



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

TERMO DE INDICAÇÃO

nº 00190.101135/2024-87

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº 481, de 15/02/2024, publicada no DOU nº 33, de 19/02/2024, da lavra do Secretário de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União, decide **INDICIAR** a pessoa jurídica **Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda.**, CNPJ 06.206.305/0001-30, por: (a) comprovadamente, utilizar-se da subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica para ocultar ou dissimular seus reais interesses e a identidade dos beneficiários dos atos praticados; e por (b) fraudar o Pregão Eletrônico no 01/2019 e a contratação decorrente (Contrato nº 03/2020), ao apresentar proposta de preços com valores acima dos praticados no mercado, a fim de possibilitar a mencionada subcontratação ilegal, com prejuízo aos cofres públicos, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual e (c) demonstrar comportamento inidôneo, incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos III e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção - LAC), assim como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

I – BREVE HISTÓRICO

1. A pessoa jurídica Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda. (Ativa System Brasil), CNPJ 06.206.305/0001-30, matriz, é uma empresa brasileira, com sede em Recife/PE, ativa desde 16/04/2004. Trata-se de sociedade empresarial limitada (natureza jurídica) que atua no ramo de prestação de serviços de monitoramento de sistemas de segurança eletrônica, comércio varejista de equipamentos e suprimentos de informática, reparação e manutenção de equipamentos eletrônicos de uso pessoal e doméstico, e serviços de comunicação multimídia (SCM). Possui Capital Social registrado no valor de R\$ 1.554.302,00.
2. A empresa tem três filiais, que estão localizadas em Maceió/AL, Macapá/AP e Brasília/DF, as quais possuem os seguintes CNPJs, respectivamente: (i) 06.206.305/0002-11, ativa desde 06/01/2016; (ii) 06.206.305/0003-00, ativa desde 16/02/2017; (iii) 06.206.305/0004-83, ativa desde 17/08/2018. (Fonte: Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil; consulta em 30/04/2024)
3. Em apertada síntese, a referida pessoa jurídica celebrou o contrato nº 03/2020, para prestação de serviços de vigilância eletrônica em diversas agências do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS na região nordeste, firmado com a Superintendência Regional do INSS no Nordeste (SR-IV), decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (Sistema de Registro de Preços).
4. As informações preliminares relativas aos fatos em apuração na SR-IV em que transcorreram os atos licitatórios foram encaminhadas em manifestação da Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios 3, por meio do DESPACHO GPDPB3 (Doc. 3109368) dando conta que as contratações de vigilância eletrônica pelo INSS têm ocorrido por Superintendência Regional, com a recorrência de falhas identificadas em diferentes momentos, e em diferentes unidades, para esse tipo de contratação, o que poderia ser minimizado com a adoção de providências estruturantes, as quais, se efetivadas de forma centralizada, potencializariam seus efeitos.
5. Por meio do Relatório de Avaliação nº 842205 (Doc. 3109347), a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou análises relativas às contratações de vigilância eletrônica efetuadas pelo INSS, no âmbito das Superintendências Regionais (SRs) I, III, IV e V, contendo a identificação de registros de irregularidades relacionadas àquelas conduzidas pelas SRs I e IV.
6. A equipe de auditoria detectou, em suma, possível fraude na execução dos serviços de manutenção dos equipamentos de vigilância eletrônica e potencial sobrepreço por parte da empresa Ativa System Brasil, no âmbito da SR-IV.
7. Em complemento ao Relatório de Avaliação nº 842205 (Doc. 3109347), a equipe de auditoria identificou ainda os possíveis responsáveis pelas condutas lesivas por meio da elaboração de uma Matriz de Responsabilização ao Contrato nº 03/2020, incluindo diversos agentes públicos do INSS, além da própria pessoa jurídica Ativa System Brasil (Doc. 3109350).
8. Complementarmente, por meio do Relatório de Apuração AUDGER, de 06/02/2022 (Doc. 3109346), a equipe de auditoria avaliou os procedimentos adotados pela Superintendência Regional Nordeste (SR-IV) no Pregão nº 01/2019 e na contratação decorrente (Contrato nº 03/2020) até a competência abril/2021, alcançando a avaliação dos procedimentos adotados em cada fase da contratação.
9. Por meio dos exames realizados, foram identificadas diversas falhas. Entre elas, pesquisa de preços e estimativas de custos realizadas em desacordo com a legislação, ocasionando uma contratação com valor superior ao praticado no mercado; parcelamento do objeto em apenas dois itens, incorrendo em restrição ao caráter competitivo da contratação; descumprimento do prazo contratual de instalação dos equipamentos e inobservância da Lei nº 8.666/93 em relação às decisões sobre os pedidos de prorrogação de prazo; e falhas de gestão e fiscalização contratual no acompanhamento das instalações e nos procedimentos de

pagamento.

10. No âmbito da Nota Técnica nº 3154/2023/GPDPB 3/DPB/SFC (Doc. 3109312) foram tratados os elementos de informação identificados a partir dos achados de auditoria da SFC, sobre possíveis irregularidades na contratação e execução de serviço de vigilância eletrônica na SR-IV, no âmbito do contrato nº 03/2020, firmado com a pessoa jurídica Ativa System Brasil, em possível conluio com a pessoa jurídica Roma Soluções de Segurança Eletrônica Ltda. (Roma Segurança Eletrônica), CNPJ 18.638.942/0001-65.

11. Como consequência dessas constatações, foi deflagrada investigação Preliminar Sumária (IPS), por meio do processo nº 00190.110742/2023-57, com o propósito de apurar indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à administração pública federal a partir da documentação acostada nos referidos autos.

12. Logo, com base nas investigações conduzidas por esta CGU e respectiva documentação probatória, verificou-se a existência de indícios de que a empresa Ativa System Brasil, em conluio com a empresa Roma Segurança Eletrônica, praticou atos lesivos contra a Administração Pública, consoante previsto na Lei nº 12.846/2013 (Doc. 3109386).

13. Diante disso, esta Controladoria instaurou o presente Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) por meio da Portaria nº 481, de 15/02/2024, publicada no DOU nº 33, de 19/02/2024, autuando-o sob o nº 00190.101135/2024-87, para apuração da eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica Ativa System Brasil pelos atos acima indicados (Doc. 3112921).

II – FATO, AUTOR, CIRCUNSTÂNCIAS E PROVAS

14. Com fulcro na Lei nº 12.846/2013 e nas provas constantes dos autos, a CPAR verificou que a pessoa jurídica Ativa System Brasil, consoante detalhado no item “II.2” do presente tópico, praticou atos ilícitos, a saber: (a) comprovadamente, utilizar-se da subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica para ocultar ou dissimular seus reais interesses e a identidade dos beneficiários dos atos praticados; e por (b) fraudar o Pregão Eletrônico no 01/2019 e a contratação decorrente (Contrato nº 03/2020), ao apresentar proposta de preços com valores acima dos praticados no mercado, a fim de possibilitar a mencionada subcontratação ilegal, com prejuízo aos cofres públicos, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual e (c) demonstrar comportamento inidôneo, incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos III e IV, alínea ‘d’, da Lei nº 12.846/2013, assim como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002. (Doc. 3109386)

15. Pois bem. Em razão da amplitude dos fatos apurados, bem como da natureza diversa das infrações praticadas, o presente item será abordado por meio de tópicos a fim de racionalizar a descrição das circunstâncias relevantes e o apontamento dos vários indícios que sustentam o entendimento da CPAR pela ocorrência dos atos lesivos imputados.

II.1 - Visão geral do Contrato nº 03/2020, decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2019

16. Consoante o processo de contratação nº 00212.1000371/2022-65 (Doc. 3109309 e 3109311), o objeto relativo ao Contrato nº 03/2020 (Doc. 3109337) previsto no Termo de Referência (Doc. 3109341) refere-se “à prestação de serviços terceirizados de vigilância eletrônica que permite prevenir ou detectar incêndios, acessos, intrusões, violações e outras irregularidades em local protegido por meio de sistemas eletrônicos de segurança. Esses sistemas eletrônicos de segurança são compreendidos como conjuntos de equipamentos e dispositivos técnicos diferenciados que se integram para atuar na prática de vigilância, particularmente nomeados como: i) controle de acesso; ii) circuito fechado de televisão (CFTV); iii) alarme; iv) ronda eletrônica, ronda virtual, proteção perimetral etc.”

17. De acordo com o levantamento efetuado pela SFC, no âmbito do Relatório de Avaliação nº 842205 (Doc. 3109347), as contratações de serviços de vigilância eletrônica pelo INSS, “atualmente, têm ocorrido por Superintendência Regional, com a recorrência de falhas identificadas em diferentes momentos, e em diferentes unidades, em relação a esse tipo de contratação, o que poderia ser minimizado com a adoção de providências estruturantes, as quais, se efetivadas de forma centralizada, potencializariam seus efeitos” (Doc. 3109368).

18. Nesse sentido, os trabalhos realizados pela CGU a partir de 2019, com a criação da Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios, têm se pautado por incluir a diretoria responsável pela área de contratações no INSS, atualmente a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (anteriormente Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração – DGPA), em todas as discussões relacionadas ao tema, sem prejuízo das interlocuções junto às Superintendências Regionais (SRs) e, eventualmente, junto às Gerências Executivas (GEX).

19. O Contrato nº 03/2020 da SR-IV (Doc. 3109337) corresponde a uma despesa mensal prevista de R\$ 2.088.090,03, para garantir o serviço de vigilância eletrônica em 559 unidades do INSS, localizadas em mais de 500 municípios da região Nordeste do Brasil. São atendidas pelo referido instrumento contratual todas as unidades da SR-IV, com exceção da Gerência Executiva Feira de Santana e suas unidades vinculadas. Portanto, além da materialidade financeira, o referido contrato apresenta relevância estratégica, já que concentra em uma empresa a responsabilidade pela prestação do serviço de vigilância eletrônica em 22 das 23 Gerências Executivas vinculadas à Superintendência Regional Nordeste.

20. Por meio do Relatório de Apuração AUDGER, de 06/02/2022 (Doc. 3109346), foram avaliados os procedimentos adotados pela SR-IV no âmbito do pregão eletrônico nº 01/2019 e no Contrato nº 03/2020, chegando-se às seguintes conclusões:

“O Pregão nº 01/2019 não garantiu a realização de uma contratação que respeitasse princípios basilares das licitações, como a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a ampla concorrência. Neste sentido, foi constatada restrição ao caráter competitivo da contratação, em razão do parcelamento do objeto em apenas dois itens, além de falhas

na definição do quantitativo de equipamentos, na avaliação do tipo de solução, na pesquisa de preços e na estimativa dos custos. Ademais, foi evidenciado que o Contrato nº 03/2020, apesar de vigente desde 03/06/2020, não tem sido cumprido em sua integralidade, uma vez que há descumprimento de prazo contratual na instalação dos equipamentos, além de falhas na gestão e fiscalização contratuais.

Diante disso, foram emitidas recomendações para: 1) avaliar a oportunidade e a conveniência de se rescindir o Contrato nº 03/2020, adotando as providências necessárias para nova contratação, se for o caso; 2) realizar levantamento dos serviços efetivamente prestados e adotar as medidas para cobrança de valores pagos indevidamente e aplicação de possíveis sanções por descumprimento contratual; 3) reavaliar as autorizações de prorrogação de prazo de instalação dos equipamentos, tendo em vista o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 57 da Lei 8.666/1993, saneando, se for o caso, os vícios de competência; e, 4) reavaliar a Portaria PRES/INSS nº 1.332, de 23 de julho de 2021, para detalhar a metodologia e os parâmetros a serem adotados para composição dos custos, levando-se em consideração análises referentes à depreciação dos equipamentos, bem como dos itens que compõem os serviços de instalação e de manutenção preventiva e corretiva.” (grifamos)

II.2 – Descrição das condutas delitivas praticadas pela empresa Ativa System Brasil e das evidências constantes nos autos

II.2.a – Subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica

21. A empresa Ativa System Brasil foi contratada pelo INSS por meio do Contrato nº 03/2020 de 02/06/2020 (Doc. 3109337) para executar os serviços de vigilância eletrônica nas unidades abrangidas pela SR-IV. Contudo, conforme será demonstrado a seguir, atuou como mera intermediária dos serviços de vigilância por ter subcontratado a empresa Roma Segurança Eletrônica de forma irregular. É importante observar, ainda, que não havia previsão de subcontratação no edital do pregão eletrônico nº 01/2019 e nem no Contrato nº 03/2020 firmado com o INSS.

22. Na documentação encaminhada pelo INSS SR-IV à equipe de auditoria da SFC (Doc. 3109367 e 3109366), houve a identificação de um “Termo de Compromisso” n.º 027/2021 celebrado em 15/12/2021, entre a contratada Ativa System Brasil e a empresa subcontratada Roma Segurança Eletrônica (Doc. 3109367, fls. 458-469 e 513-515).

23. Por esse documento, restou demonstrado que a execução de parte dos serviços contratados foi efetivamente transferida para a empresa subcontratada Roma Segurança Eletrônica, sem anuência da Administração (INSS) e sem previsão contratual e editalícia.

24. Nesse contexto, convém avaliar o conteúdo da documentação que deu suporte à contratação da Ativa System Brasil com vistas a identificar se era permitida a realização de subcontratação do objeto do pregão eletrônico nº 01/2019.

1) Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (Sistema de Registro de Preços)

25. De acordo com o edital do Pregão Eletrônico n.º 01/2019 (Doc. 3109340), o objeto do certame era:

“1. DO OBJETO

1.1. Contratação de empresa especializada para disponibilização, instalação e manutenção preventiva e corretiva do sistema de Vigilância Eletrônica – Circuito Fechado de Televisão (CFTV) e Sistema de Alarmes – com fornecimento de todos os equipamentos, a serem executados nas Unidades do INSS, conforme disposto no Termo de Referência.

1.2. A licitação será dividida em ITENS, conforme tabela constante no item 1.3 abaixo, facultando-se ao licitante a participação em quantos itens forem de seu interesse.

1.3. O critério de julgamento adotado será o menor preço do item, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.”

26. Examinando as cláusulas do edital do pregão eletrônico nº 01/2019 não foram encontrados dispositivos que conferissem respaldo à realização da subcontratação do objeto do certame.

2) Termo de Referência (Anexo I)

27. No Termo de Referência - Anexo I (Doc. 3109341) havia os detalhamentos das obrigações contratuais a serem cumpridas pela Ativa System Brasil, sem haver qualquer menção à possibilidade de subcontratação.

28. Pelo item 5.2.2, a empresa prestadora do serviço (Ativa System Brasil) deveria entregar à equipe de fiscalização do INSS um relatório contendo as seguintes informações:

“5.2. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS

[...]

5.2.2. Finalizados os serviços de instalação, a empresa prestadora do serviço deverá entregar à Fiscalização do INSS, um relatório descrevendo todas as atividades (instalação e configuração) realizadas, bem como, um croqui, onde constará o traçado da rede e a posição de cada equipamento. Estes mesmos equipamentos podem ter alteração de layout conforme solicitação da Fiscalização, sendo assim, é necessário que a mesma trabalhe junto com a equipe de engenharia do INSS, definindo o melhor posicionamento dos equipamentos;

5.2.3. O referido relatório deverá ser entregue em meio impresso e eletrônico e subsidiará a execução dos testes de aceitação em campo da infraestrutura executada e dos equipamentos ofertados em comodato e mantidos, na presença de fiscais do INSS.”

29. Conforme se extrai do exame das cláusulas do Termo de Referência (Doc. 3109341) também não foram encontrados dispositivos que conferissem respaldo à realização de subcontratação do objeto.

3) Contrato nº 03/2020, de 02/06/2020

30. Ao analisar o Contrato nº 03/2020 (Doc. 3109337), também não houve a identificação de cláusulas prevendo a possibilidade de subcontratação do objeto, cuja descrição encontra-se abaixo:

"CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

O objeto do presente instrumento é a contratação de serviços de vigilância eletrônica que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência anexo do Edital.

Parágrafo Primeiro – Este Termo de Contrato vincula-se ao Edital do Pregão, identificado no preâmbulo e à proposta vencedora independentemente de transcrição.

[...]

CLÁUSULA SEGUNDA – VIGÊNCIA

O prazo de vigência deste Termo de Contrato é de 03/06/2020 e encerramento em 03/09/2020, podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses desde que haja autorização formal da autoridade competente e observados os seguintes requisitos:

[...]

CLÁUSULA TERCEIRA – PREÇO

Parágrafo Primeiro – O valor mensal da contratação é de R\$ 2.088.090,03 (dois milhões oitenta e oito mil noventa reais e três centavos), perfazendo o valor total de R\$ 6.264.270,08 (seis milhões duzentos e sessenta e quatro mil duzentos e setenta reais e oito centavos)." (grifamos)

31. Registre-se, ainda, que foram formalizados 3 Termos Aditivos ao Contrato nº 03/2020, a saber:

- 1º Termo Aditivo

32. Por sua vez, o 1º Termo Aditivo datado de 03/09/2020 (Doc. 3109338 e 3109343) previu apenas a prorrogação do Contrato nº 03/2020 até 03/12/2021, conforme cláusulas descritas abaixo:

"CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente Termo Aditivo tem como objeto a prorrogação da vigência do Contrato 03/2020, por mais 15 (quinze) meses, a partir de 03/09/2020 até 03/12/2021, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, limitados a 60 (sessenta) meses, na forma do artigo 57, inciso II da Lei nº 8.666/93.

CLÁUSULA SEGUNDA – DO PREÇO

O CONTRATANTE pagará à CONTRATADA pela execução do objeto deste Contrato, o valor mensal de R\$ 2.088.090,03 (dois milhões, oitenta e oito mil noventa reais e três centavos), totalizando o valor global de R\$ 31.321.350,38 (trinta e um milhões, trezentos e vinte e um mil trezentos e cinquenta reais e trinta e oito centavos), conforme descrito na Cláusula Terceira do Contrato nº 03/2020."

33. Nesse sentido, o 1º Termo Aditivo (nº 01/2020) também não trouxe previsão de qualquer cláusula que pudesse respaldar o ajuste contratual de subcontratação.

- 2º e 3º Termos Aditivos

34. Em consulta efetuada ao sítio da Imprensa Nacional (IN) foram encontrados os extratos dos 2º e 3º Termos Aditivos ao Contrato nº 03/2020, tendo todos, como objeto, apenas a prorrogação da vigência contratual - 2º Termo Aditivo: prazo de 03/12/2021 a 03/12/2022 (Doc. 3109344) e 3º Termo Aditivo: prazo de 03/12/2022 a 03/06/2025 (Doc. 3109345).

35. Diante do exposto, depreende-se que a contratação, com base nas informações disponibilizadas, não previu a utilização do instituto da subcontratação ao Contrato nº 03/2020, seja previamente, com disposições no edital, termo de referência e no contrato, seja posteriormente, mediante aditamentos contratuais, estando ausente também qualquer documentação comprobatória acerca da autorização do INSS SR-IV e das justificativas necessárias para adoção da medida.

4) Termo de Compromisso nº 027/2021

36. Durante os trabalhos de auditoria, a SFC solicitou ao INSS SR-IV (Doc. 3109351) o envio de documentos e acesso aos processos nº 35014.199747/2020-93 e nº 35014.455700/2021-04, disponibilizados por meio do Despacho nº 6973798, de 31/03/2022, em atendimento à solicitação do Ofício nº 4111/2022/GDPDPB 3/DPB/SFC/GGU, de 25/03/2022, no âmbito do monitoramento de recomendações relacionada à contratação de serviços terceirizados de vigilância eletrônica.

37. Em resposta, o INSS encaminhou documentos por meio do e-Aud (tarefa nº 1159342) no monitoramento de recomendações (Doc. 3109366).

38. Entretanto, na documentação apresentada pelo INSS SR-IV à equipe de auditoria da SFC, identificou-se um documento intitulado "Termo de Compromisso nº 027/2021, datado de 15/12/2021 (Doc. 3109367, fls. 458-469 e 513-515), celebrado entre a contratada Ativa System Brasil e a empresa Roma Segurança Eletrônica, cujo objeto, aparentemente,

caracteriza uma “subcontratação disfarçada”, consoante se depreende do item 1.1 descrito abaixo: (fls. 459)

“1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1 “A CONTRATANTE, desde já se compromete a dar preferência à CONTRATADA quanto aos serviços de manutenção preventiva e corretiva, assistência técnica do sistema de segurança eletrônico (CFTV, Alarmes e Acionamento de Emergência), bem como o oferecimento de suporte técnico (backup, remanejamento, configuração das senhas de acesso etc.), conforme Termo de Referência, ao Cliente da CONTRATANTE, qual seja: o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Superintendência do Nordeste, sendo especificamente nas seguintes unidades descritas no ANEXO I”. (grifamos)

39. O referido Termo de Compromisso teria sido assinado, mediante certificado digital, pelo sócio-administrador da Ativa System Brasil, Sr. Antônio Ferreira de Souza, em 17/12/2021 e pelo sócio-administrador da Roma Segurança Eletrônica, Sr. Paulo Raul Dantas de Brito, em 15/12/2021, inclusive contendo assinatura de testemunhas em formato digital.

40. Da análise preliminar do referido documento, extrai-se da leitura do conteúdo do item 1.1 e subitem 2.4.5 (“Cronograma de Visita, com a previsão da próxima manutenção preventiva das unidades, facilitando assim o acompanhamento por parte da Ativa System Brasil, bem como da Autarquia (INSS)”, que o destinatário desses serviços subcontratados era o próprio “cliente da contratante” Ativa System Brasil, qual seja: **o INSS Superintendência do Nordeste (SR-IV)**).

41. No item 2.1, há a descrição da quantidade do objeto que teria sido subcontratado em favor da pessoa jurídica Roma Segurança Eletrônica: (fls. 459)

“Item 2.1. “[...] perfazendo 210 unidades e 213 kits vinculados ao Instituto Nacional do Seguro Social INSS, discriminadas no Anexo I, para os serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva, conforme indicados no Item 1.1”

42. Outro aspecto que chama atenção refere-se às características do objeto firmado no Termo de Compromisso, tendo em vista que resulta na transferência dos serviços de manutenção preventiva e corretiva de 213 kits, conforme dispõe o item 2.1, correspondendo a 35,7% do total dos kits previstos na respectiva Ata de Registro de Preços n.º 01/2019 de um total de 595 kits (Doc. 3109342, fls. 1 e 2).

43. Assim, considerando o conteúdo de tal documento, restou demonstrado que a execução de parte dos serviços contratados com a Ativa System Brasil foi transferida, na realidade, para a empresa Roma Segurança Eletrônica, sem anuência do INSS SR-IV.

44. Nesse sentido, a prestação dos serviços por pessoa alheia à relação pactuada contratualmente constitui uma subcontratação irregular, por força de descumprimento às normas impostas à administração pública, com evidente afronta aos princípios da legalidade e aos relacionados à licitação pública, conforme preceitua o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

5) Tentativa de “ocultação” da subcontratada

45. Verifica-se que o próprio instrumento pelo qual foi efetuada a subcontratação, intitulado “Termo de Compromisso” na verdade utiliza essa denominação apenas como uma tentativa de se enquadrar na disposição legal do artigo 72 da Lei nº 8.666/93, que é específico ao tratar da subcontratação, conforme transcrição abaixo:

“[...]”

“Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

[...]”

46. Na subcontratação, a contratada continua a responder pelo contrato avençado perante a administração pública e transfere a terceiro apenas a execução do objeto subcontratado. Na sua essência, entretanto, o documento apresentado configura uma “subcontratação disfarçada” em função da utilização de terminologia diversa (“Termo de Compromisso”) e até de significado manifestamente diferente. Na celebração desse subcontrato, aparentemente houve a intenção de mascarar a verdadeira natureza do que está sendo pactuado entre as pessoas jurídicas. E essa intenção, nos moldes apresentados, nada mais é que do que o reconhecimento tácito de que sua legalidade já seria questionável.

47. Outra questão identificada e que merece ser destacada é o comportamento pactuado pela contratada (Ativa System Brasil) por meio desse Termo de Compromisso, haja vista que revela uma tentativa de ocultamento sobre o real executor dos serviços de vigilância ao INSS SR-IV: no caso a Roma Segurança Eletrônica.

48. Conforme análise do referido documento, nota-se uma clara demonstração, por parte da Ativa System Brasil, em tentar “ocultar” quem efetivamente estaria executando os serviços de vigilância eletrônica no INSS SR-IV (a subcontratada Roma Segurança Eletrônica), consoante se extrai dos trechos abaixo, contidos na cláusula 4ª: (Doc. 3109367, fls. 461 a 464)

“CLÁUSULA QUARTA - DOS DIREITOS, RESPONSABILIDADES E OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA [Roma Segurança Eletrônica]

4.1. São de responsabilidade da CONTRATADA, a execução dos seguintes serviços e providências: [...]

· alínea “n” – **fiscalizar a utilização de crachás em nome da CONTRATANTE** [Ativa System Brasil], no que diz respeito às manutenções provenientes do presente termo, bem **como não utilizar qualquer fardamento ou logomarca própria**; [...]

· alínea “r” – **a parte CONTRATADA compromete-se a manter total sigilo a respeito dos contratos, serviços, instalações, entre outras informações repassadas pela CONTRATANTE**, a menos que expressamente autorizado pela CONTRATANTE; [...]

· alínea “t” – **a parte CONTRATADA está terminantemente proibida de utilizar crachás, fardamento, ou qualquer outra identificação da parte CONTRATANTE** em clientes que não sejam da mesma, devendo devolver todas as identificações em caso de rescisão; [...]

4.3. A CONTRATADA deverá apresentar perante os clientes da CONTRATANTE com o material de identificação (a exemplo de crachás ou coletes) fornecido pela CONTRATANTE, sob pena de ser impedido de executar o serviço até que tal situação seja regularizada. Em hipótese alguma, a CONTRATADA poderá se identificar em nome próprio em função das obrigações assumidas através do presente termo, mas tão somente como legítima representante da CONTRATANTE.” (grifamos)

49. Dentre as cláusulas elencadas acima, chama a atenção o fato de que a subcontratada (Roma Segurança Eletrônica) deveria utilizar crachás, coletes, fardamento, logomarca ou qualquer outra identificação fornecida pela contratante (4.1-n, 4.1-t e 4.3) para clientes da Ativa System Brasil (no caso o INSS).

50. Nesse contexto, a Roma Segurança Eletrônica utilizava crachás, coletes, fardamentos, vestimentas, formulários e ordens de serviços (OS) contendo a logomarca da Ativa System Brasil na tentativa de ocultar a existência da subcontratação perante o INSS SR-IV.

51. Diante das cláusulas elencadas acima, estranha-se essa intenção em querer mascarar a verdadeira natureza do que está sendo pactuado, deixando claro que o INSS SR-IV não deveria saber da existência dessa subcontratação formalizada pela Ativa System Brasil por meio do Termo de Compromisso com a Roma Segurança Eletrônica.

6) Condição de mera intermediária

52. Em complemento, verifica-se que as disposições constantes do Termo de Compromisso nº 027/2021 corroboram o papel da contratada Ativa System Brasil no exercício de “mera intermediária” ao transferir a um terceiro (Roma Segurança Eletrônica) a responsabilidade pela prestação dos serviços de vigilância eletrônica junto ao INSS SR-IV.

53. Na cláusula 2.4, a Ativa System Brasil (subcontratante) estabeleceu uma série de exigências à Roma Segurança Eletrônica (subcontratada) para o recebimento do pagamento, conforme abaixo:

2.4. O pagamento somente será realizado após o envio de toda documentação necessária, conforme listada abaixo:

2.4.1. Ordens de Serviço – Referente a cada manutenção realizada, a Ordem de Serviço deve estar com todos os seus campos devidamente preenchido, devendo constar principalmente todo o quantitativo de equipamento presente no local, descrição com o tempo de gravação do HD, número do IP dos equipamentos na rede lógica, assinatura e carimbo do responsável pela unidade, o não cumprimento deste processo poderá acarretar em penalidade no pagamento [exigência de apresentação de Ordens de Serviço];

2.4.2. Nota Fiscal dos Serviços – Nota fiscal dos serviços de manutenção realizados no mês, após o ateste do setor operacional e técnico da CONTRATANTE [no caso a Ativa System Brasil]; [...]

2.4.5. Cronograma de Visita – Cronograma de Visita, com a previsão da próxima manutenção preventiva das unidades, facilitando assim o acompanhamento por parte da Ativa System Brasil, bem como da Autarquia (INSS) [Apresentação de Cronograma de Visita para acompanhamento da Ativa System Brasil e do INSS];

[....]

2.7. Todas as Ordens de Serviços e demais documentos correlatos deverão ser enviados para o e-mail ‘sat@ativasystem.com.br’ imediatamente após a finalização da manutenção e reparo, e notas fiscais e demais documentos realizados no dia 20 ao dia 19 do mês seguinte; (Encaminhar as Ordens de Serviço para o e-mail da Ativa System Brasil).

[...]

3.1. A CONTRATADA cabe a execução dos serviços que lhe foram designados, além de todos os prejuízos sofridos pela CONTRATANTE em razão de sua desídia frente ao que determina o Termo de Referência.” (grifamos)

54. Das cláusulas acima, verifica-se total transferência de responsabilidade, além dos prejuízos eventualmente sofridos pela Ativa System Brasil, pela execução do Contrato n.º 03/2020, para um terceiro (Roma Segurança Eletrônica) que não faz parte da relação contratual formalizada com o INSS SR-IV, ficando a Ativa System Brasil como mera intermediária na prestação de serviços.

7) Ordens de serviços da Ativa System Brasil elaboradas por ex-funcionários da Roma Segurança Eletrônica

55. No atendimento às solicitações de informações e documentos no âmbito do monitoramento de recomendações de auditoria (Doc. 3109351), identificou-se em conferências realizadas pela Ativa System Brasil nas unidades do INSS SR-IV que diversas Ordens de Serviços (OSs) foram assinadas pelos técnicos Arnaldo Aguiar e Michel Marques Ribeiro que já foram empregados da empresa Roma Segurança Eletrônica em períodos relativamente recentes.

56. Houve a identificação das seguintes Ordens de Serviços (OS) para a instalação de sistemas de vigilância eletrônica nas agências do INSS que foram preenchidas pelos referidos técnicos (ex-empregados da Roma Segurança Eletrônica), conforme quadro-resumo a seguir: (Doc. 3109352, 3109353 e 3109354)

Data	Local	Técnico
23/03/2022 a 26/03/2022	APS Canto do Buriti (Teresina)	Arnaldo Aguiar
19/03/2022 a 22/03/2022	APS Piracuruba (Teresina)	Arnaldo Aguiar
01/04/2022 a 04/04/2022	APS São João do Piauí (Teresina)	Arnaldo Aguiar

Data	Local	Técnico
28/03/2022 a 31/03/2022	APS Raimundo Nonato (Teresina)	Arnaldo Aguiar
13/03/2022 a 16/03/2022	APS Buriti Bravo (São Luís)	Arnaldo Aguiar
07/03/2022 a 11/03/2022	APS Matões (São Luís)	Arnaldo Aguiar
10/01/2020 a 25/01/2020	APS Picos (Teresina)	Arnaldo Aguiar
26/01/2022 a 01/02/2022	APS Oeiras (Teresina)	Arnaldo Aguiar

Data	Local	Técnico
13/01/2022 a 24/01/2022	APS Altos (Teresina)	Michel Marques Ribeiro
27/01/2022 a 04/02/2022	APS Barras (Teresina)	Michel Marques Ribeiro
05/02/2022 a 09/02/2022	APS Batalha (Teresina)	Michel Marques Ribeiro
18/01/2022 a 27/01/2022	APS José de Freitas (Teresina)	Michel Marques Ribeiro
03/01/2022 a 17/01/2022	APS Cedocrev (Teresina)	Michel Marques Ribeiro
14/02/2022 a 10/03/2022	APS Campo Maior (Teresina)	Michel Marques Ribeiro
14/03/2020 a 18/03/2020	APS Piripiri (Teresina)	Michel Marques Ribeiro
14/02/2020 a 25/02/2020	APS União (Teresina)	Michel Marques Ribeiro
19/03/2022 a 24/03/2022	APS Pedro II (Teresina)	Michel Marques Ribeiro

57. Identificou-se, entretanto, a existência de três ordens de serviços com datas anteriores à formalização do **Contrato nº 03/2020, de 02/06/2020**, mas que foram apresentados pela Ativa System Brasil como comprovantes da prestação de serviços deste contrato. Os períodos de execução dos serviços compreendidos entre 10/01/2020 a 25/01/2020; 14/02/2020 a 25/02/2020 e 14/03/2020 a 18/03/2020 estariam, em tese, fora da abrangência do objeto deste contrato. Porém, acredita-se que provavelmente possa ter ocorrido um erro material de preenchimento do formulário, haja vista que 25/01/2020 foi um sábado; 25/02/2020 foi uma terça-feira de Carnaval e 14/03/2020 foi um sábado.

8) Vínculos profissionais anteriores com a Roma Segurança Eletrônica

58. Em pesquisas realizadas junto à GFIP/RAIS, verificou que os técnicos Arnaldo Aguiar Freitas e Michel Marques Ribeiro nunca foram empregados da Ativa System Brasil (Doc. 3109379).

59. Entretanto, identificou-se que o técnico Michel Marques Ribeiro, CPF: xxx.012.xxx-49, teria sido empregado da empresa Roma Segurança Eletrônica, no período de 07/02/2016 a 04/04/2016 (Doc. 3109370). E em consulta ao CNPJ da Receita Federal o referido técnico é titular de uma MEI com o nome de fantasia Soltec Securyt – CNPJ: 27.715.017/0001-81 (Doc. 3109371).

60. Em pesquisas realizadas junto ao GFIP/RAIS, identificou-se que o técnico Arnaldo Aguiar Freitas, CPF: xxx.064.xxx-15, teria sido empregado da empresa Roma Segurança Eletrônica, nos períodos maio/julho/2015; ago/dez/2016 e ago/set/2021, conforme RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. (Doc. 3109370). Em consulta ao CNPJ da Receita Federal, verificou-se que o aludido técnico possui uma MEI com o nome de fantasia Primertec Serviços – CNPJ: 33.425.079/0001-51 (Doc. 3109371).

61. Diante do exposto, pode-se inferir que há fortes indícios que essas ordens de serviços (OSs) apresentadas ao INSS, em nome da Ativa System Brasil, teriam sido, na realidade, executadas por ex-empregados da Roma Segurança Eletrônica, a exemplo da identificação dos ex-empregados Arnaldo Aguiar De Freitas e Michel Marques Ribeiro que registraram os seus nomes nas ordens de serviços contendo a logomarca da Ativa System Brasil (Doc. 3109353, fls. 9 e 17).

9) 1º aditivo ao Termo de Compromisso nº 27/2021

62. Interessante registrar que, com o advento do 1º Aditivo ao Termo de Compromisso nº 027/2021, de 25/03/2022 (Doc. 3109367, fls. 513-515), houve modificação/ampliação do objeto inicialmente firmado entre as empresas Ativa System Brasil e Roma Segurança Eletrônica.

63. Originalmente, o Termo de Compromisso nº 027/2021 (Doc. 3109367, fls. 458-469) apresentava a seguinte ementa para o objeto subcontratado: (fls. 458)

“TERMO DE COMPROMISSO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO MENSAL PREVENTIVA E

64. Por sua vez, na ementa do 1º Termo Aditivo, houve a inserção da palavra “instalação”, conforme trecho descrito a seguir: (fls. 513)

“PRIMEIRO ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS **DE INSTALAÇÃO DE SISTEMA** DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO [...]”

65. O Aditivo ao Termo de Compromisso teria sido assinado, mediante certificado digital, pelo sócio-administrador da Ativa System Brasil, Sr. Antônio Ferreira de Souza, em 28/03/2022 e pelo sócio-administrador da Roma Segurança Eletrônica, Sr. Paulo Raul Dantas de Brito, em 27/03/2022.

66. Nesse sentido, aparentemente houve uma mudança no objeto subcontratado, passando de “manutenção preventiva e de reparo de sistema” para “instalação de sistema”.

67. Identificou-se também o estabelecimento de percentuais em montantes separados para as rubricas de faturamento de serviços (80%) e de equipamentos (20%), algo que não havia no Termo de Compromisso, já que tudo era tratado como “serviços de manutenção preventiva e de reparo de sistema”.

68. Houve, ainda, a inclusão do valor de R\$ 26.400,00/kit para finalizar cada unidade (total de 213 kits). A finalização traz a noção de serviços por escopo, como a instalação, por contraposição ao conceito de perenidade, como a manutenção preventiva e de reparo de sistema, tendo em vista que se referem a mão de obra de instalação, fornecimento de equipamentos e materiais de infraestrutura.

69. Um achado interessante refere-se à cláusula 3ª, que estabeleceu o prazo de prorrogação por apenas mais 54 dias, evidenciando que não haveria mais continuidade na prestação dos serviços, conforme transcrição abaixo.

“3. CLÁUSULA TERCEIRA – DO PRAZO E ENCARGOS DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Item 3.1.1 – “Fica acordado, desde já, possibilidade de prorrogação do prazo da execução dos serviços para mais 54 (cinquenta e quatro) dias.”

70. Depreende-se que a previsão desse prazo, limitado a apenas 54 dias, reforça a natureza do escopo deste objeto definido no termo aditivo em função da ausência de continuidade na prestação dos serviços subcontratados.

10) Notas fiscais emitidas pela Roma Segurança Eletrônica para a Ativa System Brasil (informações obtidas junto às secretarias de finanças municipais e estaduais)

71. A fim de comprovar que a Roma Segurança Eletrônica efetivamente teria sido subcontratada pela Ativa System Brasil, no âmbito do Contrato nº 03/2020, em razão do Termo de Compromisso firmado, foram realizadas diligências às Secretarias de Finanças Estaduais e Municipais em que a pessoa jurídica Roma Segurança Eletrônica possui domicílio (nos Municípios Paulista/PE, Recife/PE e no estado de Pernambuco (matriz), além do município de São Paulo e no estado de São Paulo (filial), conforme ofícios expedidos (Doc. 3109316, 3109321, 3109322, 3109323, 3109324 e 3109325).

72. Consoante e-mail datado de 17/11/2023 (Doc. 3109372), a Secretaria de Fazenda do Estado de Pernambuco encaminhou notas fiscais eletrônicas de vendas emitidas pela Roma Segurança Eletrônica (Doc. 3109373). Entretanto, não houve a identificação de notas fiscais de serviços emitidas em favor da Ativa System Brasil. Acredita-se que o motivo se deva ao fato de a Secretaria de Fazenda Estadual não possuir competência para o registro operações de prestação de serviços (ISS), já que compete aos municípios, haja vista que somente vieram notas fiscais de vendas de produtos (ICMS).

73. Já no e-mail datado de 11/12/2023 (Doc. 3109375), a Subsecretaria da Receita Municipal da Prefeitura de São Paulo informou que não constam notas fiscais de serviços eletrônicas (NFS-e) emitidas pela Roma Segurança Eletrônica (Doc. 3109376).

74. Pelo e-mail de 19/12/2023 (Doc. 3109380), a Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SEFAZ/SP) informou que acusou o recebimento e que estaria providenciando o envio de resposta.

75. A Secretaria de Finanças do Município de Paulista/PE (onde se localiza a sede da matriz), mediante e-mail datado de 04/12/2023 (Doc. 3109377), encaminhou um arquivo (Doc. 3109378) contendo cópias da relação de notas fiscais de serviços eletrônicas (NFS-e) emitidas pela Roma Segurança Eletrônica, onde foi possível identificar, em algumas delas, que consta como favorecida a pessoa jurídica Ativa System Brasil (período 01/06/2020 a 31/12/2022), conforme relação de NFS-e disponibilizada no referido documento. (Doc. 3109378, fls. 301, 304, 306, 308, 309, 312, 313, 319, 323, 326, 329, 332, 336, 339 e 340)

76. As notas fiscais de serviços eletrônicas (NFS-e) emitidas pela Roma Segurança Eletrônica em favor da Ativa System Brasil registradas na Secretaria de Finanças do Município de Paulista/PE resultaram nos seguintes montantes:

Mês/2022	Valor
Março	R\$ 45.710,00
Abril	R\$ 80.860,00
Mai	R\$ 120.070,00
Junho	R\$ 281.680,00
Julho	R\$ 150.350,00
Agosto	R\$ 0,00

Mês/2022	Valor
Setembro	R\$ 297.740,00
Outubro	R\$ 149.170,00
Novembro	R\$ 149.170,00
Dezembro	R\$ 171.670,00
Total	R\$ 1.446.420,00

77. No e-mail datado de 15/12/2023 (Doc. 3109382), a Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza informou a relação de notas fiscais de serviços emitidas pelos técnicos Arnaldo Aguiar Freitas e Michel Marques Ribeiro, havendo a identificação de notas fiscais de serviços eletrônicas – NFS-e em favor de Arnaldo Aguiar Freitas em que consta como tomador dos serviços a pessoa jurídica Roma Segurança Eletrônica (Doc. 3109383) no mesmo período de prestação de serviços relativos ao Contrato nº 03/2020 - INSS SR-IV, conforme relação disponibilizada no citado documento (Doc. 3109383, fls. 16 e 17)

78. Verifica-se a existência de algumas notas fiscais de serviços eletrônicas (NFS-e) emitidas para a Roma Segurança Eletrônica nos meses de janeiro a abril/2022, período que coincide com as ordens de serviços (OSs) que teriam sido assinadas pelo técnico Arnaldo Aguiar Freitas durante a prestação de serviços relacionadas ao Contrato nº 03/2020 (Doc. 3109352, 3109353 e 3109354).

79. Em função das informações obtidas, depreende-se que o Termo de Compromisso nº 027/2021, datado de 15/12/2021, prevê, na cláusula 2.1, o prazo de 12 meses para a execução dos serviços relativos à subcontratação. Em 25/03/2022, houve a formalização do 1º Aditivo ao Termo de Compromisso e, conforme cláusula 3.1.1, o prazo poderia ser prorrogado por mais 54 dias. Dessa forma, a subcontratação deveria vigorar, em tese, até dezembro/2022, podendo chegar até fevereiro/2023. Nesse sentido, as notas fiscais de serviços eletrônicas emitidas pela Roma Segurança Eletrônica em favor da Ativa System Brasil, informadas pela Secretaria de Finanças do Município de Paulista/PE, estariam dentro da abrangência do referido Termo de Compromisso. Reforça ainda a irregularidade o fato de haver 2 ex-empregados da Roma Segurança Eletrônica (Arnaldo Aguiar Freitas e Michel Marques Ribeiro) preenchendo e assinando diversas Ordens de Serviços em nome da Ativa System Brasil no período de 03/01/2022 a 04/04/2022, portanto dentro do âmbito de abrangência do Termo de Compromisso pactuado.

80. Pelo exposto, a Ativa System Brasil fraudou o contrato nº 03/2020 ao subcontratar a pessoa jurídica Roma Segurança Eletrônica de forma dissimulada, sem consentimento ou conhecimento da contratante, sem respaldo no contrato de origem e sem amparo legal. Assim, demonstrou comportamento inidôneo, ao praticar os atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos III e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei 10.520/2002.

II.2.b – Sobrepreço: proposta de preços apresentada pela Ativa System Brasil no Pregão nº 01/2019 com valores acima dos praticados no mercado

81. A equipe de auditoria identificou que a Ativa System Brasil apresentou Proposta de Preços (Doc. 3109339) para participar do pregão eletrônico nº 01/2019 com valores acima dos praticados no mercado (sobrepreço).

82. O sobrepreço também restou demonstrado quando a Ativa System Brasil, sem comunicar o INSS SR-IV e sem respaldo contratual, formalizou o Termo de Compromisso nº 027/2021 (Doc. 3109367, fls. 458-469) com a Roma Segurança Eletrônica, subcontratando os serviços de implantação de 213 kits de vigilância eletrônica pelo valor de apenas 37,50% do montante que teria apresentado em sua proposta original de preços e contratado com o INSS SR-IV.

83. Conforme será demonstrado, a diferença apurada entre o valor do Contrato nº 03/2020 e aquele efetivamente pago à subcontratada Roma Segurança Eletrônica foi 76,51% menor, o que caracteriza evidências de dano ao erário, decorrente do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual, mediante o enriquecimento sem causa da contratada, apropriando-se da diferença entre o valor recebido do INSS SR-IV e o efetivamente transferido à empresa subcontratada (Roma Segurança Eletrônica) por meio do Termo de Compromisso nº 027/2021.

84. Os elementos identificados que deram suporte a esse ato lesivo contra a administração pública estão discriminados a seguir.

1) Relatório de Avaliação SFC nº 842205

85. De acordo com o Relatório de Avaliação nº 842205 (Doc. 3109347), na análise dos processos de pagamento referentes à execução do Contrato de vigilância eletrônica nº 03/2020, e com vistas a avaliar se a contratação atende à finalidade do interesse público e ao princípio da economicidade, a auditoria da CGU comparou o preço de cada item licitado com um valor de referência.

86. A SFC concluiu pela existência de sobrepreço na contratação realizada no âmbito da Superintendência Regional Nordeste (INSS SR-IV), conforme manifestação nos seguintes termos:

*a) Sobrepreço na contratação de serviços de vigilância eletrônica no montante estimado de **R\$ 14.957.099,81** (39,8% do valor contratado), decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2019, da Superintendência Regional Nordeste.*

87. Para avaliação do preço contratado no âmbito do Pregão Eletrônico nº 01/2019, a SFC comparou o preço de cada

item com o respectivo preço aceitável. Como preço aceitável foi considerado pela equipe de auditoria “a média saneada dos preços praticados nas contratações obtidas por meio do Painel de Preços do Ministério da Economia (Comprasnet) e, complementarmente, na Bolsa Eletrônica de Compras e Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – CADTERC do Governo do Estado de São Paulo”, contemplando preços praticados pelos órgãos e entidades da administração pública.

88. De acordo com a análise da SFC:

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se pronunciou a favor da utilização da média saneada para cálculo do sobrepreço em diversas ocasiões, a exemplo dos Acórdãos nº 355/2019, nº 2.943/2013, nº 2.637/2015 e nº 413/2013, todos do Plenário. Para o TCU, a pesquisa de preços deve desconsiderar as informações cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, consequentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado.

Assim, foram selecionados os itens mais relevantes da proposta de preços da empresa vencedora do Pregão Eletrônico nº 001/2019, por meio da metodologia conhecida como Curva ABC (Acórdão TCU nº 2.096/2013-Plenário). Para dar representatividade à amostra, a análise comparativa foi realizada num montante equivalente a **72,3%** do valor total dos itens contratados.

Nesse sentido, mediante aplicação dessa metodologia, constatou-se sobrepreço no montante estimado de **R\$ 9.066.049,10** na contratação dos serviços de Circuito Fechado de TV (CFTV), considerando o período contratual já formalizado com a empresa no total de dezoito meses, o que corresponde a um sobrepreço percentual de **119,2%**, conforme apresentado na tabela a seguir:

[...]

Adicionalmente, a equipe de auditoria identificou sobrepreço no montante estimado de **R\$ 5.891.050,71** na contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, o que corresponde a um sobrepreço percentual de 220,07%, conforme evidenciado na tabela a seguir. (grifamos)

2) Nota Técnica nº 3154/2023 e a análise do impacto financeiro com o advento do Termo de Compromisso nº 027/2021

89. Posteriormente, após a identificação do Termo de Compromisso nº 027/2021 (Doc. 3109367, fls. 458-469), a SFC analisou o impacto do sobrepreço nos serviços de vigilância eletrônica contratados quando computados os valores estipulados no referido documento, em confronto com os valores previstos na proposta de preços apresentada pela Ativa System Brasil para participar do pregão eletrônico nº 01/2019 (Doc. 3109340).

90. De acordo com a análise exarada na Nota Técnica nº 3154/2023 (Doc. 3109312), houve a demonstração detalhada do montante relativo ao sobrepreço identificado pela SFC, conforme os parâmetros discriminados a seguir:

I - Valor apresentado na Proposta de Preços em 07/03/2019 pela Ativa System Brasil, por meio do seu sócio-administrador, Antônio Ferreira de Souza (Doc. 3109339).

Item	Manutenção Preventiva/Corretiva	Qtd	Valor Unitário Mensal (R\$)	Valor Total Mensal (R\$)
3	Custo de Manutenção Preventiva/Corretiva	1	R\$ 800,0000	R\$ 800,00
SUBTOTAL (3)				R\$ 800,00

II - Valor apresentado no Termo de Compromisso nº 027/2021 (Doc. 3109367, fls. 458-469), conforme item 2.1 descrito abaixo:

2.1. Em contrapartida o objeto desse contrato de investimento e instalação, a CONTRATANTE pagará a taxa mensal e consecutiva, por um período de 12 meses, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) por cada unidade totalizando R\$ R\$ 766.800,00 (setecentos e sessenta e seis mil e oitocentos reais) perfazendo 210 unidades e 213 kits vinculados ao Instituto Nacional do Seguro Social INSS, discriminadas no Anexo I, para os serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva, conforme indicados no Item 1.1.

III - Análise comparativa dos valores constantes da proposta de preços e do termo de compromisso considerando o mesmo objeto contratado (manutenção preventiva e corretiva para 213 kits), conforme quadro abaixo:

Item	Descrição	Qtd de Kits	Instrumento	Valor Unitário Mensal	Valor Total Mensal	Valor Total 12 Meses	Valor a Maior
3	Manutenção preventiva e corretiva	213	Contrato 03/2020	R\$ 800,00	R\$ 170.400,00	R\$ 2.044.800,00	R\$ 1.278.000,00
			Termo de Compr. 27/2021	R\$ 300,00	R\$ 63.900,00	R\$ 766.800,00	

2.1.3. Observa-se que o valor previsto para manutenção preventiva e corretiva, pactuado entre as empresas, encontra-se 62,5% (sessenta e dois vírgula cinco por cento) menor do que o valor contratado pelo INSS, mediante contrato n.º 03/2020, revelando-se assim que os preços de mercado se situam abaixo do firmado pela Autarquia, gerando prejuízo aos cofres públicos, nos primeiros 12 (doze) meses de vigência do Termo de Compromisso, na ordem de R\$ 1.278.000,00 (um milhão, duzentos e setenta e oito mil reais).

91. Verifica-se que o valor previsto a título de “manutenção preventiva e corretiva” contido na proposta de preços apresentada pela Ativa System Brasil e contratado pelo INSS era de R\$ 800,00 para cada kit, conforme o sobredito “**item III**”. Por sua vez, o valor constante do Termo de Compromisso nº 027/2021, item 2.1, para a mesma rubrica “manutenção preventiva e corretiva”, a cargo da subcontratada Roma Segurança Eletrônica, era de R\$ 300,00 para cada kit. Ou seja, restou demonstrada uma diferença (sobrepço) no montante de R\$ 500,00 para cada kit executado. Nesse sentido, em 12 meses, considerando apenas o contido no item 3 (manutenção preventiva e corretiva), houve a identificação de um sobrepço de R\$ 1.278.000,00 (R\$ 500,00 x 213 kits x 12 meses).

3) 1º Termo aditivo ao Termo de Compromisso nº 027/2021

92. Na sequência, por meio do 1º Termo Aditivo (Doc. 3109367, fls. 513-515, houve a inclusão dos **itens 1 e 2** que também estavam previstos na Proposta de Preços apresentada no pregão eletrônico nº 01/2019 (Doc. 3109339). Diante disso, com o advento do 1º Termo Aditivo, ocorreram alterações nos itens 1 e 2 da Proposta de Preços apresentada pela Ativa System Brasil.

93. Nesse sentido e com vistas a apurar o potencial dano ao erário, extrai-se, do 1º Termo Aditivo, a informação de que cada kit, compreendendo a leitura do texto, “os serviços de instalação de infraestrutura” (o qual corresponderia ao **item 2** da Proposta de Preços do Pregão Eletrônico nº 01/2019) possui o valor integral de **R\$ 21.120,00**, bem como o “fornecimento de equipamentos e materiais de infraestrutura” (o qual haveria uma correspondência com o **item 1** da Proposta de Preços) no valor integral de **R\$ 5.280,00**. Dessa forma, a SFC estimou, de modo preliminar, o prejuízo em desfavor da administração pública no montante de **R\$ 30.799.800,00**, estendendo-se seus efeitos à vigência total da contratação de 60 meses (conforme 3º termo aditivo ao Contrato nº 03/2020, Doc. 3109345), consoante tabela abaixo:

Proposta de Preços original: Itens 1, 2 e 3 (Doc. 3109339):

Proposta de Preços do Pregão Eletrônico n.º 01/2019					
ITEM	DESCRIÇÃO	VALOR MENSAL	VALOR PARA 12 MESES	VALOR PARA 30 MESES	VALOR PARA 60 MESES
1	Locação de kit	R\$ 2.270,00	R\$ 27.240,00	R\$ 68.100,00	R\$ 136.200,00
2	Instalação de infraestrutura	R\$ 160,00	R\$ 1.920,00	R\$ 4.800,00	R\$ 4.800,00[1]
3	Manutenção preventiva e corretiva	R\$ 800,00	R\$ 9.600,00	R\$ 24.000,00	R\$ 48.000,00
VALOR TOTAL DE 1 KIT PARA TODA A VIGÊNCIA CONTRATUAL					R\$ 189.000,00
VALOR TOTAL DE 213 KIT PARA TODA A VIGÊNCIA CONTRATUAL[2]					R\$ 40.257.000,00

Termo de Compromisso nº 27/2021 e 1º Termo Aditivo: Itens 1, 2 e 3 (Doc. 3109367, fls. 458-469 e 513-515):

Termo de Compromisso n.º 027/2021 e seu 1º Termo Aditivo					
ITEM	DESCRIÇÃO	VALOR MENSAL	VALOR PARA 12 MESES	VALOR PARA 30 MESES	VALOR PARA 60 MESES
1	Fornecimento de kit	R\$ 5.280,00	R\$ 5.280,00	R\$ 5.280,00	R\$ 5.280,00
2	Instalação de infraestrutura	R\$ 21.120,00	R\$ 21.120,00	R\$ 21.120,00	R\$ 21.120,00
3	Manutenção preventiva e corretiva	R\$ 300,00	R\$ 3.600,00	R\$ 9.000,00	R\$ 18.000,00
VALOR TOTAL DE 1 KIT PARA TODA A VIGÊNCIA CONTRATUAL					R\$ 44.400,00
VALOR TOTAL DE 213 KIT PARA TODA A VIGÊNCIA CONTRATUAL [3]					R\$ 9.457.200,00

Valor total de 213 kits para 60 meses	Contrato n.º 03/2020	R\$ 40.257.000,00
Termo de Compromisso n.º 027/2021	R\$ 9.457.200,00	
PREJUÍZO ESTIMATIVO PARA O ERÁRIO PÚBLICO		R\$ 30.799.800,00

[1] Segundo cláusula décima segunda, após vigência de 30 (trinta) meses do contrato, os custos dos serviços de implantação de infraestrutura (item 2 da Proposta) deverão ser glosados em todas as faturas posteriores.

[2] Para fins de comparação, utiliza-se a quantidade de kits firmada pelo Termo de Compromisso nº 027/2021.

[3] idem ao anterior

94. De acordo com a análise da SFC, pode-se concluir que, se foi possível a Roma Segurança Eletrônica ter executado os serviços relativos aos 213 kits, pelo montante de R\$ 9.457.200,00, para todos os 3 itens (1, 2 e 3), conforme parâmetros definidos no Termo de Compromisso nº 027/2021, então haveria um sobrepreço de **R\$ 30.799.800,00** (R\$ 40.257.000,00 – R\$ 9.457.200,00) considerando o prazo de 60 meses.

95. Por oportuno, registre-se que a Ativa System Brasil foi contratada pelo valor de **R\$ 40.257.000,00** para executar os 213 kits e teria repassado **R\$ 9.457.200,00** para a Roma Segurança Eletrônica executar os mesmos serviços contratados que estavam previstos no contrato nº 03/2020.

96. Nesse sentido, uma vez constatada a situação de sobrepreço, seu valor poderia ser estendido para todos os 595 kits contratados (além dos 213 firmados por meio do Termo de Compromisso nº 027/2021), posto que o valor dos itens contidos na Proposta de Preços do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (Doc. 3109339) encontra-se fora dos parâmetros aceitáveis do mercado, conforme se verifica na subcontratação realizada entre as empresas Ativa System Brasil e Roma Segurança Eletrônica.

97. Diante do exposto, com base nos parâmetros utilizados e justificados acima, a SFC apurou a nova estimativa de “potencial prejuízo” causado ao erário público, computando-se, agora, a integralidade dos itens contratados (**595 kits da proposta de preços**), conforme dispõe o contrato nº 03/2020, cláusula 1ª, § 2º e o 3º Termo Aditivo (**que prorrogou o contrato para 60 meses: de 03/12/2022 a 03/06/2025** (Doc. 3109345), que resultaria num sobrepreço estimado de **R\$ 86.037.000,00 para os 595 kits durante os 60 meses de vigência contratual**, conforme cálculo abaixo:

Valor total de 595 kits para 60 meses	Contrato n.º 03/2020	R\$ 112.455.000,00[4]
Termo de Compromisso n.º 027/2021	R\$ 26.418.000,00[5]	
(referencial de preços)		
PREJUÍZO ESTIMATIVO PARA O ERÁRIO PÚBLICO		R\$ 86.037.000,00

[4] Memória de cálculo - valor de um kit para 60 meses (R\$ 189.000,00) multiplicado pela quantidade total de kits (595 unidades).

[5] Memória de cálculo - valor de um kit para 60 meses (R\$ 44.400,00) multiplicado pela quantidade total de kits (595 unidades).

98. Registre-se que a metodologia de apuração estabelecida pela SFC quantifica de forma clara o suposto sobrepreço e o possível dano causado ao erário, mediante equação que consiste na apuração da diferença entre os pagamentos recebidos do INSS SR-IV pela empresa contratada (Ativa System Brasil) e os valores pagos por ela à subcontratada Roma Segurança Eletrônica, mediante Termo de Compromisso nº 027/2021 e 1º Termo Aditivo.

99. Nesse sentido, a SFC ponderou que a diferença entre o que foi pago pelo INSS à contratada (Ativa System Brasil) e o que foi desembolsado por esta à subcontratada (Roma Segurança Eletrônica) constitui o montante apurado do dano causado ao erário.

100. O raciocínio apresentado revela que, se era possível a prestação de serviços pelo preço mais baixo – que foi pago à subcontratada Roma Segurança Eletrônica –, então o INSS deveria ter contratado os serviços da Ativa System Brasil por este preço bem inferior, sendo a diferença entre tais preços – do contratado e do subcontratado, o valor do suposto sobrepreço praticado.

101. Portanto, a Ativa System Brasil fraudou o Pregão Eletrônico nº 01/2019 e o Contrato nº 03/2020 e seus aditivos, ao apresentar proposta de preços com valores acima dos praticados no mercado, para se valer da subcontratação irregular da pessoa jurídica Roma Segurança Eletrônica, causando dano ao erário, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual. Assim, demonstrou comportamento inidôneo, ao praticar os atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso IV, alínea ‘d’, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei 10.520/2002.

II.2.c – Fraude na execução contratual acerca dos serviços de instalação dos equipamentos contratados e recebimento indevido dos valores de instalação

102. Outro fato irregular que permite caracterizar conduta fraudulenta, em razão dos procedimentos de auditoria aplicados para verificação da execução contratual no âmbito do Relatório de Apuração SFC nº 842205 (Doc. 3109347), refere-se a não instalação de parte dos equipamentos contratados pela pessoa jurídica Ativa System Brasil, conforme apontamentos da equipe de auditoria:

Pagamentos de manutenção preventiva e corretiva sem a devida apresentação de comprovantes da prestação de serviços no âmbito do Contrato nº 03/2020, no montante de R\$ 1.424.800,00. [...]

Falha na fiscalização do contrato, resultando em pagamento indevido de R\$ 243.669,34.

103. O Relatório de Apuração nº 842205 apontou que houve o pagamento pelos serviços de manutenção preventiva e corretiva sem que tenha ocorrido a regular liquidação da despesa, em decorrência da ausência, por parte da Ativa System Brasil, de apresentação dos comprovantes da prestação efetiva do serviço em contrariedade ao que dispõe o art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

104. Conforme Termo de Referência, que deu origem ao Contrato nº 03/2020, havia previsão no item 5.2.2. que:

"Finalizados os serviços de instalação, a empresa prestadora do serviço deverá entregar à Fiscalização do INSS, um relatório descrevendo todas as atividades (instalação e configuração) realizadas, bem como, um croqui, onde constará o traçado da rede e a posição de cada equipamento." Em complemento, no item 5.3.5., havia previsão de que a contratada é obrigada a "enviar relatório mensal de manutenção preventiva realizada nos equipamentos, bem como das manutenções corretivas porventura ocorridas" em modelo com conteúdo específico. (Processo Eletrônico do INSS nº 35662.000624/2018-55, Doc. 3109331)

105. Entretanto, a SFC teria identificado, com base na documentação encaminhada pelo INSS, que **nos meses de junho de 2020 a fevereiro de 2021, a Ativa System Brasil não teria apresentado as ordens de serviço (OSs) correspondentes aos serviços de vigilância eletrônica efetivamente realizados** (Doc. 3109347, fls. 27-28). E mesmo após a "Solicitação de Auditoria nº 01/2021 efetuada pela SFC, a Ativa System Brasil limitou-se a apresentar **relatórios sintéticos de manutenção**, em formato diferente daquele preconizado no Termo de Referência. (Processo Eletrônico do INSS nº 35662.000624/2018-55, Doc. 3109331)

106. Por meio do e-mail datado de 21/03/2021 (Doc. 3109347), a Ativa System Brasil teria apresentado seus Relatórios de Manutenção (período junho/2020 a julho/2020) de forma sintética, sem conter qualquer detalhamento acerca dos serviços realizados que pudesse confirmar que eles teriam sido efetivamente prestados (Doc. 3109349).

107. No Relatório de Apuração nº 842205 (Doc. 3109347, fls. 29), a SFC identificou que teria sido pago o montante de **R\$ 1.424.800,00** a título de manutenção "*sem a devida comprovação documental por meio de Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, tendo em vista que pelo relatório sintético apresentado não foi possível obter informações como: nome do técnico, data e hora de início e fim do serviço, descrição dos serviços realizados, assinatura, carimbo e matrícula do servidor do INSS que acompanhou os serviços e o ateste de sua realização.*"

108. Houve também a constatação de pagamentos de serviços de vigilância eletrônica de forma integral, que ocorreram durante o mês de instalação dos equipamentos, quando o correto seria realizar o pagamento proporcional aos dias em que o serviço de vigilância eletrônica esteve disponível no período de faturamento (dia 20 do mês anterior até o dia 19 do mês em curso). Por consequência, considerando o período analisado pela equipe de auditoria, de julho a outubro de 2020, houve pagamentos no montante de **R\$ 243.669,34** por serviços que não foram efetivamente realizados (Doc. 3109347, fls. 32).

109. Por meio do e-mail datado de 09/11/2021, o Gestor de Contratos do INSS, Sr. Everaldo Felício de Macedo Júnior, em razão da Solicitação de Auditoria n.º 01/2021 da SFC, decorrente de ausências de comprovação da realização de manutenções preventivas nas agências do INSS, no período 06/2020 a 02/2021, teria solicitado à Ativa System Brasil o envio da documentação pertinente (Doc. 3109367, fl. 480-481).

110. Em resposta, por meio do Ofício nº 188/2021, de 12/11/2021, a Ativa System Brasil enviou ao INSS um link para acesso aos referidos documentos (Doc. 3109367, fl. 490-491). Tais relatórios de manutenção foram posteriormente disponibilizados pelo INSS à SFC. Porém, de acordo com SFC, esses relatórios eram sintéticos e em formato diferente daquele preconizado no Termo de Referência, sem conter a identificação do nome do técnico, data e hora de início e fim do serviço, não continham a descrição dos serviços realizados, nem a assinatura, carimbo e matrícula do servidor do INSS que acompanhou os serviços e o ateste de sua realização, persistindo, portanto, a irregularidade identificada.

111. Depreende-se dessas condutas que a inexecução contratual não ocorreu por mero atraso na execução dos serviços. O atraso é configurado pela demora na prestação dos serviços, que, todavia, se concretiza. Neste caso, verifica-se que houve inexecução contratual dos serviços pactuados no Contrato n.º 03/2020 nos períodos mencionados (06/2020 a 02/2021) e, mesmo após solicitados os comprovantes de execução pela equipe de auditoria, a Ativa System Brasil tentou ludibriar o INSS e a SFC, mediante a apresentação de modelo de ordem de serviço para registro de manutenção fora dos padrões definidos no Termo de Referência e consignado no Processo Eletrônico do INSS nº 35662.000624/2018-55 (Doc. 3109331) para registro da manutenção.

1) Glosas nos pagamentos decorrentes de inexecução contratual

112. Os Relatórios Técnicos de Fiscalização do Sistema de Vigilância Eletrônica do INSS (que incluem fotos, quantitativos, conformidade com o especificado em Termo de Referência e detalhes da fiscalização) apontaram uma série de irregularidades praticadas pela Ativa System Brasil durante a execução contratual (Doc. 3109357), o que acabou gerando a aplicação de glosas contratuais.

113. Importante registrar que a "glosa", ou a retenção dos créditos decorrentes do contrato (art. 79, inciso I c/c art. 80, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993) não possui natureza sancionatória, sendo instrumento utilizado pela Administração para a retenção de valores em decorrência do inadimplemento parcial ou total das obrigações contratuais por parte da empresa contratada que visa à reposição ao erário de eventuais prejuízos aos cofres públicos causados pelo contratado.

114. Em função das glosas que vinham sendo aplicadas, a Ativa System Brasil pleiteou junto ao INSS a possibilidade de dividir em 15 (quinze) parcelas mensais os valores constatados pela fiscalização contratual que não foram efetivamente prestados (Doc. 3109355 e 3109356), sendo necessária a realização de ajustes financeiros contratuais.

115. De acordo com o Despacho nº 00036/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Doc. 3109358) e tendo em vista que os valores, **inclusive parcelas vincendas**, se tornaram controversos, a partir da contestação apresentada pela Ativa System Brasil, a efetivação de eventual glosa só deveria ser realizada, como regra, quando do trânsito do julgado administrativo, observando os seguintes aspectos:

[...] a Administração deve se certificar que os valores em discussão são de fato controversos, "*pois se houver valores incontestados, não há o que discutir acerca de deliberação haja vista não serem mais objeto de controvérsia* [...]
deve a Administração imprimir celeridade ao deslinde do feito [...] tem o dever de resguardar o patrimônio público e o erário, ou seja, tem que se certificar que há lastro contratual (prazo contrato e garantia contratual válida) para efetivar

116. Por meio da Nota Jurídica n. 00013/2021/ERCADM/PFE-INSS-REC/PGF/AGU (Doc. 3109360), houve recomendação da PGF/AGU ao INSS SR-IV no sentido que *“o que a Administração deve fazer é seguir os prazos contratuais vigentes para efeitos obrigacionais e remeter as ocasiões de pagamento à fase desvinculada ao prazo contratual, desde que, obviamente, tenha havido execução e surgimento de direito de crédito pelo prestador dentro dos parâmetros legais e contratuais, incluindo, nessa seara, a existência de contrato vigente. É dizer, a Administração deve pagar eventuais pendências, com glosas independentes de consignar essas providências em novo contrato prorrogado.”*

117. De acordo com o Despacho Decisório SR-IV/INSS nº 831, de 28/12/2021 (Doc. 3109362), o Superintendente Regional da SR-IV NE negou o pedido de parcelamento dos valores objeto de glosa, acompanhando os fundamentos contidos na Nota Jurídica n. 00013/2021/ERCADM/PFE-INSS-REC/PGF/AGU (Doc. 3109360), aprovada pelo DESPACHO n. 00822/2021/ERC ADM/PFE-INSSREC/PGF/AGU (Doc. 3109360), fls. 4).

118. Por fim, o Superintendente Regional Nordeste, Marcos de Brito Campos Júnior, por meio do Despacho Decisório SR-IV/INSS nº 154, de 29/03/2022 (Doc. 3109357) determinou que *“as glosas não poderão ser efetivadas até o trânsito em julgado dos recursos administrativos interpostos, conforme constantes no Despacho Presidencial (Doc. 3109363), reforçado pelos esclarecimentos contidos no documento emitido pela DGPA (Doc. 3109361)”*.

119. Diante do exposto, verifica-se que na realidade o Superintendente do INSS recomendou glosa, porém justifica sua não realização em razão do contido nos mencionados despachos.

2) Termo de Ajuste Conduta (TAC)

120. Posteriormente, em razão dos atrasos na execução dos serviços de vigilância eletrônica, houve a formalização de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), celebrado em 02/12/2021 (Doc. 3109365) com a Ativa System Brasil, atribuindo medidas sobre a formalização dos acertos efetivados com a prestadora, correspondente aos prazos para a finalização dos serviços de instalações dos equipamentos de vigilância eletrônica que não teriam sido entregues nos prazos avençados.

121. Pela leitura do referido termo, a Ativa System Brasil se comprometeu a concluir a instalação de forma integral dos kits de vigilância faltantes, no prazo de 120 dias, a partir de 03/12/2021, cujo teor principal está assim firmado em seu item 2: (Doc. 3109365)

2. A contratada se compromete a finalizar, de forma integral (conforme detalhamento dos itens constantes no Termo de Referência), a instalação dos kits de vigilância eletrônica em todas as Unidades (Gerências, Agências e demais instalações), constantes do contrato, que integram a Superintendência Regional Nordeste, no **prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias, a contar da efetivação da prorrogação contratual, que se dará em 03 de dezembro de 2021**. Ao término do nonagésimo dia, a Ativa System deverá **FINALIZAR** (de forma integral) 75% (setenta e cinco por cento) das Unidades que ainda não tiveram suas instalações iniciadas, e, ao término do centésimo vigésimo dia, os 25% (vinte e cinco por cento) restante, efetuando assim o cumprimento do acordado. A comprovação das instalações se dará pela apresentação das ordens de serviço de instalação. (grifos no original)

122. Verifica-se que no referido TAC a Ativa System Brasil assume que não entregou parte dos serviços de vigilância eletrônica contratados e justifica como causa a ocorrência da pandemia mundial do coronavírus, solicitando, para tanto, a concessão de mais prazo para conclusão dos serviços (Doc. 3109355 e 3109356).

123. Conforme Despacho Decisório SR-IV/INSS nº 154 (Doc. 3109357), o montante apurado como recebido de forma indevida pela Ativa System Brasil refere-se às Gerências Executivas de Juazeiro do Norte (R\$ 126.963,36), Petrolina (R\$ 609.981,80), Maceió (R\$ 339.673,84) e Natal (R\$ 6.171,00) e corresponde ao montante de **R\$ 1.082.790,00. Ao final, o Superintendente da SR-IV registrou que “as glosas não poderão ser efetivadas até o trânsito em julgado dos recursos administrativos interpostos”**.

124. Depreende-se a partir dessa Decisão, que as glosas deixaram de ser aplicadas, mesmo tendo sido comprovado que a Ativa System Brasil não teria executado parte significativa dos serviços de vigilância eletrônica contratados com o INSS SR-IV.

125. Segundo a manifestação da AGU, por meio do Despacho n. 00036/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Doc. 3109358), *“a questão central gira em torno da existência de valores controversos, pois no caso de valores incontroversos, não há o que discutir acerca de liberação”*. Ao final, recomendou a suspensão do prazo do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), contemplando os argumentos contidos no despacho da DGPA (Doc. 3109361) que subsidiaram a decisão de suspensão do prazo do TAC nos seguintes termos:

Ocorre que, ao que parece demonstrado no Despacho SERLLC - SR-IV (6298118), as incongruências do que foi ou não implantado ainda está sob discussão, não havendo julgamento administrativo final acerca do que falta efetivamente ser instalado.

Considerando que essa discussão, ao que se entendeu, ainda está em fase de defesa prévia, o prazo do TAC não poderia ser suspenso até que seja finalizada a fase recursal referente ao que foi implantado ou não?

126. Tendo em vista a existência de controvérsia sobre o que o INSS SR-IV cobra para o cumprimento contratual e o que a Ativa System Brasil alega que foi cumprido, houve o entendimento da Autarquia pela suspensão do prazo do TAC preventivamente para delimitação da controvérsia e para que a Ativa System Brasil tenha clareza do que efetivamente ainda há de cumprir pois não houve aceite definitivo do INSS SR-IV (até para mitigar eventual risco de judicialização da demanda).

127. Com fulcro na análise da Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração (Doc. 3109361), bem como a

manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS no Despacho nº 00036/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (Doc. 3109358), o Presidente do INSS, José Carlos Oliveira, por meio do Despacho Presidência, de 02/02/2022 (Doc. 3109363) suspendeu o TAC sob os seguintes argumentos:

- providencie o pagamento dos valores devidos à empresa (valores que ainda estão sendo objeto de apuração);
- suspenda o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC e comunique a empresa sobre a suspensão, até que se finalize a apuração; e
- finalize, com a urgência que o caso requer, as apurações referente às glosas, observando o devido processo legal.

128. Conforme se observa do contido no item 2 desse instrumento, verifica-se que na realidade houve apenas a prorrogação de mais prazo (120 dias) para que a Ativa System Brasil concluísse o que deixou de fazer na execução dos serviços de vigilância eletrônica do Contrato nº 03/2020.

129. Entretanto, o TAC encontra-se suspenso desde 02/02/2022 por decisão do Presidente do INSS (Doc. 3109363) até que sejam concluídas as apurações referentes às glosas aplicadas.

130. Ao final, a suspensão do TAC foi comunicada à Ativa System Brasil pelo Gestor do Contrato Everaldo Felício de Macedo Júnior, até o trânsito em julgado administrativo dos recursos apresentados, conforme determinação do Sr. Presidente do INSS (Doc. 3109364)

131. Nada obstante a formalização do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com a Ativa System Brasil, verifica-se que **o referido instrumento não aborda a questão da "subcontratação" e nem do "sobrepreço" com consequente superfaturamento na execução contratual (duas condutas ilícitas devidamente identificadas nos autos)**. Só é tratada a questão de **inexecução contratual (serviços não foram entregues pela pessoa jurídica e que foram identificados nos diversos Relatórios de Fiscalização do INSS)** e, mesmo assim, teria sido suspenso até o julgamento dos recursos administrativos apresentados pela pessoa jurídica. Nesse sentido, entende-se que o TAC não elidiu as irregularidades identificadas, tampouco afetou a questão de responsabilização do ente privado sobre as condutas ilícitas identificadas nos autos.

132. Sendo assim, a Ativa System Brasil fraudou a execução contratual do Contrato nº 03/2020 ao não apresentar os comprovantes de prestação de serviços quando solicitados e receber valores indevidos por serviços efetivamente não realizados. Assim, demonstrou comportamento inidôneo, ao praticar os atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso IV, alínea 'd', da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei 10.520/2002.

III – ENQUADRAMENTO LEGAL

133. A CPAR entende que a conduta perpetrada pela pessoa jurídica **Ativa System Brasil** se enquadra nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos III e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.846/2013, tendo em vista que a aludida pessoa jurídica praticou atos ilícitos, a saber: (a) comprovadamente, utilizar-se da subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica para ocultar ou dissimular seus reais interesses e a identidade dos beneficiários dos atos praticados; e por (b) fraudar o Pregão Eletrônico no 01/2019 e a contratação decorrente (Contrato nº 03/2020), ao apresentar proposta de preços com valores acima dos praticados no mercado, a fim de possibilitar a mencionada subcontratação ilegal, com prejuízo aos cofres públicos, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual.

134. Em síntese, as condutas irregulares atribuídas à **Ativa System Brasil**, tal qual foram apresentadas em tópico próprio do presente relatório, são as seguintes:

I - Subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica - a Ativa System Brasil fraudou o contrato nº 03/2020 ao subcontratar a pessoa jurídica Roma Segurança Eletrônica de forma dissimulada, sem consentimento ou conhecimento da contratante, sem respaldo no contrato de origem e sem amparo legal;

II - Sobrepreço: proposta de preços apresentada pela Ativa System Brasil no Pregão nº 01/2019 com valores acima dos praticados no mercado - a Ativa System Brasil fraudou o Pregão Eletrônico no 01/2019 e o Contrato nº 03/2020 e seus aditivos, ao apresentar proposta de preços com valores acima dos praticados no mercado, para se valer da subcontratação irregular da pessoa jurídica Roma Segurança Eletrônica, causando dano ao erário, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual; e

III- Fraude na execução contratual acerca dos serviços de instalação dos equipamentos contratados e recebimento indevido dos valores de instalação - a Ativa System Brasil fraudou a execução contratual do Contrato nº 03/2020 ao não apresentar os comprovantes de prestação de serviços quando solicitados e receber valores indevidos por serviços efetivamente não realizados.

135. Frise-se que as condutas acima relacionadas incidem ainda sobre o art. 7º da Lei nº 10.520/2002, pela atuação de modo inidôneo.

IV – CONCLUSÃO

136. Em face do exposto, com fulcro no art. 11 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, resguardados os direitos e garantias fundamentais, em especial os previstos no art. 5º da Constituição da República, a Comissão decide **INTIMAR** a pessoa jurídica **Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda.** para, no prazo de 30 dias a contar do recebimento da intimação, sob pena de preclusão:

- tomar conhecimento do inteiro teor dos autos, em especial do presente termo de indicição (importa registrar que a CPAR, apesar de, no intuito de cooperar com a defesa, ter apontado provas específicas ao longo do termo de indicição, se valeu de todas as provas constantes dos autos para elaboração dessa peça de acusação);
- apresentar defesa escrita e todas as provas que entenda relevante para o caso, inclusive relacionadas à dosimetria de potenciais penas, considerando até mesmo possíveis fatores agravantes e atenuantes, observando-se o disposto no art. 192 do CPC quanto a obrigatoriedade da apresentação de documentos em língua portuguesa ou acompanhado de versão para a língua portuguesa tramitada por via diplomática ou pela autoridade central, ou firmada por tradutor juramentado;
- especificar eventual rol de testemunhas e/ou informantes que pretende que sejam ouvidas, justificando detalhadamente a relevância de cada uma delas para a elucidação dos fatos sob apuração;
- Apresentar as demonstrações contábeis do exercício 2023, previstas na NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas, para análise dos parâmetros previstos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 (principalmente o Balanço Patrimonial (BP), a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) e as Notas Explicativas);
- apresentar o parecer de auditoria independente, se existente, sobre o conjunto completo das demonstrações financeiras do exercício 2023, para análise dos parâmetros previstos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022;
- apresentar o faturamento bruto do exercício 2023, excluídos os tributos, para análise dos parâmetros previstos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022;
- apresentar informações e documentos que permitam a análise dos parâmetros previstos no art. 22, incs. I a VI, e no art. 23, incs. I a V, do Decreto nº 11.129/2022, em especial:
- apresentar o índice de Solvência Geral, o índice de Liquidez Geral e o resultado líquido, todos do exercício 2023, para análise do parâmetro previsto no art. 22, inc. IV, do Decreto nº 11.129/2022;
- apresentar comprovante de ressarcimento dos danos e de devolução da vantagem auferida, para análise do parâmetro previsto no art. 23, inc. II, do Decreto nº 11.129/2022;
- apresentar programa de integridade, se existente, exclusivamente por meio dos relatórios de perfil e de conformidade, bem como a planilha de avaliação preenchida e com as devidas comprovações (organizadas de forma sequencial e por tópico, uma para cada pergunta constante na planilha), nos termos da Portaria CGU nº 909/2015, para análise do parâmetro previsto no art. 23, inc. V, do Decreto nº 11.129/2022 (consultar os modelos dos relatórios de perfil e de conformidade no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR, disponível no endereço <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/responsabilizacao-de-empresas>), observando-se o disposto no art. 192 do CPC quanto a obrigatoriedade da apresentação de documentos em língua portuguesa ou acompanhado de versão para a língua portuguesa tramitada por via diplomática ou pela autoridade central, ou firmada por tradutor juramentado.

137. A título de informação, ressalta-se que a regulamentação referente à Lei nº 12.846/2013 prevê a possibilidade de a pessoa jurídica propor resolução negociada do processo administrativo de responsabilização, quando reconhece sua responsabilidade objetiva pelos atos praticados, por meio de dois instrumentos distintos: pedido de julgamento antecipado e proposta de acordo de leniência.

138. Previsto pela Portaria Normativa CGU nº 19/2022, o julgamento antecipado poderá ensejar: (i) a concessão de atenuantes de até 4,0% no cálculo da multa prevista pela Lei nº 12.846/2013; (ii) da isenção da publicação extraordinária; e, em sendo o caso, (iii) atenuação das sanções impeditivas de contratar com o Poder Público. O pedido de julgamento antecipado será deferido para a pessoa jurídica que admite sua responsabilidade objetiva pelos atos lesivos investigados e se compromete a:

- Assumir o compromisso de ressarcir os valores correspondentes aos danos a que tenha dado causa;
- Devolver a vantagem auferida por meio de fraude;
- Pagar a multa disposta no inciso I, do art. 6º, da Lei nº 12.846/2013, acompanhada dos elementos que permitam o seu cálculo e dosimetria;
- Atender a pedidos de informação relacionados aos fatos do processo e que sejam de seu conhecimento;
- Dispensar apresentação de peça de defesa; e
- Desistir de ações judiciais relativas ao processo administrativo.

Maiores informações sobre o novo instrumento normativo, incluindo a forma de protocolar o pedido junto à CGU, poderão ser encontradas nesse link:

<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/julgamento-antecipado>

E-mails com dúvidas sobre o instituto do julgamento antecipado podem ser direcionadas para sipri.cgpar@cgu.gov.br com cópia para sipri.direp@cgu.gov.br

O formulário de pedido de julgamento antecipado pode ser encaminhado diretamente para sipri.copar@cgu.gov.br

139. Existe ainda a possibilidade de essa pessoa jurídica propor negociação para celebração de acordo de leniência, desde que preenchidos os requisitos previstos no art. 16 da Lei nº 12.846/2013 c/c com o Capítulo IV do Decreto nº 11.129/2022.

Nesse caso, a proposta e tratativas devem ser mantidas com a Diretoria de Acordos de Leniência – DAL, também vinculada a esta Secretaria de Integridade Privada – SIPRI, nesta Controladoria-Geral da União - CGU, por meio do endereço eletrônico sipri.dal@cgu.gov.br. Um modelo de proposta de acordo por ser obtido no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/acordo-leniencia/como-fazer-um-acordo>

140. A negociação de acordo de leniência e o Processo Administrativo de Responsabilização são conduzidos simultaneamente e por áreas distintas e, por conseguinte, aquela não produz qualquer efeito processual instantâneo, nem enseja a imediata interrupção da marcha processual deste processo.

141. Por fim, é de se ressaltar que o pedido de julgamento antecipado e a proposta de acordo de leniência recebem tratamento sigiloso, até decisão final. Ademais, tais propostas não poderão constituir prova em desfavor da pessoa jurídica, nos casos de desistência ou indeferimento do pedido pela CGU.

V – ORIENTAÇÕES PARA ACESSO AOS AUTOS

142. A pessoa jurídica intimada pode atuar no processo por meio de seus representantes legais ou procuradores, sendo-lhes assegurado amplo acesso aos autos, que deve ser feito via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Governo Federal, conforme as seguintes orientações:

1ª etapa - Cadastro no SEI

1. Os representantes legais ou procuradores deverão realizar o cadastro no SUPER.CGU.GOV.BR, por meio do endereço https://super.cgu.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0, cumprindo os passos solicitados;

2. Para que ocorra a liberação do cadastro como Usuário Externo no SUPER, o usuário deverá encaminhar, via PROTOCOLO DIGITAL (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/protocolo-digital>), utilizando o tipo de solicitação: ‘2 - Enviar documentação para validação de usuário externo’, os seguintes documentos:

- a) Termo de Declaração de Concordância e Veracidade preenchido e assinado conforme documento de identidade ou com certificado digital ICP Brasil;
- b) Documento de Identidade com foto, frente e verso, que contenha o número do CPF (Exemplo: RG, CNH, OAB, RNE, Passaporte etc.).

2ª etapa - Comunicação sobre o cadastro

Os representantes legais ou procuradores deverão comunicar a realização do cadastro no SUPER à Secretaria da DIREP, por meio do e-mail sipri.copar@cgu.gov.br, apresentando:

- a) no caso de representantes legais: *ato constitutivo da pessoa jurídica que identifique seus representantes legais; e
*documento de identificação dos representantes legais;
- b) no caso de procuradores: *ato constitutivo da pessoa jurídica que identifique seus representantes legais;
*procuração da pessoa jurídica assinada por um de seus representantes legais que identifique seus procuradores; e
*documento de identificação dos representantes legais e procuradores.

3ª etapa - Disponibilização do acesso

A Secretaria da DIREP disponibilizará aos representantes legais, ou procuradores, integral acesso aos autos, permitindo-lhes:

- consultar todas as peças;
- receber intimações: os representantes legais ou procuradores deverão observar a Instrução Normativa CGU nº 9/2020;
- apresentar petições.

4ª etapa - Peticionamento

As petições deverão ser encaminhadas pelo Protocolo Digital da CGU, mediante utilização da opção “4 - **Protocolar documentos referentes a Procedimento Disciplinar ou PAR**”.

Todas as informações sobre o Protocolo Digital da CGU encontram-se disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/protocolo-digital#:~:text=O%20Protocolo%20Digital%20%C3%A9%20um,fisicamente%20at%C3%A9%20o%20Protocolo%20Central>.

Qualquer dúvida poderá ser esclarecida pelo sipri.copar@cgu.gov.br.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO ALBERTO DE MENEZES, Membro da Comissão**, em 28/05/2024, às 10:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE QUEIROZ DA SILVA, Presidente da Comissão**, em 28/05/2024, às 10:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3230612 e o código CRC EF6758E3

Referência: Processo nº 00190.101135/2024-87

SEI nº 3230612