



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 2731/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

#### PROCESSO Nº 00190.106563/2020-72

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS (DIREP)

#### 1. RELATÓRIO

1.1. Tratam os presentes autos de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado nesta CGU em face da pessoa jurídica **TELEMIKRO TELECOMUNICAÇÕES INFORMÁTICA E MICROELETRÔNICA LTDA**, inscrita no CNPJ sob o número 24.904.526/0001-64.

1.2. Os trabalhos da Comissão Processante se encerraram em 20/4/2021, com a emissão de Relatório Final (SEI 1917864) e registro em Ata de Deliberação (SEI 1918454).

1.3. Na instrução processual, seguiu-se o protocolo de manifestação da interessada ao Relatório Final (SEI 1943093).

1.4. Assim, procedeu-se a nova análise da CRG por meio da Nota Técnica Nº 2198/2021/COREP/CRG (SEI 2075938), de 18/11/2021, a qual concluiu pela regularidade processual, conforme trecho abaixo acostado:

"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.

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.

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.

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."

1.5. Com tais conclusões concordou a CONJUR/CGU, a qual, por meio do Parecer nº 00045/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00043/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 2723190), fundamentou a Decisão nº 85/2023, do Ministro de Estado da CGU, publicada no DOU em 20/3/2023 (SEI 2723211).

1.6. Em 30/3/2023, foi protocolado Pedido de Reconsideração (SEI 2752123), dotado de efeito suspensivo, por força do art. 15, *caput*, do Decreto nº 11.129/2022.

1.7. Por conseguinte, os presentes autos retornaram a esta coordenação, por meio do Despacho DIREP SEI nº 2752125, para análise do pedido e produção de subsídios à decisão do Sr. Ministro da CGU.

1.8. É o breve relato.

#### 2. DA TEMPESTIVIDADE

2.1. Preliminarmente, verifica-se a tempestividade do referido Pedido de Reconsideração, protocolado dentro do prazo de 10 dias previsto pelo art. 15 do Decreto nº 11.129/2022, conforme SEI 2752123.

2.2. Assim, passa-se aos argumentos apresentados por último pela defesa e respectiva análise.

### 3. DA ANÁLISE

3.1. No pedido de reconsideração, a Defesa alega:

- I - ausência de responsabilidade da TELEMİKRO em relação aos atos ilícitos;
- II - excesso na dosimetria da pena de impedimento para licitar;
- III - excesso na dosimetria da pena de multa;
- IV - necessidade da presença de interesse ou benefício da pessoa jurídica a ser responsabilizada;
- V - falha na aplicação da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória.

3.2. As alegações, assim como os fundamentos apontados, serão analisados em tópicos específicos, a seguir.

#### **Tese I: ausência de responsabilidade da TELEMİKRO**

3.3. A **TELEMİKRO** inicia a defesa de sua tese advogando que a sua condenação se deu, em especial, por não terem sido desconsideradas informações incorretas a respeito da dinâmica dos fatos supostamente ilícitos e incluídas no parágrafo nº 38 do Termo de Indiciação. Além disso, afirma que a decisão condenatória ofendeu os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e finalidade, em especial, diante da ausência de dolo, por se tratar de conduta isolada, em razão dos fatos terem se passado há mais de 7 (sete) anos e pelos envios da proposta não terem sido do conhecimento do sócio-administrador da pessoa jurídica.

3.4. A respeito das informações incorretas constantes do Termo de Indiciação, a Defesa alega (SEI 2752123, p. 3):

"Aponta a própria Análise 9 do Relatório que o parágrafo 38 da peça de indicição apresentou os apontamentos da Nota Técnica nº 1.044 da CGU como "indícios que poderiam vir a reforçar a tese de participação da Telemikro em esquema conjunto com a empresa B2T".

Ocorre que o referido parágrafo 38 não só trazia informações inverídicas sobre i) uma suposta concorrência reiterada da Telemikro em licitações com a participação da empresa B2T e ii) quanto ao uso de CNPJ de outra concorrente em contrato administrativo – mas, principalmente, o fazia mediante redação extremamente inadequada e claramente direcionada a criar uma convicção de que a Telemikro seria uma participante recorrente de ilícitos em conluio com a B2T.

Tal ponto foi cuidadosamente abordado na primeira e na segunda manifestações da Telemikro nestes autos<sup>1</sup>, e embora a falha das informações tenha sido reconhecida na Análise 9 do Relatório Final – que inclusive determina desconsideração de tal parágrafo – é muito claro que a convicção formada/reforçada por essas afirmações não foi devidamente afastada no momento de estipulação das penas."

3.5. A CPAR, ao avaliar o ponto, concluiu (SEI 1917864):

**"Na peça de indicição, em seu parágrafo 38, os apontamentos da Nota Técnica nº 1.044 da CGU foram apresentados a título de indícios que poderiam vir a reforçar a tese de participação da Telemikro em esquema conjunto com a empresa B2T.**

**Ocorre que para a elucidação dos fatos, e, a pedido da defesa, foram buscadas informações adicionais relacionadas às participações mútuas da Telemikro e da B2T em licitações, as quais foram juntadas ao processo (SEI 1841451 e 1892685).**

Da mesma forma foram juntadas informações sobre o contrato com o Ministério Público Militar em cujo extrato publicado no DOU constava o CNPJ da empresa Systech Sistemas e Tecnologia em Informática Ltda. no lugar do CNPJ da Telemikro. (SEI 1892691).

**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.

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

Quanto ao pedido para que a CGU officie às autoridades apontadas, esta CPAR entende que a requisição deve ser direcionada à CGU pois que tal incumbência excede às competências desta Comissão." (sem grifos no original)

3.6. Deve-se destacar que as informações imprecisas, além de terem sido como tal reconhecidas pela CPAR, não foram utilizadas para fundamentar a conclusão a respeito da responsabilização da **TELEMIKRO**.

3.7. No que toca aos fatos que foram utilizados para fundamentar a conclusão da CPAR, deve-se mencionar (SEI 1917864):

"10. A participação da Telemikro no esquema fraudulento se deu nas fases prévias da licitação.

11. Requisitada pelo MTb a apresentar proposta para a formação dos preços de referência, a empresa apresentou proposta fictícia e de mera cobertura.

12. Assim agindo, a Telemikro proporcionou o prosseguimento do certame, conferindo-lhe aparência de competitividade e licitude, contribuiu para a frustração do caráter competitivo da licitação e colaborou de forma concorrente para seu direcionamento à B2T, mesmo não tendo participado diretamente do Pregão.

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

14. Assim, com base na documentação probatória dos ilícitos praticados, apurados a partir de ações de controle da CGU e em outras instâncias administrativas e penais, esta Corregedoria verificou que a empresa Telemikro praticou atos lesivos contra a Administração Pública"

3.8. Os atos ilícitos atribuídos à **TELEMIKRO** foram perpetrados por **CLÁUDIO SALOMÃO** (ex-funcionário e consultor da pessoa jurídica) e **GRACIELA MONTERO CUNHA LOPES** (Diretora Comercial da **TELEMIKRO**). A respeito desses atos, a CPAR registrou (SEI 1917864, p. 4):

"35. No depoimento de Cláudio Salomão perante a autoridade policial (SEI1830570) verifica-se que ele reconheceu sua solicitação à Graciela Lopes para que formatasse e encaminhasse ao Ministério do Trabalho a proposta de preços em nome da Telemikro. Reconheceu, ainda, que o fez por um pedido e como um favor à Francisco Guedes [1] , empregado da empresa B2T.

36. Graciela, por sua vez, confirmou em seu depoimento à Polícia Federal (SEI 1830571) que foi ela quem formatou a proposta e a encaminhou ao Ministério do Trabalho, em nome da Telemikro, com o teor do que lhe fora repassado por Cláudio Salomão.

37. Há documento assinado por Cláudio Salomão declarando que não houve participação da Telemikro ou de seus administradores para o envio da referida proposta ao Ministério do Trabalho (SEI 1830572).

38. Pois bem, pela narrativa consignada nos depoimentos e dos documentos disponíveis, verifica-se que a Diretora Comercial da Telemikro, Graciela, foi quem apresentou a proposta de preços em nome da empresa, a pedido de Cláudio Salomão, ex-funcionário da Telemikro, a partir de proposta forjada por Francisco Guedes, empregado da empresa B2T.

39. Ainda de acordo com os depoimentos, Ricardo Caldas, sócio administrador da empresa, somente teve conhecimento dos fatos em momento posterior à sua ocorrência, quando do recebimento de ofício do Ministério do Trabalho com questionamentos à participação da empresa no Pregão.

40. Restá evidente, portanto, a fraude cometida na fase interna do procedimento licitatório, que, conforme já narrado no Termo de Indicição, visou a beneficiar a B2T, vencedora da licitação, e, de forma indireta, a empresa Microstrategy, pela revenda de produtos de sua marca à B2T.

41. O suposto desconhecimento do sócio-administrador da Telemikro no momento da ocorrência do ato lesivo não elide sua prática pela Diretora Comercial da empresa para fins de aplicação da LAC, pois a responsabilidade da empresa, nesse caso, é objetiva e independente

**de comprovação de culpa ou dolo.**

42. A LAC tipifica uma série de atos considerados lesivos que ensejam a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, e, pretende implementar verdadeira mudança na cultura empresarial, dando especial destaque à integridade, ferramenta corporativa que deve buscar prevenir e mitigar os atos de corrupção.

43. A falta de diligência prévia e as alegações de desconhecimento sobre determinada situação que potencialmente poderia contribuir para atos de corrupção não são mais admitidas.

44. Nos fatos sob exame, a empresa Telemikro, inequivocamente, desprezou o uso de mecanismos fundamentais para a prevenção e o combate a atos lesivos, haja vista que sua Diretora Comercial deu causa ao ato lesivo tipificado.

45. Por todos os fatos narrados, principalmente considerando-se a responsabilidade objetiva da empresa para fins de aplicação da LAC, refutam-se as alegações da defesa." (sem grifos no original)

3.9. Por fim, a respeito da alegação da Defesa no sentido de que (SEI 2752123, p. 22) "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 Montero Cunha Lopes" a CPAR registrou que (SEI 1917864, p. 4):

"41. O suposto desconhecimento do sócio-administrador da Telemikro no momento da ocorrência do ato lesivo não elide sua prática pela Diretora Comercial da empresa para fins de aplicação da LAC, pois a responsabilidade da empresa, nesse caso, é objetiva e independe de comprovação de culpa ou dolo.

42. A LAC tipifica uma série de atos considerados lesivos que ensejam a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, e, pretende implementar verdadeira mudança na cultura empresarial, dando especial destaque à integridade, ferramenta corporativa que deve buscar prevenir e mitigar os atos de corrupção.

43. A falta de diligência prévia e as alegações de desconhecimento sobre determinada situação que potencialmente poderia contribuir para atos de corrupção não são mais admitidas.

44. Nos fatos sob exame, a empresa Telemikro, inequivocamente, desprezou o uso de mecanismos fundamentais para a prevenção e o combate a atos lesivos, haja vista que sua Diretora Comercial deu causa ao ato lesivo tipificado deve-se destacar que a Sra. Graciela agiu em nome da Telemikro enviando a proposta fraudulenta o que ocasiona a responsabilidade da Telemikro, sendo que ausência de ciência ou participação da alta administração será valorada na dosimetria."

3.10. Pode-se observar que a fundamentação exarada pela CPAR não esbarrou na errônea referência lançada no Termo de Indiciação e se mostrou suficiente para a adequação típica, tendo em vista que a Lei nº 12.846/2013 estabelece que a pessoa jurídica responderá objetivamente pela prática dos atos ilícitos nela previstos.

3.11. Dessa forma, a tese acima exposta demonstra substância inexpressiva ao ser confrontada com os fundamentos da conclusão alcançada pela CPAR.

**Tese II: excesso na dosimetria da pena de impedimento para licitar**

3.12. A Defesa sustenta que a pena de impedimento de licitar pelo prazo de 3 (três) anos, aplicada com fundamento no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, foi desproporcional e, de maneira a apoiar seu pleito, ilustra o pedido de reconsideração com comparação entre a pena aplicada e Norma Operacional DIRAD nº 02/2014 do Ministério do Planejamento.

3.13. A respeito da dosimetria da pena de impedimento, considerando que a Lei nº 10.520/2002 deixa certa margem de discricionariedade à Administração Pública na aplicação da mencionada sanção, o Manual de Sanções do TCU, publicado no ano de 2020, registra que a Norma Operacional DIRAD nº 02/2017 deve ser observada como referencial, podendo ser aplicada dosimetria diversa, desde que motivadamente.

3.14. No caso, a CPAR fundamentou a dosimetria da pena de impedimento nos seguintes termos (SEI 1917864, p. 12):

"119. 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.

120. A Lei do pregão, aplicável ao caso em razão de sua especificidade, estabelece o prazo máximo de 5 (cinco) anos de impedimento, não tendo delimitado o prazo mínimo.

121. Nesse sentido, a fim de dosar o lapso aplicável, cumpre observar algumas circunstâncias do caso concreto.

122. Como agravantes, tem-se que se tratava de licitação vultosa com valores próximos aos R\$ Nesse sentido, corrobora-se a potencialidade de enormes prejuízos ao erário, ao consignar, em caráter preliminar, o Acórdão nº 274/2020 do Tribunal de Contas da União (SEI 1694144) que determinou a instauração de Tomada de Contas para apuração de eventuais prejuízos ao Erário. Os indícios relatados apontam para danos causados nas contratações da empresa B2T a partir do Pregão 24/2016: por superfaturamento, da ordem de R\$ 2 milhões, no contrato 28/2016; de aquisições desnecessárias, da ordem de R\$ 20 milhões, no contrato 04/2017; e, de gastos irregulares, da ordem de R\$ 24.250 milhões na contratação da denominada “Plataforma Antifraude Microstrategy”.

124. Outrossim, destaca-se que o objeto da licitação em debate era uma plataforma antifraude, ou seja, a conduta imputada colaborou para fraude na contratação de um sistema que visava justamente evitar fraudes; assim promovendo o descrédito no próprio sistema de fiscalização, causando prejuízos ao gerenciamento desse e prejudicando o combate as irregularidades, e, de modo indireto, prejudicando a coletividade.

125. Ademais, não se pode olvidar que o sistema antifraude seria implementado em programa de relevância social nacional, qual seja o do seguro-desemprego, que se apresenta como um direito social do trabalhador previsto na Constituição (Artigo 7º, II, da Constituição Federal) e que possui importante função social atendendo anualmente a milhões de brasileiros, impedindo assim que esse direito social seja implementado e executado com a segurança necessária e prejudicando, ainda que indiretamente, os possíveis beneficiários do seguro.

126. Como único atenuante pode-se citar o fato de que os atos lesivos se limitaram à fase prévia ao processo licitatório, eis que a empresa não participou da fase de lances do Pregão, ao contrário de outras empresas envolvidas nas ilicitudes.

127. Sublinhando-se essas variáveis e considerando-se a gravidade dos atos lesivos praticados pela Telemikro, os quais foram comprovados ao longo deste PAR, esta Comissão entende adequada a aplicação da suspensão pelo prazo de 03 (três) anos."

3.15. De certo, a conduta de fraudar prodimento licitatório em conluio com outros agentes privados e o fato de se tratar de certame de elevado vulto e que tinha por fim, justamente, a implementação de solução antifraude são questões que sobrelevam a relevância do ilícito e permitem o agravamento da pena, nos termos acertadamente expostos pela CPAR.

3.16. Diante do exposto, se mostra adequada e corretamente fundamentada a pena sugerida pela CPAR no Relatório Final.

### **Tese III: excesso na dosimetria da pena de multa**

3.17. O excesso na dosimetria da pena de multa, por sua vez, é enfrentado pela Defesa com o seguinte raciocínio (SEI 2752123, p. 16):

"Há também desproporção se consideradas as orientações da Lei nº 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 Final3: “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 Requerente, por seu ex-funcionário, 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 dolo, o que não pode ser desconsiderado como atenuante, ainda que se considere responsabilidade objetiva.

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."

3.18. Ainda, deve-se destacar que a Defesa afirma que a pena aplicada à **TELEMIKRO** foi fixada em 2% do seu faturamento, o que significaria 80% do máximo da pena prevista no art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013 (SEI 2752123, p. 5). A esse respeito, merece ser consignado, de pronto, que o dispositivo legal mencionado prevê, em verdade, que a multa pode variar entre 0,1% e 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo. Assim, se observa o equívoco na alegação.

3.19. Ao fundamentar a sugestão do valor da multa, a CPAR não identificou fatores atenuantes e registrou (SEI 1917864, p. 10):

"106. 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.

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

108. Esse montante emanou de:

- **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));**

- excluídos os tributos sobre ela incidentes: R\$ 194.549,66, relativos aos impostos e tributos incidentes sobre as vendas da empresa, no ano de 2019 (último exercício anterior ao da instauração do PAR), de acordo com a já mencionada Nota nº 298/2020.

109. 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.

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

- continuidade dos atos lesivos: 0%, pois aqui se está a considerar a prática de um único ato lesivo no tempo, correspondente à apresentação de proposta de preços forjada e de mera cobertura, na fase interna do Pregão 24/2016;

- **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);

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

- valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 0%, pois não foram identificados contratos mantidos pela pessoa jurídica junto ao Ministério do Trabalho no ano da ocorrência dos atos lesivos, conforme consulta ao Portal da Transparência. Da mesma forma, a pessoa jurídica não pretendia firmar contratos em seu nome, pois que os atos lesivos praticados visaram a beneficiar a empresa B2T e, indiretamente a empresa Microstrategy, conforme já explicitado." (sem grifos no original)

3.20. O inciso II do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015 estabelece que, no caso de tolerância ou ciência de pessoas integrantes do corpo diretivo ou gerencial, a multa deve ser fixada entre 1% e 2,5% do faturamento da pessoa jurídica. Assim, como no caso houve, além da mera ciência ou tolerância, a imediata atuação de diretora da **TELEMIKRO**, a CPAR sugeriu o percentual de 2%.

3.21. Em análise ao Relatório Final da CPAR identificou-se que o documento foi assinado em 20/4/2021 e no item 106 (relativo à Pena) apontou que foi utilizado como referenciais técnico para realização do referido cálculo da agravante, o “Manual Prático CGU de Cálculo de Multa”. Em verificação no link da CGU foi identificada a versão disponível e em vigor à época, do ano de 2020 (link [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44492/8/Manual\\_Calculo\\_de\\_Multa\\_2020.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44492/8/Manual_Calculo_de_Multa_2020.pdf)).

3.22. No referido Manual está assim definido, quanto a essa agravante (item “2.3.2. Parâmetros previstos no art. 17 do Decreto nº 8.420/2015 e que elevam o percentual da multa a ser proposta”, pág. 13-15)

Critérios de soma de percentual da multa (art. 17 do Decreto nº 8.420/2015)	
Continuidade dos atos lesivos	0% ou de 1,0 a 2,5%
Ciência do corpo diretivo da pessoa jurídica – PJ	0% ou de 1,0 a 2,5%
Interrupção de serviço ou obra	0% ou de 1,0 a 4,0%
Situação econômica da PJ – Índices de liquidez e de solvência	0% ou 1,0%
Reincidência	0% ou 5%
Valor do contrato	0% ou de 1,0 a 5%
<b>Percentual total dos parâmetros de soma</b>	<b>De 0 a 20%</b>

3.23. Em relação à definição de como se caracterizam os diversos níveis de comando dentro de uma pessoa jurídica, o mesmo Manual trouxe as seguintes definições:

*"Este Manual propõe a adoção de parâmetros para a dosimetria do critério trazido pelo inciso II, do art. 17, do Decreto nº 8.420/2015 que levam em consideração a seguinte conceituação:*

*a) Conselho de Administração: órgão de deliberação colegiada que, conforme disposição estatutária, exerce a administração da pessoa jurídica;*

*b) Diretoria: conjunto de dirigentes da pessoa jurídica que exercem sua administração executiva, sob a fiscalização do Conselho de Administração, quando este existir;"*

3.24. Dessa maneira, a aplicação de agravante de 2% aplicado pela CPAR está dentro dos parâmetros institucionais estabelecidos tanto nos comandos legais e infralegais quanto nos referenciais técnicos disponíveis à época.

3.25. No mesmo sentido corre o entendimento de outra documentação técnica elaborada pela CGU, qual seja o "Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção" (versão de setembro de 2020), elaborado com base no Decreto nº 8.420/2015, que, de acordo com a Tabela 2 (pág. 43) informa que, em caso de ciência e/ou participação de pessoa que ocupe "função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos administradores" deve ser aplicado percentual de 2% no inciso II do art. 17 do Decreto, conforme se reproduz:

TABELA 2 - INCISO II DO ART. 17 DO DECRETO Nº. 8.420/15

ANÁLISE SUGERIDA – CRITÉRIO DA "TOLERÂNCIA OU CIÊNCIA DO CORPO DIRETIVO OU GERENCIAL DA PESSOA JURÍDICA"	
Ausência de conhecimento do ilícito pelo corpo diretivo e gerencial do ente privado.	0%
Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior aos dirigentes ou funcionários descritos no nível acima.	1,0%
Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior aos dirigentes ou funcionários descritos no nível acima.	1,5%
Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior aos administradores da pessoa jurídica.	2,0%
Tolerância ou ciência dos sócios ou administradores da pessoa jurídica (ex.: membros do Conselho de Administração ou da Diretoria).	2,5%

(Fonte: "Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção" - disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46569>)

3.26. Percebe-se que o membro da **diretoria** da pessoa jurídica se encaixa, portanto, nessa categoria, conforme entendimento manifesto pela Comissão e que está de acordo com ambos documentos técnicos à época disponíveis.

3.27. Assim, a alegação de excesso na aplicação da multa se mostra improcedente.

#### **Tese IV: necessidade da presença de interesse ou benefício da pessoa jurídica a ser responsabilizada**

3.28. A Defesa, ao mencionar o art. 2º da Lei Anticorrupção, aduz que, no âmbito da mencionada Lei, é necessário que se comprove o "interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica a ser responsabilizada" (SEI 2752123, p. 17).

3.29. O art. 2º da Lei nº 12.846/2013 define que:

"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."

3.30. É importante acrescentar que o *caput* do art. 1º da Lei Anticorrupção traz o critério geral de responsabilização objetiva, administrativa e civil, da pessoa jurídica pelos atos praticados contra a administração pública.

3.31. A respeito da questão, merece destaque o ensinamento de Carlos Maximiliano a respeito do método sistemático de interpretação:

"[...] consiste em comparar o dispositivo sujeito à exegese, com outros do mesmo repositório ou de Leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto [...]"

[...]

Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram, verifica-se o nexos entre a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtém esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado. Com esse trabalho de síntese é mais bem-compreendido." (MAXIMILIANO, Carlos. "Hermenêutica e Aplicação do Direito". 20ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2011. p. 104.)

3.32. Dessa forma, interpretando-se sistematicamente o previsto no *caput* no art. 1º e no do art. 2º, se observa que, apenas no caso de atos praticados por pessoas estranhas à pessoa jurídica é necessário que esses atos tenham sido praticados em seu interesse ou benefício. Nos demais casos, quando o ato é praticado diretamente por representante da pessoa jurídica, basta estarem presentes os requisitos de conduta (comissiva ou omissiva), dano (ainda que exclusivamente jurídico) e nexos de causalidade.

3.33. Na situação, se observa a presença da conduta (apresentação de proposta), dano (violação à integridade do procedimento licitatório) e nexos causal (a apresentação da proposta irregular gerou o dano como consequência).

3.34. O Relatório Final da CPAR, a esse respeito, registrou (SEI 1917864, p. 5):

**"49. Conforme o texto do artigo 2º citado pela defesa os atos lesivos podem ser praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.**

**50. Isto é, ainda que visem ao benefício de terceiros, os atos lesivos previstos na LAC são imputáveis de forma objetiva a quem neles incidiu.**

51. E é o que ocorreu no caso em tela. A Telemikro apresentou proposta de preços forjada e de



mera cobertura, em benefício da empresa B2T e, indiretamente, da empresa Microstrategy.

52. Ainda que não se tenha beneficiado diretamente da contratação da B2T junto ao Ministério do Trabalho, a Telemikro contribuiu para o prosseguimento do certame, conferindo-lhe aparência de competitividade e licitude, além do que, contribuiu para a frustração do caráter competitivo da licitação e para seu direcionamento à B2T, mesmo não tendo participado diretamente do Pregão.

53. Conforme já consignado, ao apresentar sua proposta com preços fictícios, a Telemikro contribuiu para a elevação arbitrária dos preços da licitação, causando sobrepreços e superfaturamentos nos contratos que viriam a ser firmados.

54. 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, quais sejam: subvencionar a prática de atos ilícitos por terceiros, fraudar o caráter competitivo de procedimentos licitatórios (ainda que em sua fase interna), fraudar a licitação (contribuindo para a elevação arbitrária de preços), e, atuar de modo inidôneo."

3.35. Destarte, não merece reparo o entendimento da CPAR, devendo-se refutar a Tese IV.

### **Tese V: falha na aplicação da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória**

3.36. Por fim, a **TELEMIKRO** pretende que seja afastada a pena de publicação extraordinária da decisão condenatória e sustenta que (SEI 2752123, p. 10):

"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."

3.37. A propósito da questão, a CPAR registrou (SEI 1917864, p. 12):

"116. A 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.

117. 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.

118. Portanto, a pessoa jurídica Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica Ltda. deve promover a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, 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."

3.38. A gravidade da situação posta recomenda a aplicação das três penalidades recomendadas, sendo que cada uma delas tem um repercussão e dosimetria próprias.

3.39. De fato, considerando o vultoso valor do objeto contratual e a aplicação da sanção de impedimento, se mostra adequada a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, notadamente diante do reforço que a maior publicidade das circunstâncias da condenação trazem às funções da pena de prevenção geral positiva e negativa.

3.40. Diante do exposto, não há razão para conclusão diversa da alcançada pela CPAR no Relatório Final a respeito do ponto em questão.

3.41. Em vista do exposto, não há nenhuma questão jurídica, preliminar ou de mérito, nem

qualquer fato, que possa justificar a reconsideração da Decisão nº 85/2023 (SEI 2723211).

#### 4. CONCLUSÃO

4.1. Por todo o acima exposto, propõe-se o conhecimento do Pedido de Reconsideração formulado pela pessoa jurídica **TELEMIKRO TELECOMUNICAÇÕES INFORMÁTICA E MICROELETRÔNICA LTDA** (CNPJ nº 24.904.526/0001-64) e, no mérito, por seu **indeferimento**.

4.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO LOURENCO ROCHA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 11/09/2023, às 13:13, 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 2923169 e o código CRC F7295830



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CGIST-ACESSO RESTRITO

1. Estou de acordo com a Nota Técnica N° 2731/2023 (SEI 2923169), que, em síntese, concluiu pela regularidade do presente Processo Administrativo de Responsabilização, com o registro de que os argumentos invocados pela defesa em Pedido de Reconsideração (2752123) não foram suficientes para afastar as respectivas responsabilidades indicadas pela Comissão processante.

3. Submeto, assim, à apreciação do Sr. Diretor de Responsabilização de Entes Privados, a proposta de encaminhamento dos autos à consideração do Sr. Secretário de Integridade Privada e subsequente envio à CONJUR, acompanhada da Minuta de Julgamento (2947740), que contém, além de proposta de Decisão, sugestão dos termos para a publicação extraordinária pela pessoa jurídica.



Documento assinado eletronicamente por **MICHELE COSTA ANDRADE**, **Coordenadora-Geral de Investigação e Suborno Transnacional**, em 26/09/2023, às 19:05, 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 2947766 e o código CRC 2A4D4B1E

**Referência:** Processo nº 00190.106563/2020-72

SEI nº 2947766



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DIREP

1. No uso das atribuições constantes do art. 54, IV do Regimento Interno da CGU (Anexo I da Portaria Normativa CGU nº 38/2022), acolho os fundamentos constantes da Nota Técnica nº 2731/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2923169), aprovada pelo Despacho CGIST precedente (2947766).
2. Com efeito, a referida manifestação analisou integralmente as alegações da defesa trazidas em sede de pedido de reconsideração, tendo apresentado os argumentos de fato e de direito que justificam a manutenção integral da Decisão condenatória proferida no presente PAR.
3. Assim, o processo está apto para avaliação da autoridade julgadora competente (Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União), após a necessária manifestação da Consultoria Jurídica deste órgão.
4. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior do Sr. Secretário de Integridade Privada, com proposta de que o feito seja submetido à CONJUR/CGU.



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE BARBOSA BRANDT, Diretor de Responsabilização de Entes Privados**, em 27/09/2023, às 10:45, 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 2966471 e o código CRC 688B15B8

Referência: Processo nº 00190.106563/2020-72

SEI nº 2966471



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO SIPRI

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 **MARCELO PONTES VIANNA**, **Secretário de Integridade Privada**, em 27/09/2023, às 15:53, 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 2966479 e o código CRC 9CB687A9

**Referência:** Processo nº 00190.106563/2020-72

SEI nº 2966479