



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

nº 00190.101135/2024-87

AO SECRETÁRIO DE INTEGRIDADE PRIVADA

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, tendo como último ato a prorrogação efetivada por meio da Portaria nº 2.653, de 12/08/2025, publicada no DOU nº 155, de 18/08/2025, ambas da lavra do Secretário de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica **Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda.**, CNPJ 06.206.305/0001-30, da **pena de multa no valor de R\$ 36.758.796,94** (trinta e seis milhões e setecentos e cinquenta e oito mil e setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013; da **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, 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 5 (cinco) anos**, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002; por: (a) comprovadamente, utilizar-se da subcontratação irregular da empresa Roma Soluções de Segurança Eletrônica Ltda. 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 (RFB); consulta em 28/04/2025)

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 (SEI 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 (SEI 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 (SEI 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 (SEI 3109350).
8. Complementarmente, por meio do Relatório de Apuração AUDGER, de 06/02/2022 (SEI 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 (SEI 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 (SEI 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 (SEI 3112921).

II – RELATO

14. Inicialmente, em 19/02/2024, o PAR foi instaurado. (SEI 3112921)

15. Em 06/03/2024, a CPAR iniciou seu funcionamento. (SEI 3132447)
16. Em 04/04/2024, a empresa Ativa System Brasil se habilitou nos autos do PAR (SEI 3166707).
17. Em 28/05/2024, a CPAR indiciou e intimou pessoa jurídica Ativa System Brasil (SEI 3230612)
18. Em 11/07/2024, a empresa Ativa System Brasil apresentou defesa escrita (SEI 3285642) e respectivos anexos (SEI 3285661).
19. Em 16/08/2024, a CPAR concedeu prazo adicional para que a defesa da empresa Ativa System Brasil emendasse sua peça defensiva, complementando as informações do seu pedido de produção de provas (rol de testemunhas apresentado). (SEI 3308913)
20. Em 19/08/2024, o PAR foi prorrogado por mais 180 dias. (SEI 3326944)
21. Em 30/08/2024, a defesa da empresa Ativa System Brasil apresentou manifestação com seus pedidos de produção de provas, com informações complementares do rol de testemunhas. (SEI 3341902)
22. Em 04/11/2024, a CPAR deliberou sobre a pertinência dos requerimentos da empresa Ativa System Brasil contidos na sua peça de defesa, incluindo os pedidos de produção de provas. (SEI 3413280)
23. Em 17/02/2025, o PAR foi prorrogado por mais 180 dias. (SEI 3521643)
24. Em 09/04/2025, a CPAR deliberou pelo encerramento da instrução. Ao mesmo tempo abriu-se o prazo previsto no inciso I, do § 4º, do art. 20, da Instrução Normativa CGU nº 13/2019 para a empresa processada. (SEI 3585146)
25. Por fim, em 22/04/2025, a empresa Ativa System Brasil apresentou alegações complementares escritas, tratando-se, no entanto, de uma manifestação reiterando toda a defesa apresentada no PAR até o momento. (SEI 3600684)
26. Em 18/08/2025, o PAR foi prorrogado por mais 180 dias. (SEI 3748421)

III – INSTRUÇÃO

27. A CPAR se valeu de todas as provas constantes dos autos para elaboração do presente relatório final.
28. De início, o conjunto probatório e fático trazido, em sede de juízo de admissibilidade, pela Nota Técnica nº 3891/2023/CGIST (SEI 3109386), foi considerado suficiente para a instauração de comissão de PAR, o que ocorreu com a publicação da sobredita Portaria nº 481 (SEI 3112921).
29. Após o Termo de Indiciação, a CPAR produziu provas de ofício e a requerimento da pessoa jurídica Ativa System Brasil, a saber:
 - Documentos / informações apresentadas como anexos da defesa escrita (SEI 3285642) da Ativa System Brasil (SEI 3285643, 3285644, 3285645, 3285646, 3285647, 3285648, 3285649, 3285650, 3285651, 3285652, 3285653, 3285654, 3285655, 3285656, 3285657, 3285658, 3285659 e 3285660)
 - Ofício SEI nº 48/2024/CORREG-INSS, de 19/06/2024 (SEI 3334144), e respectivos anexos (SEI 3334153 e 3334162), contendo informações relacionadas ao Contrato de Vigilância nº 03/2020.
 - Acesso integral ao processo nº 35014.208430/2024-89, complementando as informações do referido Ofício SEI nº 48/2024/CORREG-INSS (SEI 3334173).
 - Manifestação da empresa Ativa System Brasil acerca do pedido de produção de provas – apresentação do rol de testemunhas. (SEI 3341902)

- Depoimento, na condição de testemunha, de André Nunes de Albuquerque Gobbi, CPF nº [REDACTED] gestor de logística da Ativa System Brasil (SEI 3446201 e 3468766)
- Depoimento, na condição de testemunha, de Allan Monteiro Bacurau, CPF nº [REDACTED] diretor administrativo financeiro da Ativa System Brasil. (SEI 3446568 e 3468770)
- Depoimento, na condição de informante, de Celson Barros Miranda, CPF nº [REDACTED] ex-funcionário da Ativa System Brasil. Atualmente presta serviços de assessoria e suporte técnico para a empresa. (SEI 3446848 e 3468774);
- Planilhas (Balanço Patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício) encaminhadas pela RFB, em 09/07/2025, contendo informações fiscais da pessoa jurídica Ativa System Brasil. (SEI 3697682)

IV – INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE

IV.1 – Indiciação

30. Com fulcro na Lei nº 12.846/2013 e nas provas constantes dos autos, a CPAR indiciou a pessoa jurídica Ativa System Brasil, momento em que demonstrou, consoante detalhado no item “II.2” do Termo de Indiciação, que 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. (SEI 3109386)

31. As condutas delitivas praticadas pela empresa processada e as evidências constantes nos autos estão descritas nos parágrafos 21 a 132, item “II.2” da peça de acusação (SEI 3230612), conforme sumarizado a seguir:

a) Subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica

- Não foram encontradas cláusulas no edital do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (Sistema de Registro de Preços) que conferissem respaldo à realização da subcontratação do objeto do certame;
- Não foram encontradas cláusulas no Termo de Referência (Anexo I) que conferissem respaldo à realização da subcontratação do objeto;
- Não foram encontradas cláusulas no Contrato nº 03/2020, de 02/06/2020, e seus aditivos prevendo a possibilidade de subcontratação do objeto;
- Análise do Termo de Compromisso no 027/2021, cujo conteúdo demonstra 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, constituindo-se em subcontratação irregular;
- Tentativa de “ocultação” da subcontratada;
- Condição da Ativa System Brasil como mera intermediária ao transferir a um terceiro (Roma Segurança Eletrônica) a responsabilidade pela prestação dos serviços de

vigilância eletrônica junto ao INSS SR-IV;

- Ordens de serviços da Ativa System Brasil elaboradas por ex-funcionários da Roma Segurança Eletrônica;
- Vínculos profissionais anteriores com a Roma Segurança Eletrônica;
- 1º aditivo ao Termo de Compromisso no 27/2021;
- Notas fiscais emitidas pela Roma Segurança Eletrônica para a Ativa System Brasil (informações obtidas junto às secretarias de finanças municipais e estaduais).

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

c) Fraude na execução contratual acerca dos serviços de instalação dos equipamentos contratados e recebimento indevido dos valores de instalação

IV.2 – Defesa e Análise

32. A pessoa jurídica Ativa System Brasil apresentou defesa escrita e alegações complementares escritas, nas quais requereu o afastamento de sua responsabilização. (SEI 3285642 e 3600684).

33. Além disso, foi solicitada pela empresa Ativa System Brasil a produção de provas orais. Contudo, não foram apresentadas justificativas e a relevância (ou efetiva contribuição) de cada uma delas para a elucidação dos fatos ora sob investigação. Por isso, a CPAR solicitou que a defesa emendasse a peça de defesa escrita, complementando as informações do rol de testemunhas disponibilizado (SEI 3308913). Posteriormente, a defesa atendeu o pleito (SEI 3341902). Assim, a CPAR, com espeque no art. 20 da IN CGU nº 13/2019, deferiu e produziu as provas orais requeridas (SEI 3413280 e 3468779). Importa observar que as informações colhidas nos depoimentos não trouxeram fatos novos e já constavam da defesa escrita da pessoa jurídica Ativa System Brasil.

34. Por sua vez, a CPAR realizou análise individual e detalhada de cada um dos argumentos apresentados pela defesa, na qual entendeu que não foram suficientes para afastar a responsabilização da empresa acusada, fundamentada na Lei nº 12.846/2013.

35. A seguir são tratados todos os argumentos apresentados pela defesa da empresa indiciada, em uma disposição estruturada pela comissão processante para manutenção da coesão e mais fácil visualização e leitura, acompanhados do respectivo entendimento derivado da análise da comissão.

• **Argumento 1: Regularidade da prestação dos serviços.**

36. Alega que não houve “[...] fraude ou omissão, nem dissimulação, já que a administração pública tinha conhecimento e, sobretudo, deu consentimento para a subcontratação. E ela é útil e necessária diante das peculiaridades do contrato, com unidades espalhadas em muitas cidades diferentes, garantindo a efetiva prestação, com agilidade, de todos os serviços auxiliares locais e a obtenção de benefícios ao INSS.”.

37. No intuito de fundamentar seu argumento, a defesa apresentou, as seguintes alegações:

8. No Termo de Indiciação, existe a alegação de que a ATIVA SYSTEM realizou uma subcontratação, de forma ilícita, da empresa ROMA SEGURANÇA, a fim de que esta prestasse os serviços que são objeto do Contrato 03/2020, com o INSS.

9. Em alguns momentos, SEM NENHUMA PROVA, a Comissão do PAR alegou que foram utilizados meios ardilosos para fraudar a contratação e lesar o erário, imputando as condutas previstas no Art. 5º, III e IV, ‘d’, da Lei nº 12.846/2013 e, ainda, no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

Isso, porém, não condiz com a verdade, devendo a Comissão do PAR recordar que “quem alega deve provar...”.

10. Sucede que essa alegação, além de infundada (SEM PROVAS), é absurda, ao indicar que a subcontratação seria irregular, pois, na verdade, houve subcontratação parcial do objeto contratado (admitida em Direito) e ela foi feita com total conhecimento do INSS, tendo sido informado que seria utilizada empresa, menor, como executora de algumas tarefas auxiliares (conforme comprova documento anexo, onde a ATIVA informa essa situação ao representante do INSS, logo após a assinatura do contrato).

11. Conforme Ofício nº 078/2020, após longos anos de experiências em atividades de vigilância eletrônica, a ATIVA SYSTEM identificou a grande extensão e o elevado distanciamento entre as unidades onde seriam implantados os sistemas de vigilância eletrônica (distribuídos em 9 estados, divididos em 20 agências executivas, totalizando mais de 550 unidades) e, por isso, informou que seria necessário, além de mais eficiente, que outra empresa realizasse tarefas auxiliares, tal como a prestação do serviço para implantação em algumas unidades.

12. Dessa forma, a ATIVA informou, na ocasião, que seria necessário utilizar esse procedimento, sendo ele autorizado na lei e não vedado no edital, além de informar a ocorrência de benefícios para o INSS, pois resultava em mais agilidade no atendimento por parte de empresas/técnicos locais para as unidades do INSS que necessitavam dessa agilidade.

13. Bom de ver que a administração do INSS não foi contra a adoção desse procedimento e a Lei nº 8.666/1993 permite a sua utilização: [...]

14. A doutrina também admite esse procedimento, destacando que não resulta “*em fraude à licitação*”, conforme observado por Diógenes Gasparini: [...]

15. Não há dúvidas de que a lei autoriza, em certas circunstâncias, que a contratada transfira ou ceda a terceiros a execução do objeto contratado, tendo em vista a concentração, racionalização e especialização de atividades. E, por esse motivo, mesmo sem previsão expressa no instrumento convocatório, o Tribunal de Contas da União tem decidido, desde longa data, que a subcontratação, parcial, de serviços é plenamente plausível: [...]

16. A comissão do PAR alegou, ainda, 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*”.

17. Fato é que, ao tomar ciência e não ser contrária a ele, a administração do INSS anuiu explicitamente com a realização contratual do procedimento.

18. É bem verdade, também, que houve a efetiva prestação dos serviços.

19. Vale ressaltar que o Termo de Referência preceitua que “*Cumpra à empresa contratada organizar a prestação de serviços, cabendo à Administração Pública as ordens indiretas e afetas especificamente à execução do serviço, devendo, em regra, reportar-se ao preposto da empresa.*”

20. Logo, a prestação dos serviços foi organizada em melhor proveito do INSS, havendo, no caso concreto, anuência da administração pública e não vedação no edital, motivo pelo qual não há de se falar em subcontratação irregular ou em omissão por parte da contratada.

21. É totalmente descabida, ademais, a alegação (SEM PROVAS) de que a contratada tentou fraudar e omitir situação, aduzindo, para isso, que a equipe local deveria estar caracterizada com sua logomarca e a ordem de serviço da ATIVA SYSTEM. Trata-se de prática corriqueira de mercado, fazendo as equipes da subcontratada usarem a identidade visual da contratada principal, primeiro porque esta última é a única responsável pelos serviços executados perante o cliente final, devendo ser reconhecida pelos servidores do INSS, e segundo porque essa prática facilita a atuação do fiscal do contrato, permitindo-lhe identificar, com rapidez, os serviços executados para o INSS.

22. Também é descabida a infundada alegação (SEM PROVAS) de que a contratada transferiu totalmente a responsabilidade pelos serviços para a empresa ROMA, assumindo papel de “mera intermediária”. Essa foi a alegação: [...]

23. Essa alegação não tem nenhuma razoabilidade jurídica, pois a subcontratação deve ocorrer, necessariamente, “*sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais*”, por força do Art. 72 da Lei nº 8.666/1993: [...]

24. A ATIVA SYSTEM não transferiu, jamais, a responsabilidade pela prestação dos seus serviços, vez que sempre foi diretamente a responsável pelo gerenciamento do contrato, realizando gestão técnica, organização logística, tratamento dos chamados etc. E, também por isso, as equipes da subcontratada são orientadas a usarem identidade visual da contratada principal dentro das unidades do INSS.

25. A Comissão do PAR alegou, ainda, que a empresa ROMA SEGURANÇA emitiu notas fiscais destinadas a ATIVA SYSTEM no período, segundo ela, de 01/06/2020 a 31/12/2022. Essa foi a alegação: [...]

26. Com todo respeito, essa alegação é totalmente desconexa da realidade, uma vez que, conforme o próprio “Doc. 3109378”, a primeira nota fiscal foi emitida pela ROMA SEGURANÇA para a ATIVA SYSTEM pelo nº 000008433, em **01/03/2022**. E, assim, o documento comprova, verdadeiramente, a real execução dos serviços subcontratados, após a celebração do Contrato 03/2020 e após a assinatura do Termo de Compromisso entre ATIVA SYSTEM e ROMA SEGURANÇA.

27. A Comissão do PAR queria o quê? Que os serviços subcontratados fossem realizados sem nota fiscal? É isso mesmo?

28. Relevante observar que a emissão dessas notas de serviços se deve ao fato de que a ATIVA segue rigoroso programa de *compliance*, conforme documento em anexo. E, desse modo, exige notas fiscais de todos os prestadores de serviço, desde a empresa que faz o serviço mais simples, como, por exemplo, manutenção em ar-condicionado, até a empresa ROMA SEGURANÇA. (grifos no original)

• Análise do argumento 1:

38. Inicialmente, é importante pontuar que as alegações da defesa de que foram imputadas condutas previstas na LAC e na Lei do Pregão, porém “*sem nenhuma prova*”, são infundadas e devem ser rechaçadas de plano, haja vista que foram atendidos todos os requisitos legais, previstos tanto na Instrução Normativa CGU nº 13/2019 como no Decreto nº 11.129/2022.

39. É importante salientar que o Termo de Indiciação apontou elementos probatórios que, preliminarmente, apontam para a ocorrência dos atos lesivos imputados à Ativa System Brasil. Caso contrário, nos termos da IN nº 13/2019 (vide arts. 11 e 17, por exemplo), a comissão não teria lavrado a citada peça de acusação e sequer o presente PAR teria sido instaurado.

40. Outrossim, convém enfatizar também que foi realizada análise acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade necessários para a instauração de PAR em relação aos fatos apurados, nos termos da legislação pertinente. Vale observar que, para tanto, houve instauração de investigação preliminar, nos termos do art. 3º do Decreto nº 11.129/2022, dos arts. 7º e 8º da IN CGU nº 13/2019 e do art. 40 da Portaria Normativa CGU nº 27/2022 (SEI 3109314 e 3109315).

41. Na verdade, tais previsões legais, cumpridas à risca por esta CGU, buscaram garantir que o processo fosse conduzido com respeito ao contraditório e à ampla defesa, para cujo exercício é indispensável o conhecimento daquilo que instrui o processo.

42. Por sinal, o Decreto nº 11.129/2022, ao prever a Investigação Preliminar como instrumento de “apuração de indícios de autoria e materialidade”, conforma a noção de que o PAR (que, na existência de ambos os procedimentos, normalmente será posterior) já deve ser instaurado com provas mínimas de autoria e de materialidade, aferidas por ocasião do já referido juízo positivo de admissibilidade.

43. *In casu*, no juízo de convencimento (juízo de admissibilidade), realizado previamente pela autoridade competente, ocorreu a avaliação acerca da existência de elementos que justificam a instauração de um PAR e, portanto, da formulação de uma acusação formal para que a pessoa jurídica em questão exerça plenamente seu direito à defesa.

44. Nesse contexto, a tese da defesa de que esta comissão de PAR indiciou “*sem provas*” a pessoa jurídica Ativa System Brasil, não resiste ao acervo probatório colacionado aos autos e apontado pela CPAR no Termo de Indiciação. As evidências coligidas demonstraram que a citada empresa fraudou procedimento licitatório e a contratação decorrente, utilizando-se de subcontratação irregular, com prejuízo aos cofres públicos, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual, conforme será explicitado a seguir.

45. Consoante descrito na peça acusatória, foram identificados variados indícios de que a empresa acusada, Ativa System Brasil, em conluio com a empresa Roma Segurança Eletrônica, também indiciada, atuou de forma fraudulenta no Contrato nº 03/2020, decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2019.

46. Conforme discriminado nos parágrafos 21 a 132, item “II.2”, do Termo de Indiciação,

foram identificados diversos elementos de informação e documentos que permitiram evidenciar a prática de ato lesivo pela empresa. Nesse sentido, destacam-se o conteúdo dos itens II.2.a, II.2.b, e II.2.c do Termo de Indiciação:

- a) Subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica;
- b) Sobrepreço: proposta de preços apresentada pela Ativa System Brasil no Pregão nº 01/2019 com valores acima dos praticados no mercado; e
- c) Fraude na execução contratual acerca dos serviços de instalação dos equipamentos contratados e recebimento indevido dos valores de instalação.

47. A propósito, acerca da subcontratação, a existência do Ofício nº 078/2020 (SEI 3285645) não elide a pessoa jurídica indiciada de responsabilização. Muito pelo contrário, a conduta da empresa indiciada atentou contra os princípios da administração pública, nos termos preconizados pela LAC, como será tratado adiante.

48. Pois bem. Orientando-se consoante entendimento da Corte de Contas, quanto aos seus contornos, nota-se divergência quanto à necessidade ou não de sua previsão expressa em edital e no respectivo contrato; citam-se a favor de tal exigência os Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 1.941/2006 – Plenário; 2.093/2012 – Plenário; 717/2011 – Segunda Câmara; 3.378/2012 – Plenário; de outro modo, os Acórdãos TCU nº 5.532/2010 Primeira Câmara; 3.334/2015 – Plenário; 2.198/2015 – Plenário a dispensam, desde que não haja sua expressa vedação.

49. Seguindo essa lógica, a contratação ora em análise não previu cláusula de subcontratação, seja no edital do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (SEI 3109340), seja no respectivo contrato nº 03/2020 (SEI 3109337). Por conseguinte, considerando a ausência de pacificação jurisprudencial da Corte de Contas sobre sua exigibilidade nos documentos ora indicados, inclina-se na adoção de interpretação mais favorável ao gestor, a bem da boa-fé objetiva; por consequência, quanto a este particular ponto, entende-se pela conformidade do procedimento adotado.

50. Ademais, tanto o edital quanto o respectivo contrato não estabeleceram expressamente vedação à subcontratação, logo, haveria, conforme entendimento da Corte de Contas c/c art. 78, VI, da Lei nº 8.666/93, possibilidade de seu uso, a princípio, ao longo da vigência contratual.

51. Sob tal ótica, a implementação da subcontratação é conveniência da Administração, diante das situações fáticas relativas à contratação, em caráter excepcional, demonstrando-se a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada; cujos limites sejam devidamente fixados pela contratante e desde que haja autorização formal pela autoridade competente.

52. Entretanto, na contratação ora sob análise, cujos autos encontram-se apensados a este PAR (SEI 3109331), relativamente quanto à documentação disponibilizada à CGU, não foi possível localizar instrumento de formalização, pela contratante, a respeito de inclusão de cláusula de subcontratação ao contrato nº 03/2020, mediante aditamento, estando também ausentes:

- A análise de inviabilidade de execução integral do objeto pela contratada, conforme parâmetros de qualificação e execução estipulados no respectivo edital e anexos;
- A excepcionalidade da necessidade de alteração, em respeito aos princípios afetos ao certame licitatório, conforme art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93;
- A estipulação, pela contratante, dos contornos para implementação da subcontratação, de modo a melhor atender ao interesse público, prevendo a fração do objeto passível de subcontratação, bem como seu limite;
- Autorização formal pela autoridade competente.

53. Nessa toada, a jurisprudência do TCU reforça a necessidade de autorização formal da administração pública para que a subcontratação seja lícita (Acórdão TCU nº 2644/2009 – Plenário, Acórdão TCU nº 3.378/2012 – Plenário e Acórdão TCU nº 5472/2022 - Segunda Câmara). A mera expedição de um ofício pelo contratado, informando sobre a subcontratação, não substitui a necessária

autorização expressa da autoridade competente.

54. O TCU, por meio de seus acórdãos, tem reiterado que a subcontratação irregular, sem a devida autorização, em desacordo com o art. 72 da Lei nº 8.666/1993, afronta o princípio da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório, além de constituir grave violação contratual (Acórdão nº 1.151/2011 – Segunda Câmara e Acórdão nº 2.873/2018 – Plenário). O Tribunal entende que a autorização deve ser clara, inequívoca e formalmente documentada, não bastando o simples conhecimento ou silêncio da administração. A fiscalização e a aprovação prévia são essenciais para garantir que a empresa subcontratada também tenha as qualificações técnicas e econômicas necessárias para a execução do contrato. O descumprimento dessa exigência pode levar à rescisão contratual, aplicação de sanções administrativas e, até mesmo, à declaração de inidoneidade do contratado.

55. Convém assinalar que a subcontratação irregular acarreta responsabilidade para a empresa contratada. Além disso, os fiscais do contrato possuem o dever de informar à autoridade competente sobre a subcontratação irregular, conforme o Art. 67 da Lei nº 8.666/93. A omissão nesse dever pode gerar multa, mesmo que não haja cláusula contratual vedando a subcontratação, pois a proibição decorre diretamente da legislação. O TCU já aplicou multas por “*omissão no dever de informar subcontratação irregular*”, como evidenciado no Acórdão nº 2644/2009 – Plenário. Isso demonstra que o controle administrativo não se limita às regras formais, mas também à fiscalização ativa. A mera notificação enviada pelo contratado, se não for seguida de uma resposta formal (autorização ou rejeição) e ação adequada por parte do fiscal, implica a responsabilidade de ambas as partes na irregularidade.

56. Assim sendo, ao contrário das alegações da defesa, é possível compreender que a contratação em pauta, com base nas informações disponibilizadas nos autos, não prevê o manuseio do instituto da subcontratação, seja previamente, com disposições no edital e no contrato, seja posteriormente, mediante aditamento. Ressalte-se que a prestação dos serviços por pessoa alheia à relação pactuada constitui ato de irregularidade, por violação aos normativos vigentes e aos princípios da administração pública (Acórdão nº 2.128/2019 – Plenário e Acórdão nº 6.189/2019 – Segunda Câmara Acórdão nº 885/2022 – Plenário).

57. Diante do exposto, no caso concreto, a subcontratação deve ser considerada irregular, não apenas por não haver previsão em edital ou em contrato, mas, principalmente, por não haver autorização da administração pública (INSS SR-IV) que configurasse situação excepcional, além do que, a adoção da medida vulnerou a economicidade da contratação em razão do sobrepreço identificado pela equipe de auditoria, configurando caso de rescisão contratual, conforme previsto no art. 78, inciso VI, da Lei de Licitações vigente à época.

58. Quanto ao argumento de que “[...] a prestação dos serviços foi organizada em melhor proveito do INSS, havendo, no caso concreto, anuência da administração pública e não vedação no edital, motivo pelo qual não há de se falar em subcontratação irregular ou em omissão por parte da contratada.”, cumpre observar que a conduta da Ativa System Brasil se materializou com a subcontratação irregular, com prejuízo aos cofres públicos, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual, assim como nos atos ilícitos que resultaram em fraude à licitação e na contratação irregular.

59. Além disso, a eventual execução do contrato nº 03/2020, não elide a responsabilidade objetiva da empresa ao praticar atos lesivos tipificados na Lei nº 12.846/2013. Portanto, irrelevante se houve posterior prestação do serviço para configuração do ato lesivo.

60. A respeito da alegação de que a conduta da empresa processada foi regular, pois “[...] não transferiu, jamais, a responsabilidade pela prestação dos seus serviços, vez que sempre foi diretamente a responsável pelo gerenciamento do contrato, realizando gestão técnica, organização logística, tratamento dos chamados etc. E, também por isso, as equipes da subcontratada são orientadas a usarem identidade visual da contratada principal dentro das unidades do INSS”, esta CPAR chegou a uma conclusão diametralmente oposta.

61. Na verdade, os documentos acostados nos autos demonstram a ocorrência de prejuízo decorrente de subcontratação integral. Por meio da Nota Técnica nº 3154/2023/GDPDPB 3/DPB/SFC (SEI 3109312) a CGU analisou o Termo de Compromisso nº 027/2021 (SEI 3109367), celebrado entre a contratada Ativa System Brasil e a empresa Roma Segurança Eletrônica, cujo objeto, consoante item 1.1 do Termo, consistiu em prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, assistência técnica do

sistema de segurança eletrônico e suporte técnico. Contudo, tendo como destinatário desses serviços o Cliente da CONTRATANTE [Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda], qual seja: o INSS, Superintendência do Nordeste (item 1.1 do Termo). Outros trechos do Termo, por exemplo, reforçam a compreensão de que o destinatário dos serviços foi o INSS (Superintendência do Nordeste):

- Item 2.1. [...] perfazendo 210 unidades e 213 kits vinculados ao INSS, discriminadas no Anexo I [...];
- Subitem 2.4.5. Cronograma de Visita [...] facilitando assim o acompanhamento por parte da Ativa System Brasil, bem como da Autarquia (INSS).

62. Assim, entende-se que tal Termo de Compromisso materializa uma subcontratação ilegal ao contrato nº 03/2020, por descumprimento às exigências impostas à Administração, conforme já apontado anteriormente.

63. Outro ponto a ser analisado é o comportamento pactuado pela contratada (Ativa System Brasil) por meio do Termo de Compromisso, visto que se revela um esforço de ocultamento sobre o real prestador do serviço ao INSS, de maneira a mascarar a subcontratação irregular (parágrafo 48 do Termo de Indiciação).

64. Ademais, outras disposições do Termo de Compromisso corroboram com a atuação de mera intermediária da contratada Ativa System Brasil, ao transferir a terceiro, à empresa Roma Segurança Eletrônica, a responsabilidade pela prestação dos serviços junto à Autarquia (parágrafo 53 do Termo de Indiciação).

65. Tal entendimento também é ratificado pela Egrégia Corte de Contas. No Acórdão 1313/2021-Plenário, o TCU analisou irregularidades em uma licitação pública e identificou a ocorrência de uma subcontratação “oculta”. A empresa vencedora do certame, embora formalmente responsável pela execução dos serviços, havia, na prática, repassado a execução para outra empresa que sequer havia participado do certame.

66. Segundo o pensamento do aludido Tribunal, essa subcontratação disfarçada não apenas violava as cláusulas do contrato, que exigiam autorização expressa do ente público contratante para qualquer subcontratação, mas também configurava um forte indicio de fraude ao procedimento licitatório. A ocultação da empresa subcontratada tinha o objetivo claro de dar aparência de legalidade a um arranjo que, na realidade, desvirtuava as condições da competição original e a própria essência do contrato administrativo, que, como já mencionado, é personalíssimo (*intuitu personae*).

67. Em suma, a jurisprudência do TCU é robusta no sentido de que a subcontratação irregular, especialmente quando acompanhada de tentativas de ocultação, representa uma grave ofensa aos princípios da licitação, como a isonomia, a competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa. Na mesma esteira da jurisprudência do TCU, esse é o entendimento consagrado pela doutrina:

Quando ocorrer subcontratação, previamente autorizada pela Administração no edital e contrato, não ficará o contratado dispensado de suas responsabilidades contratuais e de cumprir fielmente as obrigações que assumiu perante o Poder Público. [...] A subcontratação poderá ser admitida pelo Poder Público, **mas com muito rigor quanto aos limites, sob pena de tornar-se uma porta aberta para a fraude licitatória**. É, portanto, **legalmente do contratado e não do subcontratado, toda a responsabilidade perante a Administração Pública**. (grifamos)

CITADINI, Antônio Roque. Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas. 3ª ed. Max Limonad, p. 451)

68. Outrossim, há firme jurisprudência do TCU quanto ao débito decorrente da subcontratação total do objeto por empresa contratada que figurou como “mera intermediadora”. Essa irregularidade já foi qualificada como superfaturamento, uma vez que a subcontratada pode ter recebido valor inferior pela execução. O débito, nesse caso, corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos à subcontratada.

69. Ademais, a visão consistente do TCU de que a subcontratação total ou a atuação como mera intermediadora configura irregularidade grave, passível de débito e superfaturamento, revela uma preocupação mais profunda com a integridade do processo licitatório. A empresa vencedora da licitação deve possuir a capacidade de executar o objeto, e não apenas repassá-lo. Isso sugere que a subcontratação total é vista como uma forma de burlar o processo competitivo e o princípio da pessoalidade inerente a

muitos contratos públicos. Implica que o contratado original pode ter deturpado sua capacidade durante o processo de licitação, levando a um contrato que não teria sido concedido se a verdadeira identidade do executor fosse conhecida. O "débito" não se refere apenas a danos, mas ao ganho ilícito derivado dessa intermediação. Esse assunto ainda será tratado na análise do argumento 2.

70. Quanto ao argumento de que “[...] conforme o próprio ‘Doc. 3109378’, a primeira nota fiscal foi emitida pela ROMA SEGURANÇA para a ATIVA SYSTEM pelo nº 000008433, em 01/03/2022. E, assim, o documento comprova, verdadeiramente, a real execução dos serviços subcontratados, após a celebração do Contrato 03/2020 e após a assinatura do Termo de Compromisso entre ATIVA SYSTEM e ROMA SEGURANÇA”, faz-se necessário esclarecer que se trata de erro material irrelevante.

71. Com efeito, embora o parágrafo 75 do Termo de Indiciação traga “período de 01/06/2020”, o parágrafo 76, na sequência, delimita corretamente o período, o qual iniciou em março de 2022 (SEI 3109378, fl. 301).

72. O cerne da questão está na constatação de que, em função de ter firmado o Termo de Compromisso nº 027/2021 (SEI 3109367, fls. 458-469 e 513-515), documento que foi identificado pela equipe de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da CGU, a empresa 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, como demonstrado neste idem e demais análises deste relatório.

73. Por conseguinte, a CPAR repele esta argumentação da defesa.

- **Argumento 2: Inexistência de sobrepreço.**

74. Alega que “[...] nesse mesmo certame, várias outras empresas deram lances bem superiores, sendo o total de 10 empresas com valor superior no lote 1 e 13 empresas, no lote 2, demonstrando que o valor contratado não foi revestido de nenhum sobrepreço, além de o certame ter contado com elevada disputa entre empresas”.

75. No intuito de fundamentar seu argumento, a defesa apresentou as seguintes alegações:

30. Após longa e frustrada tentativa de imputar conduta fraudulenta nessa subcontratação, o Termo de Indiciação tentou atribuir outra conduta ilícita, qual seja, a de sobrepreço nos valores contratados.

31. Segundo a alegação (SEM NENHUMA PROVA), a ATIVA, em conluio com a ROMA SEGURANÇA, elevou o preço na contratação a fim de ter margem para subcontratá-la, já que, ainda segundo a alegação, a ATIVA atua como mera intermediária e toda a responsabilidade, bem como todos os equipamentos, seriam da empresa ROMA. E, para isso, a ROMA SEGURANÇA receberia menos da metade do que o previsto no contrato principal. Essa, a alegação: [...]

32. Antes de qualquer debate, é imprescindível informar que o documento em questão não trata de contratação para implantação de 213 kits, como tenta alegar o Termo de Indiciação, mas tão somente de contratação para prestação de serviços auxiliares de manutenção mensal do sistema de vigilância eletrônica e, ainda assim, para apenas duas gerências, totalizando 75 kits (e não 213 kits), em 72 unidades espalhadas pelas cidades do Piauí e Maranhão (vinculadas às Gerências de Teresina e São Luís).

33. Veja o preâmbulo do Termo de Compromisso: [...]

34. Veja, também, a sua cláusula: [...]

35. Assim sendo, toda essa alegação (empresa ROMA, responsável por todo o contrato e pela total implantação de 213 kits) é inverídica, não tendo sido apresentada, aliás, NENHUMA PROVA pela Comissão do PAR.

36. Pela verdade dos fatos, a empresa ROMA realizou, em caráter auxiliar, a instalação dos 75 kits retromencionados e, posteriormente, como já conhecia os detalhes das instalações, executou os serviços auxiliares de manutenção mensal (limpeza das lentes, verificações de tempo de gravação, entre outras atividades de rotina).

37. A respeitável Comissão do PAR não pode criar narrativas (SEM PROVAS), fantasiando situações, já que, além da aquisição dos equipamentos necessários, que foram todos enviados à ROMA (conforme algumas notas fiscais de remessa, em anexo), a ATIVA SYSTEM é a única

responsável, direta, pelo contrato como um todo, perante o INSS.

38. E, verdadeiramente, isso vai muito além da mera aposição de equipamentos e posterior manutenção, pois envolve as atividades de gerência técnica, organização logística, tratamento dos chamados etc. Ou seja, há todo um trabalho de aquisição, dimensionamento, logística, projetos técnicos, emissão de ART, investimento para compra dos equipamentos, como câmeras IP PoE, NVR's IP PoE, além de todos os outros itens utilizado no certame, tratamento e muitas vezes aberturas dos chamados, orientação e suporte à distância, gestão administrativa, financeira e de logística, gerenciamento jurídico etc., além de inúmeras viagens para fiscalização (conforme demonstrado, por exemplo, no e-mail abaixo): [...]

39. Nesse sentir, a Comissão do PAR deixou, indevidamente, de avaliar o investimento financeiro na aquisição de equipamentos, conforme demonstram notas fiscais em nome da ATIVA SYSTEM (já acostadas aos autos, no Doc. nº 3109367, pág. 65 a 335), e o investimento tecnológico em tempo, expertise e capital humano, além da manutenção de diversos sistemas, inclusive o de chamados, resultando tudo isso na prestação total dos serviços no objeto do Contrato 03/2020.

40. Por todo esse contexto, a subcontratação parcial da execução do ajuste, para algumas atividades auxiliares do contrato, é legalmente aceita e materialmente necessária.

41. É óbvio, assim, que o valor da subcontratação tem de ser inferior: primeiro porque envolve apenas parte da atividade e segundo porque serve, apenas, para manter a agilidade do contrato em benefício do INSS.

42. Fica totalmente discrepante da realidade, pois, esta alegação de sobrepreço: [...]

43. A ROMA SEGURANÇA, como demonstrado, é mera executora auxiliar de ordens, como prestadora de alguns serviços auxiliares locais, sendo ínfimo o quantitativo por ela executado, pois atuou tão somente nas unidades vinculadas às gerências de Teresina e São Luís do Maranhão, onde age na visita mensal às unidades, conforme evidenciado nos documentos, realizando, apenas, a rotina de manutenção local.

44. Não há de se falar, então, em sobrepreço, nem em dano ao erário.

45. É necessário verificar, na verdade, que os valores praticados no Contrato 03/2020 estão bem defasados, frente ao mercado, e isso está expresso no processo, no mesmo Doc. nº 3109367, onde consta o pedido de reequilíbrio econômico com a sua vasta documentação (páginas 31 e seguintes), podendo ser resumido da seguinte forma: [...]

46. Fácil de ver que, conforme estudo detalhado e devidamente comprovado através da documentação, os valores, para serem considerados como dentro do padrão de mercado, deveriam ser de R\$ 5.161,33 em 2020, R\$ 6.407,73 em 2021, R\$ 7.998,28 em 2022, e R\$ 8.303,82 em 2023.

47. Além disso, as alegações (SEM PROVAS) não têm nenhum embasamento fático na realidade do contrato, pois o suposto impacto financeiro é igualmente fantasioso, já que indica um valor para sobrepreço de R\$ 30.799.800,00 (R\$ 40.257.000,00 menos R\$ 9.457.200,00), considerando o prazo de 60 meses, mas esse cálculo é feito em cima de valores que a ROMA nunca sequer recebeu.

48. Logo, não há nenhuma razoabilidade fática e jurídica nas alegações da respeitável Comissão do PAR, uma vez que traz alegações sem provas e sem suporte fático, desde o objeto das contratações até os valores contratados.

49. Há mais essa alegação (SEM PROVAS) infundada: [...]

50. Ocorre que, na época do pregão eletrônico em 2019, as empresas não se conheciam, nem tinham relação comercial, não havendo nenhuma razoabilidade nessa alegação com ilação de conluio, desde o pregão, para favorecer a ROMA SEGURANÇA. E, para variar, a respeitável Comissão de PAR fez essa alegação, sem apresentar nenhuma prova da falha ou do suposto conluio.

51. Além disso, deve-se ressaltar que o valor contratado pelo INSS, através do Contrato 03/2020, está bem aquém do valor de referência, não havendo, novamente, que se falar em sobrepreço. O valor estimado era de R\$ 213.085,90 e, após a negociação final, a empresa sagrou-se vencedora pelo valor de R\$ 105.281,85.

- **Análise do argumento 2:**

76. As alegações da defesa no sentido de que o Termo de Compromisso nº 027/2021 “[...] não trata de contratação para implantação de 213 kits, como tenta alegar o Termo de Indiciação, mas tão

somente de contratação para prestação de serviços auxiliares de **manutenção mensal do sistema de vigilância eletrônica** e, ainda assim, para apenas duas gerências, totalizando 75 kits (e não 213 kits), em 72 unidades espalhadas pelas cidades do Piauí e Maranhão (vinculadas às Gerências de Teresina e São Luís)” são descoladas da realidade fática e sucumbem ao amplo material fático-probatório presente nos autos.

77. Na realidade, consoante já registrado anteriormente, na análise do argumento 1, parágrafos 59 a 67, o item 2.1 - da Cláusula Segunda (“Preço e Forma de Pagamento”) - do aludido documento contratual é peremptório em afirmar que a Ativa System Brasil contratou a Roma Segurança Eletrônica para executar serviços “[...] de investimento e instalação [...]” “[...] perfazendo 210 unidades e 213 kits vinculados ao Instituto Nacional do Seguro Social INSS, discriminadas no Anexo I [...]”.

78. Nessa perspectiva, o Termo de Compromisso em pauta, objetivamente, discrimina as características do objeto firmado, o qual, por derradeiro, resulta na transferência dos serviços de manutenção preventiva e corretiva de 213 kits (item 2.1 do Termo), perfazendo 35,7% dos kits previstos na respectiva Ata de Registro de Preços nº 01/2019 (SEI 3109342, fls. 1 e 2).

79. Aliás, convém apontar que a Advocacia-Geral da União (AGU), consoante os modelos de documentos de instrução contratual disponibilizados (vide, como exemplo, o modelo vigente à época da instrução, “Termo de Referência – Serviços Continuados Sem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra”, cláusula 13), orienta para a vedação de subcontratação das parcelas de maior relevância técnica:

Nota explicativa: A subcontratação parcial é permitida e deverá ser analisada pela Administração com base nas informações dos estudos preliminares, em cada caso concreto. **Caso admitida, o edital deve estabelecer com detalhamento seus limites e condições, inclusive especificando quais parcelas do objeto poderão ser subcontratadas. É importante verificar que são vedadas** (i) a exigência no instrumento convocatório de subcontratação de itens ou parcelas determinadas ou de empresas específicas; **(ii) a subcontratação das parcelas de maior relevância técnica, assim definidas no instrumento convocatório;** (iii) a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte que estejam participando da licitação; e (iv) a subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte que tenham um ou mais sócios em comum com a empresa contratante. (grifamos)

(Modelos de Licitações e Contratos - Termo de Referência - Serviços Continuados Sem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, disponível em <http://bit.ly/3Uq2rO9>, acesso em 28/04/2025).

80. Em vista disso, reforça-se a compreensão de existência de mera colocação de pessoa interposta (contratada, Ativa System Brasil) entre a contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada irregularmente, empresa Roma Segurança Eletrônica), em razão da assunção por esta de parcela relevante da contratação, qual seja, a integralidade do item 3 da Proposta de Preços do Pregão Eletrônico n.º 01/2019 (SEI 3109339), abarcando tais serviços subcontratados – “210 unidades e 213 kits vinculados ao INSS”, Superintendência do Nordeste (vide o citado item 2.1 do Termo).

81. Ademais, como consignado nos parágrafos 62 a 70 do Termo de Indiciação, com o advento do 1º Aditivo ao Termo de Compromisso (SEI 3109367, fls. 513-515), constatou-se a alteração e/ou ampliação do objeto inicialmente firmado entre as empresas, haja vista que, posteriormente, fala-se em prestação de serviços de instalação de sistema de monitoramento eletrônico, não mais em manutenção. Aspectos do aditamento que reforçam tal compreensão:

Sua ementa – PRIMEIRO ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO DE SISTEMA [...];

[...] percentuais quanto ao faturamento de serviços e equipamentos;

[...] valor para finalizar cada unidade [...] - a finalização traz a noção de serviços por escopo, como a instalação, por exemplo, por contraposição ao conceito de perenidade, como a manutenção;

[...] se referem: mão de obra de instalação, fornecimento dos equipamentos e materiais de infraestrutura [...];

Item 3.1.1 - [...] prorrogação do prazo da execução dos serviços para mais 54 (cinquenta e quatro) dias – a previsão desse prazo reforça a natureza de escopo do objeto deste termo aditivo, por ausência de continuidade na prestação.

82. Assim, a tese da defesa não subsiste ao conjunto probatório carreado aos autos e apontado pela CPAR no Termo de Indiciação. As evidências colacionadas nos autos demonstraram a subcontratação

irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica, repise-se, com a 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 (SEI 3109342, fls. 1 e 2).

83. Ademais, são completamente descabidas as alegações de que a subcontratação foi regular, além de que “*não tendo sido apresentada [...] NENHUMA PROVA pela Comissão do PAR*”, assim como que empresa Roma Segurança Eletrônica “[...] *é mera executora auxiliar de ordens, como prestadora de alguns serviços auxiliares locais, sendo ínfimo o quantitativo por ela executado, pois atuou tão somente nas unidades vinculadas às gerências de Teresina e São Luís do Maranhão, onde age na visita mensal às unidades, conforme evidenciado nos documentos, realizando, apenas, a rotina de manutenção local*”.

84. No caso concreto, tem-se que a CPAR concluiu pela ocorrência de atos lesivos praticados pela Ativa System Brasil consubstanciados a partir da fraude ao Pregão Eletrônico n.º 01/2019 e a contratação decorrente (Contrato n.º 03/2020), consoante detalhado no item “II.2” do Termo de Indiciação.

85. A convicção da comissão sobre a responsabilidade da Ativa System Brasil, em específico, se deu a partir de um conjunto probatório sólido, conforme se depreende da leitura da mencionada peça acusatória.

86. A propósito, ressalta-se que os diversos elementos de informação e documentos analisados demonstraram que a pessoa jurídica Ativa System Brasil praticou atos que caracterizam ilegalidade na subcontratação, com prejuízo aos cofres públicos, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual, assim como nos atos ilícitos que resultaram em fraude à licitação e na contratação irregular.

87. Assim, inequívoca a responsabilidade da Ativa System Brasil pela prática dos atos lesivos tipificados na LAC em seu artigo 5º, incisos III e IV, alínea ‘d’; eis que a responsabilidade da pessoa jurídica é objetiva para os fins dessa Lei.

88. Além disso, imputa-se à empresa o comportamento inidôneo, nos termos do artigo 7º da Lei 10.520/2002 – para o qual cabe a pena de impedimento para licitar ou contratar com a União, mais branda que aquela aplicável às imputações da Lei 8.666/1993, qual seja, a de declaração de inidoneidade.

89. O comportamento inidôneo da Ativa System Brasil restou evidenciado pois 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 n.º 01/2019 e a contratação decorrente (Contrato n.º 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.

90. Por sua vez, as alegações da defesa no sentido de que a pessoa jurídica Roma Segurança Eletrônica “[...] *é mera executora auxiliar de ordens, como prestadora de alguns serviços auxiliares locais, sendo ínfimo o quantitativo por ela executado, pois atuou tão somente nas unidades vinculadas às gerências de Teresina e São Luís do Maranhão, onde age na visita mensal às unidades, conforme evidenciado nos documentos, realizando, apenas, a rotina de manutenção local*” ” também não encontra respaldo nos fatos.

91. Convém sublinhar que a tese defensiva não se amolda ao caso sob escrutínio, pois não ocorreu uma simples subcontratação parcial, como preconizada nas normas de regência do tema. *In casu*, verificou-se que a Ativa System Brasil se utilizou da subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica para ocultar / dissimular seus reais interesses e fraudar o Pregão Eletrônico n.º 01/2019 e a contratação decorrente (Contrato n.º 03/2020). E o seu esforço em ocultar o real prestador do serviço ao INSS (vide as análises anteriores sobre o Termo de Compromisso n.º 027/2021 e seu aditivo (SEI 3109367, fls. 458-469 e 513-515), de maneira a mascarar a subcontratação irregular, foi parte relevante dos meios ilícitos utilizados para consecução desse resultado.

92. No que diz respeito ao argumento de que não teria havido sobrepreço e danos ao erário, não obstante as considerações apresentadas pela defendente, impende destacar que, embora não seja requisito para responsabilização da pessoa jurídica no caso sob apuração, a atuação da Ativa System Brasil trouxe prejuízo ao erário, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual,

conforme relatado a seguir, e no item “V.1.3 - Pena de impedimento para licitar ou contratar com a União”, do presente relatório final.

93. A SFC/CGU, nos itens 2.1.20. e 2.1.21. da Nota Técnica nº 3154/2023/GPDPB 3/DPB/SFC (SEI 3109312), constatou que, além da existência de subcontratação irregular, ocorreu sobrepreço pelos serviços contratados, em razão dos valores estipulados no Termo de Compromisso em confronto com os previstos na Proposta de Preço. Sobre o assunto, consta na citada nota técnica da SFC/CGU:

Ainda sobre esse aspecto, no intuito de melhor clarificar o potencial de prejuízo ao erário, extrai-se, do primeiro termo aditivo ao Termo de Compromisso n.º 027/2021 2965039, a informação de que cada kit, compreendendo, segundo leitura do texto, os serviços de instalação (o qual corresponderia ao item 2 da Proposta de Preços do Pregão Eletrônico n.º 01/2019 2965047) possui o valor integral de R\$ 21.120,00 (vinte e um mil e cento e vinte reais), bem como acerca do fornecimento de equipamentos e materiais de infraestrutura (o qual haveria um paralelo com o item 1 da Proposta de Preços), no valor integral de R\$ 5.280,00 (cinco mil e duzentos e oitenta reais). Com base nessas informações, é possível estimar, de modo preliminar, o prejuízo à Administração Pública, estendendo-se seus efeitos à vigência total da contratação (vide [3º termo aditivo](#) ao Contrato n.º 03/2020) consoante tabela abaixo:

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 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

Assim, uma vez constatada a situação de sobrepreço, seu valor reverberará para além dos 213 kits firmados por meio do Termo de Compromisso n.º 027/2021, posto que o valor dos itens contidos na Proposta de Preços do Pregão Eletrônico n.º 01/2019 2965047 se encontra fora dos parâmetros aceitáveis do respectivo preço de mercado, conforme se constata pela contratação realizada entre as empresas Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda. e Roma Soluções de Segurança Eletrônica Ltda. Dessa forma, apresenta-se nova estimativa de prejuízo ao erário público, considerando, agora, a integralidade dos itens contratados (595 kits), conforme parágrafo segundo

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(referencial de preços)	R\$ 26.418.000,00 [5]
PREJUÍZO ESTIMATIVO PARA O ERÁRIO PÚBLICO		R\$ 86.037.000,00

94. Portanto, os argumentos defensivos de que “[...] os valores praticados no Contrato 03/2020 estão bem defasados, frente ao mercado, e isso está expresso no processo, no mesmo Doc. n.º 3109367, onde consta o pedido de reequilíbrio econômico “[...] na época do pregão eletrônico em 2019, as empresas não se conheciam, nem tinham relação comercial, não havendo nenhuma razoabilidade nessa alegação com ilação de conluio, desde o pregão, para favorecer a ROMA SEGURANÇA. E, para variar, a respeitável Comissão de PAR fez essa alegação, sem apresentar nenhuma prova da falha ou do suposto conluio”, e que “[...] o valor contratado não foi revestido de nenhum sobrepreço” são infundados. Por sinal, a referida Nota Técnica n.º 3154/2023/GPDPB 3/DPB/SFC, nos itens 2.1.5. a 2.1.18., detalhou como o instituto da subcontratação foi utilizado de forma ilegal para praticar a conduta fraudulenta na execução do Contrato n.º 03/2020.

95. Sob outro aspecto, a subcontratação irregular (por meio de conluio) foi só mais um elemento facilitador da fraude ao Pregão Eletrônico n.º 01/2019 e a contratação decorrente (Contrato n.º 03/2020), reportada nos autos, não se constituindo, *ad argumentandum tantum*, a inexistência de vedação à subcontratação – desde que previamente autorizada pela Administração no edital e contrato, como já sublinhado -, em elemento decisivo quanto à responsabilidade, ou não, da processada. Isto é, tal circunstância é permitida desde que as empresas não se utilizem dessa condição para fraudarem o certame, não tendo sido essa premissa, no entanto, a situação retratada nos autos. Vale repisar a compreensão de Antônio Roque Citadini sobre o assunto, previamente mencionada no parágrafo 66, o qual afirmou que “a subcontratação poderá ser admitida pelo Poder Público, mas com muito rigor quanto aos limites, sob pena de tornar-se uma porta aberta para a fraude licitatória”.

96. Aditivamente, no caso concreto, entende-se que tal fato deve ser analisado de forma integrada aos demais elementos de informação, destacados nas análises do presente tópico (“IV.2 – Defesa e Análise”), pois que, quando somados, analisados sob a perspectiva de um conjunto indiciário, apontam para a mesma direção, confirmando os ilícitos imputados à Ativa System Brasil.

97. Nessa perspectiva, conforme jurisprudência farta e pacífica do STF e do TCU, é perfeitamente possível a condenação somente com base em indícios, quando a infração é de tal natureza que deixa pouco ou nenhum vestígio probatório (acórdãos do TCU n.º 0502-08/15-P, 033-07/15-P, 1107-14/14-P, 0834-10/14-P, 2426-33/12-P, 1737-25/11-P, 1618-23/11-P, 1340-19/11-P, 2126-31/10-P, e 0720-11/10-P); a título ilustrativo, transcreve-se trecho do Acórdão 57/2003-Plenário, citado no AC 0333-07/15-P:

6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n.º 68.006-MG, manifestou o entendimento de que “indícios vários e coincidentes são prova”. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário n.ºs 113/95, 220/99 e 331/02. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega. [...]

29. Assim, não se exige que haja prova técnica do conluio, até porque, como exposto na jurisprudência acima, 'prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido', visto que os licitantes fraudulentos sempre tentarão simular uma competição verdadeira. Não se pode, portanto, menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção. (grifamos)

98. No mesmo sentido, cite-se trecho do HC 97.781-PR (1ª turma, relator ministro Marco Aurélio, publicação no DJ em 17/03/2014), que traz o posicionamento do STF, a doutrina e alguns precedentes:

3. A força instrutória dos indícios é bastante para a elucidação de fatos, podendo, inclusive, por si própria, o que não é apenas o caso dos autos, conduzir à prolação de decreto de índole condenatória, quando não contrariados por contraindícios ou por prova direta. Doutrina:

MALATESTA, Nicola Framarino dei. A lógica das provas em matéria criminal. Trad. J. Alves de Sá. Campinas: Servanda Editora, 2009, p. 236; LEONE, Giovanni. Trattato di Diritto Processuale Penale. v. II. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1961. p. 161-162; PEDROSO, Fernando de Almeida. Prova penal: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 90-91. Precedentes: AP 481, Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2011; HC nº 111.666, Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 08/05/2012; HC 96062, Relator: Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 06/10/2009. (grifamos)

99. Por conseguinte, ante todo o exposto, ressaltando que também foram identificados elementos de prova das infrações, a CPAR repele este argumento da defesa.

- **Argumento 3: Inexistência de fraudes ou falsidades.**

100. Alega que *“diferentemente do alegado, não existe no termo de referência do certame nenhum modelo de relatório, e o relatório foi formulado pela própria ATIVA SYSTEM, tendo ela o cuidado de inserir todas as informações necessárias para que o INSS tivesse pleno conhecimento da forma que o serviço é prestado”*.

101. Sustenta ainda que *“[...] acerca do Termo de Ajuste de Conduta – TAC, que foi mencionado no Termo de Indiciação, é importante salientar que ele encontra-se suspenso por decisão do próprio INSS, ao verificar que, de modo ilegal, o TAC somente foi firmado pela ATIVA por ter sido pressionada e coagida, sob pena de não renovação contratual”* e que *“[...] esse TAC não trata, obviamente, das questões levantadas no Termo de Indiciação, não devendo nem ser objeto de discussão neste PAR”*.

102. No intuito de fundamentar seu argumento, a defesa apresentou as seguintes alegações:

53. Em mais uma tentativa, descabida, de imputar condutas inidôneas à ATIVA, foi apresentada a seguinte alegação: [...]

54. Essa alegação também é absurda. [...]

55. Vale lembrar que, no início da execução contratual e por culpa do próprio INSS, não existiam fiscais designados para o contrato, tendo ocorrido a sua designação somente em 2021. E, depois dos primeiros meses, com a ATIVA pedindo a fiscalização, ocorreu uma reunião na superintendência, em 20/04/2021, na qual foi exposto o pedido de mudança na ordem de serviço.

56. Em nenhum momento, o gestor do contrato ou os fiscais enviaram modelo a ser seguido. A empresa elaborou um novo modelo, para tentar melhorar as informações, e enviou, em 07/05/2021, para análise pela gestão contratual (documentos em anexo), tendo sido aprovado pela gestão (sem ressalvas, tamanho o detalhamento). E, mesmo antes dessa data, os serviços foram totalmente realizados. Veja: [...]

57. Ressalta-se que, durante toda a execução contratual, não ocorreu padronização pelos fiscais para os documentos de cada gerência executiva. Cada fiscal emitia relatórios e documentos, com tabelas em formatos específicos, divergindo um do outro. E, para piorar, os fiscais, quando mudavam de gerência, mudavam a forma de confecção dos relatórios apresentados, de sorte que a documentação elaborada pela empresa foi a única realizada de forma padronizada, durante todo o período. [...]

59. Essa não renovação contratual prejudicaria, ainda mais, a situação financeira da empresa, já tão complicada pela suspensão repentina de pagamentos por decisão unilateral administração pública, sem o devido processo administrativo e sem, sequer, uma decisão administrativa que justificasse o não pagamento (impedindo qualquer forma de defesa ou recurso por parte da ATIVA), durante 4 longos meses.

- **Análise do argumento 3:**

103. Sobre o assunto, reiteram-se os apontamentos do item “II.2.c” do Termo de Indiciação, consignados nos parágrafos 102 a 132.

104. Além disso, é oportuno registrar que, embora a formalização do Termo de Ajuste de

Conduta (TAC), que foi suspenso, apenas tenha tratado a questão de inexecução contratual por parte da Ativa System Brasil (serviços não foram entregues pela pessoa jurídica conforme identificação em vários Relatórios de Fiscalização do INSS), mediante o Relatório de Avaliação nº 842205 (SEI 3109347), a equipe de auditoria da SFC/CGU identificou, em síntese, possível fraude na execução dos serviços de manutenção dos equipamentos de vigilância eletrônica e potencial sobrepreço por parte da empresa Ativa System Brasil, cujas principais irregularidades constatadas foram as seguintes:

- a) "[...] **sobrepreço na contratação** de serviços de vigilância eletrônica no montante estimado de R\$ 14.957.099,91 (39,80% do valor contratado), decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2019;
- b) **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;
- c) falha na fiscalização do contrato, resultando em **pagamento indevido** de R\$ 243.669,34;
- d) além dessas irregularidades com dano efetivo ao erário, foram identificadas no instrumento convocatório, cláusulas e exigências com potencial de restringir o caráter competitivo das licitações, a exemplo de ausência de justificativa detalhada para o não parcelamento do objeto em mais itens; vedação à participação de consórcio sem motivação e exigência indevida de que os atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias de notas fiscais ou contratos. (...)" (grifamos)

105. Por fim, convém citar ainda as conclusões da Auditoria-Geral (AUDGER) do INSS acerca do assunto, por meio do Relatório de Apuração AUDGER: (SEI 3109346, págs. 38 a 40)

O presente trabalho permitiu avaliar os procedimentos adotados pela Superintendência Regional Nordeste (SR IV) no Pregão nº 01/2019 e na contratação decorrente (Contrato nº 03/2020), que tratam da prestação do serviço de vigilância eletrônica no âmbito das unidades do INSS na região Nordeste do Brasil. As análises realizadas se estenderam do planejamento da licitação aos pagamentos realizados até a competência abril de 2021, alcançando a avaliação dos procedimentos adotados em cada fase da contratação.

Por meio dos exames realizados, verificaram-se as seguintes falhas:

- a) a definição de quantidades de equipamentos necessários à prestação do serviço de vigilância eletrônica não respeitou parâmetros técnicos de todos os imóveis e não apresentou correlação específica, levando a uma contratação em quantidade superior à demanda;
- b) não foram avaliadas todas as soluções possíveis para atendimento da demanda e a conclusão que justificou a opção pela locação dos equipamentos (aquisição, instalação e manutenção) não foi consistente com os próprios valores orçados pela unidade auditada, repercutindo em uma contratação menos vantajosa;
- c) **pesquisa de preços e estimativas de custos realizadas em desacordo com a legislação, ocasionando uma contratação com valor superior ao praticado no mercado;**
- d) procedimentos para avaliar a manutenção da vantajosidade dos preços registrados na Ata nº 01/2019 não atenderam aos critérios estabelecidos na IN SLTI nº 05/2014;
- e) a contratação de serviços de vigilância não assegurou a prestação do serviço de monitoramento;
- f) **parcelamento do objeto em apenas dois itens, incorrendo em restrição ao caráter competitivo da contratação;**
- g) exigência de instalação de escritório na região metropolitana de Recife/PE sem justificativa;
- h) **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;**
- i) **falhas de gestão e fiscalização contratual no acompanhamento das instalações e nos procedimentos de pagamento.**

Diante desses aspectos, observa-se que 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. **Os problemas identificados impactaram diretamente na escolha de solução menos vantajosa do ponto de vista econômico e na restrição do objeto licitado a apenas dois itens, que contemplaram milhares de equipamentos e centenas de municípios. Essa divisão do objeto, além de não atender ao estabelecido na IN SEGES nº 05/2017 e na Súmula TCU nº 247, não proporcionou redução de preço com o ganho de escala. Ademais, provocou a concentração da responsabilidade pela execução contratual em uma única empresa, que não está prestando o serviço nos termos contratuais estabelecidos.**

Após mais de um ano da assinatura do Contrato nº 03/2020, o serviço de vigilância eletrônica não foi iniciado em diversas unidades, apesar dos termos contratuais terem estabelecido inicialmente prazo de 120 para a instalação dos equipamentos. **Até abril de 2021, a instalação dos equipamentos tinha sido realizada em apenas 40% das unidades objeto do referido contrato. Nesse universo, conforme apontado em relatórios de fiscalização, há instalações incompletas, inoperantes e incompatíveis com as definições do Termo de Referência.**

Segundo registros nos processos auditados, há ocorrências de invasão, depredação e arrombamentos de imóveis do INSS nas GEX Recife, João Pessoa e Vitória da Conquista. Tais situações indicam que o objetivo da contratação não está sendo alcançado, conforme a previsão do Termo de Referência no sentido de “*garantir a integridade de todo acervo patrimonial da Instituição contra a ação de terceiros, não permitindo a sua depredação, violação e invasão [...]*”.

Apesar disso, observou-se a anuência da unidade auditada aos pedidos de prorrogação do prazo de instalação, bem como a realização de pagamentos até janeiro de 2021 (quando as rotinas de fiscalização começaram a ser efetivamente implementadas) sem exigência mínima de comprovação da prestação dos serviços (as ordens de serviços passaram a ser solicitadas a partir de abril/2021). Tampouco, foram adotadas providências no sentido de se aplicar sanções contratuais cabíveis pela inexecução ou execução parcial dos serviços.

Ademais, apurou-se que o Contrato nº 03/2020 repercute as falhas identificadas na fase de planejamento do Pregão nº 01/2019. **Se comparados o valor total pago pela disponibilização dos equipamentos no período contratual de 18 meses com o valor de aquisição desses equipamentos, conforme pesquisa de preços realizada pela equipe de auditoria, avalia-se uma diferença em desfavor do INSS em torno de R\$ 22.757.036,40 somente com a parcela de disponibilização.**

Ressalta-se que as falhas identificadas no planejamento da contratação, sobretudo pelos elementos que restringiram a competitividade, direcionaram a licitação para um grupo de empresas com capacidade para manter escritório em Recife/PE e, simultaneamente, fornecer e instalar milhares de equipamentos em centenas de municípios. **Esses fatos, aliados à repercussão das falhas de planejamento evidenciadas na execução do Contrato nº 03/2020, favoreceram a licitante vencedora.** (grifamos)

106. Do exposto, a CPAR refuta esse argumento da defesa.

107. Quanto às alegações complementares (SEI 3600684), os argumentos elencados pela defesa da Ativa System Brasil repetiram as alegações apresentadas anteriormente. No entanto, serão apresentados, a seguir, alguns acréscimos que merecem a análise desta Comissão:

- **Argumento 4: Teses apresentadas nas alegações complementares.**

108. Alega, novamente, que o PAR deve ser arquivado.

109. No intuito de fundamentar seu argumento, a defesa apresentou as seguintes alegações:

Haja vista a finalização do procedimento administrativo sem apresentação de novas provas e, tendo a presente empresa já demonstrado de forma inequívoca a inexistência de conluio na formação do processo e indevida subcontratação, reiteramos toda a defesa apresentada no processo até o presente momento.

Destacamos, sobretudo, que no âmbito do presente procedimento caberia a CGU fazer prova plena de todas as irregularidades que ela entendesse existentes, porém isso não foi feito, o que prejudica, inclusive, a apresentação da defesa, já que a CGU não apresentou os elementos de prova específicos sobre as supostas irregularidades levantadas.

Pedimos, portanto, o pronto arquivamento do processo sem a realização de nenhuma punição contra a presente empresa, não apenas porque houve ofensa ao princípio da ampla defesa, em face da não apresentação de provas que pudessem ser contestadas no processo, mas também pela ausência de fundamentação no mérito sobre as irregularidades apresentadas, tendo em vista que a defesa apresentou elementos de prova, inclusive, durante a fase de inquirição de testemunhas.

- **Análise do argumento 4:**

110. Considerando a similaridade das alegações do presente argumento com os argumentos prévios da defesa da Ativa System Brasil, a CPAR reitera as análises aos argumentos anteriores, produzidas neste tópico “IV.2 - Defesa e Análise”.

111. No que se referem aos argumentos de que a instrução probatória provocada pela pessoa jurídica processada evidenciou: “[...] de forma inequívoca a inexistência de conluio na formação do processo e indevida subcontratação”; e que “[...] no âmbito do presente procedimento caberia a CGU fazer prova plena de todas as irregularidades que ela entendesse existentes, porém isso não foi feito, o que prejudica, inclusive, a apresentação da defesa, já que a CGU não apresentou os elementos de prova específicos sobre as supostas irregularidades levantadas”, reafirma-se a improcedência das alegações, consoante registrado nas análises dos argumentos antecedentes, os quais trataram de argumentos da defesa e apontaram os elementos probatórios que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência dos atos lesivos imputados à Ativa System Brasil.

112. A defesa sustenta ainda que “houve ofensa ao princípio da ampla defesa, em face da não apresentação de provas que pudessem ser contestadas no processo, mas também pela ausência de fundamentação no mérito sobre as irregularidades apresentadas”. Contudo, a tese da defesa é desarrazoada, pois se baseia em premissas equivocadas, as quais não encontram suporte na realidade fática dos autos.

113. Além disso, conforme explicitado na análise do argumento anterior (1), ao contrário do que aduz a defesa, a CPAR, lastreada pela segurança estabelecida em lei de que a apuração dos fatos deve ser realizada com independência e imparcialidade, e, observando o caput art. 6º do Decreto nº 11.129/2022, lavrou o termo de indicição, necessário para a elucidação dos fatos.

114. Assim, na esteira do princípio da legalidade, a comissão cumpriu plenamente o seu dever, sendo que foram oportunizados à Defendente, até o final do presente PAR, o contraditório e ampla defesa, em estrita observância aos respectivos princípios constitucionais, haja vista que, nos termos da norma de regência, teve a oportunidade de apresentar sua defesa com argumentos técnicos e jurídicos, e de impugnar todas as provas utilizadas na acusação, além da produção de provas que julgou oportunas para refutar o enquadramento legal atribuído por esta comissão às irregularidades a ela imputadas. Porém, conforme já registrado no parágrafo 33 do presente relatório, estes não foram suficientes afastar a responsabilização da pessoa jurídica Ativa System Brasil.

115. Adicionalmente, cumpre realçar que não houve a demonstração do prejuízo à defesa no caso concreto, a qual sempre teve, tempestivamente, a oportunidade de se manifestar nos prazos previstos na norma, bem como em todo o curso do PAR – como o fez quando requerida. Nem poderia acontecer, tendo em conta que, desde o início do PAR, foram sempre respeitados os ditames legais, sendo oportunizados à pessoa jurídica o contraditório e ampla defesa.

116. Nesse contexto, a empresa indiciada terá a oportunidade de apresentar tempestivamente suas alegações finais, após a conclusão do relatório final da Comissão, consoante o art. 22 da IN CGU nº 13/2019 e o art. 12 Decreto nº 11.129/2022, e, se for o caso, suscitar os argumentos que entender necessários e pertinentes para sua defesa; assegurados, portanto, o contraditório e ampla defesa, em estrita observância aos respectivos princípios constitucionais.

117. Assim, rejeitam-se as alegações da defesa.

V – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

118. A CPAR recomenda a aplicação à pessoa jurídica **Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda.** da **pena de multa no valor de R\$ 36.758.796,94**, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013; da **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, 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 5 (cinco) anos**, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002; por: (a) comprovadamente, utilizar-se da subcontratação irregular da empresa Roma Soluções de Segurança Eletrônica Ltda. 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.

V.1 – PENAS

V.1.1 – Pena de Multa

119. A multa foi calculada com base nas cinco etapas disciplinadas pelos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 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.

120. Em relação à primeira etapa, a base de cálculo foi de R\$ 26.042.487,70.

121. Esse montante emanou de:

- receita bruta: R\$ 28.160.984,89 referentes à receita bruta da Ativa System Brasil no ano de 2023 (último exercício anterior ao da instauração do PAR), em conformidade com as informações encaminhadas pela RFB, em 09/07/2025, contendo dados fiscais da pessoa jurídica Ativa System Brasil. (SEI 3697682);
- excluídos os tributos sobre ela incidentes: R\$ 2.118.497,19, relativos aos tributos incidentes sobre as vendas da empresa, no ano de 2023 (último exercício anterior ao da instauração do PAR), de acordo com as já mencionadas informações encaminhadas pela RFB (SEI 3697682);

122. No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 11,5%, valor equivalente à diferença entre 11,5% dos fatores de agravamento e 0% dos fatores de atenuação.

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

- **concurso dos atos lesivos:** 1,5%, tendo em vista que a pessoa jurídica incorreu em duas espécies de atos lesivos, as previstas no art. 5º, incisos III e IV, alínea ‘d’, da Lei nº 12.846/2013 e praticou, com isso, dois tipos de atos lesivos, a saber: (1) por utilizar-se de interpostas pessoas jurídicas para ocultar seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos ilícitos praticados; e por: (2) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente. Por sua vez, foram praticadas três condutas ilícitas: (1) 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, a qual foi descrita nos parágrafos 21 a 80, item “II.2.a” do Termo de Indiciação (SEI 3230612); (2) fraude no Pregão Eletrônico nº 01/2019, 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, a qual foi descrita nos parágrafos 81 a 101, item “II.2.b” do Termo de Indiciação; (3) fraude na execução contratual (Contrato nº 03/2020) acerca dos serviços de instalação dos equipamentos contratados e recebimento indevido dos valores de instalação, a qual foi descrita nos parágrafos 102 a 132, item “II.2.c” do Termo de Indiciação; de acordo com a tabela de dosimetria, isso resulta em um percentual de 1,5%;
- **tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica:** 3,0%, pois não houve apenas tolerância ou ciência, mas, sim, efetiva participação do sócio da Ativa System Brasil, Sr. Antônio Ferreira de Souza, o qual assinou o Termo de Compromisso

irregular nº 027/2021 e a Proposta de Preços do Pregão nº 01/2019 com sobrepreço, demonstrando que tinha pleno conhecimento dos atos ilícitos praticados, conforme apontado no Termo de Indiciação (SEI 3230612);

- **interrupção de serviço ou obra:** 2%, pois houve a interrupção parcial da entrega dos serviços de vigilância eletrônica, período julho/2020 a janeiro/2021, sem a devida instalação de parte dos equipamentos contratados, o que motivou diversas glosas pela fiscalização, além da assinatura de um TAC;
- **situação econômica da pessoa jurídica:** 1%, pois em 2023 (ano anterior ao da instauração do PAR) a Ativa System Brasil apresentou Lucro, além de Índice de Solvência Geral de 2,24 e Índice de Liquidez Geral de 1,82, portanto, ambos os índices superiores a 1; conforme as informações encaminhadas pela RFB, em 09/07/2025, contendo dados fiscais da pessoa jurídica Ativa System Brasil. (SEI 3697682);
- **reincidência da pessoa jurídica:** 0%, pois não há registro de sanção por ato lesivo no CEIS, CGU-PJ ou ePAD;
- **valor dos contratos mantidos ou pretendidos:** 4%, pois o contrato nº 03/2020 mantido com o órgão lesado (INSS) tinha um valor mensal de R\$ 2.088.090,03 e, após o 3º termo aditivo, passou para 60 meses, totalizando R\$ 125.285.401,80.

124.

Por sua vez, o valor dos fatores atenuantes formou-se da soma de:

- **não consumação da infração:** 0%, pois os atos lesivos do art. 5º, incisos III e IV, alínea ‘d’, da LAC se consumaram pelas próprias condutas da pessoa jurídica acusada, explicitadas neste relatório;
- **ressarcimento dos danos:** 0%, haja vista a comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo. Importante consignar que, ao contrário do indicado pela defesa da pessoa jurídica, neste caso há clara indicação, nos autos, de dano, com prejuízos apurados pela CGU, conforme relatado no tópico “IV.2 - Defesa e Análise”, e no tópico “V.1.3 - Pena de impedimento para licitar ou contratar com a União”, ambos do presente relatório final. Acrescente-se que, no caso concreto, a vantagem auferida restou demonstrada na medida em que o contrato executado – Contrato nº 03/2020, decorrente do Pregão Eletrônico no 01/2019 - foi obtido por meio ilícito, portanto, configura vantagem indevida, cujo valor deveria ser objeto de devolução ao erário nos termos do art. 26 do Decreto nº 11.129/2022 c/c a Instrução Normativa CGU/AGU nº 2/2018.

Os valores constantes no Portal da Transparência, evidenciam que a empresa recebeu R\$ 54.014.955,22, referentes ao Contrato nº 03/2020. Destaque-se que a norma de regência preconiza que o valor da vantagem auferida poderá ser estimado a partir do “*valor total da receita auferida em contrato administrativo e seus aditivos, deduzidos os custos lícitos que a pessoa jurídica comprove serem efetivamente atribuíveis ao objeto contratado, na hipótese de atos lesivos praticados para fins de obtenção e execução dos respectivos contratos*” (inciso I, do § 1º, do art. 26, do Decreto nº 11.129/2022).

Assim, considerando que a pessoa jurídica foi chamada aos autos, apresentou defesa escrita e alegações complementares, contudo, até o momento, não apresentou nenhuma informação sobre seus custos lícitos, esta CPAR considerou o valor recebido pela Ativa System Brasil deduzido do valor que foi repassado para a Roma Segurança Eletrônica, conforme parâmetros definidos no Termo de Compromisso nº 027/2021, de 15/12/2021, e seu aditivo, de 25/03/2022 (SEI 3109367, fls. 458-469 e 513-515), nos termos do sobredito regulamento da LAC (vide planilha anexada a este relatório final, SEI 3778210). Não obstante, cumpre ressaltar que os custos lícitos da pessoa jurídica processada ainda podem ser apresentados em sede de alegações finais, consoante art. 22 da IN CGU nº 13/2019.

Em complemento, consoante registrado nos parágrafos 92 a 101 do Termo de Indiciação, o citado Termo de Compromisso nº 027/2021 evidenciou que o valor dos itens contidos na Proposta de Preços do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (SEI 3109339) encontra-se fora dos parâmetros aceitáveis do mercado. A partir dessa constatação, a equipe de auditoria da SFC estimou um prejuízo ao erário de **R\$ 30.799.800,00**, para os 213 kits, considerando a diferença entre os valores contratados na Proposta de Preços e subcontratados pelo aludido Termo, considerando 60 meses de prazo total do Contrato nº 03/2020 ou **R\$ 86.037.000,00** se considerar o total dos **595 kits durante 60 meses de vigência contratual**, conforme Nota Técnica nº 3154/2023/GPDPB 3/DPB/SFC (SEI 3109312).

Logo, esta CPAR considerou a sobredita disparidade, entre os valores contratados na Proposta de Preços (receita pretendida) e os valores subcontratados pelo Termo de Compromisso nº 027/2021 (prováveis custos lícitos), como vantagem pretendida, nos termos do sobredito regulamento da LAC.

- **grau de colaboração da pessoa jurídica:** 0%, pois não houve colaboração da pessoa jurídica acusada quanto ao ato lesivo praticado;
- **comunicação espontânea do ato lesivo:** 0%, pois não houve comunicação espontânea do ato lesivo;
- **programa de integridade da pessoa jurídica:** 0%, pois, apesar de ter preenchido os relatórios de perfil e de conformidade (SEI 3285651 e 3285652, respectivamente), a empresa não procedeu à apresentação de evidências da existência de programa de integridade, 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 parágrafo 136 do Termo de Indiciação (SEI 3778203)

125. Em atenção à terceira etapa, a multa preliminar perfaz o valor de R\$ 2.994.886,09 (R\$ 26.042.487,70 X 11,5%).

126. No que toca à quarta etapa, os limites mínimo e máximo foram de R\$ 36.758.796,94 e R\$ 5.208.497,54, respectivamente.

127. Considerando que a base de cálculo foi o faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, o limite mínimo foi de R\$ 36.758.796,94, por ser o maior valor entre R\$ 36.758.796,94 (vantagem auferida pela pessoa jurídica) ou R\$ 26.042,48 (0,1% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos).

128. Já o limite máximo foi de R\$ 5.208.497,54, por ser o menor valor entre R\$ 258.111.000,00 (três vezes o valor da vantagem pretendida) ou R\$ 5.208.497,54 (20% do faturamento bruto, excluídos os tributos, do último exercício anterior ao da instauração do PAR).

129. No que diz respeito à vantagem auferida, nos termos do art. 26, do Decreto nº 11.129/2022, esta *“corresponde ao equivalente monetário do produto do ilícito, assim entendido como os ganhos ou os proveitos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica em decorrência direta ou indireta da prática do ato lesivo”*.

130. Por conta das peculiaridades do caso, não foi possível obter a planilha de custos para identificar o percentual de lucros dos contratos, tampouco esta comissão conseguiu estimar o lucro contratual. Todavia, como já referenciado no parágrafo 124, na análise da atenuante “ressarcimento dos danos”, esta Comissão realizou uma estimativa de superfaturamento conservadora, R\$ 36.758.796,94, como pormenorizado a seguir.

131. Importa observar que foram computados os valores recebidos pela Ativa System Brasil a partir de dezembro de 2021 (início da vigência do Termo de Compromisso nº 027/2021) até maio de 2025, visto que o Contrato nº 03/2020 foi prorrogado para 60 meses, finalizando em 03/06/2025.

132. Além disso, como consignado no parágrafo 82 do Termo de Indiciação, o Termo de Compromisso nº 027/2021 com a Roma Segurança Eletrônica subcontratou os serviços de implantação de

213 kits de vigilância eletrônica (item 3 da Proposta de Preços do Pregão Eletrônico nº 01/2019) pelo valor de apenas 37,50% do montante que teria apresentado em sua proposta original de preços e contratado com o INSS SR-IV. Assim, aplicou-se tal percentual sobre os valores de dezembro de 2021 a fevereiro de 2022, levando em conta que o aditivo do aludido Termo passou a vigorar em março de 2022.

133. Por seu turno, foi aplicado o percentual de 23,49% nos meses subsequentes, pois o citado aditivo contratual, como pontuado no parágrafo 93 do Termo de Indiciação, trouxe a informação dos valores correspondentes aos itens 2 e 3 da Proposta de Preços do Pregão Eletrônico nº 01/2019, revelando que a empresa Roma Segurança Eletrônica, para cada kit executado, receberia um valor muito inferior (R\$ 44.400,00) ao pactuado com o INSS SR-IV (R\$ 189.000,00).

134. Ressalte-se o conservadorismo do cálculo supramencionado, haja vista que, não obstante a Ativa System Brasil tenha recebido valores desde agosto de 2020, somente foram incorporados no cálculo os valores auferidos a partir da pactuação do Termo de Compromisso nº 027/2021 em dezembro de 2021.

135. Desse modo, a utilização da quantia de R\$ 36.758.796,94 apresenta-se abaixo da real vantagem auferida, que incluiu os referidos 15 meses que foram suprimidos.

136. Por oportuno, cumpre destacar que, por expressa disposição do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 26, §1º, do Decreto nº 11.129/2022, o valor da vantagem auferida ou pretendida poderá ser alcançado por meio de estimação, que significa a elaboração de cálculo aproximado, e não exato, sob pena de inviabilização das pretensões legais. Cabe anotar ainda que, nesse caso, o valor da multa nunca será inferior à vantagem auferida.

137. A propósito, importa registrar que, na excepcional situação em que o cálculo dos limites resultar em um limite mínimo maior do que um máximo, como observado aqui, aplica-se a previsão do art. 25, §1º, do Decreto nº 11.129/2022: *“O limite máximo não será observado, caso o valor resultante do cálculo desse parâmetro seja inferior ao resultado calculado para o limite mínimo”*.

138. Finalmente, alcançada a quinta etapa, de calibragem da multa, conclui-se que a pessoa jurídica Ativa System Brasil **deve pagar multa de R\$ 36.758.796,94**, correspondente ao limite mínimo estabelecido pelo ordenamento jurídico, haja vista que deve prevalecer o limite mínimo sobre o máximo, conforme sumarizado no quadro a seguir.

Pena de multa à pessoa jurídica Ativa System Brasil		
Dispositivo do Decreto nº 11.129/2022		Percentual aplicado
Artigo 22 Agravantes	I – até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos;	1,5%
	II – até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	3%
	III – até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	2%
	IV - um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral ou de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	1%
	V – três por cento no caso de reincidência;	0%
	VI - no caso de haver contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado;	4%

Artigo 23 Atenuantes	I – até meio por cento no caso de não consumação da infração;	0%
	II – até um por cento no caso de comprovação de devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes ou da inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	0%
	III – até 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 – até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	0%
	V – até cinco por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V.	0%
Base de cálculo	R\$ 26.042.487,70	
Alíquota aplicada	11,5%	
Vantagem auferida	R\$ 36.758.796,94	
Vantagem pretendida	R\$ 86.037.000,00	
Limite mínimo	R\$ 36.758.796,94 (vantagem auferida)	
Limite máximo	R\$ 5.208.497,54 (20% do faturamento bruto)	
Valor final da multa	R\$ 36.758.796,94	

V.1.2 – Pena de Publicação Extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora

139. A publicação extraordinária foi calculada com base nos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 28 do Decreto nº 11.129/2022 c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados.

140. As peculiaridades do caso concreto evidenciam que a pessoa jurídica Ativa System Brasil 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. (SEI 3230612)

141. Dessa forma, considerando que a pena de multa e a pena de publicação extraordinária, na espécie afixação de edital, se submetem aos mesmos parâmetros legais, e utilizando a alíquota de 11,5%, aplicada à Ativa System Brasil, conforme calculada e apresentada anteriormente, a publicação extraordinária em edital afixado deve ter a duração a seguir especificada, conforme dosimetria sugerida no Manual de Responsabilização de Entes Privados.

142. Neste caso, o valor final da multa foi definido pelos seus limites (mínimos e máximos), conforme previsão constante do art. 25 do Decreto nº 11.129/2022. Com isso, o valor da multa teve como parâmetro a vantagem indevida auferida pela empresa indiciada e, por isso, não guarda relação direta com a soma dos fatores agravantes e atenuantes previstos pelos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022. Sendo assim, a dosimetria aplicada à publicação extraordinária terá como parâmetro o valor de referência final da multa pecuniária (valor final da multa / faturamento bruto).

143. Portanto, conforme os termos das orientações do Manual de Responsabilização de Entes Privados desta CGU e do art. 28 do Decreto nº 11.129/2022, a pessoa jurídica Ativa System Brasil **deve promover a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença**, a suas expensas, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 135 dias;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 135 dias.

V.1.3 - Pena de impedimento para licitar ou contratar com a União

144. A declaração de impedimento foi calculada com base no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados.

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

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

147. Como agravantes, constatou-se que ocorreu o envolvimento da alta direção (sócio-administrador da pessoa jurídica) nos atos lesivos investigados. Além disso, tem-se que se tratava de licitação vultosa, na qual o potencial prejuízo (vantagem pretendida) identificado nas investigações, em decorrência dos ilícitos, foi estimado em, ao menos, R\$ 86.037.000,00: (SEI 3109386)

De acordo com a análise da SFC, pode-se concluir que, se foi possível a ROMA SOLUÇÕES 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.

Por oportuno, registre-se que a ATIVA SYSTEMS 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 SOLUÇÕES executar os mesmos serviços contratados que estavam previstos no contrato no 03/2020.

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 n.º 027/2021), posto que o valor dos itens contidos na Proposta de Preços do Pregão Eletrônico n.º 01/2019 (SEI 3050028) encontra-se fora dos parâmetros aceitáveis do mercado, conforme se verifica na subcontratação realizada entre as empresas ATIVA SYSTEM e ROMA SOLUÇÕES.

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 n.º 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 (SEI 3050148), **que resultaria num sobrepreço estimado de R\$ 86.037.000,00 para os 595 kits durante os 60 meses de vigência contratual [...]** (grifamos)

148. Portanto, as circunstâncias descritas no corpo do indiciamento e do presente Relatório Final apresentam-se da mais alta reprovabilidade quando demonstram combinação entre empresas para fraudar licitação de grande vulto - com orçamento estimativo superior aos R\$ 31 milhões - de grande relevância para a Administração, o que torna potencialmente mais danosas ao erário eventuais irregularidades.

149. Outrossim, destaca-se que o objeto da licitação em debate era para prestação de serviços de vigilância eletrônica em diversas agências do INSS na região nordeste. Entretanto, foram identificados diversos problemas na execução do Contrato n.º 03/2020, inclusive, com ocorrências de invasão, depredação e arrombamentos de imóveis do INSS nas GEX Recife, João Pessoa e Vitória da Conquista, comprometendo a segurança de servidores, segurados e demais pessoas em geral que utilizam as instalações do INSS na localidade.

150. Por sua vez, não foram identificadas atenuantes.

151. Sublinhando-se essas variáveis e considerando-se a gravidade dos atos lesivos praticados pela empresa Ativa System Brasil, os quais foram comprovados ao longo deste PAR, esta comissão entende adequada a aplicação da suspensão pelo prazo de 5 (cinco) anos.

152. Nesse contexto, é oportuno frisar que a pena de impedimento de contratar do art. 7º da Lei do Pregão tem efeitos apenas para o ente federativo que aplicou a sanção, conforme o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU:

Por seu turno, o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e o art. 47 da Lei nº 12.462/2011 estabelecem o impedimento de licitar e contratar com “União, Estados, Distrito Federal ou Municípios”, desde que o ente privado cometa alguma das transgressões previstas nos dispositivos, o que se aplica aos pregões e aos certames sob o regime diferenciado de contratações públicas (RDC). Em razão da conjunção “ou” presente na redação do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e do art. 47 da Lei nº 12.462/2011, defende-se que a norma autoriza a alternatividade, o que cinge o efeito da sanção ao ente político licitante (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios). Essa posição tem sido considerada a mais adequada por estar em sintonia com o princípio da reserva legal, da interpretação restritiva das normas punitivas e ainda com a interpretação literal do texto normativo que diferencia as conjunções aditivas e alternativas.

153. Convém citar também o Acórdão nº 2242/2013 do TCU, que descreve o mesmo entendimento:

22. Seja como for, apesar de não haver elementos suficientes para se concluir pela ocorrência de excesso no ato convocatório quanto a isso, mas diante da possibilidade de o Serpro/SP vir a conferir, por meio das regras do edital, demasiado alcance à punição da Lei do Pregão, penso que a representação deve ser considerada parcialmente procedente relativamente a esse ponto, restando conveniente que se dê ciência à entidade de que **a sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 produz efeitos apenas no âmbito interno do ente federativo que a aplicar.** (grifamos)

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

VI – CONCLUSÃO

155. Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 12, do Decreto nº 11.129/2022 c/c art. 21, par. único, inc. VI, alínea “b”, item 4, e art. 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a comissão decide:

- comunicar o Coordenador-Geral de Processos Administrativos de Responsabilização para adotar providências de praxe destinadas a:
 - o encaminhar à autoridade instauradora o PAR;
 - o propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica;
 - o recomendar à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica **Ativa System Brasil**:
 - da **pena de multa no valor de R\$ 36.758.796,94**, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013, em que a empresa deve pagar o valor.; e
 - da **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013, em que a referida empresa deve promover, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:
 - em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
 - em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 135 dias;
 - em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 135 dias.

- da pena de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002;
- Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013, e considerando a previsão constante em seu §3º, Art. 6º, a comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores:
 - a) Valor do dano à Administração: a equipe de auditoria da SFC/CGU estimou um prejuízo ao erário de **R\$ 30.799.800,00**, para os 213 kits, considerando a diferença entre os valores contratados na Proposta de Preços e subcontratados pelo Termo de Compromisso nº 027/2021, considerando 60 meses de prazo total do Contrato nº 03/2020 ou **R\$ 86.037.000,00** se considerar o total dos 595 kits durante 60 meses de vigência contratual, conforme Nota Técnica nº 3154/2023/GPDPB 3/DPB/SFC (SEI 3109312).
 - b) Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não identificado na documentação acostada aos autos.
 - c) Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: R\$ 36.758.796,94, conforme detalhado nos parágrafos 130 a 135 deste relatório. (SEI 3778210)os valores acima referenciados servem para subsidiar as anotações internas da Administração, sendo que a cobrança deles dar-se em processo próprio, sendo resguardado a ampla defesa e o contraditório nesse processo, conforme regulamentação específica de cada procedimento cabível.
- lavrar ata de encerramento dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE QUEIROZ DA SILVA**, **Presidente da Comissão**, em 08/09/2025, às 16:53, 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 **JOAO ALBERTO DE MENEZES**, **Membro da Comissão**, em 08/09/2025, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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