



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00063/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.110498/2020-80

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Apuração de irregularidades relacionadas a serviços de impressão gráfica contratados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Fraude a licitação. Prova ENADE/2015. Constatada a prática de graves irregularidades pela indiciada pela CPAR. Parecer pela aplicação da penalidade de declaração de impedimento para licitar ou contratar com a Administração Pública pelo prazo de 4 (quatro) anos, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002; **pela aplicação de multa**, com fulcro nos 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; e pela publicação extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora, com fulcro no inciso II do art. 6º e seu § 5º da Lei nº 12.846/2013.

Senhor Consultor Jurídico,

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG (CNPJ nº 62.427.281/0001-10)**, no qual foi recomendada, em Relatório Final (SEI [2376820](#)), a aplicação de sanção de multa, no valor de **RS 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 ter havido 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.

2. O presente apuratório foi instaurado após INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA (IPS), 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. Resgatando-se o histórico que precedeu a IPS, verifica-se que, em 10/05/2019, foi autuado o Processo nº 00190.104338/2019-68, para que em seu bojo fossem analisados os fatos constantes em notícia, extraída do site “O Globo” (<https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/enem-e-vestibular/grafica-denuncia-pf-suposto-esquema-de>

integrantes-do-inep-para-favorecer-concorrente-em-contrato-milionario-23615541), quanto a supostas irregularidades no processo de contratação das empresas RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda e Valid Soluções S.A., para a impressão das provas utilizadas nas avaliações a cargo do INEP (SEI nº 1104769).

4. De acordo com a matéria jornalística, um funcionário da própria empresa Valid Soluções S.A. afirmou que, no início de 2019, a empresa sagrou-se vencedora de licitação para impressão de provas aplicadas pelo INEP devido à atuação ilícita de dois servidores daquela autarquia. Eles teriam favorecido deliberadamente a empresa, ao concluírem, erroneamente, que ela preenchia todos os requisitos de segurança exigidos no edital licitatório.

5. Ainda conforme a narrativa, o favorecimento à Valid Soluções S.A. no certame licitatório realizado em 2019 teria como finalidade transferir um esquema ilícito que até então era realizado por servidores do INEP em conjunto com a empresa RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda e consultores por ela contratados.

6. Afirma-se também que o INEP havia instaurado uma sindicância investigativa destinada a apurar os fatos, que foram denunciados pela Plural Indústria Gráfica Ltda (CNPJ 03.858.331/0001-55), vencedora da primeira fase do certame licitatório de 2019, mas que acabou desclassificada por não atender a determinados requisitos do edital, como por exemplo não possuir outro parque gráfico, nas mesmas condições, para ser usado em caso de emergência.

7. Diante da notícia, a fim de melhor instruir os autos do Processo nº 00190.104338/2019-68, solicitou-se às respectivas juntas comerciais informações referentes a ambas empresas (SEI nº 1212056). A documentação recebida deu origem ao Processo nº 00190.107792/2019-71.

8. Da análise dos autos de nº 00190.104338/2019-68, verificou-se que, em 02/10/2019, a DIREP tomou ciência da existência do Processo nº 00190.107895/2019-31.

9. Em seu bojo consta a Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC, lavrada com a finalidade de se relatar os fatos constatados em auditoria realizada sobre a execução contratual de serviços de impressão gráfica contratados pelo INEP, cujo trabalho de campo ocorreu no período de 03/06/2019 a 14/06/2019. Cópia da referida Nota encontra-se nos autos de nº 00190.104338/2019-68, sob nº SEI 1270891.

10. Devido à gravidade das constatações contidas na referida Nota, os fatos, além de serem remetidos à CRG, **também foram levados ao conhecimento da Polícia Federal, em 19/08/2019** (SEI nº 1221470).

11. No curso do Processo nº 00190.104338/2019-68, verificou-se que, em 24/10/2019, foi lavrado o Despacho COREP (SEI nº 1293321), informando, dentre outros assuntos, a existência da Sindicância Investigativa nº 23036.000928/2019-09 que, àquela época, encontrava-se em curso no âmbito do INEP e versava sobre possível direcionamento de Pregão Eletrônico relativo à contratação de serviços de produção gráfica, remetendo às denúncias feitas no âmbito do TC 017549/2016-7, em curso no Tribunal de Contas da União.

12. Ainda conforme o referido Despacho, de acordo com informações obtidas no site daquela Corte de Contas, verificou-se que o processo tem como assunto: "L&C. Aquisições logísticas. Serviços diversos. Contratação de serviços de produção gráfica destinados a realização do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM. Pregão eletrônico Nº 06/2016. R\$ 147.836.496,33", apontando como interessados a Advocacia-Geral da União e a RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda.

13. O Despacho COREP de 24/10/2019 também informa que, no âmbito do TCU, havia sido publicado o Acórdão nº 924/2019 (Plenário), proferido na sessão de 24/04/2019, o qual apontou diversos problemas na contratação, não obstante ter acatado, parcialmente, a justificativa dos responsáveis e autorizar a adoção de medidas excepcionais para garantir a realização do Enem 2019. Esse acórdão, como veremos adiante, foi objeto de análise por parte da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), por intermédio da Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC.

14. Quanto à Sindicância, internamente, no âmbito da CRG, entendeu-se pela necessidade de que tal procedimento investigativo fosse avocado, a fim de se evitar um eventual desfecho inadequado, o que acabou se efetivando através do Despacho CRG de 24/10/2019 (SEI nº 1294103), encontrando-se inserido no Sistema SEI sob o

mesmo número original (23036.000928/2019- 09), relacionado no referido Sistema ao Processo principal nº 00190.104338/2019-68.

15. Fazem parte da Sindicância Investigativa avocada as mensagens constantes nas caixas de e-mail institucionais dos servidores do INEP supostamente envolvidos. Tais dados, que abrangem o período entre março de 2015 e maio de 2019, foram objeto de análise pela SFC/CGU, cujos resultados encontram-se consubstanciados na Nota Técnica nº 459/2020/CGEBC – DIVISÃO 4/CGEBC/DF/SFC, de 13/03/2020, e em seu Anexo (SEI nºs 1428798 e 1428965), que se encontram juntados aos autos do Processo nº 00190.105255/2019-96. Tais documentos, pela importância que possuem para a presente análise, foram juntados aos presentes autos (SEI 1699993 e 1699994).

16. Ainda no curso do Processo nº 00190.104338/2019-68, através do Despacho COREP de 04/02/2020 (SEI nº 1388449), registrou-se a existência de outro processo relacionado aos fatos: Processo SEI nº 00190.100490/2020-13. Trata-se de documentação proveniente do Ministério Público Federal, que noticiou à CGU a abertura do **Procedimento Investigatório Criminal (PIC) nº 1.16.000.002963/2018-60**.

17. A documentação encaminhada em anexo à notícia de instauração do PIC, no entanto, não contribui para o esclarecimento dos fatos, constituindo-se de trabalhos da própria CGU, enviados anteriormente àquele *Parquet* Federal e que já se encontravam sob a posse da CRG, através dos diversos processos acima já mencionados.

18. Em 03/04/2020, o Diretor da DIREP determinou a conversão do Processo 00190.104338/2019-68 em Investigação Preliminar Sumária (IPS), nos termos dos arts. 2º e 7º da IN CGU nº 8/2020 c/c o art. 8º da IN CGU nº 13/2019 (Despacho DIREP SEI nº 1445855).

19. Ato contínuo, em 09/04/2020 a CRG solicitou o compartilhamento de informações constantes no pedido de falência, ao Juiz de Direito da 1ª Vara Cível de Osasco/SP, bem como a relação dos bens e documentos arrecadados pelo administrador judicial da RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda. (SEI nº 1484830).

20. Em razão de tal pleito, os advogados da empresa tomaram ciência da presente IPS, solicitando acesso aos autos 00190.104338/2019-68 (SEI nº 1484820), o que foi deferido em 24/05/2020 (SEI nº 1509101).

21. Por fim, merece registrar que, conforme consta nos autos do Processo nº 00190.104338/2019-68, em despacho datado de 08/04/2020 (SEI 1455797), noticiou-se a autuação do Processo nº 00190.102842/2020-67, destinado a apurar possíveis atos de indisciplina praticados por servidores do INEP, relacionados às contratações das empresas RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda e Valid Soluções S.A (SEI nº 1455797).

22. Ao fim do IPS, a COREP emitiu a NOTA TÉCNICA Nº 3007/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1701079) que após a análise de todo arcabouço documental recomendou:

4. Conclusões.

216. Diante do exposto, conclui-se que as informações constantes na notícia que deu origem ao presente apuratório (SEI nº 1104769) possuem respaldo nos elementos probatórios coletados no decorrer da presente Investigação Preliminar Sumária, os quais foram objeto de análise pela SFC/CGU através da Nota Técnica nº 1416/2019/GAB DS/DS/SFC (SEI 1270891), da Nota Técnica nº 459/2020/CGEBC – DIVISÃO 4/CGEBC/DF/SFC (SEI 1428798 e 1428965) e Nota Técnica nº 1625/2020/CGEBC – DIVISÃO 4/CGEBC/DS/SFC (SEI 1549890 e 1549916).

217. Com fundamento nos citados trabalhos de auditoria, analisados sob o prisma correccional, recomenda-se:

1. A deflagração de processo administrativo de responsabilização em face dos seguintes entes privados, pela prática de atos que se amoldam ao tipo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013, conforme análise constante no item 2.1 desta Nota:

1. RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58);

2. RR Donnelley Holdings B.V. (Chicago/Illinois/EUA), pelos atos praticados por sua subsidiária RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58);

3. Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica - ABTG (CNPJ 62.427.281-0001-10);

2. A deflagração de processo administrativo de responsabilização em face dos seguintes entes privados, pela prática de atos que se amoldam ao tipo previsto no art. 5º, inc. IV, alínea “b”, da Lei nº 12.846/2013, por fraude a ato do procedimento licitatório (cotação de preços), conforme análise constante no item 2.2 desta Nota:

1. RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58);
2. RR Donnelley Holdings B.V. (Chicago/Illinois/EUA), pelos atos praticados por sua subsidiária RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58);
3. CTIS Tecnologia S.A. (CNPJ 01.644.731/0001-32);
4. Valid Soluções S.A. (CNPJ 33.113.309/0001-47);

4. A deflagração de processo administrativo de responsabilização em face das seguintes empresas, pela prática de atos que se amoldam ao tipo previsto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, conforme análise constante no item 2.3 desta Nota:

1. RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58);
 2. RR Donnelley Holdings B.V. (Chicago/Illinois/EUA), pelos atos praticados por sua subsidiária RR Donnelley Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58);
5. A deflagração de processo administrativo de responsabilização em face dos seguintes entes privados, pela prática de atos que se amoldam ao tipo previsto no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, conforme análise constante nos itens 2.4 e 2.6 desta Nota:
- a. General Support Consultoria e Representações Ltda (CNPJ 01.886.617/0001-19);
 - b. MCS - Microsíntese Comércio e Serviços de Informática Ltda (CNPJ 11.905.180/0001-77 – situação: baixada) e OS Informática Ltda (CNPJ 01.567.165/0001-02 – situação: ativa, que aparece no quadro de sócios da Microsíntese);
 - c. Tratto Projetos Especializados – SCP (CNPJ 08.580.290/0001-00 – situação: baixada);
 - d. GTP Tecnologia – GTP Automation, Integration and Development Ltda (CNPJ 04.188.005/0001-40);
 - e. Tecca Engineering – Tecca Integração de Sistemas de Segurança Eletrônica e Automação Ltda (CNPJ 09.092.505/0001-06);
 - f. Digiselo Brasil Comercialização de Produtos Gráficos de Segurança Ltda (CNPJ 05.747.179/0001-69);
 - g. RR Donnelly Holdings B.V. (por coadunar com as ilicitudes praticadas através das empresas de consultoria).

7. A deflagração de processo administrativo de responsabilização em face da Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica (ABTG, CNPJ 62.427.281-0001-10) e da empresa RR Donnelley Holdings B.V. (Chicago/Illinois/EUA), pelos atos praticados por sua subsidiária RR Donnelley

Editora e Gráfica Ltda (CNPJ 62.004.395/0001-58), que se amoldam ao tipo previsto no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, conforme análise constante no item 2.5 desta Nota;

8. A continuidade das investigações em face da empresa Valid Soluções S.A. (CNPJ 33.113.309/0001-47), pela prática de atos que se amoldam aos tipos previstos no art. 5º, incisos II e IV (alínea “a”), da Lei nº 12.846/2013, conforme análise constante no item 2.7 desta Nota;

9. A deflagração de processo administrativo de responsabilização em face do escritório de advocacia Magalhães da Rocha, Medeiros e Figueiredo Advogados Associados S/S (CNPJ 04.438.804/0001-28), por infringência ao art. 5º, inc. IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013, conforme análise constante no item 2.8 desta Nota;

11. Encaminhar cópia da presente análise, caso aprovada, para a DIRAP, tendo em vista o possível envolvimento de agentes públicos

218. Por fim, em caso de acatamento das propostas de deflagração sobreditas, segue tabela com resumo de pessoas jurídicas a serem processadas, com respectiva indicação de conduta imputada e elementos de informação (tópicos na presente Nota Técnica), bem como tipificação legal preliminar:



219. Ressalte-se a informação contida no item 23 desta Nota, quanto à impossibilidade de se juntar aos presentes autos, no Sistema SEI, a documentação originária, proveniente da SEC/EUA, devido ao tamanho dos arquivos. Sendo assim, sugere-se que, caso sejam acatadas as sugestões contidas na parte conclusiva desta Nota, com a conseqüente instauração dos respectivos processos de responsabilização dos entes privados envolvidos, tão logo possível seja disponibilizado o conjunto de dados aos respectivos representantes legais, de modo a se garantir os direitos à ampla defesa e ao contraditório.

À consideração superior.

23. A proposta foi apreciada e aprovada pelo Coordenador-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados (SEI 1703508), pelo Diretor de Responsabilização de Entes Privados (SEI 1703511).

24. Por fim, o Corregedor-Geral da União (SEI 1707475), no exercício da competência estabelecida pelo inciso I, do art. 30, da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, aprovou a proposta de instauração de Processo Administrativo de Responsabilização, nos termos propostos pela Nota Técnica nº 3007 e despachos COREP e DIREP, subsequentes.

25. Ato seguinte, o presente PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA foi deflagrado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) por intermédio da Portaria CRG/CGU nº 2.996, de 28 de dezembro de 2020, publicada no DOU nº 248, de 29 de dezembro de 2020 (SEI nº [1778624](#)), com início dos trabalhos pela comissão em 19/01/2021 (SEI nº [1800581](#)).

26. Em 22/06/2021, por meio da Portaria nº 1.469/2021 (SEI nº [2004751](#)), houve a prorrogação, em 180 (cento e oitenta) dias, do prazo para conclusão dos trabalhos.

27. Já na data de 23/12/2021, foi lavrada a Portaria CRG/CGU nº 3.032/2021 (SEI nº [2226975](#)), reconduzindo a comissão processante, concedendo, mais uma vez, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão dos trabalhos.

28. Em 25/06/2021, foi deliberado o **indiciamento da pessoa jurídica ABTG** (ata SEI nº [2002137](#) e peça de acusação SEI nº [2002141](#)), com lastro nos incisos II e IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, e do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

29. Procedeu-se, conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando-a a apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atesta o documento SEI nº [2027848](#).

30. Por meio de seu representante, a pessoa jurídica solicitou a dilação do prazo para defesa (SEI nº [2048544](#)). O pedido foi parcialmente deferido pela Comissão, que concedeu prazo adicional de 60 (sessenta) dias (SEI [2050325](#)).
31. A defesa escrita, apresentada em 05/10/2021, encontra-se juntada sob nº SEI [2130400](#).
32. Também foram juntados aos autos o processo nº 00190.105473/2021-45 (SEI nº [2047931](#)), com informações enviadas pela Receita Federal do Brasil e pelo INEP. A ABTG requereu a produção de prova testemunhal (SEI nº [2137785](#)), a qual foi deferida e produzida (SEI nº [2169515](#), [2169516](#), [2169519](#), [2169720](#), [2169758](#), [2169761](#), [2169791](#), [2170515](#), [2170521](#) e [2170548](#)).
33. Nos termos do art. 20, § 4º, inc. I da IN nº 13/2019, a acusada foi instada a se manifestar, no prazo de 10 dias, sobre a prova testemunhal produzida, tendo apresentado suas alegações em 19/11/2021 (SEI nº [2184431](#)).
34. Em 29/04/2022, a CPAR deliberou por fazer juntada do Acórdão TCU nº 924/2019 - Plenário, a fim de complementar a instrução do processo. Novamente, conforme o art. 20, § 4º, inc. I da IN nº 13/2019, oportunizou-se a manifestação da defesa sobre a prova produzida, sendo apresentada petição na data de 06/05/2022 (SEI nº [2364002](#)).
35. Em 23/05/2022, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a CPAR elaborou seu Relatório Final (SEI nº [2376820](#)), em que concluiu que a acusada participou de esquema para interferir no processo de elaboração do Termo de Referência à contratação do serviço de impressão gráfica para as provas do ENADE de 2015, incorrendo nos seguintes tipos: a) comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei (art. 5º, inc. II da Lei nº 12.846/2013); b) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente (art. 5º, inc. IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013); e, c) convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não manter a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal (art. 7º da Lei nº 10.520/2002).
36. A conclusão da comissão levou em consideração as Notas Técnicas 1416 (SEI nº [1901269](#), [1901271](#) e [1901276](#)), 1625 e Anexo (SEI nº [1901266](#)), e 459 e Anexo (SEI nº [1901264](#)); o processo nº 00190.105473/2021-45 (SEI nº [2047931](#)) juntado aos presente autos, contendo informações enviadas pela RFB e pelo INEP (SEI nº [2047936](#)); a defesa técnica e sua documentação anexa (SEI nº [2130400](#)); a oitiva de testemunhas (SEI nº [2169515](#), [2169516](#), [2169519](#), [2169720](#), [2169758](#), [2169761](#), [2169791](#), [2170515](#), [2170521](#) e [2170548](#)); e a manifestação da defesa sobre as provas produzidas (SEI nº [2184431](#) e SEI nº [2364002](#)).
37. Com base no exposto, a CPAR sugeriu a aplicação da penalidade de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 04 (quatro) anos, com fulcro no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, à ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG (CNPJ nº 62.427.281/0001-10). Também se recomendou a aplicação 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, e da pena de Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória (PEDC), pelo prazo de 60 (sessenta) dias, com base no artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013.
38. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Corregedor-Geral da União, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias (SEI nº [2383421](#)). Ciente da decisão (SEI nº [2387777](#)), a pessoa jurídica usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no referido normativo (SEI nº [2396363](#)).
39. Concluída apuração, os autos foram encaminhados à COREP/CRG para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, inciso II, do Regimento Interno da CGU (Portaria nº 3.553, de 12 de novembro de 2019) bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.
40. A COREP, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1852/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI 2483070), após análise dos autos concluiu o seguinte:

3. CONCLUSÃO

3.1 O processo foi conduzido com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, e em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais. Merece retificação apenas a alíquota aplicável ao caso, para quantificação da pena de multa da Lei Anticorrupção, tendo em vista a não ocorrência da agravante inculpada no art. 17, inciso VI, do Decreto nº 8.420/2015, de modo que o percentual estipulado deve ser reduzido de 5,5% para 4,5%, com o consequente reflexo no valor da multa e no prazo de Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória, sendo reduzida de 60 para 45 dias.

3.2 No mais, não se verifica qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

3.3 De igual forma, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente por meio das alegações finais não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

3.4 Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

3.5 Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, exceto quanto aos itens 33-"b" e 33-"c", conforme explicações contidas nos itens 2.68 a 2.86 acima. Assim, a penalidade de multa contida no item 33-"b" do Relatório Final deverá ser ajustada para o valor de **R\$ 77.675,13 (setenta e sete mil, seiscentos e setenta e cinco reais e treze centavos)**, bem assim a Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória (PEDC), contida no item 33-"c", cujo prazo deverá ser adequado para **45 (quarenta e cinco dias)**.

3.6 Encaminhem-se os autos às instâncias superiores desta Corregedoria-Geral da União e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do ~~§4º do art. 9º do Decreto nº 8.420, de 2015~~ do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

3.7 Por fim, nos termos do art. 55, inciso II, in fine, da Portaria nº 3.553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI [2493370](#) subsequente.

3.8 À consideração superior.

41. A supracitada Nota foi devidamente aprovada pelo Coordenador-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados (DESPACHO COREP1 2499624) e pelo Diretor de Responsabilização de Entes Privados (DESPACHO DIREP 2576785).

42. Por fim, aprovando a manifestação da DIREP, o Corregedor-Geral da União encaminhou os autos a esta CONJUR para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União (SEI 2581249).

43. É o relato dos fatos.

II - FUNDAMENTAÇÃO

44. Com o objetivo de facilitar a análise e a compreensão do caso, faremos, doravante, o exame pormenorizado de cada tópico considerado importante na presente apuração (tanto no aspecto formal quanto no material).

A) REGULARIDADE PROCESSUAL

45. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto nas normas vigentes (IN CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019), bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

46. Durante a apuração das irregularidades, a investigada/indiciada teve livre acesso ao processo, com a oportunidade de se manifestar a respeito das deliberações tomadas e dos elementos probantes juntados aos autos.

47. Com efeito, aos representantes da pessoa jurídica foi concedido acesso externo desde 12/07/2021, quando, por meio de e-mail, foram intimados a respeito do Termo de Indiciação (SEI nº [2027848](#)), de acordo com o art. 16 da IN CGU nº 13/2019, sendo-lhe assegurada a ampla ciência e possibilidade de manifestação.
48. Por meio de seu representante, a pessoa jurídica solicitou a dilação do prazo para defesa (SEI nº [2048544](#)). O pedido foi parcialmente deferido pela Comissão, que concedeu prazo adicional de 60 (sessenta) dias (SEI [2050325](#)).
49. Após ser devidamente notificada/intimada, juntou documentos, fez requerimentos e apresentou defesas escritas (SEI nº [2130400](#), [2137785](#), [2169515](#), [2169516](#), [2169519](#), [2169720](#), [2169758](#), [2169761](#), [2169791](#), [2170515](#), [2170521](#) e [2170548](#)).
50. Nos termos do art. 20, § 4º, inc. I da IN nº 13/2019, a acusada foi instada a se manifestar, no prazo de 10 dias, sobre a prova testemunhal produzida, tendo apresentado suas alegações em 19/11/2021 (SEI nº [2184431](#)).
51. Em relação aos requerimentos (solicitações/petições) feitos, ressaltamos que a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR deferiu todos aqueles considerados importantes para a realização da defesa.
52. Verificou-se também que o TERMO DE INDICIAMENTO (SEI 2002141) foi elaborado em conformidade com os requisitos estipulados pelo art. 17 da IN nº 13/2019, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.
53. No Relatório Final (SEI nº [2376820](#)), de 23 de maio de 2022, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR examinou, de forma minuciosa e individualizada, os argumentos contidos na defesa escrita, fundamentando suas conclusões nas provas constante nos autos e na correspondente legislação.
54. Em relação à sua “MANIFESTAÇÃO A RESPEITO DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DO PAR”, no âmbito da Corregedoria-Geral da União, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1852/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG, de 03 de novembro de 2022, da mesma forma, foram examinados todos os argumentos apresentados (vide itens 2.12 a 2.92 da referida nota técnica – SEI 2483070).
55. Logo, é forçoso concluir que foi observado o princípio do devido processo legal, tendo sido seguido o rito previsto em lei, motivo pelo qual reputamos que foram respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, não existindo vício capaz de comprometer a apuração realizada.

B) COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

56. A instauração deste Processo Administrativo de Responsabilização – PAR foi fundamentada nos seguintes dispositivos legais e regulamentares :

Anexo I do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019

[...]

Art. 13. À Corregedoria-Geral da União compete:

[...]

IX - determinar a instauração ou instaurar procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados, de ofício ou em razão de representações e denúncias contra servidores, empregados públicos e entes privados;

[...]

Art. 29. Ao Chefe de Gabinete do Ministro, ao Consultor Jurídico, ao Secretário Federal de Controle Interno, ao Ouvidor-Geral, ao Corregedor-Geral, ao Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção, ao Secretário de Combate à Corrupção, aos Diretores e aos demais dirigentes cabe planejar, dirigir e coordenar a execução das atividades de suas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Ministro de Estado.

Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019

[...]

Art. 30. Nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 8º e do art. 9º da Lei nº 12.846, de 2013, e dos artigos 4º, 13 e 14 do Decreto nº 8.420, de 2015, ficam delegadas ao Corregedor-Geral da União as competências para:

I - instaurar e avocar PAR; [...]

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013

[...]

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

[...]

§ 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento. [...]

Decreto nº 11 129, de 11 de julho de 2022 (que revogou o Decreto nº 8420, de 2015)

[...]

Art. 16. Os atos previstos como infrações administrativas à [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na [Lei nº 12.846, de 2013](#), serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.

§ 1º Concluída a apuração de que trata o **caput** e havendo autoridades distintas competentes para o julgamento, o processo será encaminhado primeiramente àquela de nível mais elevado, para que julgue no âmbito de sua competência, tendo precedência o julgamento pelo Ministro de Estado competente.

§ 2º Para fins do disposto no **caput**, o chefe da unidade responsável no órgão ou na entidade pela gestão de licitações e contratos deve comunicar à autoridade a que se refere o **caput** do art. 3º eventuais fatos que configurem atos lesivos previstos no [art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013](#).

Art. 17. A Controladoria-Geral da União possui, no âmbito do Poder Executivo federal, competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar os processos instaurados para exame de sua regularidade ou para lhes corrigir o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá exercer, a qualquer tempo, a competência prevista no **caput**, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias:

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou na entidade de origem;

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou com a entidade atingida; ou

V - apuração que envolva atos e fatos relacionados com mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

§ 2º Ficam os órgãos e as entidades da administração pública obrigados a encaminhar à Controladoria-Geral da União todos os documentos e informações que lhes forem solicitados, incluídos os autos originais dos processos que eventualmente estejam em curso.

57. Acrescentamos que, **como Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, cabe à Controladoria-Geral da União – CGU/PR exercer a fiscalização da gestão no âmbito da Administração Pública Federal**, notadamente no que se refere à defesa do patrimônio público e ao combate à corrupção, consoante previsto nos seguintes dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003:

Art. 18. Ao Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, no exercício da sua competência, incumbe, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)

[...]

II - instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável; (Incluído pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)

[...]

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

[...]

X - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU: (Redação dada pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)

a) adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal; (Redação dada pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)

[...]

c) instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável; (Redação dada pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito) - GRIFEI

[...]

58. Lembramos que a Lei nº 10.683, de 2003, foi revogada, mas tais atribuições foram mantidas pela legislação subsequente, conforme se pode constatar pela leitura dos seguintes dispositivos:

Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019

Art. 19. Os Ministérios são os seguintes:

[...]

XVI - a Controladoria-Geral da União.

[...]

Art. 51. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:

I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;

[...]

III - instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, com a constituição de comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável; (GRIFEI)

[...]

Art. 52. Ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, no exercício da sua competência, incumbe, especialmente:

[...]

II - instaurar procedimentos e processos administrativos a seu cargo, requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável e constituir comissões; [...]

Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019

ANEXO I

ESTRUTURA REGIMENTAL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CAPÍTULO I

DA NATUREZA E COMPETÊNCIA

Art. 1º A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência e da integridade da gestão no âmbito do Poder Executivo federal; (Redação dada pelo Decreto nº 9.694, de 2019)

[...]

III - instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável; [...]

Ante ao exposto, é forçoso concluir que tanto o Corregedor-Geral da União da Controladoria-Geral da União como o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União – CGU/PR têm competência para instaurar Processos Administrativos de Responsabilização – PAR.

C) CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

59. Como a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não regula essa matéria (prescrição), aplica-se, de forma subsidiária, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Eis a transcrição dos seguintes dispositivos:

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

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

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

[...]

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)
I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato; (GRIFEI)

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

[...]

Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária.

60. Na mesma linha a Lei nº 10.520/22 também estabelece:

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

(...)

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

61. Portanto, a regra é que o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal (Administração Pública Federal direta e indireta) **é de 5 (cinco) anos, salvo se o fato também constituir crime.**

62. Considerando que as condutas apuradas no presente processo também configuram crime de fraude à licitação (art. 90 da Lei nº 8.666/93/art. 337-F do Código Penal) e deram ensejo inclusive à medida cautelar criminal – autos judiciais nº 1035363-84.2019.4.01.3400, cujos documentos foram trazidos aos autos pela própria ABTG (SEI nº [2396408](#)) –, cabe a aplicação dos prazos de prescrição previstos na lei penal.

63. Com efeito, as condutas que envolveram os fatos em apuração configuram o delito previsto no **art. 90 da Lei nº 8.666/93, vigente à época dos fatos:**

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:

Pena – detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

64. Esclarecemos que o dispositivo supratranscrito foi revogado pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, tendo sido incluído (em substituição) o seguinte dispositivo no Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940):

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) a 8 (oito) anos, e multa.

65. Por fim, o delito apurado também se enquadra no Art. 5º, inciso II e IV, alínea "d" da Lei nº 12.846/2013:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

(...)

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

(...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

(...)

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

66. Como os fatos em apuração ocorreram em data anterior à da vigência da nova lei e considerando que houve um agravamento da penalidade, **aplicaremos o dispositivo mais favorável à indiciada, ou seja, o artigo 90 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.**

67. Consequentemente, nos termos do artigo 109 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), aplica-se a seguinte regra:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

[...]

IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro; (GRIFEI)

[...]

68. Consequentemente, a prescrição se dará em **8 (oito) anos**, contados da da ocorrência do fato.

69. O marco temporal inicial para a contagem da prescrição seria a divulgação em mídia nacional das supostas irregularidades, o que ocorreu em **22/04/2019**.

70. A instauração do procedimento de investigação preliminar sumária aconteceu em 03/04/2020 e a instauração do presente PAR em 28 de dezembro de 2020, por meio da Portaria CRG/CGU nº 2.996, publicada no DOU nº 248, de 29 de dezembro de 2020 (SEI nº [1778624](#)).

71. Com isso, nesse intervalo de tempo, não ficou caracterizada a extinção da punibilidade dos fatos pelo advento da prescrição.

72. Seguindo nossa análise, considerando que a contagem foi novamente iniciada na data da instauração do presente apuratório (29 de dezembro de 2020 – data da interrupção), conclui-se que **a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir do dia 29 de dezembro de 2028**.

D) APURAÇÃO DOS FATOS – MÉRITO

73. Conforme relatado, com base nas provas constantes nos autos, no dia 25 de junho de 2021, a pessoa jurídica **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA – ABTG**, CNPJ nº 62.427.281/0001-10, foi **indiciada** por supostamente 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 (SEI 2002141).

74. A **defesa escrita** (SEI [2130400](#)) da acusada dividiu 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.

75. E em síntese sustentou:

- a) que não houve comprovação da prática de dolo por parte da ABTG, alegando que isso seria um requisito mínimo necessário a condená-la, de forma que inexistem pressupostos para a sua responsabilização;
 - b) que não houve prejuízo ao erário público de R\$ 1.543.792,80 como sustentado pela comissão processante;
 - c) que se não há qualquer prejuízo efetivo ao erário, por óbvio, não há base de cálculo alguma para se calcular a multa em face da acusada ;
- que não há prova da relação entre Amilton Garrau, Fernando Bebiane e a ABTG e que os depoimentos das testemunhas arroladas pela defesa corroboram seu argumento;

d) que Fernando Bebiano não era seu representante, apenas um prestador de serviços autônomo, contratado esporadicamente pela ABTG, e que nunca soube que essa pessoa prestava serviços também à empresa RR Donnelley. Sustentou, ainda, que o Sr. Amilton Garrau não é e nunca foi representante da ABTG. A defesa também questionou onde estaria imposta a obrigação de promover *due diligence* para contratação de terceiros;

e) que a ABTG não participou de qualquer "esquema", até mesmo porque não seria sua atribuição elaborar o Termo de Referência que precedia o processo licitatório. Acrescenta que isso era atribuição do INEP e não da ABTG. Em relação aos seus relatórios, sustenta que os servidores do INEP apenas indicavam alterações para correção gramatical das minutas;

f) que é desproporcional a multa sugerida por entender que esta se fundou em suposto prejuízo causado ao erário, o qual alega nunca ter ocorrido, defendendo que, em razão disso, não há base de cálculo para apuração do valor devido a título de multa. Afirma também que não tem capacidade econômica para adimplir a pena pecuniária, em razão do encerramento das atividades da empresa, por inviabilidade financeira após o bloqueio de valores determinado judicialmente. Por oportuno, registre-se que ao tempo da apresentação da manifestação ao relatório final, a Assembleia Geral Extraordinária para encerramento da empresa (convocada para o dia 10/06/2022) ainda não havia ocorrido.

76. No **Relatório Final** (SEI nº [2376820](#)), a CPAR mencionou as provas em que se baseou para a formação de sua convicção e enfrentou bem todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade.

77. O exame dos argumentos da defesa foi feito de forma individualizada, em tópicos próprios, conforme veremos doravante.

1º) ARGUMENTO DA DEFESA:

78. 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.

79. 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.

80. **Eis o exame da Comissão Processante:**

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):

(...)

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 evidenciação 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 Donelley, 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), umentando 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).

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 impróvel 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.

81. Com razão a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR.

82. Nos termos da jurisprudência do STF, **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.**”

83. Além disso, conforme salientado pela CPAR 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.

84. Não obstante, saliente-se que restou demonstrado nos autos que a ação administrativa em prorrogar o contrato com a **RR Donnelley no valor de R\$ 13.043.749,30, gerou um prejuízo para o INEP de R\$ 1.543.792,80, diferença entre o valor reajustado e o valor da proposta desconsiderada pelo INEP na cotação de preços.**

85. Logo, sem razão a defesa.

2º) ARGUMENTO DA DEFESA:

86. 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. Amillton 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)

87. **Eis o exame da Comissão Processante:**

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

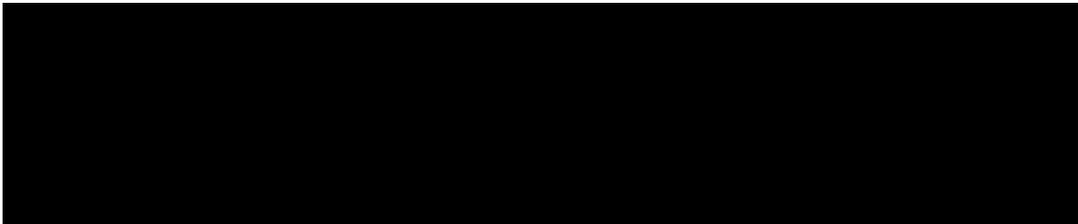
A atuação de Gerson Leão Passos na elaboração do novo Termo pode ser comprovada pelas atas deliberativas do referido Grupo de Trabalho (fls. 09/14 do Proc.23036.000917/2015-97, SEI nº 1765257).

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.



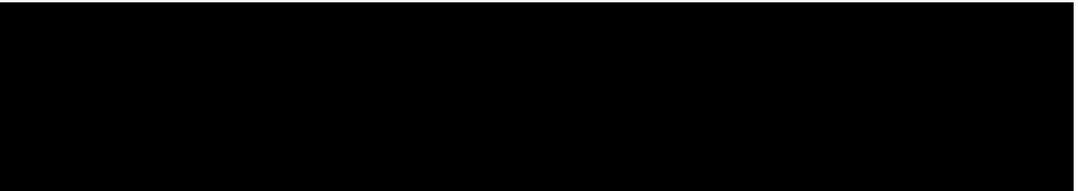
(...)

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

unânicos 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)

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

(...)

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.

(...)

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:

(...)

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.

88. Assiste razão à CPAR.

89. Com efeito, nos termos da 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. Ademais, a responsabilidade da empresa é objetiva, isto é, independe de dolo ou culpa da empresa ou de seus representantes, nos termos do art. 2º, da Lei nº 12.846/2013.

90. Nesse sentido, as alegações da acusada não possuem amparo jurídico.

3º) ARGUMENTO DA DEFESA:

91. 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 Bebiani, 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 Bebiani, 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 eram 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 precípuo 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)

92. **Eis o exame da Comissão Processante:**

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. Confira: (NT 459, pgs 2/3. SEI 1765436)

(...)

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.

93. Novamente, assiste razão a CPAR.

94. Com efeito, “*um **auditor independente** ou **auditor externo** é um profissional que realiza uma auditoria em conformidade com as leis ou regras específicas sobre as demonstrações contábeis de uma empresa, entidade do governo, outra pessoa jurídica ou organização, e que é **independente da entidade que está sendo auditada**. Os usuários das informações financeiras destas entidades, tais como **investidores**, **órgãos governamentais** e o **público em geral** contam com o **auditor externo** para apresentar um relatório de auditoria imparcial e independente”.*

(fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Auditor_independente).

95. A ingerência do INEP nos relatórios elaborados pela ABTG não se restringia apenas a “correção de erros ortográficos e/ou gramaticais” como quer fazer parecer a acusada. Havia clara indicação de conclusões de textos e direcionamento dos resultados dos trabalhos da ABTG. Os e-mails que instruíram o feito demonstram isso. Portanto, esse argumento da defesa é incabível e, por isso, não merece prosperar.

4º) **ARGUMENTO DA DEFESA:**

96. 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.**

97. 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.

98. **Em seu exame da Comissão Processante** conclui que 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.

99. A CPAR se manifestou adequadamente sobre o “Parecer Técnico” apresentado pela acusada ao TCU em outra oportunidade, haja vista que não se relaciona com o objeto da apuração, qual seja, o esquema montado para interferir na elaboração do Termo de Referência para 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.

100. Sem reparos à conclusão supra da CPAR.

5º) DA MANIFESTAÇÃO DA DEFESA ACERCA DAS OITIVAS (SEI N° 2184431)

101. Instada a manifestar-se sobre as oitivas requeridas pela própria acusada (Doctos SEI n°s 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 n° SEI 2184431.

102. 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 sua atribuição a elaboração do Termo de Referência relativo ao Pregão do Enade 2015.

103. **Conforme já abordado nas análises dos argumentos 3 e 4**, as teses defendidas pelo Procurador da ABTG não se sustentam e a referenciada manifestação não agregou novos elementos capazes de alterar a convicção formada pela Comissão, cuja conclusão se encontra fartamente fundamentada no acervo probatório produzido no decorrer da instrução.

6º) DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS e ACÓRDÃO TCU n° 924/2019

104. Além dos fatos específicos relacionados às diversas licitações vencidas pela RR Donnelley, a CPAR enfatizou ainda a atuação sistemática da ABTG no que tange aos serviços prestados ao INEP.

105. **Eis as conclusões da CPAR constantes do seu Relatório Final:**

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:

150. *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.*

151. *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.*

152. *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.*

153. *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.*

155. *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.*

(...)

159. *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.

163. *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.*

165. *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.*

166. *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.*

167. *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.*

168. *Ademais, ao compulsar o sítio eletrônico da Valid Soluções e Serviços de Segurança (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 possuiriam 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: [REDACTED]

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 Bebiani, 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 Bebiani 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.

(grifos acrescidos)

106. Das análises técnicas que subsidiaram o Acórdão nº 924/2019 do TCU, no bojo da TC 017.549/2016-7, verifica-se que a exigência de certificação de processos como requisito de habilitação nos editais do INEP, a partir das “melhorias” propostas pela ABTG, na verdade, restringiam de forma ilegal a competitividade dos certames, de forma, que apenas as “empresas desejadas” pela Administração do INEP conseguiam atender as exigências ou ainda que outra licitante conseguisse a documentação, poderia ser reprovada nas diligências a serem realizadas pela ABTG, como chegou a acontecer no âmbito da Concorrência 06/2016.

107. O desenho traçado pela CPAR a partir dos estudos técnicos contidos na TC 017.549/2016-7, que culminou no Acórdão nº 924/2019, combinado as demais provas constantes deste apuratório, é deveras importante para o melhor entendimento dos fatos apurados.

7º) DA MANIFESTAÇÃO DA DEFESA ACERCA DA JUNTADA DO ACÓRDÃO TCU Nº 924/2019

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

109. 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.

110. A CPAR, acertadamente, refutou a manifestação no sentido de que, ainda que demonstrada a 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, 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.

8º) DA RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

111. Ao fim da instrução, com base em todo o acervo probatório constante dos autos, a CPAR, em seu RELATÓRIO FINAL, manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação da penalidade de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 04 (quatro) anos, com fulcro no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, à ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG (CNPJ nº 62.427.281/0001-

10), por participar de esquema montado objetivando fraudar o ato licitatório de definição do preço-base no certame do ENADE 2015.

112. Também recomendou a aplicação 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, e da pena de Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória (PEDC), pelo prazo de 60 (sessenta) dias, com base no artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013, 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.

113. Quanto à aplicação e à dosimetria das penalidades, sustenta a pessoa jurídica ser desproporcional a multa sugerida por entender que esta se fundou em suposto prejuízo causado ao erário, o qual alega nunca ter ocorrido, defendendo que, em razão disso, não há base de cálculo para apuração do valor devido a título de multa. Afirma também que não tem capacidade econômica para adimplir a pena pecuniária, em razão do encerramento das atividades da empresa, por inviabilidade financeira após o bloqueio de valores determinado judicialmente. Por oportuno, registre-se que ao tempo da apresentação da manifestação ao relatório final, a Assembleia Geral Extraordinária para encerramento da empresa (convocada para o dia 10/06/2022) ainda não havia ocorrido (fls. 15-16).

114. Sem razão a alegação. A conclusão da Comissão foi devidamente motivada e revela-se proporcional, estando o prazo estipulado dentro do limite legal.

8.1) Pena de Multa

115. A multa foi calculada com base na legislação vigente e guarda a devida proporção com o que consta dos autos, conforme se verifica do exposto na NOTA TÉCNICA Nº 1852/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI 2483070):

2.60 Ao contrário do que afirmou a ABTG em sede de alegações finais, a base de cálculo utilizada para a determinação do valor da multa não foi o prejuízo causado, mas sim o "faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos", conforme dispõe o art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, resultando no montante de R\$ 1.726.114,22 (um milhão, setecentos e vinte e seis mil, cento e catorze reais e vinte e dois centavos). Não há, portanto, influência de dano ao erário na determinação da base de cálculo da pena pecuniária, mesmo porque o dano ao erário, conforme exposto no tópico pertinente, não é pressuposto para a responsabilização da pessoa jurídica. Na verdade, na dosimetria da pena pecuniária estabelecida pela LAC, o prejuízo ao erário é considerado somente para definição da alíquota, e não da base de cálculo.

2.61 Ressalte-se que, apesar de haver a indicação do valor referente ao dano ao erário no Relatório Final (SEI nº [2376820](#)), esta quantificação não é exata, e será apurada na esfera competente. No âmbito do presente Processo Administrativo de Responsabilização, importa averiguar a ocorrência ou não de dano apenas para fins de aplicação da causa atenuante prevista no inciso II do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015. No caso em apreço, o prejuízo ao erário decorre da frustração à licitude do processo licitatório. Nesse contexto, reafirma-se a o entendimento do STJ cristalizado na Súmula 645, já transcrita, no item 2.29, quando abordado o "Argumento 1".

2.62 No caso dos autos, o prejuízo ao erário foi considerado na apuração da alíquota apenas para afastar a aplicação da circunstância atenuante de ressarcimento dos danos acima referida.

2.63 Ainda no que diz respeito à alíquota, foram utilizados os parâmetros previstos nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c os artigos 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, resultando no percentual de 5,5%, conforme os parâmetros a seguir expostos: a) 2,5%, pela continuidade dos atos lesivos (art. 17, inciso I, do Decreto nº 8.420/2015), 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 Bebiane e Garrau -

Anexo da NT nº 1625/2020. p. 05) e 01/04/2019 (e-mail de Mônica Jamal Gotti para Andrea Ponce - NT nº 459/2020. p. 6 e 7); b) 2%, referente à tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica (art. 17, inciso II, do Decreto nº 8.420/2015), 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, p. 2, 3.6 e 9. SEI [1765436](#)); c) 1%, em razão do valor dos contratos mantidos ou pretendidos (art. 17, inciso VI, do Decreto nº 8.420/2015), 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).

2.64 Os demais fatores agravantes não influenciaram na determinação da alíquota, sendo-lhes atribuído 0%, tendo em vista a não configuração das circunstâncias neles previstas, a saber: interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada (art. 17, inciso III, do Decreto nº 8.420/2015); situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo (art. 17, inciso V, do Decreto nº 8.420/2015); reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846 de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior (art. 17, inciso V, do Decreto nº 8.420/2015).

2.65 De igual forma, não foram verificadas circunstâncias atenuantes na conduta da ABTG, de modo que o percentual atribuído para cada uma das hipóteses foi de 0%, conforme exposto no Relatório Final, do qual se transcreve:

"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."

2.66 Ocorre que a atribuição de 1% em razão do valor dos contratos mantidos ou pretendidos, nos termos do art. 17, inciso VI, do Decreto nº 8.420/2015, deu-se de maneira equivocada. Isso porque o referido normativo prevê um escalonamento que varia de 1% a 5% de acordo com o valor do contrato. Para que fosse aplicado o percentual mínimo, seria necessário que o valor do contrato fosse superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). No caso em tela, conforme constou no próprio Relatório Final (SEI nº [2376820](#)), o valor do Contrato nº 01/2015, decorrente da Inexigibilidade de Licitação nº 15/2014, era de R\$ 649.000,00 (seiscentos e quarenta e nove mil reais).

2.67 Desta feita, o percentual da alíquota aplicável deve ser 4,5%.

2.68 É importante esclarecer que o Decreto nº 8.420/2015 foi revogado pelo Decreto nº 11.129/2022, de aplicação imediata aos processos em curso. Contudo, o novo normativo, em seu art. 69, dispõe que serão resguardados os atos praticados antes de sua vigência, de forma que, à exceção da retificação referente à exclusão da agravante do inciso VI do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015, devem ser mantidos os percentuais sugeridos pela Comissão.

2.69 Dessa forma, após a retificação, tem-se o seguinte quadro resumo da dosimetria da multa sugerida:

	Dispositivo Dec. 8420/2015	Percentual aplicado
Art. 17 Agravantes	I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;	+2,5%
	II - um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	+2,0%
	III - um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada;	0%
	IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo;	0,0%
	V- cinco por cento no caso de reincidência;	0%
	VI - no caso de os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado;	<u>0%</u>
Art. 18 Atenuantes	I - um por cento no caso de não consumação da infração;	0%
	II - um e meio por cento no caso de comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa;	0%
	III - um por cento a um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0%
	IV - dois por cento no caso de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e	0%
	V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de	0%

Alíquota aplicada	integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.	
		4,5%
Base de cálculo		R\$ 1.726.114,22 (faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos)
		<u>R\$ 77.675,13</u> (resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 1.726.114,22, pela alíquota, de <u>4,5%</u>)
Limite mínimo		R\$ 1.726,11 (0,1% do faturamento bruto, excluídos os tributos, do último exercício anterior à instauração do PAR)
Limite Máximo		R\$ 345.222,84 (20% do faturamento bruto, excluídos os tributos, do último exercício anterior à instauração do PAR)
Valor final da multa da LAC		<u>R\$ 77.675,13</u>
TOTAL		<u>R\$ 77.675,13</u>

2.70. Tem-se, portanto, uma diminuição no valor da multa, que passou de R\$ 94.936,28 (noventa e quatro mil, novecentos e trinta e seis reais e vinte e oito centavos) para R\$ 77.675,13 (setenta e sete mil, seiscentos e setenta e cinco reais e treze centavos).

2.71 Tendo em vista que o valor final da multa ficou dentro dos limites estabelecidos no art. 6º da Lei nº 12.846/2013 – 0,1% e 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, entende-se que o cálculo realizado pela CPAR obedeceu os parâmetros orientativos e, portanto, considera-se razoável e proporcional.

2.72 A alegação de que a ABTG iria encerrar definitivamente suas atividades em Assembleia Geral Extraordinária, regularmente convocada para o dia 10/06/2022, não é óbice para a aplicação da pena de multa.

2.73 Consoante ensina o Manual de Responsabilização de Entes Privados, p. 46, "a dissolução em sentido amplo é o processo de encerramento da sociedade que objetiva a extinção da pessoa jurídica, abrangendo três fases distintas: a dissolução *stricto sensu*, a liquidação e a extinção. (...) Depois da dissolução virá a liquidação, e por fim, a extinção da companhia. É possível que, em alguns casos, essa cadeia não se complete, como na hipótese de recuperação da companhia, que reassume as suas atividades normais.". Ora, nem mesmo a baixa na inscrição do CNPJ impede que, "posteriormente, sejam lançados ou cobrados impostos, contribuições e respectivas penalidades, decorrentes da simples falta de recolhimento ou da prática comprovada e apurada, em processo administrativo ou judicial, de outras irregularidades pelos empresários ou pelas pessoas jurídicas ou seus titulares, sócios ou administradores" (Manual de Responsabilização de Entes Privados, p. 49).

(...)

Grifos acrescidos

8.2) Da Pena de impedimento para licitar ou contratar com a União

116. Em relação à aplicação da penalidade de impedimento para licitar e contratar com o Poder Público, fundamentada no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, a ABTG argumentou que a medida é desproporcional e que seria "o mesmo que decretar definitivamente a sua 'morte'", além de impactar negativamente o interesse público.

117. A penalidade sugerida tem amparo legal e está adequada ao caso, conforme legislação vigente, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 1852/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI 2483070):

2.75 A suspensão temporária de participar de licitação e o impedimento de contratar com a Administração são sanções previstas em diversos diplomas normativos que disciplinam licitações e contratos públicos. A referidas reprimendas são aplicáveis a infrações com a lesividade média ou grave, comportando-se a gradação do tempo de eficácia de acordo com o dispositivo legal incidente *in casu*. Embora em sua essência a penalidade de participar de licitações ou celebrar contratos com o Estado seja a mesma na legislação federal, a previsão da sanção destoa em cada lei no tocante à duração da reprimenda e na sua abrangência subjetiva. Essas diferenças basicamente visam possibilitar a dosimetria da pena, de modo a garantir proporcionalidade e razoabilidade entre a reprimenda e os valores tutelados por cada uma dessas leis (Manual de Responsabilização de Entes Privados, p. 118-119). A esse respeito, é importante elucidar que não há discricionariedade da Administração em decidir se aplica ou não o preceito legal. Há apenas a maleabilidade do prazo a ser estabelecido, à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, respeitando-se os limites legais.

2.76 Ao caso em apreço, incide a disciplina prevista pela Lei do Pregão, a qual prevê como limite temporal máximo da penalidade de impedimento o prazo de 5 anos. O Relatório Final (SEI nº [2376820](#)), por sua vez, sugeriu, com fulcro no art. 7º da Lei 10.520/2002, a aplicação da sanção pelo prazo de 4 anos.

2.77 Para chegar ao patamar indicado, a Comissão sopesou algumas circunstâncias do caso concreto, transcreve-se:

"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, 15/08/2022 11:21 SEI/CGU - 2376820 - Relatório Final 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."

8.3) Da Publicação Extraordinária da Decisão Sancionatória

118. Quanto à dosimetria para aplicação da Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória (PEDC), o ente privado limitou-se a pedir genericamente sua não aplicação, reiterando os motivos já expostos contra as demais sanções.

119. Novamente, a **CPAR fundamentadamente recomendou a penalidade de forma adequada ao caso. Porém, ressalva-se que a** retificação da alíquota da multa pela COREP/DIREP, conforme ratificado na NOTA TÉCNICA Nº 1852/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI 2483070):

2.80 Com efeito, em relação à PEDC, a LAC apenas definiu o prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo

conforme o caso concreto. De modo a minimizar os problemas decorrentes de tal ausência, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (p. 157) orienta que a definição seja realizada com base nos parâmetros do art. 7º da LAC, juntamente com o previsto no art. 24 do Decreto nº 8.420/2015. Na página 157 do referido Manual consta a sugestão de correlação entre a alíquota que incidirá sobre a base de cálculo da multa e a duração da publicação extraordinária. **A dosimetria sugerida varia de 30 dias, prazo mínimo previsto no art. 7º da Lei nº 12.846 de 2013, e 135 dias, conforme a variação da alíquota que incidirá sobre a base de cálculo da multa.**

2.81 No caso em tela, de acordo com a alíquota constante do Relatório Final (SEI nº [2376820](#)), 5,5%, a dosimetria sugerida foi de 60 dias, em atenção à tabela orientativa do referido Manual (p. 157).

2.82 Todavia, em razão da retificação da alíquota, de 5,5% para 4,5%, a penalidade merece revisão.

2.83 Segundo a Tabela sugestiva do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (p. 157), a duração da publicação extraordinária da condenação indicada para alíquotas menores ou iguais a 5% é de 45 dias. Confere-se:

ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA MULTA	DURAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
Menor ou igual a 2,5%	30 dias
Maior que 2,5% e menor ou igual a 5%	45 dias
Maior que 5% e menor ou igual a 7,5%	60 dias
Maior que 7,5% e menor ou igual a 10%	75 dias
Maior que 10% e menor ou igual a 12,5%	90 dias
Maior que 12,5% e menor ou igual a 15%	105 dias
Maior que 15% e menor ou igual a 17,5%	120 dias
Maior que 17,5%	135 dias

2.84 Assim, tendo em vista que a alíquota aplicável ao caso é de 4,5%, adequa-se a duração da PEDC para o lapso de 45 dias.

2.85 Apesar de o referido Decreto ter sido revogado pelo Decreto nº 11.129/2022, conforme já exposto, são resguardados os atos praticados antes de sua vigência. Ademais, o novo normativo regulamenta a matéria segundo o mesmo espírito, conforme seu art. 28.

(grifos acrescidos)

III - CONCLUSÃO

120. Ante o exposto, considerando que o processo foi conduzido em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais e considerando as provas acostadas aos autos, sigo as conclusões do Relatório Final da Comissão de PAR no sentido de que a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG (CNPJ nº 62.427.281/0001-10) 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, bem assim por 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.**

121. Nesse contexto, opino por seguir a sugestão de penalidade proposta pela CPAR, retificando-se apenas a alíquota da multa aplicável ao caso, tendo em vista a não ocorrência da agravante inculpada no art. 17, inciso VI, do Decreto nº 8.420/2015, de modo que o percentual estipulado deve ser reduzido de 5,5% para 4,5%, com o consequente reflexo no valor da multa e no prazo de Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória,

sendo reduzida de 60 para 45 dias, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 1852/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI 2483070).

122. Sendo assim., recomenda-se:

a) aplicar, à Pessoa Jurídica **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG**, a pena de multa no valor de **R\$ R\$ 77.675,13** (setenta e sete mil seiscientos e setenta e cinco reais e treze centavos), com fulcro nos 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;

b) aplicar, à empresa **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG**, a pena de publicação extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora, com fulcro no inciso II do art. 6º e seu §5º da 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 45 (quarenta e cinco) dias**; e

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

c) aplicar à empresa **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG** a 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;

d) 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, caso ainda não tenha sido feito; e

e)envio de cópia dos autos ao Tribunal de Contas da União – TCU para ciência.

123. Finalmente, para fins dos encaminhamentos previstos no Capítulo VI e tendo em vista a previsão contida no artigo 6º, § 3º, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR destacou a identificação dos seguintes valores:

a) 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 destacado no item 09 do Relatório Final da CPAR (SEI 2376820).

b) Vantagens indevidas pagas a agentes públicos: **não há identificação nos presentes autos.**

c) Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: **não há identificação nos presentes autos.**

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

À consideração superior.

Brasília, 19 de abril de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
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) 00190110498202080 e da chave de acesso [REDACTED]

[REDACTED] 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 [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] 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: 19-04-2023 11:03. 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. 00097/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.110498/2020-80

INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TECNOLOGIA GRÁFICA - ABTG

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer nº. 00063/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que

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, 19 de abril 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) 00190110498202080 e da chave de acesso 802a567b



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 1150335882 e chave de acesso 802a567b 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: 04-05-2023 09:26. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
