



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

PARECER n. 00371/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106563/2020-72

INTERESSADOS: TELEMIKRO TELECOMUNICACOES INFORMATICA E MICROELETRONICA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO. TELEMIKRO TELECOMUNICAÇÕES INFORMÁTICA E MICROELETRÔNICA LTDA, CNPJ 24.904.526/0001-64 REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL. PENALIDADE: MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONATÓRIA E IMPEDIMENTO PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A UNIÃO (LEI Nº 10.520/2002 - LEI Nº 12.846/2013) PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DE DECISÃO DA AUTORIDADE JULGADORA. CONHECIMENTO E INDEFERIMENTO.

Por todo o exposto na fundamentação deste Parecer, recomenda-se o conhecimento do pedido de reconsideração apresentado pela pessoa jurídica Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica LTDA, CNPJ 24.904.526/0001-64 da decisão da autoridade julgadora e, no mérito, pelo seu indeferimento, mantendo-se a penalidade de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionatória e impedimento para licitar ou contratar com a União aplicadas pelo Senhor Ministro de Estado da CGU no âmbito do PAR nº 00190.106563/2020-72.

Senhor Consultor Jurídico,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração apresentado pela TELEMIKRO TELECOMUNICAÇÕES INFORMÁTICA E MICROELETRÔNICA LTDA., CNPJ 24.904.526/0001-64, com objetivo de obter reforma da decisão proferida pelo Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União (CGU) nº 85/2023, publicada no DOU em 20/3/2023 (SEI 2723211), que lhe aplicou a penalidade de multa no valor de R\$ 58.190,05 (cinquenta e oito mil cento e noventa reais e cinco centavos), nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, a penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013 e a penalidade de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 3 (três) anos, em razão da subvenção da prática de atos ilícitos, fraude, mediante ajuste, a competitividade de procedimento licitatório público, além da fraude em licitação pública, contribuiu para a elevação arbitrária de preços, frustrou os objetivos da licitação e atuou de modo inidôneo.

2. Fundamentou a decisão da autoridade competente o Parecer nº 00045/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00043/2023/CONJURCGU/CGU/AGU (SEI 2723190).

3. Inconformada com a penalidade imposta, a empresa condenada, resumidamente, argumentou pela sua ausência de responsabilidade em relação aos atos ilícitos, excesso de dosimetria da pena no que se referiu ao impedimento para licitar, bem como na pena de multa, e falha na aplicação da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória. Por fim, suscitou questionamentos sobre a necessidade da presença de interesse ou benefício da pessoa jurídica a ser responsabilizada.

4. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.a - CONHECIMENTO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DE DECISÃO DA AUTORIDADE JULGADORA

5. Vale registrar que este Parecer seguirá os trilhos do recurso administrativo da Lei nº 12.846/2013 em combinação com o Decreto nº 11.129/2022.

6. Conforme dispõe o artigo 15, *caput* do Decreto nº 11.129/2022, o pedido de reconsideração é cabível nos seguintes termos:

Art. 15. Da decisão administrativa sancionadora cabe **pedido de reconsideração** com efeito suspensivo, **no prazo de dez dias**, contado da data de publicação da decisão.

7. Assim, tendo em vista que a decisão foi publicada no DOU 20/3/2023 (SEI 2723211) e o pedido de reconsideração foi recebido na CGU em 30/3/2023 (SEI 2752123), deve ser considerado tempestivo.

II.b - MÉRITO

8. Inconformada com a penalidade imposta, a empresa condenada, resumidamente, argumentou pela ausência de responsabilidade em relação aos atos ilícitos; excesso de dosimetria da pena no que se referiu ao impedimento para licita e também

em relação à pena de multa; alega também suposta falha na aplicação da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória. Por fim, suscitou dúvida sobre a necessidade da presença de interesse ou benefício da pessoa jurídica a ser responsabilizada.

I.

9. A primeira argumentação trazida pela defesa no mérito refere-se a consideração de informações incorretas a respeito da dinâmica dos fatos ilícitos na sua condenação.

10. A defesa, mencionando o Termo de Indiciação, alega 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."

11. Sucede que a CPAR, em sua análise, confirmou que as informações eram inúteis para demonstrar cooperação ilícita entre a Telemikro e a B2T. Vejamos: "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."

12. Assim, ao contrário do afirmado pela recorrente, **não houve a utilização de tais informações para fundamentar a conduta ilícita da empresa**. Inclusive, pontuou a CPAR, acatando a tese de defesa apresentada naquele momento que: "Assim, o apontamento do parágrafo 38 da peça de indicição **fica desconsiderado e resta acatada a tese defensiva**". (grifo nosso).

13. Noutro giro, a defesa alega a ausência de dolo no ato praticado pela Empresa, isto porque, supostamente, a administração executiva da Empresa não tinha conhecimento dos fatos. Alegou também que, o ato praticado foi isolado e, devido ao lapso temporal de sete anos, a punição elevada não se justifica.

14. Compulsando os autos de PAR, verifica-se que no depoimento policial de Cláudio Salomão e Graciela Lopes, diretora comercial da Empresa, ambos reconheceram suas condutas de manejo da proposta, solicitação e encaminhamento ao Ministério do Trabalho em nome da Telemikro. Aduziu a CPAR,

35. No depoimento de **Cláudio Salomão** perante a autoridade policial (SEI 1830570) 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.**

(...)

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.

40. Resta evidente, portanto, a fraude cometida na fase interna do procedimento licitatório, que, conforme já narrado no Termo de Indiciação, 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 independe de comprovação de culpa ou dolo.**

15. No que tange, portanto, a este alegado desconhecimento da administração superior da pessoa jurídica, tópico enfrentado pela CPAR, frisa-se que a Lei nº 12.846/2013 estabelece que a pessoa jurídica responderá objetivamente, independente de culpa ou dolo, pela prática dos atos ilícitos nela previstos. E ademais, no caso, **está claro o conhecimento da Diretora comercial. Assim, evidente a incidência da agravante pela tolerância de membros da diretoria.**

II.

16. A empresa se bate quanto ao tempo que foi condenada a ficar impedida de licitar com a Administração Pública. Alega desproporcionalidade na aplicação da pena, entendendo que a pena foi dosada de forma exacerbada. Procede a comparação da pena aplicada e a Norma Operacional DIRAD nº 02/2014 do Ministério do Planejamento, seguindo na porfia argumentativa de que não houve conhecimento da administração superior, evidenciando a desproporção das penalidades aplicadas.

17. É de se concordar que existe falta de limite para aplicação do lapso de impedimento na Lei nº 10.520/2002. Inobstante, a discricionariedade que recai sobre a Administração Pública, sendo fundamentada, torna-se cristalinamente executória, como ocorreu nos autos. Disse a CPAR,

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.**

124. (...) 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.

18. Cabe lembrar que a CPAR ainda considerou uma atenuante frente a conduta reprovável e ilícita da Empresa, tendo em conta a limitação do ato na fase prévia do processo licitatório. Portanto, não há que se falar em desproporcionalidade da pena de impedimento para licitar devido a sua fundamentação técnica e legal.

19. Ademais, como já enfrentado em tópico anterior, a Lei 12.846/2013 determina responsabilidade objetiva da Empresa. E mesmo que não houvesse tal previsão, o manejo do ato está exaustivamente provado pelo depoimento de Graciela Lopes, **diretora** comercial da Empresa, portanto, de conhecimento da diretoria da Telemikro.

III.

20. Em marcha, a defesa alega que houve excesso na dosimetria da pena de multa, o que deve ser afastado de plano.

21. Em relação a dosimetria da pena de multa, utiliza-se como fundamento a Lei nº 12.846/2013. Nessa legislação é possível verificar que a multa pode variar entre 0,1% e 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo.

22. Examinando o Relatório Final da CPAR, a porcentagem de pena aplicada à empresa foi fixada em 2% do seu faturamento. Isso em razão do 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.

23. Assim, considerou-se para majorar o percentual que, a Diretoria é conjunto de dirigentes da pessoa jurídica que exercem sua administração executiva, sob a fiscalização do Conselho de Administração, quando este existir, conforme o Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

24. Por isso, Graciela Montero Cunha Lopes, então Diretora Comercial da TELEMİKRO, era membro da diretoria da pessoa jurídica, preenchendo essa categoria de Diretoria, conforme fundamentação exarada pela Comissão deste PAR.

IV.

25. Acerca do argumento da defesa trazendo necessidade da existência de interesse ou benefício da pessoa jurídica a ser responsabilizada, é importante mencionar que o art. 2º da Lei 12.846/2013 prevê *interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica a ser responsabilizada*.

26. Em interpretação conjunta, o 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.

27. Ocorre que os dispositivos legais devem ser interpretados de forma conjunta. Assim, a CPAR entendeu que o caso se assemelha perfeitamente com o art. 2º da Lei 12.846/2013,

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.**

28. Ora, houve apresentação da proposta, a violação da integridade do procedimento licitatório e a apresentação da proposta irregular que gerou o dano. Portanto, o argumento de defesa deve ser derrubado.

V.

29. Por fim, a tese de falha na aplicação da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória da defesa é o

último argumento que, também, não deve prosperar. A defesa alega que a publicação extraordinária não possui justificativa adequada.

30. A CPAR fundamentou todas as penas, inclusive, a de publicação extraordinária de tal maneira:

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.

31. Diante disso, o argumento defensivo não é capaz de minorar a fundamentação da CPAR frente a gravidade da situação. Ainda mais, quando cada penalidade detém uma função e dosimetria própria.

32. Destaca-se que o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC apresenta sugestão de escalonamento do prazo pelo qual o ente privado deverá cumprir a sanção em tela. Para a alíquota que incide sobre a base de cálculo no valor igual ou menor que 2,0%, como ocorreu, o Manual citado define o prazo mínimo de 30 dias para a publicação de decisão condenatória, tal como corretamente sugerido pela CPAR.

33. Ante o exposto, é acertada a decisão de aplicação da penalidade de multa, da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionatória e de impedimento para licitar ou contratar com a União, haja vista presentes os requisitos dos princípios da proporcionalidade, da legalidade e adequação.

34. Em suma, os argumentos apresentados pela defesa foram enfrentados e fundamentados pela CPAR, inclusive, vale salientar que o presente PAR foi analisado pelo PARECER n. 00045/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, servindo de fundamento para a decisão da autoridade competente. O parecer, apesar de opinativo, igualmente enfrentou e fundamentou todas os tópicos elencados pela defesa que aqui se repetiram.

III - CONCLUSÃO

35. Por todo o exposto na fundamentação deste Parecer, recomenda-se o conhecimento do pedido de reconsideração apresentado pela pessoa jurídica Telemikro Telecomunicações Informática e Microeletrônica LTDA, CNPJ 24.904.526/0001-64, da decisão da autoridade julgadora e, no mérito, pelo seu indeferimento, mantendo-se a penalidade de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionatória e impedimento para licitar ou contratar com a União, nos termos e dosimetria aplicados pelo Senhor Ministro de Estado da CGU no âmbito do PAR nº 00190.106563/2020-72.

À consideração superior.

Brasília, 27 de outubro de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106563202072 e da chave de acesso 3b16a440



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1302402504 e chave de acesso 3b16a440 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-10-2023 13:02. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00317/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106563/2020-72

INTERESSADOS: TELEMIKRO TELECOMUNICACOES INFORMATICA E MICROELETRONICA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer nº. 00371/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

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

Brasília, 01 de novembro de 2023.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106563202072 e da chave de acesso 3b16a440



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1327523285 e chave de acesso 3b16a440 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-11-2023 15:39. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
