), à empresas e as pessoas físicas implicadas foram devidamente notificadas, de acordo com o seu art. 18, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação (SEI IV - 1706692 e 1727918).

47. O Relatório Final, por sua vez, indicou as provas em que se baseou para a formação de sua convicção e enfrentou precisamente todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da Telemikro, indicando o dispositivo legal infringido e as respectivas penalidades, quais sejam, impedimento para licitar com a Administração Pública, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e multa conforme memória de cálculo constante do item 5 do relatório (SEI VI - 1917864), tendo recomendado:

“A CPAR recomenda a aplicação à Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. da pena de multa no valor de R\$ 58.190,05, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013; da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e, da pena de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002; por subvencionar a prática de atos ilícitos e fraudar, mediante ajuste, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; além de fraudar licitação pública, contribuindo para a elevação arbitrária de preços; e, por atuar de modo inidôneo, incidindo nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso II e inciso IV, “a” e “d” da Lei nº 12.846/2013, assim como no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002”

48. Considerando a regularidade procedimental da análise da Comissão, passa-se à análise das manifestações finais apresentadas pela empresa.

7. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

49. A CPAR indiciou a Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda., com base no artigo 5º, inciso II e no inciso IV, “a” e “d” da Lei nº 12.846/2013, no artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, momento em que provou que a pessoa jurídica apresentou **proposta de preços fictícia** na fase preliminar de cotação para a formação de preços da licitação na modalidade Pregão Eletrônico nº 24/2016, visando a dar **aparência de licitude ao certame** colaborando para o seu direcionamento à empresa B2T, **fraudando** assim o caráter competitivo do procedimento licitatório; além do que, **contribuiu para a elevação arbitrária dos preços, fraudando a licitação; subvencionando a prática de atos ilícitos por outras empresas participantes do certame; e, atuando de modo inidôneo.**

50. De acordo com as provas juntadas aos autos, a Telemikro apresentou proposta ao certame licitatório com **sobrepreço, superfaturamento, alinhada** aos demais “competidores” em simulação e fraude ao certame com **condutas lesivas antecedentes.**

51. Na petição apresentada de manifestação sobre o relatório final, a defesa da Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda, em resumo aponta:

Argumento 1.

“Após análise dos argumentos de defesa da Telemikro, a Comissão sugeriu, em suma, os seguintes encaminhamentos e penalidades:

- propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial das pessoas jurídicas;

- recomendar à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda.:

- o da pena de multa no valor de R\$ 58.190,05, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013, em que a empresa deve pagar o valor;

- o da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013, em que a empresa deve promover, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

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 01 dia; – em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 30 dias;

– em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias; e,

- o da pena de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002;

Ocorre que, além de haver equívocos na aplicação das normas pertinentes as penalidades sugeridas, por seu excessivo rigor frente à realidade fática do caso, claramente afrontam os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, da finalidade das normas e da continuidade da empresa, e contrariam inclusive orientações normativas do próprio Governo Federal sobre a dosimetria da pena.” (SEI 1943093, p.2)

Análise 1:

52. Compulsando os autos e analisado todo o conjunto probatório produzidos pela Comissão e pela empresa envolvida, *concessa maxima venia*, não se verificam equívocos na aplicação das normas pertinentes, nem tampouco às penalidades sugeridas. A realidade fática aponta para a participação **concreta e efetiva** nos atos que fraudaram a administração, ainda que na parte antecedente.

53. Nessa medida, as penalidades sugeridas pela CPAR nos parecem com a **dosimetria adequada** levando-se em conta a *natureza* (fraude) e a *gravidade da infração* (ato lesivo), os *danos dela decorrentes* (contribuiu para elevado prejuízo ao erário), as *atenuantes* (histórico da empresa em contratações com a administração; tempo da empresa no mercado, cerca de 32 anos, e o princípio da continuidade da empresa); *agravantes* (proposta superfaturada, com sobrepreço e alinhada com as outras empresas participantes) e *gravidade do ato lesivo* (apresentou proposta forjada atuando de forma inidônea) perante à Administração Pública contribuindo potencialmente com a prática de elevada fraude praticada pela B2T e empresas comparsas conforme se infere do SEI V – 1841454, fl.3, “Operação Gaveteiro da Polícia Federal”: **“Os membros do grupo criminoso ocuparam todas as funções de gestão e fiscalização da contratação, possibilitando que os pagamentos à empresa B2T fossem maximizados por meio de sobrepreço e superdimensionamento dos produtos e serviços fornecidos pela B2T, acarretando no desvio de R\$ 50.473.262,80”**. Com efeito, cabe assinalar que a multa calculada e sugerida pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar segue os parâmetros definidos e regulamentados pelos artigos 17, 18, 19 e 20 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

54. Não está se dizendo que a empresa Telemikro e/ou seus dirigentes são membros ou participaram do grupo criminoso. O que está se afirmando que houve a **participação** da referida empresa com apresentação de proposta forjada, fraudulenta e que potencializou a fraude.

Argumento 2.

55. No **mérito**, salienta que:

“houve uma contaminação da Comissão de Processo Administrativo responsável por fatos falsos equivocadamente atribuídos à Telemikro que, embora reconhecidos como equivocados no Relatório (conforme Análise 9 do Relatório) claramente não foram desconsiderados no momento de quantificar as penalidades.”

... referido parágrafo 38 não só trazia informações inverídicas sobre i) uma suposta concorrência reiterada da Telemikro em licitações com a participação da empresa B2T... criar uma convicção de que a Telemikro seria uma participante recorrente de ilícitos em conluio com a B2T ... é muito claro que a convicção formada/reforçada por essas afirmações não foi devidamente afastada no momento de estipulação das penas...

... é preocupante a menção feita à competição da Telemikro com a B2T em “37 licitações” – quando na verdade se tratava de 8 (oito) licitações ... somada à alegação de que, além de ser “a terceira maior” concorrente da B2T, a Telemikro ainda teria feito uso de CNPJ equivocado em contrato por ela afirmado ... esses equívocos geram sérios prejuízos à Telemikro, eis que formam uma convicção sobre uma aparente recorrência de atitudes que, no processo, são tratadas como irregulares, ainda que não sejam. ... Dito de outra forma, fatos que vistos de forma atenta seriam completamente irrelevantes acabaram transformados em aparente evidência de irregularidades – com grave contaminação dos processos envolvendo a Telemikro...

... a Telemikro foi tratada como se fossem verdadeiras as acusações que antes lhe foram equivocadamente imputadas, eis que as penalidades aplicadas foram completamente desproporcionais aos fatos formalmente considerados como válidos pelo Relatório final.

Análise 2.

56. Os fatos não são falsos. São concretos, verídicos, aconteceram no mundo real. As condutas imputadas à Telemikro são sérias, graves, relevantes e verdadeiras.

57. Noutro ponto, o que se analisa neste PAR não é a quantidade de licitações que a Telemikro teria participado ou não, em competição ou não, com a B2T. Se foram 37 (trinta e sete) licitações ou apenas 8 (oito) licitações. Ao identificar as divergências das informações neste ponto, a CPAR considerou, acolheu o argumento da Telemikro, afastou e alterou a classificação legal em evidente **atenuação da penalidade**, argumento 9 do relatório final (SEI 1917864 VI – fls. 7/8, itens 88/91)

58. O que está em pauta neste Processo Administrativo de Responsabilização é a **apresentação de proposta/cotação de preços superfaturada, com sobrepreço** e com **evidente fraude** eis que claramente havia uma **combinação de preços entre as empresas envolvidas**, além do que não teria como a Telemikro sustentar a entrega do produto ao qual se propôs, confessado pelo Sr. Ricardo Caldas, dirigente máximo da Telemikro.

59. Há evidente “favor” ou “troca de favor” na conduta da empresa Telemikro à organização criminosas eis que apresentou proposta nos moldes que foram apresentadas aos órgãos acima mencionados, permitindo a administração um “balizamento” para as suas aquisições. Acreditar na versão apresentada à Polícia Federal e neste PAR de que a referida proposta fraudulenta era desconhecida pela direção da empresa. Não está se dizendo que a Telemikro recebeu ou obteve vantagem ilícita, o que está se dizendo é que essa conduta favoreceu a B2T e potencializou o ato lesivo à administração mediante fraude.

60. A proposta apresentada do Ministério do Trabalho foi assinada pela Diretora Comercial Graciela Monteiro Cunha Lopes datada de 19 de setembro de 2016 (Termo de declarações encartada às fls. 747/748 do inquérito policial). A Telemikro, enquanto pessoa jurídica, é passível de responsabilização pelos atos praticados por seus agentes, especialmente de seus dirigentes. A proposta apresentada pela Telemikro ao Ministério do Trabalho não foi para participar licitamente de uma concorrência em, processo de licitação, mas alinhamento de preços em parceira com outras empresas o que potencializou o ato lesivo. Diante disso, restou configurada a conduta lesiva praticada pela Telemikro.

61. Noutro ponto, atendendo pedido da Telemikro, a CPAR abordou o assunto abaixo com atenuação da pena no Relatório Final SEI VI – 1917864, fls. 6/7/8, itens 85/86/87-95 e 96, a saber:

“85. Ressalte-se, quanto às imputações do artigo 88, incisos II e III, que a CPAR entendeu por revisá-las, imputando-se à empresa o comportamento inidôneo, nos termos do artigo 7º da Lei 10.520/2002 – para o qual cabe a pena de impedimento para licitar ou contratar com a União, mais branda que aquela aplicável às imputações da Lei 8.666/1993, qual seja, a de declaração de inidoneidade.

86. O comportamento inidôneo da Telemikro restou evidenciado pela apresentação de proposta de preços fictícia e de mera cobertura na fase interna de licitação encaminhada pela Diretora Comercial da Telemikro ao Ministério do Trabalho.

87. Assim, acolhem-se parcialmente as alegações da defesa, eis que **excluídas as imputações da Lei 8.666/1993** subsistindo a imputação com base na Lei nº 10.520/2002”

...

95. Da análise desses documentos e da argumentação da defesa, **conclui a CPAR** que, de fato, esses elementos **não se prestam a demonstrar eventual cooperação ilícita entre a Telemikro e a B2T**, assim como resta evidente que a publicação no DOU do CNPJ da Systech no extrato de contrato da Telemikro com o Ministério Público Militar trata-se de **possível erro material não atribuível à Telemikro.**

96. Assim, o apontamento do parágrafo 38 da peça de **indicação fica desconsiderado e resta acatada a tese defensiva.**

62. Dessa maneira, os argumentos trazidos pela empresa em tela foram acatados pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização e afastadas as imputações antes atribuídas.

Argumento 3.

63. **Penalidades.** Sobre as penalidades sugeridas, a defesa argumenta que:

“se o malfadado parágrafo 38 nunca tivesse existido, a Comissão sugeriria penalidades muito inferiores...”

... A comparação das penalidades sugeridas com as penalidades máximas previstas nas normas aplicadas deixa evidente **adesproporção:**

Tipo de Penalidade Dosimetria sugerida Pena máxima prevista na norma Percentual da pena máxima sugerido

... **Multa do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013: 2% do faturamento bruto no ano anterior à instauração (R\$ R\$ 58.190,05); 2,5% do faturamento bruto no ano anterior à instauração: 80% (oitenta por cento).**

... **Impedimento para licitar ou contratar com a União do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002; 3 (três) anos; 5 (cinco) anos; 60% (sessenta por cento);**

Limite indicado considerando o disposto no art. 17, II, do Decreto 8.240/2015 (que regulamenta o cálculo da multa), o único dispositivo em que a Telemikro foi enquadrada pelo Relatório Final conforme tabela do parágrafo 115.

... **Além das punições acima mencionadas – nos indicados percentuais de 80% e 60% das penas máximas autorizadas – recomendou-se também a pena de publicação extraordinária** (que não comporta interpretação de prazo/quantitativos).

... Assim, é claro o **excesso nas punições.** Uma vez que, obviamente, o percentual máximo possível para cada penalidade que comporte interpretação é de 100% (cem por cento) – isso, no caso da mais reprovável das condutas – **é evidente que os percentuais de 80% (para multa conforme art. 17, II, do Decreto 8.240/2015) e de 60% (para impedimento de licitar ou contratar) das penas máximas, no caso em tela, é desproporcional...**

... Analise-se, por exemplo, a pena de proibição de licitar por 3 anos.

Dispõe o art. 7º da Lei 10.520/2002, apontado como fundamento legal da sugestão, que: 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.

... Será que é possível dizer que a conduta da Telemikro, quando ao art. 7º da Lei 10.520/2002, realmente equivale (ou ao menos chega perto) de 60% das condutas mais graves? É claro e óbvio que não!

... É evidente que a penalidade sugerida, na prática, **igual a por cima as punições** – se mantida a pena recomendada, será impossível punir de forma proporcional e justa empresa que, tal qual a do exemplo hipotético da tabela acima, seja realmente empresa inidônea, no sentido mais amplo e intencional da palavra...

... É evidente a **desproporção** entre a penalidade sugerida – **3 anos de proibição de contratar/licitar** – e os atos praticados e/ou atribuíveis à empresa. Nessa mesma linha, é evidente a ausência de razoabilidade do Relatório, ao sugerir pena desse porte.

No caso em tela, o próprio Relatório reconhece que a **responsabilização só ocorre em razão da responsabilidade objetiva, pois reconhece que a empresa não pretendeu se beneficiar e nem se beneficiou** – fato este que por si só mostra a **ausência de proporcionalidade, eis que pune a Telemikro em patamares de pena que deveriam estar reservados a empresas que cometeram ilícitos de forma intencional, visando vantagem, ou com outros agravantes.**

E não há qualquer motivação a justificar a aplicação de penalidades nos patamares indicados

Importante destacar que, além de **desproporcional à conduta**, nos termos acima indicados, a **decisão adotada ainda impõe outras duas punições severas** quais sejam, a multa e a pena de publicação extraordinária previstas na LAC.

A multa da LAC, para qual o Decreto 8.420/2015 previa alíquota de 1% a 2,5%, foi aplicada com alíquota de 2%, ou seja, o dobro do mínimo e 80% do valor máximo.

Portanto, houve aplicação de 3 (três) penalidades fortes, de forma cumulativa, e todas elas em patamares elevados dentro de suas próprias faixas de aplicação, com ofensa à razoabilidade e à proporcionalidade.

Análise 3.

64. Como vem sendo dito ao longo desta peça, as condutas da empresa Telemikro foram sérias e graves, potencialmente contribuindo para o elevado prejuízo ao erário conforme já mencionado linhas atrás (SEI V – 1841454, fl. 3, “Operação Gaveteiro da Polícia Federal”).

65. Com efeito, a CPAR tratou da questão na análise 10, itens 100/101/102 e 103, fls. 8/9, SEI VI -1917864, entre outras, a saber:

“100. Repisa-se que, para fins de aplicação da LAC, a responsabilidade da empresa é objetiva, isto é, independe de culpa sua ou de seus representantes.

101. No caso em exame, o ato lesivo se concretizou por ato de empregada formalmente investida no cargo de Diretora Comercial, de elevado poder decisório na estrutura empresarial.

102. Ademais, restou evidente que a empresa não dispunha de ferramentas ou de mecanismos eficazes de integridade, de prevenção ou de combate a atos lesivos ou de corrupção.

103. Portanto, rejeita-se a argumentação da defesa.”

66. A Telemikro tenta a todo custo minimizar ou relativizar as suas condutas sugerindo que houve exagero na aplicação das penalidades ou excesso na dosimetria ou na gradação das imputações. Nesse sentido, a empresa se utiliza de uma espécie de escala gradativa de acordo como o que ela entende o que seria o mais correto ou adequado.

67. Todavia, a empresa envolvida esquece pontos relevantes que a CPAR precisa ter presente na dosimetria da pena com base e fundamento nas análises do conjunto probatório, tais como os elementos *natureza e a gravidade da infração* (fraude, proposta forjada, superfaturada); os *danos* que dela provieram para o serviço público decorrente da conduta fraudulenta.

68. Segundo Laudo da Polícia Federal o **desvio** foi de **R\$ 50.473.262,80**, Valores líquidos efetivamente repassados à empresa B2T, após as retenções legais dos tributos, conforme consta do Laudo Pericial encartado às fls. 275/294 do RE nº 37/2018; (SEI V – 1841454, fls. 3).

69. Visto por outra perspectiva, o valor do desvio foi de R\$ 50.473.262,80 é quase 870 (oitocentos e setenta vezes) maior do que o valor da multa aplicada à Telemikro no valor de R\$ 58.190,05. Embora não seja essa a metodologia aplicada para se efetuar o cálculo da multa, serve de referência para se apontar o *elevado dano* e o *grau de lesividade decorrentes das condutas*. A empresa tem a responsabilidade e deve responder pelas consequências do ato lesivo.

70. Não está se dizendo que a referida empresa obteve essa vantagem toda para si, mas participou do *ato lesivo* à Administração Pública e a vantagem foi em benefício das outras empresas. Ainda que tenha sido uma **mera** troca de favor, certamente tudo aconteceu com a pleno conhecimento de todos os envolvidos.

71. Nessa medida, na imputação e aplicação das penalidades não se deve levar em consideração apenas o *ato lesivo* em si ou a obtenção de vantagem ilícita ou não, mas sim as suas consequências que no presente caso são extremamente gravosas. A classificação é de acordo com a *natureza, gravidade da conduta, a lesividade*, os *danos* que dela provierem levando-se em conta as circunstâncias atenuantes e agravantes e os antecedentes da empresa. Quanto maior o dano que as condutas lesivas causarem, maiores serão as consequências.

Argumento 4.

Pior que isso, não houve qualquer motivação para justificar **i)** a aplicação cumulativa de penas tão severas; **ii)** a severidade de cada punição, no tocante à multa e à proibição de licitar/contratar; nem **iii)** a aplicação da pena de publicação, visto que apurou-se que a ocorrência citada foi um fato isolado, ocorrido há anos, não havendo hoje qualquer necessidade de alerta sobre qualquer tipo de ilícito praticado pela empresa para proteger terceiros (o que seria o intuito da publicação).

Ao aplicar penalidades em patamares elevados e de forma cumulativa, o Relatório ofende o §1º do art. 6º da Lei 12.846/2013, segundo o qual:

“§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as **peculiaridades do caso concreto** e com a **gravidade e natureza das infrações**”

Veja-se que o Relatório até traz, quanto à multa, por exemplo, um demonstrativo do cálculo. Contudo, não expende uma só linha para justificar, porque, entre 1% e 2,5%, optou por alíquota de 2%, ou seja, o dobro do mínimo (e 80% do máximo). Limita-se o parágrafo 115 do Relatório a apontar que a alíquota de 2% é “valor que se enquadra entre os limites mínimo e máximo”.

Também não se justifica a importância ou relevância da publicação extraordinária, limitando-se o relatório a indicar que “As peculiaridades do caso concreto evidenciam apresentação de proposta de preços forjada de mera cobertura para beneficiar terceira pessoa jurídica em procedimento licitatório, conduta que justifica a publicação extraordinária pelo prazo mínimo legal previsto”.

Ora, essa apresentação de proposta indevida já está gerando uma recomendação de multa e outra de proibição de licitar/contratar por longo prazo. Assim, a publicação extraordinária, sem uma justificativa adequada – tal como a de evitar repetição, por exemplo – é apenas mais uma punição (a terceira) sobre o mesmo fato, sem razão alguma.

Logo, as penas aplicadas, nos patamares aplicados, sem qualquer motivação adequada, ainda mais quando cumulativas, evidenciam o descabimento do relatório e suas conclusões

O acórdão acima expõe de forma precisa a necessária observância de obrigações da Administração solenemente ignoradas no Relatório Final:

i) A obrigação de fundamentar “concreta e racionalmente” a aplicação de qualquer penalidade maior que a mínima prevista em lei – No caso em tela, não há qualquer fundamento para a alíquota de 2% (o dobro da alíquota mínima) ou para os 3 anos sugeridos de proibição de licitar/contratar (para a qual o mínimo poderia ser 15 dias, um mês, ou algo que o valha);

ii) A proibição da Administração impor pena maior do que a necessária à consecução dos objetivos visados pela lei, sem observar, assim, a necessária adequação entre meios e fins, que veda a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público – Não há no caso em tela qualquer explicação sobre a relevância/motivação para a pena de publicação extraordinária, ou para a excessiva proibição de contratar por 3 anos. Afinal, após ampla investigação, inclusive com busca e apreensão na Telemikro, não se localizou qualquer indício de qualquer outro possível ato ilícito por parte da Manifestante, desde o ato em análise, que ocorreu há 5 anos.

Portanto, não há hoje fundado receio de repetição da conduta questionada ou conduta similar, pela Manifestante – de forma que não se justificam as excessivas medidas “preventivas” adotadas. E o Relatório não traz qualquer outra justificativa para essas medidas.

Portanto, patentes a desproporção, a ausência de motivação, e a inobservância de todas as formalidades necessárias à aplicação de penalidades cumulativamente e em patamares elevados, é evidente que, no mínimo, o relatório viola, no mínimo, o art. 37 da CF 88 (princípio da legalidade), o art. 2º, caput, da lei 9.784/99 (legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência), bem como o parágrafo único, VI, desse mesmo artigo (“adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”) e ainda a obrigação de motivação/fundamentação prevista no próprio artigo 6º, parágrafo primeiro, da LAC.

É que, impostas cumulativamente as penalidades sugeridas, nos patamares sugeridos, decreta-se o fim da Manifestante

Veja-se, a Manifestante é empresa existente há 33 anos, que nunca teve contra si qualquer acusação. E até mesmo os fatos apurados no caso em tela, ainda que gerem responsabilização objetiva, na forma da lei, são fatos causados por terceiro alheio à empresa, que a induziu a erro, tratando-se, se muito, de omissão – mas nunca de conduta dolosa ou intencional.

Análise 4.

72. A Telemikro argui em sua manifestação que “não houve qualquer motivação para justificar i) a aplicação cumulativa de penas tão severas; ii) a severidade de cada punição, no tocante à multa e à proibição de licitar/contratar; nem iii) a aplicação da pena de publicação, visto que apurou-se que a ocorrência citada foi um fato isolado.”

73. Com efeito, todos os argumentos e elementos trazidos na presente manifestação foram analisados com bastante cuidado pela CPAR e foram pontualmente **motivados e justificadas** as penalidades consoante a individualização das condutas.

74. Para que não parem dúvidas sobre *motivação, fundamentação, razões e justificativas* para aplicação e dosimetria das penalidades, mister colacionar trechos do relatório final da CPAR que embasou as penalidades (SEI 1917864 – VI, fls. 9/13, itens 104/128), a saber:

... pena de multa no valor de R\$ 58.190,05, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013;

... pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e,

... pena de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002;

... por subvencionar a prática de atos ilícitos e fraudar, mediante ajuste, o caráter competitivo de procedimento licitatório pública,

... além de fraudar licitação pública, contribuindo para a elevação arbitrária de preços, e,

... por atuar de modo inidôneo,

... incidindo nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso II e inciso IV, “a” e “d” da Lei nº 12.846/2013, assim como no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

... A multa foi calculada com base nas três etapas disciplinadas pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c artigos 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

Em relação à **primeira etapa**, a base de cálculo foi de R\$ 2.909.502,46...

... receita bruta: R\$ 3.104.052,12 referentes à receita operacional bruta consolidada da Telemikro no ano de 2019 (último exercício anterior ao da instauração do PAR, em conformidade com as informações constantes do Ofício nº 1.539/2020 – RFB/SUFIS, de 02/10/2020, que, por sua vez encaminhou a Nota nº 298/2020 – RFB/Copes/Diaes, de 02/10/2020 (SEI 1826287);

No tocante à **segunda etapa**, a alíquota foi de 2,0%, valor equivalente à diferença entre 2,0% dos fatores de agravamento e 0% dos fatores de atenuação...

... tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 2,0%, pois o ato lesivo se concretizou por ação da Diretora Comercial da pessoa jurídica, cargo inferior somente ao de sócio administrador, conforme se depreende de informação da defesa (SEI 1830586, fls. 19);

... interrupção de serviço ou obra: 0%, pois o ato lesivo foi praticado na fase interna da licitação, a Telemikro não participou da fase de lances do Pregão, e o contrato foi

executado por outra pessoa jurídica, a B2T. Em suma, não se vislumbra qualquer interrupção da licitação em decorrência da ação da Telemikro;

.... situação econômica da pessoa jurídica: 0%, pois em 2015 (último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo) a Telemikro apresentou Prejuízo, além de Índice de Solvência Geral de 1,172 e Índice de Liquidez Geral de 0,723; conforme consta da Nota nº 298/2020 – RFB/Copes/Diaes, de 02/10/2020 (SEI 1826287);

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

.... não 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 ao apresentar proposta de preços forjada e de mera cobertura na fase interna do Pregão 24/2016, ato que resultou na subvenção da prática de atos ilícitos, na caracterização de fraude, mediante ajuste, ao caráter competitivo do procedimento licitatório; além da caracterização da fraude à licitação, que contribuiu para a elevação arbitrária de preços;

.... grau de colaboração da pessoa jurídica: 0%, pois não se identificou 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 relatório 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 46 do Termo de Indicição (SEI 1706692). Foi juntada à defesa apenas um link da internet que remete à uma apresentação institucional do Programa de Compliance da empresa, além de relatório de perfil não acompanhado de documentos-bases do programa. 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.

.... Em atenção à terceira etapa, os limites mínimo e máximo foram de R\$ 2.909,50 e R\$ 581.900,49, respectivamente.

.... Considerando-se que a base de cálculo foi o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, o limite mínimo de R\$ 2.909,50 emanou de 0,1% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, em razão da impossibilidade de estimação da vantagem auferida pela pessoa jurídica no caso concreto.

Já o limite máximo de R\$ 581.900,49 decorreu de 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, haja vista a impossibilidade de estimação da vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica no caso concreto.

Portanto, a Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. deve pagar multa de R\$ 58.190,05, resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 2.909.502,46, pela alíquota, de 2,0%, valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 2.909,50) e máximo (R\$ 581.900,49).

75. Dessa maneira, não prospera o argumento da Telemikro no sentido de que “**não houve qualquer motivação para justificar i) a aplicação cumulativa de penas tão severas; ii) a severidade de cada punição, no tocante à multa e à proibição de licitar/contratar; nem iii) a aplicação da pena de publicação**”. A CPAR detalhou pormenorizadamente em **três etapas na dosimetria**, considerou as atenuantes e agravantes que levaram a proposição das penalidades imputadas. Nessa trilha, o §1º do art. 6º da Lei 12.846/2013, dispõe que:

“§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a **agravidade e natureza das infrações**”

76. Com efeito, na aplicação das penalidades, não se pode desconsiderar em juízo de culpabilidade sobre os *danos decorrentes das condutas*, que no presente caso foram bastante elevados conforme mencionado nesta peça (desvio de **R\$ 50.473.262,80**, fl. 3, Relatório da Polícia Federal “Operação Gaveteiro – SEI V – 1841454), ou seja, de elevado valor e de extrema **gravidade**. Nessa medida, verifica-se que a CPAR adotou a dosimetria prevista em lei, bem como nos termos regulamentados pelo Decreto nº 8.420/2015. Ademais, o entendimento do colegiado encontra-se respaldado pelas orientações constantes do Manual Prático da CGU de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção. Assim, ao contrário do alegado pela defesa, a CPAR fundamentou detalhadamente cada uma das agravantes e atenuantes aplicadas ao caso concreto. Salienta-se, ainda, que o relatório da CPAR indicou que “**As peculiaridades do caso concreto evidenciam apresentação de proposta de preços forjada de mera cobertura para beneficiar terceira pessoa jurídica em procedimento licitatório, conduta que justifica a publicação extraordinária pelo prazo mínimo legal previsto**”.

Argumento 5.

“... apurou-se que a ocorrência citada foi um **fato isolado**, ocorrido há anos” (SEI 1943093 – VI, fl. 9)

Ou seja, nada se encontrou de irregular antes dos fatos tratados ou depois deles – ou seja, não há indícios de qualquer ato irregular nos últimos cinco anos, visto que os fatos apurados ocorreram em 2016.

Contudo, pretende-se agora, cinco anos após a ocorrência de um fato isolado e não intencional, causado por terceiro alheio a empresa, puni-la por aquele ato com um rigor que, cinco anos depois, só se justificaria se a empresa tivesse se beneficiado ou se houvesse suspeita de reiteração ou intenção delitosa

Ora, a empresa não se beneficiou dos atos apurados e sempre se absteve de praticar atos ilícitos e manteve tal conduta proba desde a data dos fatos apurados.

Portanto, a pena de publicação extraordinária e a pena de proibição, a essa altura, por exemplo, não têm mais razão de ser: não irão prevenir nada, e servirão apenas como punição por uma ocorrência do passado.

... em casos como o dos autos, aplicar 3 punições como as sugeridas, nos patamares sugeridos, de forma cumulativa, sem que haja necessidade preventiva, torna-se mera vingança desproporcional – em especial se consideradas as circunstâncias do ilícito investigado, em que ficou evidente o desconhecimento da direção da empresa, por seu sócio Administrador, a ausência de benefício (e a ausência completa de efeitos de seu ato).

Análise 5.

77. A Telemikro aduz que “... apurou-se que a ocorrência citada foi um **fato isolado**, ocorrido há anos” (SEI 1943093 – VI, fl. 9)... nada se encontrou de irregular antes dos fatos tratados ou depois deles – ou seja, não há indícios de qualquer ato irregular nos últimos cinco anos, visto que os fatos apurados ocorreram em 2016.

78. Não é verdade essa assertiva da empresa que se trata de um fato isolado. Ainda que fosse um fato isolado, não tem o condão suficiente de afastar a gravidade dos fatos.

79. No que diz respeito às penalidades relatadas no argumento em tela, serão tratados em tópicos específicos.

Argumento 6.

Contudo, essa punição atrasada, imotivada e desproporcional impedirá a própria continuidade da empresa, sua viabilidade, dada a relevância das contratações públicas para a Manifestante, bem como a relevância de sua credibilidade para a manutenção de seus contratos e obtenção de novos negócios

Ou seja, por um ato isolado, sem dolo, praticado por terceiro há cinco anos, ameaça-se a continuidade de uma empresa existente há décadas, com 26 funcionários, que sempre operou de forma regular. Além da desproporcionalidade de tal medida, ela claramente viola o princípio da preservação da empresa, insculpido no art. 170 da CF/88, que trata da valorização do trabalho e da livre iniciativa.

Portanto, não podem ser acatadas as sugestões de penalidades do Relatório Final, por ofensa aos princípios e normas acima expostos, notadamente às exigências de razoabilidade, proporcionalidade e finalidade.

Análise 6.

80. Como dito e demonstrado linhas atrás, há evidência de participação direta, efetiva e concreta da empresa Telemikro por meio de seus dirigentes na apresentação de propostas forjadas, fraudulentas, com preços elevados e alinhadas aos interesses das empresas e agentes envolvidos. Noutro ponto, as punições sugeridas pela CPAR foram devidamente motivadas, justificadas, adequadas e proporcionais em obediência à legislação que rege a matéria e levou em consideração as atenuantes, agravantes, condutas dolosas e os danos causados ao erário.

81. As penalidades sugeridas pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização estão legalmente previstas e visam defender à probidade administrativa contra aquele (s) que, se valendo da condição de pessoa jurídica, praticam atos lesivos atentatórios à Administração Pública. No caso em tela, conforme já defendido, a dosimetria sugerida pela CPAR encontra-se devidamente motivada e amparada nas leis e regulamentos aplicáveis, especialmente Lei nº 12.846/2013 e Decreto nº 8.420/2015.

Argumento 7.

III. II – A ignorância no Relatório, mesmo quanto à multa, da proporção legal – Aplicação incorreta da LAC

Há também desproporção se consideradas as orientações da lei 12.846/2013. O art. 6º dessa lei discorre sobre as penalidades, indicando inclusive que as punições podem ocorrer cumulativamente ou não, desde que justificadamente (justificativa essa inexistente no Relatório, conforme será tratado em tópico adiante).

O art. 7º da lei anticorrupção traz nove critérios a serem considerados na aplicação das sanções.

Dois deles – vantagem auferida ou pretendida (inciso II) e valor dos contratos mantidos com a entidade lesada (inciso IX) – são completamente inaplicáveis ao caso dos autos, eis que a empresa não firmou contrato com o órgão, nem aferiu qualquer vantagem, conforme reconhecem os parágrafos 54 e 114, a tabela do parágrafo 115, e as Conclusões do Parágrafo 129 do Relatório Final: “Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não identificados”.

Quanto ao item “situação econômica do infrator” (inciso VI), o próprio Relatório entende que este não é um agravante, observando em seu parágrafo 110, quanto a agravantes, que “situação econômica da pessoa jurídica: 0%, pois em 2015 (último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo) a Telemikro apresentou Prejuízo, além de Índice de Solvência Geral de 1,172 e Índice de Liquidez Geral de 0,723; conforme consta da Nota nº 298/2020 – RFB/Copes/Diaes, de 02/10/2020 (SEI 1826287) ”.

De pronto, a não aplicabilidade de 3 em 9 itens já demonstraria a abusividade da multa, eis que, se feita uma proporção direta, a multa ficaria limitada a 66% (6 em 9 itens).

Contudo, há mais falhas: quanto ao grau de lesão ou perigo de lesão (inciso IV) e seu efeito negativo (inciso V), é evidente que esses foram ínfimos ou inexistentes, visto que além de não participar da fase competitiva, a proposta apresentada pela Manifestante, por seu ex-funcionários, foi apresentada em valor consideravelmente menor que o efetivamente contratado, não se prestando a qualquer proteção e/ou sendo secundária/irrelevante.

Quanto à gravidade da infração (inciso I), ainda que compreendida como grave, se assim o for, é fato que, no caso em tela, não houve. “Destaque-se, por fim, que a ausência de comprovação material do recebimento de vantagem ou benefício não elide a ocorrência dos atos lesivos que lhe estão a ser imputados”, dolo, o que não pode ser desconsiderado como atenuante, ainda que se considere responsabilidade objetiva.

Análise 7.

82. O tema já foi tratado em análise ao longo desta peça. Todavia, faz-se mister tecer considerações a respeito das ponderações da empresa. Fica claro e evidente que a Telemikro minimiza a **gravidade da infração**. As sanções administrativas previstas no art. 6º possuem uma série de modulações para se chegar a definição do montante da pena a ser aplicada contra a pessoa jurídica responsabilizada pelo ato lesivo à Administração Pública.

83. Nesse sentido, o art. 6º da LAC dispõe:

Art. 1º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

1 - 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;

“§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações”.

84. Já o art. 7º da LAC voltado para a dosimetria das sanções foi objeto de regulamentação pelos artigos 17 ao 20, no tocante à multa, e 24 a publicação da decisão administrativa sancionadora na forma do extrato de sentença. Assim sendo, na aplicação das sanções deve ser observado as diretrizes do Decreto nº 8.420 que detalha do art. 17 ao 22 o cálculo da multa. No caso em questão, o valor da multa poderia ter oscilado entre 0,1% a 20% do faturamento bruto da empresa. A CPAR sugeriu um percentual de apenas 2%, com base na dosimetria do Decreto em tela. No tocante às agravantes aplicáveis, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização se utilizou apenas de uma. A CPAR não levou considerou as agravantes do art. 7º da LAC, mas sim, como deve ser, uma das agravantes constantes do Decreto 8.420/2015. Nos parece que a defesa desconsiderou a metodologia de cálculo aplicável à LAC nos moldes do Decreto ora mencionado.

85. A CPAR, ao propor as penalidades em questão, *individualizou precisamente as condutas*, apresentou as justificativas, motivou, percorreu adequadamente as fases e apontou as razões que levou em consideração na dosimetria (atenuantes e agravantes) e descreveu minuciosamente todos os elementos necessários (SEI 1917864 – VI, fls. 9/13).

86. Como bem informa a CPAR (SEI 1917864 VI – fls. 9/13) a multa foi calculada com base nas **três etapas** disciplinadas pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c artigos 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

Em relação à primeira etapa, a base de cálculo foi de R\$ 2.909.502,46.

....

No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 2,0%, valor equivalente à diferença entre 2,0% dos fatores de agravamento e 0% dos fatores de atenuação.

....

Em atinência à terceira etapa, os limites mínimo e máximo foram de R\$ 2.909,50 e R\$ 581.900,49, respectivamente.

Considerando-se que a base de cálculo foi o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, o limite mínimo de R\$ 2.909,50 emanou de 0,1% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, em razão da impossibilidade de estimação da vantagem auferida pela pessoa jurídica no caso concreto.

Já o limite máximo de R\$ 581.900,49 decorreu de 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, haja vista a impossibilidade de estimação da vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica no caso concreto.

Portanto, a Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. deve pagar multa de R\$ 58.190,05, resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 2.909.502,46, pela alíquota, de 2,0%, valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 2.909,50) e máximo (R\$ 581.900,49), conforme sumarizado no quadro a seguir.

....

87. Diante disso, ficam rejeitadas as afirmações de que **não existe justificativa no Relatório**, rechaçando-se também assertiva de abusividade da multa. A Telemikro, mais uma vez, menospreza a gravidade das infrações por ela praticada (ato lesivo conta a Administração Pública) quando afirma que:

“Contudo, há mais falhas: quanto ao grau de lesão ou perigo de lesão (inciso IV) e seu efeito negativo (inciso V), é evidente que esses foram ínfimos ou inexistentes, visto que além de não participar da fase competitiva, a proposta apresentada pela Manifestante, por seu ex-funcionários, foi apresentada em valor consideravelmente menor que o efetivamente contratado, não se prestando a qualquer proteção e/ou sendo secundária/irrelevante.” (SEI 1943093 - VI, fl. 15). Ainda:

a) SEI 1841454 V – fl. 3 (Relatório da Polícia Federal – “Operação Gaveteiro”) “Os membros do grupo criminoso ocuparam todas as funções de gestão e fiscalização da contratação, possibilitando que os pagamentos à empresa B2T fossem maximizados por meio de **sobrepço e superdimensionamento** dos produtos e serviços fornecidos pela B2T, acarretando no **desvio de R\$ 50.473.262,80 (lesão)**” ... “conforme consta do Laudo Pericial encartado às fls. 275/294 do RE nº 37/2018;”

b) SEI 1841454 V – fl. 93/94 (Relatório da Polícia Federal – “Operação Gaveteiro”) “... depoimento do sócio administrador da TELEMIKRO, **Ricardo de Figueiredo Caldas** ... uma proposta comercial de uma solução que **sequer era comercializada** pela TELEMIKRO: **QUE, esse caso é ainda mais grave se for levado em consideração o montante da proposta, no valor de R\$ 85.434.000,00;** ...

c) SEI 1841454 V – fl. 99/100 (Relatório da Polícia Federal – “Operação Gaveteiro”). Valor da Proposta Comercial da Telemikro **R\$ 85.434.000,00;**

d) SEI 1841454 V – fl. 99/100 (Relatório da Polícia Federal – “Operação Gaveteiro”)... *objeto foi a contratação da solução tecnológica (Business Intelligence - BI) denominada MicroStrategy, pelo valor de R\$78.594.500,00;*

Argumento 8.

Por fim, quanto à existência de mecanismos e procedimentos de integridade, ainda que insuficientes pelos parâmetros legais, é fato que eles existiam, não podendo ser completamente desconsiderados.

Vale destacar, nesse sentido, que não se pode julgar programas de integridade do ano de 2016 com os olhos de hoje: na época, a normatização sobre o tema era extremamente recente, sendo a própria norma mencionada datada de 2015. Eram os primórdios dos programas de integridade, e todos – inclusive a Administração – ainda aprendiam sobre o tema.

Ainda quanto à LAC, o Relatório ignora que mesmo no âmbito do microsistema jurídico da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), no qual a responsabilidade da pessoa jurídica é objetiva, é necessária a presença de interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica a ser responsabilizada, nos termos do seu art. 2º:

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. (com destaques)

Mais do que ignorar o teor de tal norma, a Comissão distorce seu conteúdo, indicando que ela abrangeria o benefício de outrem (Análise 3 do Relatório), o que contraria a determinação normativa.

....

Assim, conforme a abalizada doutrina indicada acima, não se aplica à Telemikro a responsabilização objetiva prevista na Lei Anticorrupção, dada sua ausência de conduta e ausência de interesse em qualquer vantagem/resultados

*E o único argumento do Relatório para afastar o argumento acima – sem refutá-lo – foi a **distorção do texto da norma para indicar equivocadamente**, que houve benefício de terceiro, como se este estivesse abrangido por ela.*

Análise 8.

88. Nos parece que está equivocada a interpretação da lei pela defesa da Telemikro. A interpretação literal não é a melhor interpretação. Com efeito, uma vez constatada a prática da conduta tipificada pela LAC contra Administração Pública nacional ou estrangeira, haverá a responsabilização da pessoa jurídica com a simples prática da **conduta lesiva**, sendo desnecessário analisar o seu elemento subjetivo. Ou seja, basta que seja constatado o ato lesivo e o **nexo de causalidade** entre ele e conduta de qualquer representante das pessoas jurídicas envolvidas.

89. O artigo 2º da LAC é confuso e a interpretação literal poderá conduzir a um resultado equivocado, isso porque o único critério que é utilizado para a punição da pessoa jurídica é se ela possuiu interesse ou auferiu benefício, ainda que não exclusivo, como consequência do ato de corrupção.

90. Nessa toada, pode-se verificar que a redação sequer exige que o ato tenha sido praticado por representante legal, empregado, procurador, ou qualquer pessoa representante da pessoa jurídica, ou que a entidade tenha algum envolvimento ou participação no ato de corrupção.

91. Nasce, assim, a possibilidade de situações em que a beneficiada por ato lesivo (não exclusivamente), **possa ser punida por ato de terceiro totalmente estranho às suas atividades**, sem que tenha qualquer participação no ato irregular.

92. Como se pode perceber, não é a interpretação pura e literal que se deve fazer do referido artigo. Fazendo-se uma interpretação sistemática da legislação e

buscando a própria *ratio legis*, verifica-se que o *ato corrupto* deve ter sido praticado por agente que de alguma forma *representava o interesse da empresa* envolvida na prática do *ato lesivo*.

93. Nessa medida, na responsabilidade objetiva da Lei nº 12.846/2013, a pessoa jurídica acusada de atos de corrupção (Telemikro) *precisa fazer prova de que do seu ato*, qual seja, proposta de preços fictícia e de mera cobertura conforme se constata do SEI 1841454 V – fl. 99/100, Relatório da Polícia Federal – “Operação Gaveteiro”, cujo valor da Proposta Comercial da Telemikro foi de **R\$ 85.434.000,00**, *não houve violação à ordem jurídica*, ou de que tal evento *não decorreu da conduta* de seus representantes, *rompendo o nexo de causalidade*, não haveria que se falar na aplicação das sanções previstas na Lei.

94. Voltando-se ao “Art. 2º As pessoas jurídicas serão **responsabilizadas objetivamente**, nos âmbitos administrativo e civil, pelos **atos lesivos** previstos nesta Lei praticados em seu **interesse ou benefício, exclusivo ou não**”, *Data maxima vênia* e com *permissa vênia* à defesa da Telemikro, com base na doutrina e na jurisprudência tem-se os seguintes pontos:

a) **responsabilidade objetiva**: *independe de culpa*, essa é a regra;

b) **ato lesivo**: *proposta de preços fictícia e de mera cobertura*, dano R\$ 50.473.262,80;

c) **interesse ou benefício**: ... *QUE indagou CLAUDIO SALOMÃO, tendo este afirmado que a proposta era autêntica, ou seja, que tinha realmente sido elaborada por ele, justificando que “aquilo poderia ser uma oportunidade” (SEI 1841454 V – fls. 94, Relatório da Polícia Federal “Operação gaveteiro”);*

d) **exclusivo**: *somente para si*;

e) ou **não**: *se não foi para si, foi para outrem*;

95. Portanto, o argumento da Telemikro de que ... *É o único argumento do Relatório para afastar o argumento acima – sem refutá-lo – foi a **distorção do texto da norma para indicar, equivocadamente, que houve benefício de terceiro, como se este estivesse abrangido por ela***, é que nos parece distorcido e equivocado. Restam evidentes a presença de *conduta, interesse e resultado dano*, aplicando-lhe a responsabilidade objetiva.

96. No que diz respeito a “*mecanismos e procedimentos de integridade, ainda que insuficientes pelos parâmetros legais, é fato que eles existiam, não podendo ser completamente desconsiderados. Vale destacar, nesse sentido, que não se pode julgar programas de integridade do ano de 2016 com os olhos de hoje: ...*”

97. Nos parece que há um problema de interpretação sobre esse ponto do procedimento de integridade. A Comissão de PAR ao tratar do assunto (SEI VI – 1917864, fls. 10), declinou que “*programa de integridade da pessoa jurídica: 0%, pois a empresa não procedeu à apresentação de programa de integridade por meio de relatório 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 46 do Termo de Indicação (SEI 1706692). Foi juntada à defesa apenas um link da internet que remete à uma apresentação institucional do Programa de Compliance da empresa, além de relatório de perfil não acompanhado de documentos-bases do programa. 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*”.

98. Diante disso, a CPAR não teve alternativa, senão, não acolher os argumentos da defesa nesse ponto. A CPAR, corretamente, não avaliou o programa uma vez que sua apresentação não foi realizada nos termos definidos em norma. Certamente a apresentação de Programa nos moldes do parágrafo 46 do Termo de Indicação (SEI IV - 1766692, fls. 10) seria considerada como atenuante para a Telemikro, a saber: “*– apresentar programa de integridade, exclusivamente por meio dos relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, nos termos da Portaria CGU nº 909/2015, para análise do parâmetro previsto no art. 18, inc. V, do Decreto nº 8.420/2015 (consultar os modelos dos relatórios de perfil e de conformidade no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR, disponível no endereço <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/responsabilizacao-de-empresas>).*”

Argumento 9.

III.III – Ausência de responsabilidade da Telemikro.

... de fato, é inquestionável que constava entre as propostas apresentadas ao Ministério do Trabalho, na fase interna do Pregão Eletrônico nº 24/2016, uma proposta de preço em nome da Telemikro, ela foi apresentada por iniciativa exclusiva de um ex-funcionário da empresa que não dispunha de poderes para fazê-lo...

.... Os representantes da Telemikro confirmaram isso em depoimentos já juntados aos autos

Contudo, o Relatório ignora os claros fundamentos que explicam a razão pela qual a Diretora Comercial da empresa, Sra. Graciela Monteiro Cunha Lopes, encaminhou a proposta ao Ministério do Trabalho como se fosse sua.

.... a razão para tal fato é que a Diretora Comercial, por ter assumido recentemente esse cargo, por conhecer o Sr. Claudio Salomão (e confiar nele), e por saber a função que o Sr. Claudio Salomão exercia na Telemikro, acabou cometendo um erro, ao encaminhar proposta cujo objeto não englobava serviço/solução presente no portfólio da empresa

.... o Sr. Cláudio Salomão, antes Diretor Comercial da Telemikro, continuou prestando serviços à empresa na condição de autônomo (consultor comercial), tendo como função única a “renovação de contratos de serviço junto a clientes do software de servidor de fax”.

A expertise e a autorização “exclusivas” do Sr. Claudio Salomão, quanto ao software de servidor de fac-símile, somadas ao longo tempo que ele trabalhou na Telemikro, inclusive como Diretor Comercial, tornavam-no “acima de qualquer suspeita”, sobretudo para a recém empossada Diretora Comercial, ainda inexperiente nessa função.

A Sra. Graciela sequer atendeu-se, ao enviar a proposta, para o fato de que se tratava de um produto diferente, que sequer era comercializado pela Telemikro, eis que a Diretora Comercial apenas encaminhava o documento que recebia com conteúdo pronto do Sr. Claudio Salomão

Portanto, a iniciativa de enviar a proposta ao Ministério do Trabalho não foi da Telemikro, que também não negociou ou almejava obter qualquer vantagem decorrente do envio dessa proposta, haja vista que sequer sabia da sua existência.

.... ainda que se entenda que a Diretora Comercial tinha conhecimento do teor da proposta, ou, ainda, que seria injustificável sua omissão em analisar essa proposta, é fato que nem mesmo isso autorizaria a responsabilização ou aplicação de qualquer sanção administrativa à Telemikro

.... não há qualquer imputação de intenção da Telemikro de obter contrato, nem qualquer descrição ou sequer suposição a respeito de vantagem por ela obtida (ou pretendida) em decorrência da adjudicação do objeto do Pregão Eletrônico nº 24/2016.

.... não há indicação ou suposição de vantagem sequer para o ex-funcionário da Telemikro responsável pelo encaminhamento da proposta Sr. Claudio Salomão.

Mais que isso, o sócio administrador da Telemikro sequer tinha conhecimento do envio da proposta, algo materializado não apenas no seu depoimento, como também nos depoimentos prestados pelo Sr. Claudio Salomão e pela Sra. Graciela Monteiro Cunha Lopes.

Esses argumentos são ignorados, sem refutação, pelo Relatório.

.... o Relatório ignora, também sem refutação, o essencial argumento da Telemikro quanto à real condição da Sra. Graciela, apesar de nominada como Diretora

.... a Sra. Graciela nunca foi, de fato, uma diretora comercial em sentido pleno, pois sequer tinha sob sua gestão uma equipe de profissionais atuantes na área comercial

.... o cargo de diretora comercial servia para prestigiar e estimular a funcionária, bem como para gerar respeito e credibilidade perante o mercado e potenciais clientes da Telemikro.

.... não se tratava de pessoa cuja expertise e experiência profissionais autorizassem cobranças elevadas, sobretudo porque era egressa do setor de marketing e, portanto, não detinha qualquer experiência na área comercial.

....

*Portanto, é **comezinha** a percepção de que, de fato, não atuava como diretora comercial, e, por isso, não poder-se-ia esperar dela o nível de cautela esperado de um profissional mais maduro e experiente, com quem ela trabalhou por anos.*

....

*É essencial que a CGU perceba a realidade empresarial da Telemikro, pois somente assim perceberão que o envio da proposta por essa funcionária não representava a longa **manus** da empresa.*

Análise 9.

99. De início, cabe assinalar que não está em discussão nestes autos os problemas internos e de gestão da Telemikro. Nesse sentido, verifica-se que quase na sua totalidade a narrativa da Telemikro é **essencialmente de caráter administrativo**, ou seja, relata sobre situações voltadas fundamentalmente para a gestão interna da empresa. A mesma narrativa está presente no Relatório da Polícia Federal “Operação Gaveteiro” (SEI 1841454 V – fls. 92/96).

100. Ao longo de 22 páginas a manifestação da Telemikro, no exercício regular da ampla defesa, faz uma série de afirmações e impugnações ao relatório final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização na tentativa de se defender e até mesmo de desqualifica-lo, todavia *não juntou um único documento como prova* a seu favor capaz e suficiente de afastar as imputações que lhe são feitas ou mesmo para mudar o entendimento da Controladoria-Geral da União.

101. A Polícia Federal por meio da “Operação Gaveteiro” (SEI 1841454 V – fls. 92/96), colheu os depoimentos dos Srs. Ricardo de Figueiredo Caldas, Graciela Monteiro Cunha Lopes e Claudio Salomão. Verifica-se que as informações foram importantes para esclarecer alguns fatos, mas o foco da investigação era a empresa cabeça “B2T” e os membros da organização criminosa. A Telemikro e os depoentes em tela não foram ou não eram objeto da investigação, posto que sua participação se deu na fase interna do procedimento licitatório.

102. Isso não significa que a Telemikro não participou do *ato lesivo à Administração Pública* ou é *inocente*, como quer fazer crer a defesa da empresa, a saber:

“A ausência de responsabilidade de Ricardo Caldas e sua funcionária Graciela é tão grande, recentemente, o relatório final Inquérito Policial nº 338/2017 – OPERAÇÃO “GAVETEIRO” – sequer acusa o Sr. Ricardo Caldas, sócio administrador da Manifestante, ou a “diretora” Graciela de qualquer crime. sequer o Sr. Cláudio Salomão – autor da proposta - é citado no relatório final como parte da “organização criminosa” investigada. Ora, se nem mesmo o autor “ativo” da proposta consta do relatório final da Polícia Federal, como se atribuir responsabilidade à Telemikro, cujo sócio administrador nem tinha ciência da proposta e cuja funcionária foi induzida a erro?” (SEI 1943093 VI – fls. 21, defesa da Telemikro).

103.

104. A Denúncia do Ministério Público Federal (SEI VII - 2075934, fls. 4, 25, 27, 29, 30, 31 e 34) espanca qualquer dúvida sobre a participação efetiva e concreta da Telemikro nesse esquema da B2T, assunto a ser tratado com mais abrangência, a seguir.

105.

106. Portanto, ainda que Cláudio Salomão não tenha sido indiciado pela Polícia Federal, o mesmo foi denunciado pelo Ministério Público Federal e é réu na ação penal nº 1013083-51.2021.4.01.3400, da 10ª Vara Federal Criminal, que se sobrepõem ao entendimento da Polícia Federal. Acresça-se que a denúncia do MPF aponta para envolvimento direto da Telemikro.

Argumento 10.

IV – PEDIDOS

.... a Telemikro não praticou qualquer ilícito nem se beneficiou ou quis se beneficiar da proposta enviada ao Ministério do Trabalho, bem como não teve qualquer influência na formação do preço final do Pregão Eletrônico nº 24/2016, requer à CGU que se digne a afastar a Telemikro da matriz de responsabilização do presente feito

.... caso se considere descabido o pleito acima, requer-se, nos termos acima indicados, sejam as penalidades sugeridas pelo relatório final afastadas total ou parcialmente, ou reduzidas proporcional e adequadamente, considerando-se a correção não apenas da cumulatividade, mas das dosimetrias de cada uma das penalidades individualmente consideradas, inclusive quanto às suas finalidades legais.

Análise 10.

107. Sobre a assertiva de que *Telemikro não praticou qualquer ilícito*, as provas dos autos indicam com absoluta clareza para a participação da referida empresa (SEI 1841454 V – fls. 92/102 – Relatório da Polícia Federal “Operação Gaveteiro”; e SEI VII - 2075934, fls. 4, 25, 27, 29, 30, 31 e 34 - Ação Penal nº 1013083-51.2021.4.01.3400, da 10ª Vara Federal Criminal).

108. A manifestação ao relatório final (SEI 1943093 VI) pela defesa da Telemikro faz uma longa narrativa, mas não junta documentos suficientes e capazes de afastar as responsabilidades apontadas ao longo do PAR. Em verdade o que se tem é apenas a *versão* dos senhores Ricardo de Figueiredo Caldas, Graciela Monteiro Cunha Lopes e Cláudio Salomão.

109. No que diz respeito às *penalidades sugeridas pelo relatório final afastadas total ou parcialmente, ou reduzidas proporcional* entende-se que as imputações foram proporcionais e adequadas considerando a gravidade do ato lesivo e a participação da empresa conforme debatido ao longo desta peça.

8. DAS PENALIDADES SUGERIDAS

110. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização concluiu pela aplicação da *pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora*; da *sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública* e da *pena de multa no valor de R\$ 58.190,05*, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013.

111. No tocante à multa, o cálculo foi realizado 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 – pena de multa**, do Relatório Final, calculada com base nas **três etapas** disciplinadas pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c artigos 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

112. No que diz respeito à **pena de publicação extraordinária**, tópico V.1.2, do Relatório Final, foi calculada com base nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 24 do Decreto nº 8.420/2015 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

113. Na mesma toada, a PAR propôs aplicação da **pena de impedimento para licitar ou contratar com a União**, por 03 (três) anos, tópico V.1.3, do Relatório Final. Nesse sentido, a **declaração de impedimento** foi calculada com base no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

114. A empresa Telemikro contestou todas as penalidades sugeridas pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização valendo-se dos mesmos argumentos ora trazidos. Com efeito, a CPAR refutou pontualmente todas as questões, tópico V.1.3, do relatório final, itens 30 ao 103. Contudo, por dever da administração e

juízo de ponderação, todos os pontos serão revisitados.

115. Dessa forma, após análise do relatório e das manifestações finais da Telemikro, tem-se o seguinte quadro resumo da dosimetria sugerida:

	Dispositivo do Dec. 8.420/2015	Percentual aplicado
Art. 17 Agravantes	I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;	0 %
	II - um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	+ 2,0%
	III - um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada;	0 %
	IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo;	0 %
	V - cinco por cento no caso de reincidência;	0 %
	VI - no caso de os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado;	0 %
Art. 18 Atenuantes	I - um por cento no caso de não consumação da infração;	0 %
	II - um e meio por cento no caso de comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa;	0 %
	III - um por cento a um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0 %
	IV - dois por cento no caso de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e	0 %
	V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.	0 %
Alíquota aplicada		2,0%
Base de cálculo		R\$ R\$ 2.909.502,46
Vantagem auferida		Não identificada
Limite mínimo		R\$ 2.909,50 (0,1% do faturamento bruto)
Limite máximo		R\$ 581.900,49 (20% do faturamento bruto)
Valor final da multa da LAC		R\$ 58.190,05
TOTAL		R\$ 58.190,05

Penas de Publicação Extraordinária

116. No que diz respeito à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionada, a Lei Anticorrupção 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.

117. Nesse sentido, a fim 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.

118. Com efeito, a presente imputação de publicação extraordinária foi calculada com base nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 24 do Decreto nº 8.420/2015 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

119. As peculiaridades do caso concreto evidenciaram a apresentação de proposta com preços muito elevados, forjada de mera cobertura para beneficiar terceira pessoa jurídica em procedimento licitatório, posto que se tratava de um produto que não fornecido nem desenvolvido pela Telemikro, bem como não existia no mercado ("Plataforma Antifraude Microstrategy") conduta reprovável que justifica a publicação extraordinária pelo prazo mínimo legal previsto.

120. Dessa maneira, a pessoa jurídica Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. foi apenas a promover a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, às suas expensas (V.1.2, fls. 12) cumulativamente:

– 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 01 dia;

– em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 30 dias;

– em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.

121. Assim, verifica-se que o cálculo efetuado pela Comissão está de acordo com os parâmetros sugeridos no referido Manual, baseado na alíquota encontrada (2,0%), sendo estipulado o prazo de 30 dias a ser observado para a publicação em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade.

Princípio da Proporcionalidade. Aplicação de penalidade.

122. Está pacificado nos tribunais superiores, especialmente o STF e o STJ, que na aplicação das penalidades serão consideradas as peculiaridades do caso concreto, natureza das infrações, gravidade das condutas cometidas, os danos que dela provierem para o serviço público.

123. Sobre o tema Princípio da Proporcionalidade e da Razoabilidade em sede de Direito Disciplinar, em palestra proferida no 1º Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal, a Ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal declinou que: "Para se ter equilíbrio nas decisões, é preciso analisar a razão que leva a um determinado procedimento e comportamento, buscando sempre a adequação entre o fato e a consequência que se dá ao fato. No Processo Administrativo Disciplinar é preciso proibir o excesso. A pena não pode ser mais grave do que o fato, mas também para um fato grave não se deve dar uma pena de faz de conta. A proporcionalidade não proíbe apenas o excesso, mas também a carência, ...".

124. Embora o presente caso não seja essencialmente processo administrativo disciplinar, mas poder-se-á, por analogia, trazer ao presente caso posto que se avalia o grau de razoabilidade, proporcionalidade e adequação na aplicação das penalidades propostas.

125. No processo sob análise, a Comissão de PAR analisou toda documentação juntada aos autos, debateu todos os pontos trazidos pela defesa, observou o devido processo legal, instrumentalizado pela ampla defesa e pelo contraditório. Na dosimetria percorreu todas as fases e na proposição para aplicação das penalidades levou em consideração a natureza e a gravidade da conduta, as agravantes e atenuantes, as consequências potencialmente danosas do ato lesivo para a Administração Pública.

9. DA PRESCRIÇÃO

126. Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração.

127. Partindo-se do pressuposto de que a Controladoria-Geral da União tomou conhecimento das irregularidades em 11/07/2017 (I – Processo Volume Principal - SEI 1614375, fls. 2/69 – Relatório de Auditoria Preliminar e fls. 172/278 – Relatório de Auditoria Final), tendo sido designada Comissão de Investigação Preliminar e instalada em 24/07/2017. A instauração do PAR em desfavor da Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda, foi em 19/08/2020 mediante Portaria nº 1.898, de 19/08/2020, DOU nº 160, de 20/08/2020 (I – SEI 1609674, fl. 1), portanto, ocorreu nos limites do prazo prescricional de 5 anos, definido pela Lei nº 12.846/2013. Uma vez interrompida a prescrição com a instauração da presente apuração, em 2020, resta afastada a ocorrência da prescrição no presente caso.

128. No tocante à aplicação da Lei nº 10.520/2002, a contagem deverá seguir os termos previstos na Lei nº 9.873/1999:

"Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado".

(...)

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.

129. Com efeito, as condutas apuradas no presente processo também são objeto do Inquérito Policial nº 338/20176, "Operação Gaveteiro" cujos documentos estão acostados aos autos (SEI 1841454 - V) tendo sido instaurado a partir do encaminhamento do Relatório de Auditoria da CGU 201700114 (SEI 1614431 - II) pela Controladoria-Geral da União, razão pela qual cabe a aplicação dos prazos de prescrição previstos na lei penal. Nada obstante, o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.

130. Sobre o tema, vale acrescentar ainda que, em face da Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, a contagem final do prazo prescricional deve ser acrescida de 120 dias (período de sua vigência).

131. A referida MP suspendeu os prazos processuais de todos os processos administrativos de responsabilização de agentes públicos, inclusive empregados regidos pela CLT, e entes privados, e ainda incluiu a suspensão dos prazos relativos à aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013. A referida MP perdeu sua eficácia em 20 de julho de 2020, quando os prazos voltaram a correr normalmente. Assim, a data limite para a aplicação das sanções aqui discutidas ficou postergada por esse período.

132. Frisa-se, também, que a Medida Provisória nº 951, de 15/04/2020, suspendeu os prazos prescricionais relativos às normas de licitações e contratos durante o período de sua vigência, qual seja, 120 dias. Dessa forma, a contagem da prescrição no caso dos presentes autos, que abarca as sanções de inidoneidade, suspensão e impedimento do direito de licitar, foi afetada, devendo o prazo prescricional ser acrescido de 120 dias.

133. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infra legais, e com efetiva observância do contraditório e pela ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

10. CONCLUSÃO

134. Infere-se do processo em questão que a empresa Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda, CNPJ 24.904.526/0001-64, praticou *conduta inidônea*, apresentou *proposta simulada com preço superfaturado* de forma consciente contribuindo para fraude ao procedimento licitatório, com valor alinhado aos demais atores para favorecer a empresa B2T para suposto fornecimento da Plataforma *Antifraude* MicroStrategy em processo de licitação. Esse produto *Antifraude* não existe e, ainda que existisse, a Telemikro confessou que não teria como entregar.

135. Essa conduta concorreu diretamente para concretização da fraude ao processo de licitação no extinto MTb culminando com *ato lesivo* à administração pública, em manobra comandada e articulada pela empresa B2T.

136. Ademais, na manifestação ao relatório final pela Telemikro não se identifica a existência de fato novo, documento novo, prova nova aptos a modificar a conclusão a qual chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defesa não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas nem tampouco permitir mudanças substanciais na proposta da CPAR.

137. Em vista dos elementos constantes dos autos e dos argumentos apresentados ao longo desta peça, opina-se pela regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização. Diante disso, sugere-se o **acatamento** das recomendações feitas pela Comissão no Relatório Final posto que estão presentes autoria, materialidade, participação, relevância, conduta lesiva e justa causa.

138. Por fim, além dos encaminhamentos ao Ministério Público Federal e à Advocacia-Geral da União propostos pela CPAR, sugere-se dar conhecimento ao Tribunal de Contas da União tendo em vista a Tomada de Contas Especiais em curso, objeto do Acórdão nº 274/2020 – Plenário do TCU, de 12/02/2020.

139. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JARILDO DE ALMEIDA QUEIROZ, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 18/11/2021, às 14:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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

Referência: Processo nº 00190.106563/2020-72

SEI nº 2075938



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO

1. Estou de acordo com a Nota Técnica N° 2109/2021 (SEI 2075938), que, em síntese, concluiu pela regularidade do presente Processo Administrativo de Responsabilização, com o registro de que os argumentos invocados pela defesa não foram suficientes para afastar as respectivas responsabilidades indicadas pela Comissão processante.
2. Submeto, assim, à apreciação do Sr. Diretor de Responsabilização de Entes Privados, a proposta de encaminhamento dos autos à consideração do Sr. Corregedor-Geral da União e subseqüente envio à CONJUR.



Documento assinado eletronicamente por **CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS**, Coordenador-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados, em 18/11/2021, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2161639 e o código CRC F46AD55E

Referência: Processo nº 00190.106563/2020-72

SEI nº 2161639



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DIREP

1. No uso das atribuições constantes do art. 54, IV do Regimento Interno da CGU (Port. 3.553/2019), acolho o Despacho COREP SEI 2161639 para me manifestar pela regularidade do presente Processo Administrativo de Responsabilização.
2. Com efeito, os argumentos de fato e de direito externados pelas peças técnicas anteriores constantes dos autos (Relatório Final da CPAR e Nota Técnica nº 2198/2021 SEI 2075938, que analisou as alegações finais da pessoa jurídica) demonstram as justificativas para a imposição das sanções administrativas sugeridas. Portanto, o processo está apto para avaliação da autoridade julgadora competente (Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União), após a necessária manifestação da Consultoria Jurídica deste órgão.
3. Ao Sr. Corregedor-Geral da União com proposta de que o feito seja submetido à Conjur/CGU.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO PONTES VIANNA, Diretor de Responsabilização de Entes Privados**, em 29/11/2021, às 11:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2185419 e o código CRC 6427A357

Referência: Processo nº 00190.106563/2020-72

SEI nº 2185419



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a manifestação da DIREP.
2. Conforme art. 24 da IN CGU nº 13/2019, encaminhem-se os autos à CONJUR/CGU para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 29/11/2021, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2193103 e o código CRC 899F37E6

Referência: Processo nº 00190.106563/2020-72

SEI nº 2193103