



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### RELATÓRIO FINAL

### AO CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pelo Corregedor-Geral da União por meio da Portaria CGU nº 2.996, de 28/12/2020, publicada no Diário Oficial da União nº 248, seção nº 2, página nº 40, de 29/12/2020, vem apresentar RELATÓRIO FINAL, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG, CNPJ nº 62.427.281/0001-10, de **sanção de multa, no valor de R\$ 94.936,28 (noventa e quatro mil, novecentos e trinta e seis reais e vinte e oito centavos)**, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, da **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora pelo prazo de 60 (sessenta) dias**, 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 04 (quatro) anos**, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, por participar de esquema montado objetivando interferir no processo de elaboração do Termo de Referência à contratação do serviço de impressão gráfica para as provas do ENADE de 2015, incorrendo na conduta prevista no art. 5º, inc. IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e Art. 7º da Lei nº 10.520/2002, bem assim por supostamente tolerar indevida ingerência, por parte de agentes públicos do INEP, na prestação de seus serviços àquela Autarquia, incorrendo na conduta prevista no Art. 5º, inc. II da Lei nº 12.846/2013, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

#### I - BREVE HISTÓRICO

2. Os fatos objeto de apuração no presente PAR, bem como as circunstâncias a eles conexas, foram delineados a partir de **Investigação Preliminar Sumária**, deflagrada com a finalidade de apurar as condutas das empresas RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58), subsidiária da empresa norte-americana RR Donnelley Holdings B.V., e Valid Soluções S.A (CNPJ 33.113.309/0001-47), relacionadas a serviços de impressão gráfica contratados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

3. No curso da referida investigação, foi produzida a Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC, de 14 de agosto de 2019 (SEI 1764792), que avaliou a execução contratual de serviços de impressão gráfica de exames/avaliações conduzidos pelo Inep e identificou ausência de detalhamento dos custos de segurança e sigilo nos serviços de impressão gráfica, ausência de acompanhamento sobre as atividades exercidas pelas consultorias que atuam junto à empresa contratada, conflito de interesses, ingerência na empresa contratada e favorecimento de empresa contratada em sucessivas prorrogações contratuais. Na ocasião, foram analisados os processos referentes aos Contratos nº 02/2016 (Banco Nacional de Itens – BNI), 10/2016 (Enem 2015) e 24/2015 (Enade), todos celebrados com a RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda.

4. A Nota Técnica nº 1625/2020/CGEBC - DIVISÃO 4/CGEBC/DS/SFC, de 06 de julho de 2020 (SEI 1765447), por seu turno, tratou da análise de arquivos resultantes de auditorias privadas realizadas na empresa RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (62.004.395/0001-58) entre 2015 e 2019. As informações analisadas são provenientes de arquivos obtidos de computadores e celulares de funcionários da RR Donnelley ou gerados a partir de denúncias, entrevistas e trabalhos de investigação realizados pela própria empresa ou por empresas privadas. Os arquivos foram disponibilizados pela empresa à *Securities and*

5. A Nota em questão reforçou os apontamentos da Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC, que versava sobre irregularidades na relação entre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a empresa RR Donnelley no âmbito da execução de serviços de impressão de exames e avaliações do Instituto.

6. Ressalte-se desde já que, desde a sua contratação emergencial em 2009, por dispensa de licitação, até a sua falência em 2019, a RR Donnelley tornou-se a única empresa a prestar serviços de impressão gráfica em condições de sigilo e segurança para os exames e avaliações realizados pelo Inep. A Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC apontou indícios de irregularidades que influenciaram a sistemática de seleção, contratação e execução dos serviços de modo a favorecer a referida empresa.

7. Por meio de exame nas informações consubstanciadas nos autos, verifica-se que há indícios da prática de atos lesivos praticados pela empresa investigada, os quais se materializaram mediante participação em esquema destinado a interferir no processo de elaboração do Termo de Referência à contratação do serviço de impressão gráfica para as provas do ENADE de 2015, bem como na tolerância de indevida ingerência, por parte de agentes públicos do INEP, na prestação de seus serviços àquela Autarquia.

## **II - INSTRUÇÃO**

8. O PAR foi instaurado em 29/12/2020 (SEI nº 1778624) e os trabalhos da comissão tiveram início em 19/01/2021 (SEI nº 1800581).

9. Em 08/04/2021, a Comissão Processante deliberou (SEI 1901280) pela juntada dos papéis de trabalho relativos à Nota Técnica 1416 (SEI nº 1901269, 1901271 e 1901276), Nota Técnica 1625 e Anexo (SEI 1901266) e Nota Técnica 459 e anexo (1901264), a fim de complementar a instrução do presente processo;

10. A Nota de Indiciação foi lavrada em 25/06/2021 (SEI 2002141).

11. Em 28/06/2021, foi publicada no DOU a Portaria nº 1469/2021, de lavra do Corregedor-Geral da União, a qual concedeu prorrogação de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão dos trabalhos da Comissão. (SEI 2004751)

12. Em 02/08/2021, a CPAR deliberou por juntar aos autos o processo nº 00190.105473/2021-45 (SEI nº 2047931), contendo informações enviadas pela RFB e pelo Inep. (SEI 2047936)

13. Em 03/08/2021, a CPAR concedeu prazo adicional de 60 (sessenta dias) para apresentação de defesa escrita (SEI 2050325), em atendimento ao pedido constante em petição apresentada pela defesa (SEI 2048544).

14. A defesa técnica, e respectiva documentação anexa, foi apresentada em 05/10/2021 (SEI 2130398).

15. Em 13/10/2021, esta CPAR deliberou por deferir o pedido de realização de oitivas formulado pela defesa (SEI 2137785), as quais ocorreram em 09/11/2021. (SEI nºs 2169515, 2169516, 2169519, 2169720, 2169758, 2169761, 2169791, 2170515, 2170521 e 2170548).

16. Finalmente, a defesa instada, nos termos do Art. 20, § 4º, I da IN CGU nº 13, de 08 de agosto de 2019, a manifestar-se sobre as novas provas juntadas aos autos, apresentou suas considerações em 19/11/2021 (SEI 2184431) e em 06/05/2022 (SEI 2364002).

### **III - INDICIAÇÃO**

17. A CPAR indiciou a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG** demonstrando que a mesma:

- Participou de esquema montado objetivando interferir no processo de elaboração do Termo de Referência à contratação do serviço de impressão gráfica para as provas do ENADE de 2015, incorrendo na conduta prevista no art. 5º, inc. IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e Art. 7º da Lei nº 10.520/2002;
- Tolerou indevida ingerência, por parte de agentes públicos do INEP, na prestação de seus serviços àquela Autarquia, incorrendo na conduta prevista no Art. 5º, inc. II da Lei nº 12.846/2013.

18. Passamos agora a analisar as teses defensivas da Acusada.

### **IV - DEFESA E ANÁLISE DA DEFESA**

#### **DA PEÇA DE DEFESA (SEI Nº 2130400)**

19. Nas fls. 01 a 03 é apresentada uma breve sinopse do processo. Nas fls. 03 a 05 a defesa traça um breve histórico sobre a ABTG, destacando seus principais serviços. Desta feita, somente analisaremos as ponderações a partir dos aspectos abordados a partir da fl. 05.

20. A defesa divide sua argumentação em dois eixos básicos, devidamente destacados na peça, a saber:

a) Acusação de elaboração de termo de referência por servidores públicos do INEP, em colaboração com representante da empresa RR DONNELLEY; e

b) Acusação de possível ingerência do INEP nos relatórios elaborados pela ABTG.

21. Iniciamos, desta feita, com a apreciação das razões trazidas à baila relativamente ao item “a” supra.

#### **Acusação de elaboração de termo de referência por servidores públicos do INEP, em colaboração com representante da empresa RR DONNELLEY**

**Argumento 1 (fl. 06):** Na fl. 06 da Peça de Defesa, alega a defendente acerca da impossibilidade de se admitir que a ABTG tenha de alguma forma concorrido, ainda que de forma culposa, para prática de tão grave fato a ela imputado, se todos os serviços para os quais referidas empresas foram contratadas, foram 100% (cem por cento) prestados.

Argumenta, ainda, que não houve qualquer prejuízo ao Erário causado pela Empresa investigada, tampouco por quaisquer daquelas indústrias gráficas que ganharam seus respectivos certamente licitatórios.

**Análise:** Tendo em vista as considerações apresentadas pela defendente impende, destacar que, embora não seja requisito para responsabilização da pessoa jurídica no caso sob apuração, a atuação da ABTG trouxe prejuízo ao Erário.

Conforme se verifica às fls 15 dos autos do Processo nº 23036.000917/2015-97 (SEI nº 1765257), referente ao pregão 12/2015 (ENADE), a ABTG elaborou proposta de termo de referência, sendo as inovações e melhorias compiladas no quadro “ENADE - Inovações e Melhorias no processo de produção e segurança” – fl. 56 dos autos. Dentre as medidas propostas, destacam-se as várias referências à necessidade de aderência normas ISO 27.001 e ABNT NBR 15.540/2013, que acabaram sendo inseridas no edital.

Nesse contexto, interessante observar a impugnação da empresa VERID Tecnologia em razão de tal certificação (SEI 1765358, fl. 391 dos autos):

No Brasil tal certificação pode ser emitido apenas por 2 (duas) entidades que possuem acreditação do INMETRO<sup>1</sup>, pois segundo o próprio acreditador são apenas a Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica \_ ABTG (em São Paulo), e a Rina Brasil Serviços Técnicos (em Belo Horizonte), credenciadas pelo INMETRO a proceder as auditorias de certificação. Logo, se há apenas dois organismos certificadores no país, evidentemente que o número de empresas certificadas é mínimo e não deve ultrapassar uma dúzia de empresas em todo país.

Indeferida a impugnação, a empresa não chegou a participar do pregão.

Observa-se, ainda, que a inclusão da certificação ABNT NBR 15540/2013, fez com que apenas duas, entre as oito participantes, tivessem chance de serem habilitadas – RR Donnelley e VALID, sendo que a VALID não chegou sequer a apresentar lance.

No Acórdão TCU n. 924/2019, a análise técnica descreve restrição à competitividade em uma série de certames conduzidos pelo INEP em razão da exigência de certificado, sempre em favor da RR Donnelley e/ou Valid. Acerca do pregão 12/2015, expõe:

*171. Também à semelhança do ENEM, o edital 12/2015, promovido pelo INEP para o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, exigiu a certificação ABNT NBR 15540/2013, e contou com oito participantes, dentre os quais somente duas atendiam à exigência, a saber, RR Donnelley e Valid Soluções, que teria ofertado apenas um lance além da proposta inicial, no início do certame, não chegando à fase aleatória.*

Pelo mesmo motivo, restrições à competitividade teriam ocorrido, segundo análise técnica constante no

referido Acórdão, nos pregões 06/2016 (ENEM), 1/2016 (BNI), 18/2013 (SAEB). Sobre o último, vale transcrever:

*172. O edital 18/2013, referente à avaliação do Sistema de Avaliações da Educação Básica – SAEB, exigia declaração de aderência à ABNT NBR 15540/2013 e teve a participação de sete concorrentes. Vencido pelo preço final de R\$ 39.000.000,00 pela empresa Singular, que seria desclassificada por participação de sua controladora, coligada ou subsidiária no certame, a adjudicação à RR Donnelley, única das atuais detentoras da NBR 15540/2013 a concorrer, ocorreria após negociação de preço para que não ultrapassasse o preço estimado em R\$ 63.879.766,81, tendo a contratada negociado o valor de R\$ 58.500.000,00, valor superior ao da proposta inicialmente vencedora em R\$ 19.500.000,00.*

Logo, é possível perceber que as sugestões apresentadas e endossadas pela ABTG de fato geraram prejuízo à Administração, uma vez que restringiram indevidamente a competitividade, implicando contratações com valores mais altos.

Além do prejuízo potencial, no caso do pregão 12/2015 foi possível quantificar o prejuízo mínimo decorrente da prorrogação contratual.

Nesse sentido, cabe recorrer às considerações consubstanciadas na Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC, de 14/08/2019 (SEI 1764792), a qual apresentou resultados sobre a avaliação da execução contratual de serviços de impressão gráfica de exames/avaliações, conduzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A referida NT demonstrou, para além de ausência no detalhamento dos custos dos serviços, o favorecimento da RR Donnelley Editora Gráfica Ltda na renovação do contrato nº 24/2015 (decorrente do edital 12/2015), de prestação de serviços gráficos para o Enade 2015. À época da 1ª renovação, a empresa Thomas Greg & Sons do Brasil (03.514.896/0001-15) apresentou cotação 5,4% abaixo do praticado pela RR Donnelley, mas o valor foi desconsiderado pelo Inep.

O descarte do referencial de preços, materializado na rejeição da proposta da Thomas Greg & Sons do Brasil, teve por base a proposta consubstanciada no processo em que tomou parte a pessoa jurídica sob apuração de responsabilidade.

Por oportuno, e para uma melhor evidência do que se pretende demonstrar, mister se faz trazer à discussão excertos da NT 1416 (pg. 29 e ss). Verifique:

***“No processo de renovação do Contrato nº 24/2015, de prestação de serviços gráficos para o Enade 2015, no valor de R\$ 12.151.999,95, a empresa contratada, RR Donnelley, respondeu positivamente ao INEP em uma consulta sobre o interesse na prorrogação de sua vigência por um período de doze meses, por meio de documento encaminhado pelo presidente, Marco Barro, em 27.06.2016. Acrescentou, ainda, que seria necessário um reajuste nos valores contratados.***

***Apesar de, no caso em questão, não ser regular a aprovação, entendimento corroborado pelo TCU no Acórdão nº 924/2019 – Plenário, uma eventual***

*prorrogação de contrato está sujeita à demonstração, dentre outros quesitos, da sua vantajosidade, de acordo com inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, o INEP efetuou pesquisa de mercado com oito fornecedores para comparação de valores, tendo recebido propostas de dois: a empresa Valid Soluções S/A (CNPJ 33.113.309/0001-47) cotou em R\$ 14.406.043,30 e a Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda (CNPJ 03.514.896/0001-15) cotou em R\$ 11.499.956,55.*

*Importante mencionar que a empresa Thomas Greg cotou por um valor 5,4% abaixo do praticado pela RR Donnelley, que cotou por R\$ 12.151.999,56, o valor foi desconsiderado pela Coordenadora-Geral de Planejamento das Avaliações, a Sra. Margareth das Graças Reis Dantas, em seu despacho de 15.08.2016 sob o argumento de que a proposta da RR Donnelley estava 'bem aquém da proposta no ano de 2015 as fls nº 187 a 189) que foi do valor de 15.127.885,20 (quinze milhões, cento e vinte e sete mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), o que nos leva acreditar que houve uma redução significativa nos valores cotados e não um aumento como é de costume baseado na inflação'. Dessa forma, o INEP considerou como demonstrada a vantajosidade da prorrogação do contrato com a RR Donnelley.*

*Em agravo, nota-se que o valor apresentado não foi comparado com uma planilha de custos de referência do INEP, mesmo porque o Instituto não tem um valor de referência para os custos unitários envolvidos nos processos de contratação de serviços gráficos, conforme apontado em item específico desta Nota. Além disso, destaca-se que na pesquisa de mercado, realizada pelo INEP em 2015, que precedeu a realização do procedimento licitatório para o ENADE 2015, a própria RR Donnelley havia apresentado um valor de R\$ 13.307.565,16, ou seja, acima do posteriormente contratado. Acrescenta-se a isso o fato de a RR Donnelley já ter se manifestado a respeito do interesse de promover o reajuste dos valores contratados, que foi efetivado em novembro de 2016, após a prorrogação indevida, por uma taxa de 7,338% e elevou o valor do contrato para R\$ 13.043.749,30.*

*Outrossim, caso o INEP tivesse adotado a opção legal de realizar nova licitação, por não se tratar de serviços continuados e pela clara ausência de vantajosidade na prorrogação contratual com a RR Donnelley, a Administração poderia obter preços contratados ainda mais baixos, por submeter a disputa empresas que, quando da cotação de preços, já apresentaram valores mais baixos que a RR Donnelley.*

*Assim, além de optar pela prorrogação indevida do contrato, por não se caracterizar como serviços continuados, o INEP proporcionou favorecimento à empresa RR Donnelley, com prorrogação do contrato a valores superiores aos parâmetros de mercado ao, injustificadamente, não adotar como critério de vantajosidade o menor preço ofertado, que refletiria os valores de mercado e justificaria a decisão da Administração de prorrogar o contrato em vez de realizar novo certame licitatório. Além disso, possibilitou, logo em sequência, a realização de aditivo desse contrato (03 meses após a assinatura), aumentando o valor já superior contratado, consubstanciando em prejuízo de R\$ 1.543.792,80 (diferença entre o valor reajustado e o valor da proposta desconsiderada pelo*

**INEP).**

O despacho da Coordenadora-Geral de Planejamento das Avaliações, a Sra. Margareth das Graças Reis Dantas, datado de 15.08.2016, faz cair por terra a argumentação levantada pela defendente de que a cotação de preços levada a cabo em 2015 em nada interferira na injustificável renovação de contrato com a RR Donnelley.

O único argumento apresentado, na ocasião, foi o preço ofertado de **R\$ 15.127.885,20 (quinze milhões, cento e vinte e sete mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), apresentado na referida cotação.**

**Repise-se que a ação administrativa em questão desconsiderou, sem nenhum fundamento minimamente justificável, a proposta apresentada pela Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda (CNPJ 03.514.896/0001-15) no valor de R\$ 11.499.956,55. Ao invés, efetivou, em novembro de 2016, a prorrogação do contrato com a RR Donnelley no valor de R\$ 13.043.749,30, gerando um prejuízo para o INEP de R\$ 1.543.792,80 (diferença entre o valor reajustado e o valor da proposta desconsiderada pelo INEP).**

O despacho da Coordenadora-Geral de Planejamento das Avaliações, a Sra. Margareth das Graças Reis Dantas, datado de 15.08.2016, faz cair por terra a argumentação levantada pela defendente de que a cotação de preços levada a cabo em 2015 em nada interferira na injustificável renovação de contrato com a RR Donnelley.

O único argumento apresentado, na ocasião, foi o preço ofertado de **R\$ 15.127.885,20 (quinze milhões, cento e vinte e sete mil, oitocentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), apresentado na referida cotação.**

**Repise-se que a ação administrativa em questão desconsiderou, sem nenhum fundamento minimamente justificável, a proposta apresentada pela Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda (CNPJ 03.514.896/0001-15) no valor de R\$ 11.499.956,55. Ao invés, efetivou, em novembro de 2016, a prorrogação do contrato com a RR Donnelley no valor de R\$ 13.043.749,30, gerando um prejuízo para o INEP de R\$ 1.543.792,80 (diferença entre o valor reajustado e o valor da proposta desconsiderada pelo INEP).**

Ademais, a tipificação infracional prevista na alínea “d”, IV, Art 5º da LAC não exige, para sua configuração, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, mormente aquele consubstanciado em vantagens/benefícios aos agentes infratores, uma vez que os bens jurídicos tutelados são, mormente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública.

Destarte, em tese, a comprovação da existência de tratativas ou combinações para previamente destinar o vencedor do certame (Art. 5º, IV, “d”) já seria suficiente para configuração do ato lesivo em comento.

Pensamento diverso levaria à interpretação *ad absurdum* de que a tipificação prevista no art. 5º, IV, “a” só alcançaria aquele licitante que se sagrou vitorioso no certame, ainda que o ajuste ou combinação tenha contado com a participação dos demais participantes da licitação. Ora, naturalmente que não é esse o

propósito da norma, senão assegurar uma adequada repressão à reprovável conduta de arranjos entre os licitantes.

Na realidade, por amparo jurisprudencial, o mesmo entendimento se aplica inclusive para o próprio crime previsto pelo art. 90, da Lei nº 8.666/93 (ainda vigente à época dos fatos), o qual possui conduta assemelhada à do art. 5º, IV, “d” da LAC, ao tipificar o crime de fraude à licitação.

*Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.*

(Vale destacar que o referido dispositivo foi revogado com a edição da Lei nº 14.133/2021 que, em substituição, fez incluir o art. 337-F no Código Penal, sem alteração significativa de conteúdo:

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.)

Verifica-se, por pertinente, que diferentemente do previsto no art. 90 acima referido, a LAC não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem.

Some-se ao entendimento jurisprudencial acima exposto, a Súmula nº 645 do STJ, a qual estabelece que “o crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção da vantagem”.

Como já referido, o próprio STF assentou que os delitos de frustrar ou fraudar a licitação, cuja consumação se dá por meio de mero ajuste, combinação ou outro expediente, é formal, de modo que a consumação independe de resultado material. Assim, defende-se que o mesmo entendimento deve ser aplicado para o ato lesivo previsto pela LAC. Confira-se, a esse respeito, o entendimento exarado pela Suprema Corte:

*Ementa: PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ART. 90 DA LEI 8.666/1993. FORMAÇÃO DE QUADILHA. ART. 288 DO CÓDIGO PENAL. INÉPCIA DA INICIAL. FALTA DE INDICAÇÃO INDIVIDUALIZADA DAS CONDUTAS DELITIVAS. NÃO OCORRÊNCIA. FRAUDE À LICITAÇÃO. CRIME FORMAL. INVIABILIDADE DE ANÁLISE DE FATOS E PROVAS NA VIA DO HABEAS CORPUS. PRECEDENTES. ORDEM DENEGADA. 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que a extinção da ação penal, de forma prematura, pela via do habeas corpus, somente se dá em hipóteses excepcionais, nas quais seja patente (a) a atipicidade da conduta; (b) a ausência de indícios mínimos de autoria e materialidade delitivas; ou (c) a presença de alguma causa extintiva da punibilidade. 2. A inicial acusatória narrou de forma individualizada e objetiva as condutas atribuídas ao paciente, adequando-as, em tese, aos tipos descritos na peça acusatória. 3. **O Plenário desta Corte já decidiu que o delito previsto no art. 90 da Lei 8.666/1993 é formal, cuja consumação dá-se mediante o mero ajuste, combinação ou adoção de qualquer outro***

*expediente com o fim de fraudar ou frustrar o caráter competitivo da licitação, com o intuito de obter vantagem, para si ou para outrem,* decorrente da adjudicação do seu objeto, de modo que a consumação do delito independe da homologação do procedimento licitatório. 4. Não há como avançar nas alegações postas na impetração acerca da ausência de indícios de autoria, questão que demandaria o revolvimento de fatos e provas, o que é inviável em sede de habeas corpus. Como se sabe, cabe às instâncias ordinárias proceder ao exame dos elementos probatórios colhidos sob o crivo do contraditório e conferirem a definição jurídica adequada para os fatos que restaram devidamente comprovados. Não convém, portanto, antecipar-se ao pronunciamento das instâncias ordinárias, sob pena de distorção do modelo constitucional de competências. 5. Ordem denegada.(grifamos)

(STF - HC: 116680 DF, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 18/12/2013, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-030 DIVULG 12-02-2014 PUBLIC 13-02-2014)

Por todo o exposto, entendemos como improcedente a tese defensiva trazida à baila pela Empresa Investigada.

**Argumento 2 (fls. 6 a 25):** No que respeita à relação da ABTG com o Sr. Fernando Bebiano, em especial no concernente à elaboração do Termo de Referência do Enade/2015, a defendente apresenta, em síntese, as seguintes considerações:

- “a única informação que dispunha a ABTG é que aquele senhor havia se desligado de seu vínculo empregatício com a empresa RR Donnelley e, portanto, ao que tudo se apresentava não existia qualquer impedimento legal ou ainda de natureza ética para que a associação ora defendida, lhe contratasse como prestador de serviços para auxiliá-la com excelência no assessoramento do INEP”; (fl. 06)

- “O INEP e o Sr. Fernando Bebiano, ou, qualquer outra pessoa vinculada àquela autarquia ou a qualquer indústria gráfica jamais promoveram qualquer ingerência na ABTG que sempre pautou seus trabalhos prestados para o governo brasileiro nos princípios da transparência, independência, moralidade e legalidade, frise-se, de forma absolutamente autônoma!” (fl. 07)

- o “Termo de Referência” a que se refere Vossa Excelência, é precedido sempre de audiências públicas a cargo do INEP e não da ABTG, apenas aquela autarquia pode alterá-lo, ademais, a responsabilidade pela confecção e elaboração do mesmo é de exclusiva autonomia do INEP (...)o TR – Termo de Referência, jamais excluiu qualquer concorrente do processo licitatório’ (fl. 07)

- “a ABTG que foi contratada para assessorar o INEP na elaboração do processo licitatório, conforme se extrai da farta documentação anexada à presente defesa, não tendo jamais sido contratada para elaborar o tal termo de referência!.” (fl. 09)

- “era absolutamente desconhecido pela associação ora defendida, qualquer interlocução entre o Sr. Fernando Bebiano e o Sr. Amilton Garrau, ademais, a leitura dos apontamentos acima nada mais revela, senão, a preocupação do consultor de segurança da ABTG em dar maior segurança ainda ao processo licitatório que aliás, até os dias atuais se arrima na ISO 27.001!” (fl. 22)

- “as interlocuções entre o Sr. Fernando Belbiano e o Sr. Amilton Garrau, smj, nada revelam que pudesse induzir à conclusão consignada no parágrafo “31” de que esse último possuísse a capacidade de interferir no trabalho a ser apresentado pela ABTG e, por consequência no conteúdo do Termo antes que fosse publicado, ademais, ainda que se admitisse a tese acusatória, não há qualquer comprovação nos autos de que a ABTG tivesse qualquer ciência de que havia interlocução entre o Sr. Fernando Bebiano e o Sr. Amilton Garrau.” (fl. 23)

- “a ABTG jamais soube que o Sr. Fernando Bebiano, tivesse qualquer relação jurídica com as empresas “RR Donnelley” e “Valid S/A” no curso dos processos licitatórios administrados pelo INEP, sendo completamente desconhecido dessa associação ora defendida que aquele consultor de segurança, frise-

*se, autônomo, prestasse qualquer serviço àquelas empresas. Assim, ausente ao caso em comento qualquer dolo por parte da associação indiciada que pudesse induzir ao entendimento de que a mesma se enquadraria no tipo previsto no artigo 5º, V, “d” da lei 1.846/2013.” (fl. 23)*

**Análise:** Para que se enfrente adequadamente os argumentos trazidos à baila pela defendente, impõe-se, de início, examinarmos a conduta do interlocutor do representante da ABTG, o Sr. Amilton Garrau, no tocante aos atos administrativos relativos ao certame licitatório do ENADE 2015, a fim de que contextualizemos com precisão a relevância do contato do mesmo com o Sr. Fernando Bebiano.

Nesse sentido, cumpre apontar as provas da participação ativa de Amilton Garrau (representante da gráfica RR Donnelley, então ocupante do cargo de Vice-Presidente de Operações - Brasil da empresa) na elaboração do termo de referência destinado à contratação do serviço de impressão gráfica para as provas do ENADE de 2015. Os fatos constam do Anexo da Nota Técnica nº 1625/2020/CGEBC – DIVISÃO 4/CGEBC/DS/SFC (SEI nº 1765460).

A participação em questão ficou claramente evidenciada por meio da leitura das mensagens trocadas por Amilton Garrau com servidores do INEP.

Referidos diálogos foram extraídos do telefone celular corporativo de Garrau, retido pela RR Donnelley para fins de apuração interna, em razão de denúncias de irregularidades (cópia da planilha contendo tais diálogos encontra-se no referido Anexo à NT nº 1625/2020, SEI nº 1765460).

Ressalte-se, por oportuno, que **o texto do novo termo de referência** para a contratação da empresa especializada em serviços de impressão gráfica em condições de segurança e sigilo, para as provas do ENADE, foi discutido internamente pelo INEP no período de junho e julho de 2015, justamente o período das conversas entre Garrau e os agentes públicos.

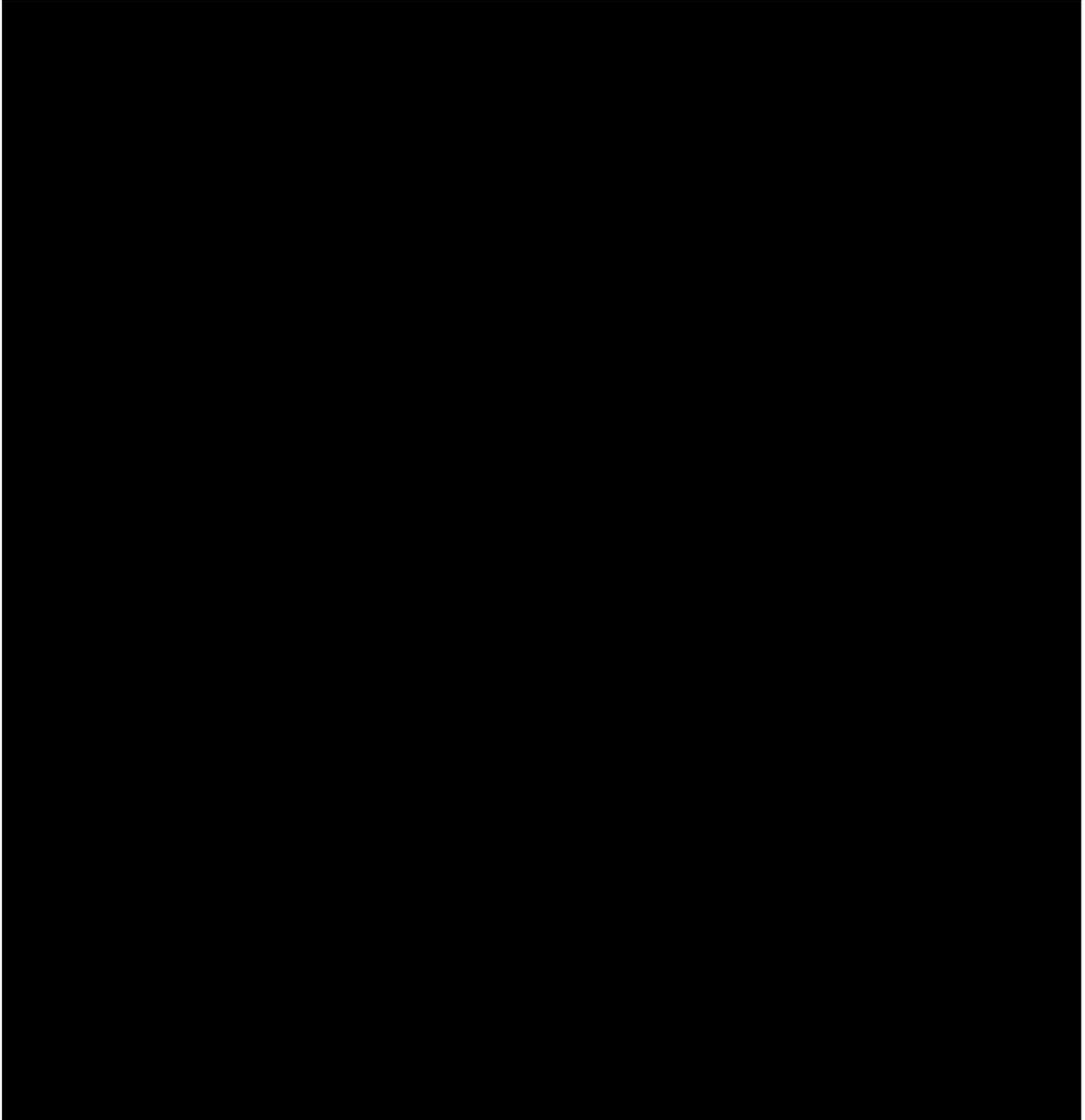
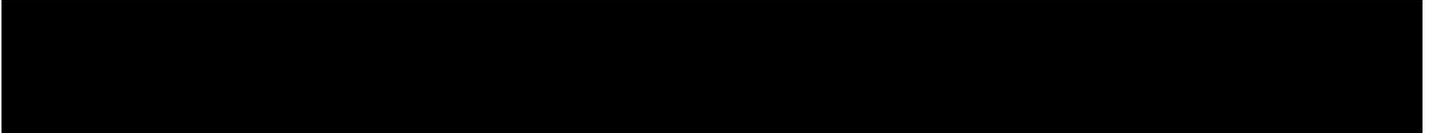
A interlocução do então Vice-Presidente de Operações - Brasil da RR Donnelley se deu, entre outros agentes públicos, com Denio Menezes da Silva, que ocupava o cargo de Diretor de Gestão e Planejamento (DGP) e foi responsável por dar início ao processo de contratação, através da criação de grupo de trabalho, destinado a definir o conteúdo do novo termo de referência (conforme Memo Circ./MEC/INEP/CGSA nº 000050, de 14/04/2015, que deu início ao Processo nº 23036.000917/2015-97 – SEI nº 1765257). O referido servidor também era encarregado, na qualidade de Diretor de Gestão e Planejamento, pela aprovação do novo Termo de Referência, o que de fato ocorreu em 30/06/2015 (conforme consta na página 138 do já referenciado Proc. 23036.000917/2015-97, SEI nº 1765257).

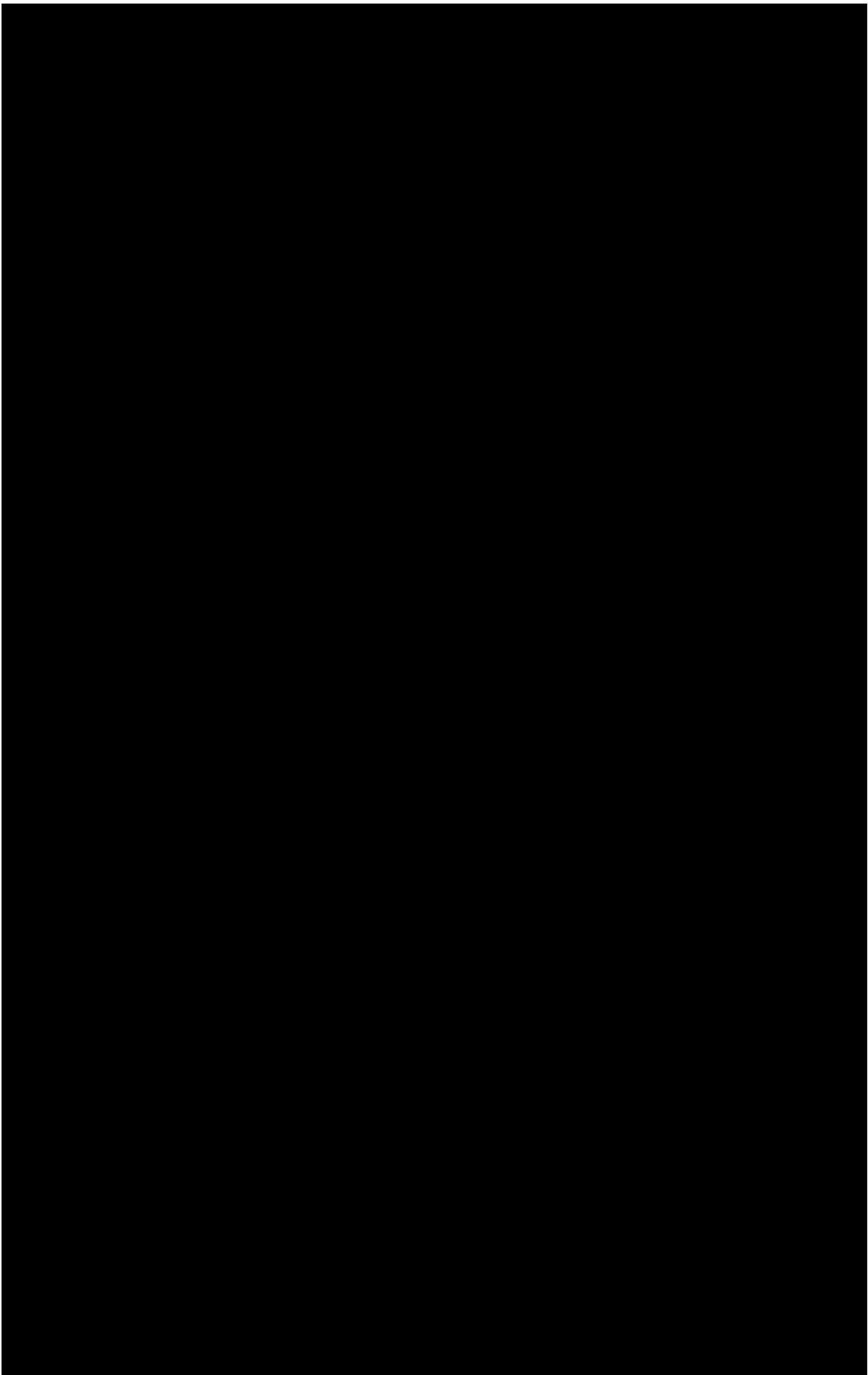
Outro interlocutor de Garrau, para tratar do conteúdo do termo de referência, foi **Gerson Leão Passos**, lotado na Coordenação Geral de Contratos de Suporte à Aplicação (CGSA/DGP) e que fez parte do Grupo de Trabalho (GT) criado, justamente, para definir os termos do novo documento balizador da licitação

A atuação de Gerson Leão Passos na elaboração do novo Termo pode ser comprovada pelas atas deliberativas do referido Grupo de Trabalho (fls. 09/14 do Proc.23036.000917/2015-97, SEI nº 1765257).

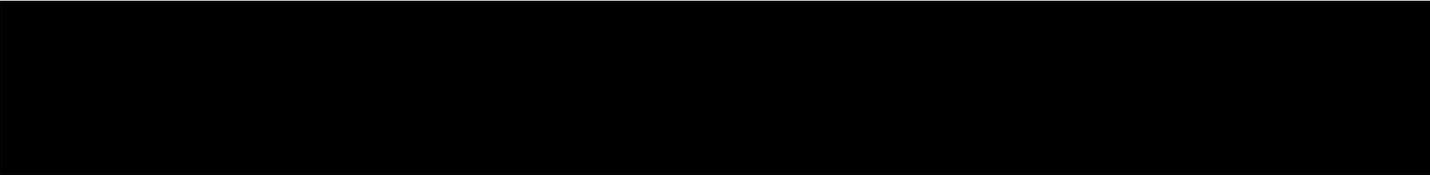
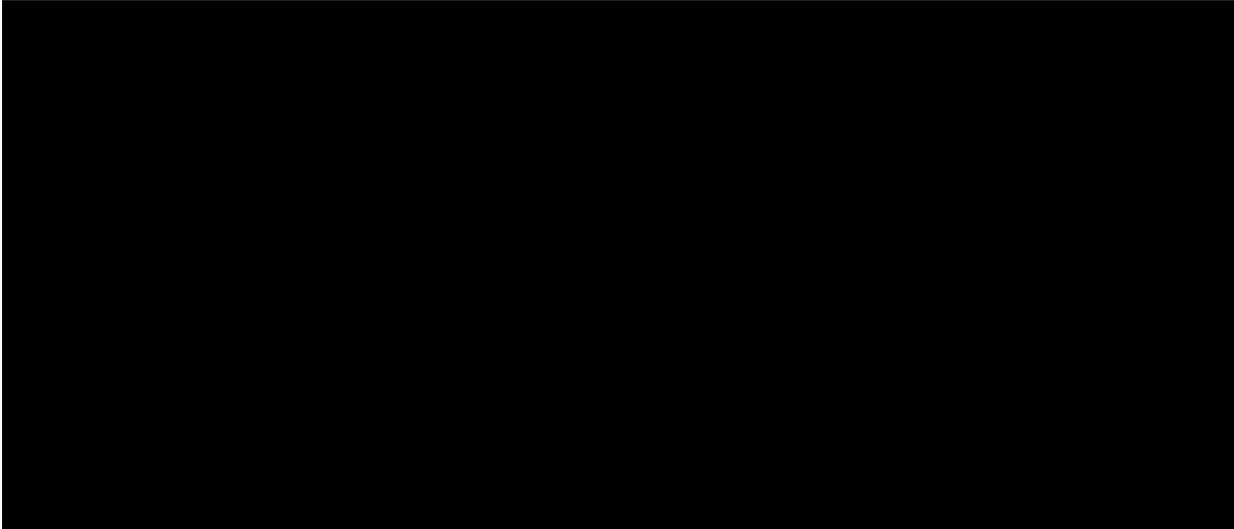
No primeiro encontro do Grupo, **em 24/04/2015**, Gerson Leão Passos foi um dos responsáveis por informar aos demais participantes as inovações implementadas no curso do contrato que estava vigente, em vias de expirar, entre a RR Donnelley e o INEP e que foram incorporadas à minuta do novo Termo de Referência, apresentado naquela ocasião aos integrantes do GT.

Há que se destacar, ainda, a atuação no processo de contratação do Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, Aquisições e Convênios (subordinado ao Diretor Geral de Planejamento), cargo à época ocupado por **Antônio de Melo Santos**.





Evidencia-se, destarte, que Amilton Garrau tinha o aval do alto escalão do INEP (Antônio de Melo Santos, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, Aquisições e Convênios) para fazer sugestões de alterações na minuta do Termo de Referência, participando, inclusive, da definição de requisitos habilitatórios para o certame licitatório, buscando, com isso, privilegiar a RR Donnelley.

A troca de mensagens em questão evidencia a ingerência de Amilton Garrau (como representante da RR Donnelley) em assunto que deveria ser de acesso e trato restrito aos servidores do INEP.

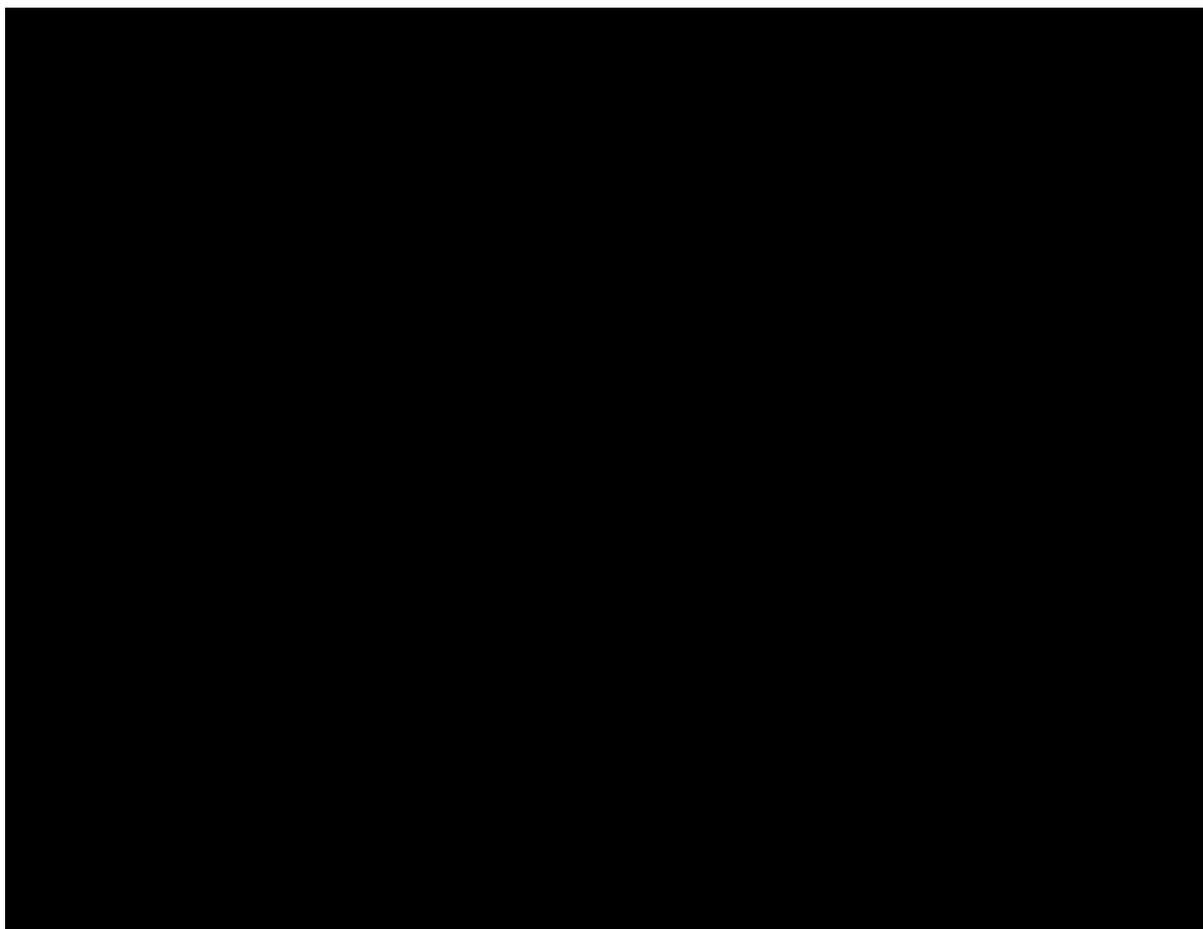
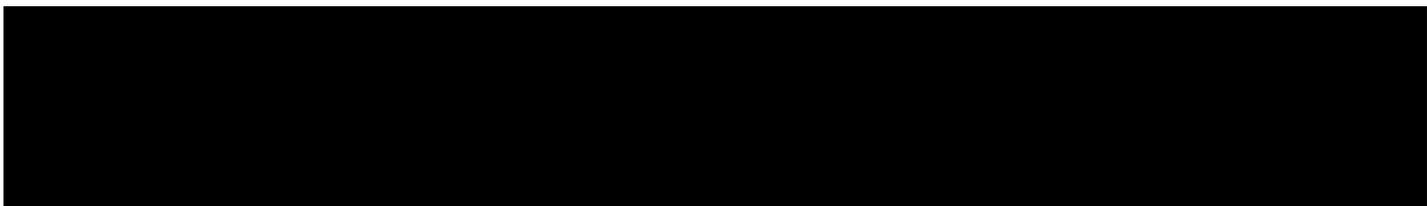
Estabelecida a competente contextualização da ação do Sr. Garrau (interlocutor de Fernando Bebiano) junto à consecução da contratação relativa ao ENADE 2015, vale, para melhor ilustrar a questão que se pretende demonstrar, discorrer acerca da atuação do consultor da ABTG no processo de elaboração do aludido Termo de Referência do Enade 2015.

Ressalte-se, de início, que, conforme o Anexo da Nota Técnica nº 459/2020 (SEI nº 1765436), a Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica (ABTG, CNPJ: 62.427.281/0001-10) foi contratada pelo INEP para assessorar a Autarquia em certames licitatórios destinados à contratação de empresas de impressão gráfica. Como produto desse trabalho, a ABTG produzia relatórios, que eram enviados ao INEP para subsidiar sua tomada de decisão.

O trabalho do Sr. Bebiano consistia em promover o agrupamento dos itens do contrato, de forma a reduzir o número de itens no Termo de Referência e unificar os que possuíam a mesma especificação técnica e características idênticas (fls. 09/10 do Proc. 23036.000917/2015-97, SEI nº 1765257). No segundo encontro do mencionado Grupo de Trabalho, ocorrido em 27/05/2015, foi apresentada a minuta do novo Termo de Referência, contendo as melhorias propostas pelo consultor de segurança da ABTG, tendo seu produto definitivo sido entregue em 18/06/2015, conforme consta às fls. 16 do Processo nº 23036.000917/2015-97 (SEI nº 1765257).


O teor da mensagem em questão, enviada por Fernando Bebiano, justamente na época em que o Grupo de Trabalho aguardava a entrega de sua análise (que seria incorporada ao Termo de Referência), demonstra que Amilton Garrau possuía a capacidade de interferir no trabalho a ser apresentado pela ABTG e, por consequência, no conteúdo do Termo, antes que este fosse publicado.



O referido comprova que o assunto (a forma como seria exigida a **certificação ISO 27001** no Termo de Referência) já havia sido tratado em conversa entre **Amilton Garrau e Denio Menezes da Silva** (Diretor de Gestão e Planejamento do INEP).

Para além da pouca ortodoxia presente nos contatos acima descritos, nos parece não se sustentar a alegação de que *“não existia qualquer impedimento legal ou ainda de natureza ética para que a associação ora defendida, lhe contratasse como prestador de serviços para auxiliá-la com excelência no assessoramento do INEP”*.

Isso tendo em vista que, muito embora o Sr. Bebiano já não ostentasse relação empregatícia com a RR Donnelley desde 30/08/2007 (NT 1416, fl. 16), durante o período em que prestou serviços gráficos ao INEP, de 2010 a 2019, a RR Donnelley manteve contrato com a FHB Assessoria Gráfica Ltda (09.392.411/0001-44), de nome fantasia Fractus Science, de propriedade de Fernando Bebiano, na condição de Consultoria Independente (SEI nº 1764792).

Destaque-se que, consoante depoimentos coletados no decorrer da instrução processual, a ABTG falhou no dever de promover as devidas diligências (“due diligence”) na contratação do Sr. Fernando Bebiano, de modo a ter ciência da informação acima relatada. Os três depoentes foram unânimes em reconhecer a inexistência do referenciado procedimento, o qual se pode constatar nos trechos das oitivas abaixo identificados:

- Francisco Veloso Filho. 40’ do depoimento. (SEI nºs 2169515, 2169516 e 2169519);
- Manoel Manteigas de Oliveira. 22’ do depoimento. (SEI nºs 2169758 e 2169761); e
- Andreia Ponce Nascimento Sant’Anna. 26’ do depoimento (SEI nºs 2170515 e 2170521).

Acerca do procedimento de “due diligente”, enquanto pilar básico de programas de Compliance, releva destacar os seguintes trechos do documento “Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas” Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/colecao-programa-de-integridade>.

*"A utilização de terceiros nas relações entre a empresa e o setor público é fonte de grande risco para sua integridade, pois eles representam o interesse da empresa, ainda que não façam parte dos seus quadros ou não estejam diretamente subordinados a ela. De acordo com a Lei nº 12.846/2013, as empresas podem ser responsabilizadas por todos os atos lesivos praticados em seu interesse. Desta forma, contínuo monitoramento deve ser voltado para o controle das ações daqueles que podem praticar atos em benefício ou interesse da empresa, pouco importando a natureza de seu vínculo.*

(...)

*Para diminuir as chances de que a empresa se envolva em casos de corrupção ou fraude em licitações e contratos, em função da atuação de terceiros, é importante que adote verificações apropriadas para contratação e supervisão de fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados, entre outros, principalmente em situações de elevado risco à integridade.*” (grifamos)

Cumpramos registrar, ainda, que Fernando Bebiano assinava os relatórios da FHB. Seguem exemplos relativos ao pregão 06/2016 – ENEM:

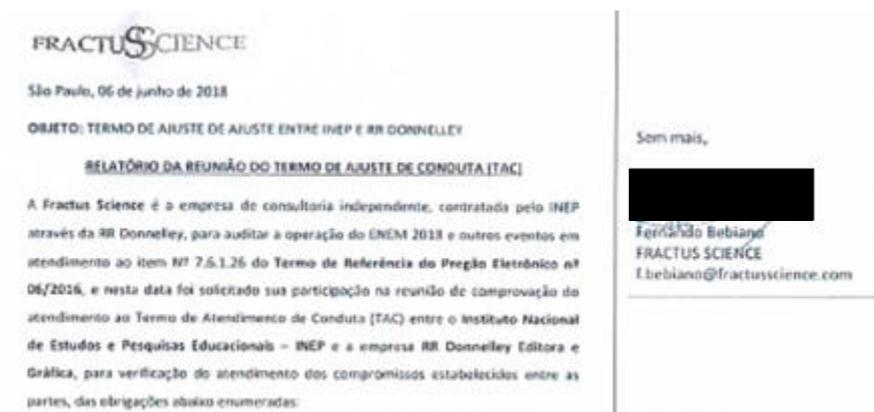
Figura 7 – Relatório FHB



Fonte: anexo ao Relatório Final Enem 2017, obtido com o Fiscal do Contrato.

E, no ano seguinte:

Figura 6 – Relatório FHB



Fonte: SEI\_23036.001303\_2016\_11\_[248]-0226985\_Relatorio\_do\_Consultor\_Fernando\_Bebiano

Ademais, cumpre observar, tratando também do Pregão 06/2016, que a RR Donnelley, e, posteriormente, a VALID, foram as duas únicas gráficas que tiveram relatórios favoráveis em todos os quesitos exigidos na análise realizada pela ABTG (capacidade produtiva, unidade redundante e NBR 15.540). Ou seja, como contratado do INEP, Fernando Bebiano emitia relatórios opinativos e favoráveis à RR Donnelley, empresa com a qual ele próprio mantinha contrato de consultoria. A atuação em ambas as empresas era de conhecimento de todos, tanto é que, no e-mail reproduzido no item 39 da peça de indiciamento, Andrea Ponce, na condição de Coordenadora Técnica da ABTG, encaminha documento à servidora do INEP Monica Gotti, com cópia para o e-mail de Bebiano da Fractus Science [REDACTED]

Em reforço, vale ressaltar que, no âmbito da avaliação de conformidade para o ENEM 2017 (SEI – 1901271 - papel de trabalho da NT 1416), assinado por Andrea Ponce e por Fernando Bebiano, consta análise ao item 7.6.1.26 do edital. Neste item, a ABTG afirma ter constatado proposta comercial da contratação de consultoria independente, sendo que tal consultoria independente refere-se justamente à FHB.

Em resposta à essa indagação (SEI 2170521, 33'), Andrea respondeu “que era uma proposta apenas, não necessariamente que eles tinham contratado”. Ocorre que, ao cancelar a conformidade em razão da proposta, ou a ABTG tinha convicção de que o contrato seria efetivado com a ofertante detentora da

expertise adequada, ou bem deveria verificar posteriormente a fim de se certificar de que a empresa efetivamente contratada para auditoria independente atendia às rígidas exigências do certame.

Confira-se, por pertinente, os exatos termos do referenciado trecho da oitiva:

Minuto 33:27 – depoimento Andrea Ponce – Avaliação de conformidade do ENEM 2017 da RRD, item 7.6.1.26, perguntada se tinha conhecimento de que a FHB era contratada da RRD, responde:

Andrea: *“que era uma proposta apenas, não necessariamente que eles tinham contratado”*.

Presidente da CPAR: *“nesse caso então a senhora tinha conhecimento de que havia uma proposta da Fractus Science à RRD, isso a Senhora confirma?”*

Andrea: *“Sim, porque existe um item do edital que ele pede a consultoria de uma empresa independente, e ele coloca isso nos autos, mas não necessariamente é a contratação, é apenas uma proposta”*.

Presidente da CPAR: *“Da proposta a senhora tinha conhecimento?”*

Andrea: *“Sim”*.

Neste particular releva, ainda, destacar, o relato contido na mesma NT 1416, pág. 19, a respeito da atuação simultânea de Fernando Bebiano pela ABTG e pela FHB:

Interessante observar a desenvoltura de atuação do Sr. Fernando Henriques Bebiano Filho, ora assinando documentos pela ABTG em favor da RR Donnelley e ora assinando documentos pela Empresa FHB Assessoria Gráfica Ltda (09.392.411/0001-44), empresa de nome fantasia Fractus Science, em curto espaço de tempo, senão vejamos:

- Em 28.05.2018: Assina pela ABTG, como contratado do INEP, diligência de Avaliação de Conformidade, questionando alterações das empresas feitas pela Gráfica RR Donnelley, concluindo:

*“Enbasado nas evidências acima descritas, a empresa RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda., descumpriu as seguintes obrigações contratuais;*

*1. Efetuou alteração no quadro de funcionários e de empresa contratada para monitoramento de CFTV IP após a auditoria da ABTG para o ENEM 2018;*

*2. As alterações não foram comunicadas ao INEP, dentro do prazo exigido;*

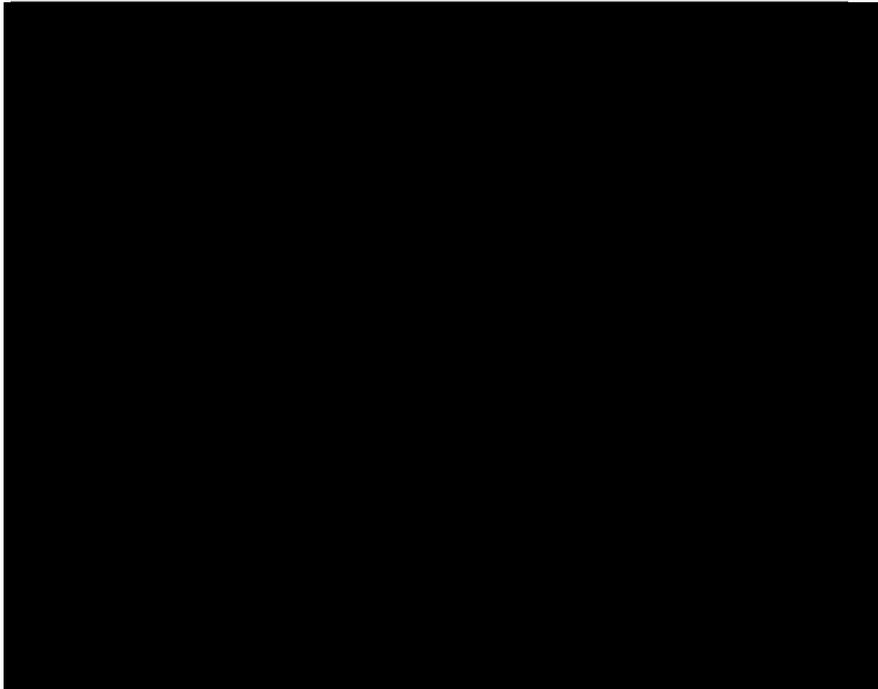
*3. Fez contratação de empresa de monitoramento sem avaliação do consultor independente de segurança;*

*4. Substituiu o Gerente de Segurança sem a avaliação de seu consultor independente em segurança ou outra avaliação técnica com empresa competente, designada pelo INEP.*

*É importante salientar que na diligência não foi possível evidenciar a experiência do gerente de segurança e da empresa AXXON, uma vez que não foram apresentados documentos suficientes para atestar a experiência exigida no edital.”*

Em 06.06.2018: Assina pela Fractus Science, contratado pela R Donnelly, relatório em que atesta o atendimento aos itens do TAC por parte da RR Donnelley.

Em 06.06.2018: participou como empresa Fractus Science, contratado pela RR Donnelly, juntamente com Amilton Garrau, Sean Ament, Marcy José de Campos Verde, representantes do INEP e da RR Donnelley, de reunião para verificação do cumprimento ao termo de ajuste de conduta.



Dessa forma, percebe-se que Fernando Bebiano atuava em claro conflito de interesses, ora como especialista da ABTG, contratada pelo INEP, ora como consultor independente da FHB, contratada pela RR Donnelley.

Nesse contexto, ficou evidenciado que a atuação de Fernando Bebiano para FHB, e da FHB para a RR Donnelley não era realizada às escondidas, havendo documentos que demonstram a ciência por parte, pelo menos, da gerente de relações comerciais da ABTG, Andrea Ponce.

Ademais, ainda que a defesa alegue a inexistência de *“qualquer impedimento legal ou ainda de natureza ética para que a associação ora defendida, lhe contratasse”*, bem como que *“era absolutamente desconhecido pela associação ora defendida, qualquer interlocução entre o Sr. Fernando Bebiano e o Sr. Amilton Garrau”*, é incontestável que era seu representante, logo, tinha plenos poderes para realizar atos em nome da associação, inclusive, é claro, quanto aos seus negócios com o INEP, e que tal circunstância era de conhecimento, pelo menos, da gerente de relações comerciais da ABTG, Andrea Ponce.

*In casu*, a conduta da pessoa jurídica se materializou com a participação em esquema montado objetivando interferir no processo de elaboração do Termo de Referência à contratação do serviço de impressão gráfica para as provas do ENADE de 2015, pouco importando a ciência da gestão maior da ABTG.

Afora isso, cabe destacar, para os fins da aplicação da Lei 12.846/2013, que a responsabilidade da empresa é objetiva, isto é, independe de culpa da empresa ou de seus representantes, nos termos do art. 2º, da Lei nº 12.846/2013.

Destaca-se que a motivação de determinado ato praticado por pessoa jurídica é indiferente para a sua caracterização como um ato lesivo, uma vez que, especialmente no caso do inc. II, art. 5º, da Lei nº 12.846/2013, a responsabilização independe de dolo ou culpa.

Nesse diapasão, a LAC pretende implementar verdadeira mudança na cultura empresarial, dando especial destaque à integridade, ferramenta corporativa que busca prevenir e mitigar os atos de corrupção. Ao mesmo tempo, tipifica uma série de atos considerados lesivos, que ensejam a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas que pratiquem tais atos.

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

A pessoa jurídica ABTG, claramente, ignorou o uso de mecanismos essenciais para a prevenção e o combate a atos lesivos.

De fato, e tendo por norte o acervo probatório, parece desarrazoado encampar a tese de irresponsabilidade jurídica da ABTG, haja vista a ação, bem como o “modus operandi” adotado por seu representante, no caso o Sr. Fernando Bebiano, com evidências de conivência por parte de gestora da associação.

Primeiro, em razão do inusual procedimento de manter contato com agente representante de empresa potencial licitante para efetivar ações administrativas junto a procedimentos oficiais de Órgão Público. Segundo, haja vista o conjunto de elementos evidenciadores de participação ativa, e indevida, de Garrau nos atos administrativos atinentes ao Pregão do ENADE 2015, notadamente na elaboração do Termo de Referência. Terceiro, como circunstâncias que agravam os fatos sob apuração, cabe apontar as evidências de que funcionários da ABTG sabiam que Fernando Bebiano atuava em conflito de interesses.

Destarte, os argumentos trazidos pela empresa não merecem acolhimento.

### **Acusação de possível ingerência do INEP nos relatórios elaborados pela ABTG.**

**Argumento 3 (fls 25 a 30):** No que respeita à possível ingerência do INEP nos relatórios elaborados pela ABTG, a defendente apresenta, em síntese, as seguintes considerações:

- *“a detida leitura dos e - mails encartados ao presente caderno processual, trocados entre o Sr. Fernando Bebiano, a Sra. Andrea Ponce e a Sra. Monica Jamal, smj, não induzem de forma alguma ao entendimento consubstanciado no Termo de Indiciação de que havia ingerência do INEP sobre os relatórios de auditoria que a ABTG apresentava àquela autarquia!.”; (fl. 27)*

- *“Era público e notório na ABTG e pelo próprio INEP que o Sr. Fernando Belbiano, apesar de ser a maior referência brasileira na área de segurança gráfica, tinha algumas dificuldades na elaboração da redação dos relatórios de auditoria que eram submetidos à apreciação prévia do INEP, pois, eram comuns erros de português, de grafia, concordância, regência, etc., sendo que os mesmos era comumente corrigidos pela Sra. Andréa Ponce e pela Sra. Aparecida Soares Stucchi, respectivamente, Coordenadora Técnica e Gerente de Operações da ABTG e também pela Sra. Monica Jamal, como representante do INEP, contudo, há de se frisar que essa última senhora representante do INEP, NUNCA E EM TEMPO ALGUM, interferiu no conteúdo técnico de referidos relatórios de auditoria que eram dotados de profundo conhecimento técnico e refletiam tão somente o cumprimento integral e fiel dos requisitos mínimos previstos no edital de licitação.” (fl. 27)*

- *(...)dado o alto grau técnico de conhecimento dos prestadores de serviços da associação ora defendida não seria sequer possível qualquer interferência exterior nos relatórios de auditoria que tinham por fim precípua única e exclusivamente, validar ou não o preenchimento por parte das indústrias gráficas*

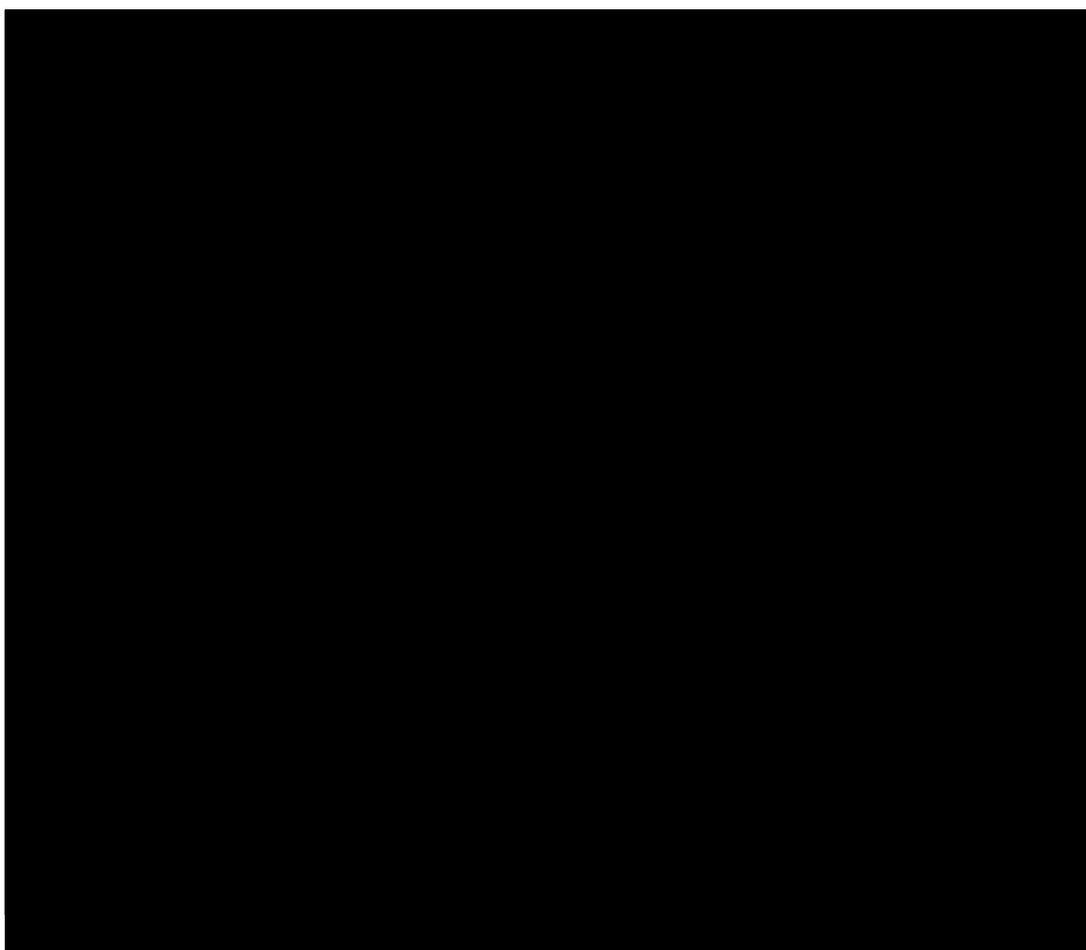
*ganhadoras dos certames licitatórios, da integralidade dos requisitos técnicos e de segurança para a prestação de serviços de impressão de provas ao INEP(...); (fls. 27 e 28).*

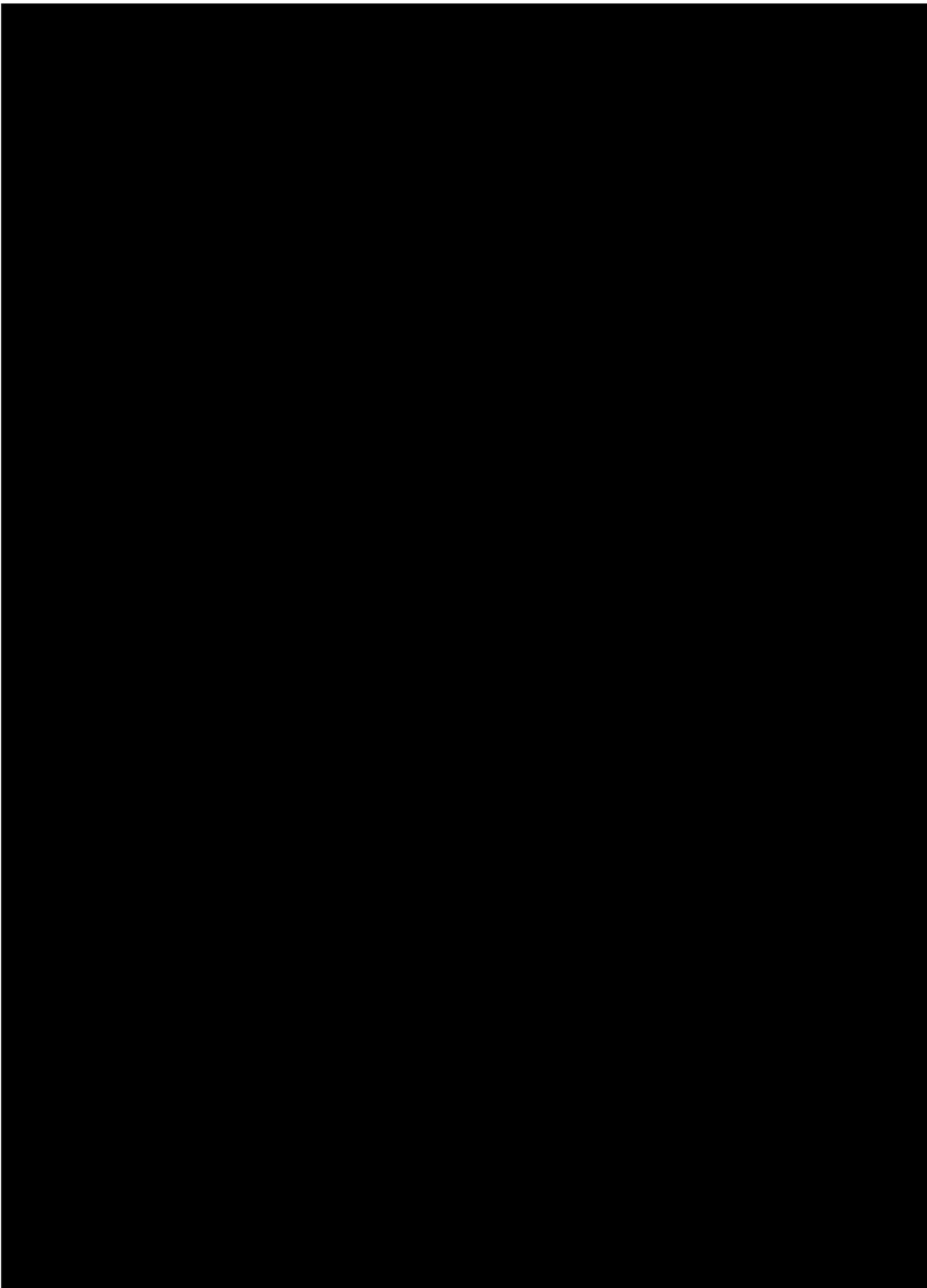
*- “Há de se ratificar tudo quanto exposto em linhas anteriores, ou seja, que os relatórios elaborados pela ABTG tinham por objetivo, tão somente confirmar e validar que as empresas participantes do processo licitatório, preenchiam sim e integralmente, todas as exigências do edital para serem contratadas pelo INEP para regular prestação de serviços de impressão, frise-se, respeitando o mais alto padrão de qualidade e de segurança.” (fl.28)*

**Análise:** Haja vista as considerações ofertadas pela defendente, se faz mister, *ab initio*, destacar o trabalho consubstanciado no Anexo da Nota Técnica nº 459/2020 (SEI 1765436), que consistiu na análise de e-mails de agentes públicos, os quais indicavam que o trabalho da ABTG passava por uma prévia análise de agentes públicos do INEP, antes de serem oficialmente entregues.

A referenciada NT 459 categorizou os e-mails em dois grupos, a depender do assunto tratado: correção do INEP nos trabalhos da ABTG e proposição de textos e conclusões.

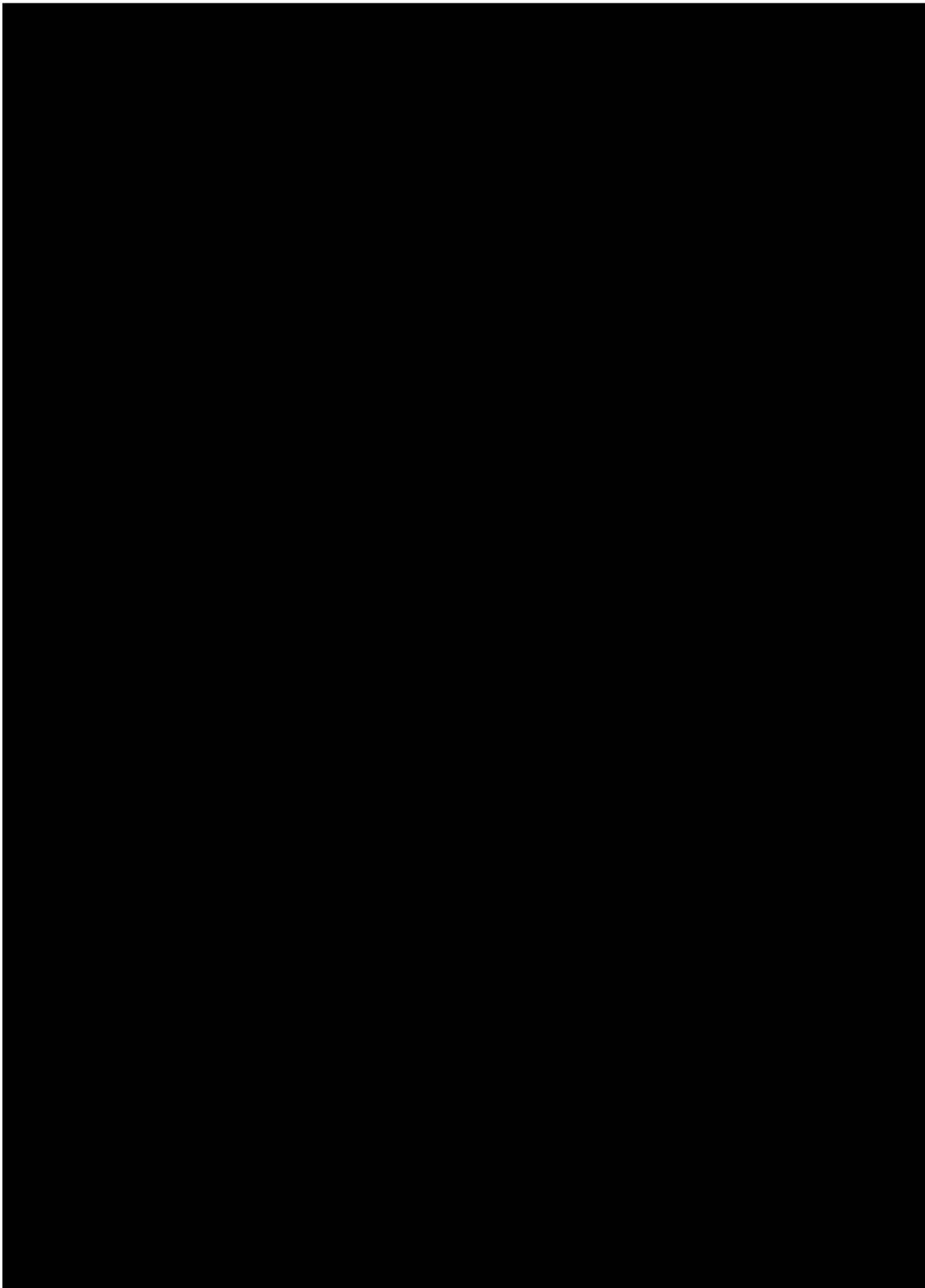
Acerca da primeira “categoria” de e-mails, constatou-se que Mônica Jamal Gotti, consultora ligada à DGP/INEP, realizava a leitura preliminar dos relatórios da ABTG e, somente após sua aprovação, é que os relatórios eram assinados. [REDACTED]





No concernente à segunda categoria de e-mails (proposição de textos e conclusões), verifica-se também por parte da consultora Monica Gotti, não somente correções e ajustes em relatórios, mas indicação de conclusões de textos e direcionamento dos resultados dos trabalhos da ABTG.

No e-mail a seguir (fls 6 e 7 da NT nº 459/2020), percebe-se proposição de conclusão do texto do relatório, a priori, independente, da empresa contratada.



Ainda sobre o assunto, releva destacar que a Sra. Andréia Ponce, ao ser apresentada à documentação em

questão, por ocasião de sua oitiva realizada em 09/11/2021 (SEI nºs 2170515 e 2170521), afirmou (min 26): que não se tratava de correção de conteúdo, mas de “entendimento melhor de correção de leitura”.

Questionada pelo motivo de não haver indicação precisa dos erros ortográficos, mas conclusão de texto fechado, afirma: “na verdade, essa parte ela era uma parte da nossa própria conclusão, e ela fez algumas sugestões de ortografia” (...) “Que ela achou que conclusão da ABTG não estava de tão claro entendimento, que se tratou de sugestão de redação”.

Ainda que tal afirmação pudesse suscitar dúvida em um contexto de normalidade, no cenário observado – qual seja, o de sugestão de inovações que beneficiaram a RR Donnelley e sua sucessora, VALID, bem como tendo em conta a evidência de contato inadequado entre representante da ABTG e o então vice-presidente da RR Donnelley, Amilton Garrau, e atuação em conflito de interesses – a explicação fornecida por Andrea Ponce não se sustenta.

Ora, uma mera leitura dos e-mails extraídos a partir da referenciada NT 459 demonstra inequivocamente, ao contrário do que advoga a defesa, que a interferência no trabalho da ABTG não se cindia à mera correção de “*erros de português, de grafia, concordância, regência*”.

Neste momento impende salientar que a ABTG, enquanto certificadora do cumprimento dos requisitos da ISO 27001, pratica uma atividade de um campo específico da auditoria (Sistemas de Gestão).

A auditoria externa, caso da Pessoa Jurídica Investigada, é realizada por um auditor independente para fins de certificação do sistema de gestão no qual a certificada deseja habilitar-se.

O objetivo é verificar se o sistema de gestão de uma organização foi estabelecido, documentado, implementado e mantido de acordo com uma norma específica. A auditoria externa é a última fase do processo de certificação.

Ora, em se tratando de um processo de auditoria, tem-se que a **independência** é o principal meio pelo qual um auditor demonstra que ele pode realizar sua tarefa de forma objetiva. O auditor deve ser independente da empresa cliente, de modo que a opinião da **auditoria** não seja influenciada por qualquer relação entre eles.

A condição de independência é fundamental e óbvia para o exercício da atividade de auditoria independente. Entendendo-se como independência o estado no qual as obrigações ou os interesses da entidade de auditoria são, suficientemente, isentos dos interesses das entidades auditadas para permitir que os serviços sejam prestados com objetividade.

A independência exige independência de pensamento, que vem a ser a postura que permite expressar uma opinião sem ser afetado por influências que comprometem o julgamento profissional, permitindo à pessoa agir com integridade, objetividade e ceticismo profissional.

A questão da Independência no trabalho de Auditoria é tratada pela NBC PA 400, de 21 de novembro de 2019, a qual, em seu item 400.5, conceitua tal atributo da seguinte forma:

*“A independência está vinculada aos princípios da objetividade e da integridade. Ela compreende:*

*(a) independência de pensamento – postura que permite a apresentação de conclusão que não sofra efeitos de influências que comprometam o julgamento profissional, permitindo que a pessoa atue com integridade, objetividade e ceticismo profissional;*

*(b) aparência de independência – evitar fatos e circunstâncias que sejam tão significativos a ponto de que um terceiro informado e prudente provavelmente concluiria, ponderando todos os fatos e circunstâncias específicas, que a integridade, a objetividade ou o ceticismo profissional da firma, ou de membro da equipe de auditoria ficaram comprometidos.”*

Por todo o exposto, entendemos que os argumentos ofertados pela defesa não se revestem de plausibilidade, razão pela qual não os acatamos.

### **Do Parecer Técnico encaminhado ao TCU**

**Argumento 4 (fls 30 a 40):** Os procuradores da Pessoa Jurídica investigada, no intuito de complementar as informações ofertadas nos autos, fizeram constar em sua peça de defesa Parecer Técnico elaborado pela ABTG em atendimento à diligência formulada pelo TCU, consubstanciada no Ofício 231/2017 de lavra do INEP.

No referido documento são destacadas a importância e relevância dos serviços para os quais a PJ investigada fora contratada pelo INEP, bem como a importância do efetivo controle de todos os processos de segurança que envolvem a confecção de provas administradas pela Autarquia Contratante.

**Análise:** O documento apresentado, muito embora traga em seu bojo informações importantes acerca dos serviços prestados pela PJ Investigada, bem como acerca de sua importância na segurança dos atos administrativos a eles relacionados, não contribui com a apuração dos fatos objeto do presente processo, concernentes à participação em esquema montado objetivando interferir no processo de elaboração do Termo de Referência à contratação do serviço de impressão gráfica para as provas do ENADE de 2015, bem como tolerância frente a indevida ingerência, por parte de agentes públicos do INEP, na prestação de seus serviços àquela Autarquia.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS e ACÓRDÃO TCU nº 924/2019**

Além dos fatos específicos relacionados às diversas licitações vencidas pela RR Donnelley, cumpre enfatizar a perspectiva do todo, que contempla atuação sistemática da ABTG no que tange aos serviços prestados ao INEP.

Conforme relatado na análise do Argumento 1 deste Relatório, as inovações sugeridas pela ABTG foram compiladas no quadro “ENADE - Inovações e Melhorias no processo de produção e segurança” – fl. 56 dos autos (SEI 1765257). Dentre as diversas medidas propostas, podem ser citadas, a título exemplificativo, o item 15, “unidade redundante” (fls 61), e o item 13 da sugestão de melhoria, “certificação da Empresa na norma ISO 27.001 (fls. 69).

A partir da análise de outros editais, verificou-se que tais exigências eram comuns aos demais certames referentes à contratação de serviços de produção gráfica, em condições especiais de segurança e sigilo, os quais, entre 2010 e 2019 tiveram a RR Donnelley como única vencedora, só sendo substituída pela VALID após a falência da primeira.

Nesse contexto, e em se tratando de assunto especializado, é interessante reproduzir as análises técnicas constantes do TC 017.549/2016-7 e respectivo Acórdão (nº 924/2019), no qual a Corte de Contas aprecia representação da PLURAL no âmbito do pregão 06/2016 (ENEM).

A fim de não tornar o presente Relatório excessivamente extenso, restringiremos a menção a apenas duas exigências costumeiramente feitas pelo INEP, contidas nas sugestões de inovações e melhorias apresentadas pela da ABTG. São elas: i) “Exigência de normas de certificação, especialmente a norma ISO 15540/2013 e ii) exigência da unidade redundante independente própria. Sobre a exigência de normas de certificação, destaca-se:

*1 5 0 . Por outro lado, o certificado de qualidade de processo, geralmente refletido em normas ISO, aborda a gestão de processos da empresa, o que não garante qualidade do produto final e pode resultar em restrição à competitividade.*

*1 5 1 . Entre os possíveis vícios comumente apontados ao ser exigida a adoção das certificações de processos estão o prazo de sua obtenção, que pode impedir a participação de empresa interessada no certame, e a sua insuficiência para o atendimento do objeto, quando os seus requisitos não abrangem toda a necessidade da Administração, ou mesmo possuir exigências não atinentes ao objeto.*

*1 5 2 . Assim, por não constar do rol taxativo de documentos de habilitação previstos no art. 30 da Lei 8.666/1993, a exigência de certificados como critério de habilitação é ilegal e resta desconforme com o referido dispositivo. Outrossim, a jurisprudência do TCU não admite a certificação de processos como requisito de habilitação, a exemplo dos Acórdãos 2614/2008 – 2ª Câmara e 1246/2016, 3663/2013, 392/2011, 300/2004, 584/2004 e 865/2005 do Plenário.*

*1 5 3 . Quanto à exigência realizada no edital, a redação do subitem 8.7.1 é clara quanto à exigência de apresentação de declaração de que a licitante possui conformidade na norma ABNT NBR/ISO/IEC 27001-2013.*

*154. Contudo, a redação do subitem 8.7.23 não está clara, conquanto afirme a Jurisdicionada que somente exige a adoção das melhores práticas, a exemplo da ABNT NBR/ISO/IEC 27001-2013. A redação prevê a apresentação de ‘certificado de conformidade às melhores práticas dos requisitos do cumprimento aos procedimentos de Gestão da Qualidade conforme norma ISO 9001’. Assim, a Jurisdicionada deve ser cientificada para que nos próximos certames aprimore a clareza da redação, a bem da transparência e isonomia do certame, no sentido de não exigir, ou dar a entender que exige, certificados de processos.*

*1 5 5 . Já o subitem 8.7.4 é claro quanto à exigência do certificado de conformidade à norma ABNT NBR 15540-2013, que a RR Donnelley considera imprescindível. Contudo, a norma refere-se ao sistema de gestão da empresa quanto à segurança, que são complementados por inúmeros requisitos procedimentais estabelecidos no edital do certame, entre os itens 7 e 9 do termo de referência.*

*(..)*

*1 5 9 . Os procedimentos a cargo da ABTG demonstram a necessidade de posterior verificação do atendimento aos requisitos estabelecidos no Edital (peça 22), o que sugere que a posse do certificado não se revela garantia suficiente de atendimento desses requisitos, não apenas para os*

*procedimentos específicos, não abrangidos pela norma, mas para o próprio arcabouço normativo, que também é verificado pela ABTG.*

*(...)*

Apesar de extenso, vale reproduzir a análise do TCU em relação ao impacto da referida exigência na competitividade do certame, cumprindo observar também, que as informações fornecidas pela ABTG no âmbito do documento Sugestões de Inovações e Melhorias (SEI 1765257, fl. 56) dão a entender que mais empresas cumpririam os requisitos habilitatórios, quando, em verdade, o grupo ficaria restrito a um número reduzidíssimo de empresas.

O documento cita ainda diversos outros certames em que a RR Donnelley foi beneficiada por ser a única concorrente com a certificação, chama a atenção para o fato de que, embora a VALID também contasse com o certificado, por não ser capaz de fornecer os objetos licitados não se constituía em concorrente de fato:

Para concluir, cabe observar o impacto da exigência da certificação ABNT NBR 15540/2013 no âmbito da concorrência nos certames do INEP, como de oportuno trouxe aos autos a contratada, que afirma haver ampla concorrência e adjudicação a outras contratadas mesmo em exigências de sigilo e segurança.

*1 6 3 . Não obstante afirme que o Pregão Eletrônico 6/2016 tenha contado com a participação ativa de sete concorrentes que ofertaram lances, o que supostamente comprovaria a 'ampla concorrência', um exame mais detalhado dos participantes e dos lances revela resultado diverso.*

*164. Somente duas das sete concorrentes possuem o certificado ABNT NBR 15540/2013, de modo que, na hipótese de qualquer das outras se sagrar vencedora, seria inabilitada, com risco de sofrer as sanções estabelecidas na legislação.*

*1 6 5 . Duas das sete empresas são microempresas ou empresas de pequeno porte: Pedro & Andressa Comércio de Artigos de Papelaria; Gráfica e Editora Brasil Ltda. e Thony Print Editora Gráfica Ltda. – EPP. Logo, em razão de seu porte, não atenderiam às exigências econômico-financeiras. Além disso, não teriam ofertado lances além da proposta cadastrada, de R\$ 200.000.000,00 e R\$ 5.456.789.012,55, muito superiores ao valor estimado para a contratação, respectivamente. De igual maneira atuou a Gráfica e Editora Brasil Ltda., que apenas cadastrou proposta no valor de R\$ 500.000.000,00.*

*1 6 6 . As duas primeiras colocadas ofertaram lances considerados inexequíveis no início da disputa. A primeira já em sua proposta, revelada às 10:03:40h do dia 8/6/2016, e a segunda ao iniciar a disputa de lances, como primeiro lance ofertado, às 10:11:37h, de modo que restaram na disputa apenas as duas gráficas certificadas na ABNT NBR 15540/2013: Valid e RR Donnelley.*

*1 6 7 . Quanto à composição dos lances, as duas empresas, Valid e RR Donnelley, disputaram, com uma ofertando lances abaixo da outra, sucessivamente, até o horário de 11:12h, quando se deu o início da fase aleatória. Após o início dessa fase, que se encerrou às 11:42:32h, a Valid ofertou os dois últimos dos três lances por ela cadastrados nessa fase com valores superiores aos da RR Donnelley, sem efeito real para a disputa, em atitude que não demonstra real empenho em vencê-la.*

*1 6 8 . Ademais, ao compulsar o sítio eletrônico da Valid Soluções e Serviços de Segurança ([www.valid.com.br](http://www.valid.com.br)), observa-se que não consta no*

*rol de seus produtos e soluções a impressão de provas, mas de outros tipos de impressão de segurança, motivo pelo qual, dada a ausência de atuação nesse setor, o que põe em questionamento a sua real capacidade de atender à exigência relativa ao volume de produções anteriores, exigido como critério de habilitação técnica.*

*169. Para o pregão eletrônico 1/2016, promovido pelo INEP para a composição do Banco Nacional de Itens – BNI, as exigências incluíram a certificação ABNT NBR 15540/2013 para as equipes de segurança. Observamos a participação de quatro concorrentes, sendo a RR Donnelley a única detentora da certificação a participar. As demais concorrentes teriam apenas cadastrado suas propostas, todas superiores ao valor estimado de R\$ 4.653.764,54, com valores que chegaram a R\$ 100.000.000,00.*

*170. A RR Donnelley, única a ofertar lances além da proposta inicial, chegou, sem disputa, ao preço de R\$ 3.999.963,80.*

*171. Também à semelhança do ENEM, o edital 12/2015, promovido pelo INEP para o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, exigiu a certificação ABNT NBR 15540/2013, e contou com oito participantes, dentre os quais somente duas atendiam à exigência, a saber, RR Donnelley e Valid Soluções, que teria ofertado apenas um lance além da proposta inicial, no início do certame, não chegando à fase aleatória.*

*172. O edital 18/2013, referente à avaliação do Sistema de Avaliações da Educação Básica – SAEB, exigia declaração de aderência à ABNT NBR 15540/2013 e teve a participação de sete concorrentes. Vencido pelo preço final de R\$ 39.000.000,00 pela empresa Singular, que seria desclassificada por participação de sua controladora, coligada ou subsidiária no certame, a adjudicação à RR Donnelley, única das atuais detentoras da NBR 15540/2013 a concorrer, ocorreria após negociação de preço para que não ultrapassasse o preço estimado em R\$ 63.879.766,81, tendo a contratada negociado o valor de R\$ 58.500.000,00, valor superior ao da proposta inicialmente vencedora em R\$ 19.500.000,00.*

*173. Já em relação aos pregões eletrônicos 20/2012 e 8/2012, referentes ao Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa – Celp-Bras e ao Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, respectivamente, que exigiam condições especiais de sigilo e segurança, vencidos pela representante, a empresa Plural Indústria Gráfica Ltda., conforme apresenta a contratada em sua manifestação, não houve exigência para a ABNT NBR 15540/2013, publicada após os certames. Situação semelhante teria ocorrido no certame 21/2012.*

*174. Ante as observações supra realizadas, observa-se que a efetividade dos certames cuja exigência do certificado ABNT NBR 15540/2013 se fez cogente para habilitação das licitantes reduziu não somente o número de licitantes aptas e o número de lances ofertados, como também com uma redução percentual dos preços de contratação em relação aos estimados inferior ao dos certames em que não se exigia a certificação em si, mas apenas a declaração de aderência ao certificado ABNT NBR 15540/2013.*

*175. Ante o exposto, concluímos que a exigência do certificado ABNT NBR 15540/2013, conforme subitens 11.3 e 7.7.26 do termo de referência do edital 6/2016, tem potencial restritivo, sem a contrapartida da garantia da qualidade exigida pelo INEP em seu certame, e resta desconforme com o art. 3º, § 1º, inciso I e com o art. 30 da Lei 8.666/1993, bem como da jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 2614/2008 – 2ª Câmara e 1246/2016, 392/2011, 300/2004, 584/2004 e 865/2005 do*

*Plenário, conclusão esta que se aplica a todos os certames do INEP que envolvem produção gráfica em condições especiais de segurança e sigilo, como os Pregões Eletrônicos 6/2016, 1/2016 e 12/2015 .*

O mesmo Acórdão 924/2019 também traz análise relevante acerca da exigência da unidade redundante independente própria. Apesar de o INEP (conforme planilha apresentada pela ABTG) alegar a existência de sete empresas no mercado detentoras de unidade fabril própria, apenas três possuíam em seu portfólio a realização de provas e exames, sendo que, à época da resposta, apenas a RR Donnelley seria capaz de atender, simultaneamente, a exigência de unidade redundante e os demais requisitos necessários à habilitação. Além de considerar o potencial restritivo da exigência, a análise técnica aponta a inexistência de prejuízo em relação à opção alternativa, qual seja, a de modelagem entre empresas para a oferta de unidade de redundância.

Vale complementar que as indicações do TCU, no sentido de que a exigência de unidade de redundância própria fere a isonomia e restringe a competitividade do certame está plenamente de acordo com a intenção revelada por meio das anotações encontradas na caixa postal de Mônica Gotti, nas quais ela menciona abertamente a intenção de dificultar a participação da PLURAL, em benefício da RRD e, posteriormente, da VALID - Item 2, subitem “c” do Anexo da Nota Técnica 459/2020 (pág. 16 do SEI 1765436).

Nesse contexto, o papel da ABTG ao longo dos anos e dos diversos certames citados foi, de um lado, apresentar propostas de “melhorias” com exigências restritivas. Do outro lado, as empresas desejadas pela Administração do INEP eram, propositalmente, as únicas capazes de atender às novas exigências, sendo que, mesmo que outra licitante conseguisse a documentação, ainda poderia ser reprovada nas diligências a serem realizadas pela ABTG – foi o que aconteceu com a PLURAL no âmbito da concorrência 06/2016.

Tal conjunto de fatos, que poderia, em uma situação normal, não demonstrar necessariamente a atuação inidônea da ABTG, ganha novo significado ao se verificar, por meio de mensagens eletrônicas, que a ABTG submetia seus relatórios à análise prévia dos servidores do INEP e que as empresas beneficiadas pelas cláusulas restritivas eram justamente aquelas que contratavam a consultoria Fractus Science, de Fernando Bebiano, consultor que atuava simultaneamente e nos mesmos contratos, tanto para a ABTG quanto para a RR Donnelley e, sucessivamente, VALID.

Por fim, a narrativa de que a ABTG não tinha conhecimento da atuação do seu terceirizado em conflito de interesses cai por terra ao se verificar que, em diversas mensagens, Andrea Ponce se comunica com a Direção do INEP e coloca em cópia o email inequívoco de Fernando Bebiano na Fractus Science, a saber:

E nem se argumente a hipótese de falta de conhecimento da relação contratual entre a Fractus Science e as licitantes, posteriormente contratadas, RR Donnelley e Valid. Isso porque, conforme verificado na atuação da Fernando Bebiano por ocasião do Termo de Ajuste de Conduta de 2018, o consultor ora atuava pela ABTG, ora pela Fractus Science, não sendo crível que os gestores da ABTG não tivessem qualquer contato com a documentação de suporte dessas negociações, a exemplo das atas de reuniões assinadas pelo participante com indicativo da respectiva empresa.

Em reforço, vale ressaltar que, no âmbito da avaliação de conformidade para o ENEM 2017 (papel de trabalho da NT 1416), assinado por Andrea Ponce e por Fernando Bebiano, consta análise ao item 7.6.1.26 do edital. Neste item, a ABTG afirma ter constatado proposta comercial da contratação de consultoria independente, sendo que tal consultoria independente refere-se justamente à FHB.

Por fim, além de todo o conjunto probatório, cabe mencionar mensagem de texto na qual Fernando Bebianco encaminha a proposta de termo de referência do pregão 12/2015 a Amilton Garrau, à época representante da RR Donnelley junto ao INEP.

Assim, a interpretação do conjunto dos elementos não deixa dúvida razoável de que representante da ABTG atuou em conflito de interesses, de forma a, propositalmente, restringir a competitividade das licitações do INEP em favor das empresas que contratavam seus serviços, e que a gerência da ABTG não apenas não adotou a “due diligence” necessária, como possuía efetivo conhecimento dessa atuação.

#### DA MANIFESTAÇÃO DA DEFESA ACERCA DAS OITIVAS (SEI Nº 2184431)

22. Instada, nos termos do Art. 20, § 4º, I da IN CGU nº 13, de 08 de agosto de 2019, a manifestar-se sobre as novas provas juntadas aos autos, atinentes às oitivas por ela requeridas. (Doctos SEI nºs 2169515, 2169516, 2169519, 2169720, 2169758, 2169761, 2169791, 2170515, 2170521 e 2170548) a defesa apresentou, em 19/11/2021, o documento acostado ao processo sob o nº SEI 2184431.

23. Na manifestação em questão alega, de maneira genérica e sem reportar a trechos específicos das oitivas, que as mesmas demonstraram que a ABTG jamais compactuou de ingerência dos servidores do INEP em suas atribuições, bem como que não era atribuição da mesma a elaboração do Termo de Referência relativo ao Pregão do Enade 2015.

24. Diferentemente do alegado, as considerações consubstanciadas nas análises dos argumentos 3 e 4 do presente relatório infirmam as teses defendidas pelo Procurador da ABTG. A referenciada manifestação não agrega novos elementos capazes de alterar a convicção formada por esta Comissão, a qual se encontra fartamente lastreada no acervo probatório produzido no decorrer do presente processo.

#### DA MANIFESTAÇÃO DA DEFESA ACERCA DA JUNTADA DO ACÓRDÃO TCU Nº 924/2019

25. Instada, nos termos do Art. 20, § 4º, I da IN CGU nº 13, de 08 de agosto de 2019, a manifestar-se sobre as novas provas juntadas aos autos, atinentes ao Acórdão TCU nº 924/2019 a defesa apresentou, em 06/05/2022, o documento acostado ao processo sob o nº SEI 2364002.

26. Após destacar que o referenciado decisório discorre sobre a importância de constantes melhorias nos processos de controle e fiscalização dos trabalhos de segurança na produção gráfica das provas administradas pelo INEP, a defesa salienta a importância do serviço prestado pela Pessoa Jurídica investigada.

27. A despeito da importância do processo de controle sobre os trabalhos de segurança da produção gráfica das provas administradas pelo INEP, bem como da importância dos serviços prestados pela ABTG, destaque-se que tais alegações em nada condicionam o objeto do presente PAR, qual seja a participação da Pessoa Jurídica investigada em esquema montado objetivando fraudar o ato licitatório de definição do preço-base no certame do ENADE 2015, bem assim a tolerância de indevida ingerência, por parte de agentes públicos do INEP, na prestação de seus serviços àquela Autarquia.

#### V - RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

28. A CPAR recomenda a aplicação, à ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG, da sanção de impedimento para licitar ou contratar com a Administração Pública pelo prazo de 04 (quatro) anos, pela prática dos atos ilícitos previstos pelo Artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 por participar de esquema montado objetivando fraudar o ato licitatório de definição do preço-base no certame do ENADE 2015.

29. A CPAR recomenda, ainda, a aplicação da pena de multa no valor de R\$ 94.936,28 (noventa e quatro mil, novecentos e trinta e seis reais e vinte e oito centavos) à Pessoa Jurídica investigada, e da publicação extraordinária da respectiva Decisão sancionatória pelo prazo de 60 (sessenta) dias, nos termos do Art.6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013 - observadas as disposições seguintes, por participar de esquema montado objetivando fraudar o ato licitatório de definição do preço-base no certame do ENADE 2015, bem assim por tolerar indevida ingerência, por parte de agentes públicos do INEP, na prestação de seus serviços àquela Autarquia.

### **V.1 - Pena de Multa – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG**

30. A multa foi calculada com base nas cinco etapas disciplinadas pelos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 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 de Cálculo de Sanções da LAC da CGU.

31. Em relação à primeira etapa, conforme informações prestadas pela Receita Federal do Brasil (SEI nº 2047931), o faturamento bruto da ABTG em 2019 (último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo), excluídos os tributos foi R\$ 1.726.114,22.

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

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

I - continuidade dos atos lesivos: 2,5%. Haja vista que os fatos objeto de apuração, consoante demonstrado no Termo de Indiciamento (SEI nº 2002141), se deu no período de 18/05/2015 (troca de mensagens entre Bebiano e Garrau - Anexo da NT nº 1625/2020. Pg 05) e 01/04/2019 (e-mail de Mônica Jamal Gotti para Andrea Ponce - NT nº 459/2020. pgs 6 e 7), nos termos do item 2.3.1 e anexo (Tabela 1) do Manual Prático da Cálculo de Sanções da LAC;

II - tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 2,0%, uma vez que a Sra. Andreia Ponce Nascimento Sant'anna (à época dos fatos, Gerente de Relacionamento com o Mercado da PJ investigada) admitiu interferência no Trabalho da ABTG por parte de Mônica Jamal Gotti, consultora ligada à DGP/INEP (NT 459, pgs 2/3/6 e 9. SEI 1765436), nos termos do item 2.3.1 e anexo (Tabela 2) do Manual Prático da Cálculo de Sanções da LAC;

III - interrupção de serviço ou obra: 0%, pois não se identificou existência de interrupção de serviço ou obra, consoante informação consubstanciada no anexo do Ofício nº 0734321/2021/CORREG-INEP, de 14/07/2021 (SEI nº 2047931, fls 19 a 22);

IV - situação econômica da pessoa jurídica: 0%, haja vista que não obtivemos acesso aos índices de Solvência Geral e Liquidez Geral, bem como ao resultado do exercício de 2014, consoante informação fornecida pela Receita Federal. (SEI pg. 13 do SEI 2047931).

V - reincidência da pessoa jurídica: 0%, em razão de não existir condenação anterior tipificada como ato lesivo pelo Art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

VI - valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 1%, considerando que a empresa manteve, no decorrer do exercício de 2015, o Contrato nº 01/2015, decorrente da Inexigibilidade de Licitação nº 15/2014, no valor de R\$ 649.000,00 (seiscentos e quarenta e nove mil reais (SEI nº 2047931, fl. 22), nos termos do item 2.3.1 do Manual Prático da Cálculo de Sanções da LAC.

O valor dos fatores atenuantes decorreu de:

I - não consumação da infração: 0%, pois houve exaurimento dos atos lesivos, configurado pelo **prejuízo à competitividade durante a fase interna do pregão nº 12/2015, com aumento dos custos da contratação dos serviços** para a impressão gráfica do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – Enade, no ano de 2015, em que o Inep contratou a empresa RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (62.004.395/0001-58), no valor de R\$ 12.151.999,95; (NT 1416, pg 29 e seguintes – SEI 1711148);

II - ressarcimento dos danos: 0%, pois a pessoa jurídica responsabilizada não alegou ou comprovou o ressarcimento ao erário dos danos advindos do referido Pregão. Ademais, não demonstrou a qualquer momento a busca por tal ação de ressarcimento junto à Administração, tais quais, por exemplo: pedido de quantificação de dano do referido Pregão ou emissão de GRU para recolhimento de eventuais valores incontroversos. Corroborando essa postura não colaborativa de ressarcimento ao erário, a ausência de reconhecimento pela indiciada da prática de qualquer ato ilícito ou de conduta que direta ou indiretamente prejudique ou cause danos à Administração. Importante, ressaltar que, conforme apontado neste relatório (Análise do Argumento 1), identificou-se a ocorrência de dano de R\$ 1.543.792,80.

III - grau de colaboração da pessoa jurídica: 0%, pois não houve colaboração da Processada para com a investigação ou apuração dos atos lesivos;

IV - comunicação espontânea do ato lesivo: 0%, pois não houve comunicação espontânea do ato lesivo;

V - Programa de integridade da pessoa jurídica: 0%. A Pessoa Jurídica não procedeu à apresentação de programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº 909/2015, mesmo a despeito da solicitação clara acerca da forma de apresentação do programa, exarada no item 50 do Termo de Indicação (SEI 2002141). A ausência da referida documentação só permite à comissão concluir que não há um programa de integridade 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.

34. Na terceira etapa, foi calculada a multa preliminar no valor de R\$ 94.936,28. Este valor foi obtido tendo como base de cálculo o faturamento bruto de 2019 excluídos os tributos, no valor de R\$ 1.726.114,22 (etapa 1), e o percentual a ser aplicado no montante de 5,5% (etapa 2), resultando na multa preliminar.

35. Em atenção à quarta etapa, os limites mínimo e máximo foram de R\$ 1.726,11 e R\$ 345.222,84, respectivamente.

36. 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\$ 1.726,11 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.

37. Já o limite máximo de R\$ 345.222,84 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.

38. Portanto, a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA – ABTG deve pagar multa de R\$ 94.936,28, resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 1.726.114,22, pela alíquota, de 5,5%, valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 1.726,11) e máximo (R\$ 345.222,84).

## **V.2 - Publicação Extraordinária da Decisão Sancionatória**

39. Por sua vez, em consonância com o art. 6º da Lei nº 12.846/2013, o art. 24 do Decreto nº 8.420/2015 e c/c o Manual de Responsabilização de Entes Privados (Publicações CGU), considerando que a alíquota calculada na etapa da multa resultou em 5,5%, estipula-se que a publicação da decisão administrativa, na forma de extrato de sentença, em edital afixado no local de atividade, será pelo prazo de 60 dias.

40. Portanto, a ABTG deve promover publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a 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;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 dias; e
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.

## **V.3 - Pena de impedimento para licitar ou contratar com a União**

41. 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.

42. 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.

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

44. Como agravantes, tem-se a ocorrência de prejuízo ao Erário, haja vista a indevida opção de prorrogação do Contrato firmado com a RR Donnelley. Lembrando, consoante já destacado na análise do Argumento 1 deste Relatório, que o ato de gestão em comento, ao desconsiderar sem nenhum fundamento minimamente justificável, a proposta apresentada pela Thomas Greg & Sons do Brasil Ltda (CNPJ 03.514.896/0001-15), gerou um prejuízo para o INEP de R\$ 1.543.792,80.

45. Ademais, há que se ressaltar a relevância da participação da ABTG no certame licitatório uma vez que, na condição de certificadora das empresas participantes, atuava como verdadeiro “garante” da idoneidade e segurança do ato de gestão em comento.

46. Outrossim, destaca-se a relevância institucional da política pública ligado ao objeto da licitação, uma vez que, ao medir o nível de aprendizado dos estudantes de faculdades e universidades, o **Enade** funciona como uma forma de checagem e fiscalização da qualidade do ensino superior brasileiro, impedindo instituições de qualidade precária formarem mão de obra para atuar no mercado.

47. 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.

48. Sublinhando-se essas variáveis e considerando-se a gravidade dos atos lesivos praticados pela ABTG, os quais foram comprovados ao longo deste PAR, esta Comissão entende adequada a aplicação da suspensão pelo prazo de 04 (quatro) anos.

49. Observa-se, por fim, que o descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) é consequência da imposição da pena de suspensão, não se tratando de sanção autônoma.

## VI - CONCLUSÃO

50. Em face do exposto, com fulcro nos Arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c Art. 9º, §§ 4º e 5º, do Decreto nº 8.420/2015 c/c Art. 21, § único, inc. VI, al. “b”, item 1, e Art. 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide:

a) Comunicar o Coordenador-Geral de Processos Administrativos de Responsabilização de Entes Privados para adotar providências de praxe destinadas a: encaminhar à autoridade instauradora o PAR; 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 da pessoa jurídica;

b) recomendar a aplicação, à Pessoa Jurídica **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG**, da pena de multa no valor de **R\$ 94.936,28** (noventa e quatro mil, novecentos e trinta e seis reais e vinte e oito centavos);

c) recomendar a aplicação, à empresa **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG**, da pena de publicação extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora, em razão da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, do seguinte modo:

I - 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;

II - em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de **60 (sessenta dias) dias**; e

III - em seu sítio eletrônico, pelo prazo de 30 (trinta) dias e em destaque na página principal do referido sítio;

d) recomendar a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002;

e) Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e também considerando a previsão constante em no §3º, de seu art. 3º, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores:

e.1) Valor do dano à Administração: R\$ **1.543.792,80 (um milhão, quinhentos e quarenta e três mil, setecentos e noventa e dois reais e oitenta centavos)**, conforme já destacado no item 09 deste Relatório.

e.2) Vantagens indevidas pagas a agentes públicos: Não há identificação nos presentes autos.

e.3) Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: Não há identificação nos presentes autos.

Os valores acima referenciados servem para subsidiar as anotações internas da Administração, sendo que a cobrança deles dar-se em processo próprio, sendo resguardado a ampla defesa e o contraditório nesse processo, conforme regulamentação específica de cada procedimento cabível.

f) lavrar ata de encerramento dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **JULIA RODRIGUES LIRIO, Membro da Comissão**, em 23/05/2022, às 09:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS DE HOLANDA BESSA, Presidente da Comissão**, em 23/05/2022, às 10:40, 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 00190.110498/2020-80

SEI nº 2376820