



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.101135/2024-87

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) 00190.101135/2024-87, referente à apuração de atos ilícitos praticados em contrato e licitação no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS / SR-IV, cometidos pela pessoa jurídica Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda., CNPJ 06.206.305/0001-30, tipificados na Lei nº 12.846/2013, assim como na Lei nº 10.520/2002.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013.
- 2.2. Decreto 11.129/2022, de 11 de julho de 2022.
- 2.3. Decreto 11.330/2023, de 1º de janeiro de 2023.
- 2.4. Instrução Normativa nº 13/2019, de 08 de agosto de 2019.
- 2.5. Portaria Normativa CGU nº 38/2022, de 20/12/2022.
- 2.6. Lei nº 10.520/2002, de 17 de julho de 2002.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual do PAR. Parecer correccional de apoio ao julgamento.

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União, em face da pessoa jurídica Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda., CNPJ 06.206.305/0001-30, para apurar supostos atos ilícitos cometidos no Contrato nº 03/2020, decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (Sistema de Registro de Preços), firmado com a Superintendência Regional do INSS no Nordeste (SR-IV), firmado para a prestação de serviços de vigilância eletrônica em diversas agências do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS na região nordeste.

4.2. As irregularidades na contratação foram identificadas em auditorias realizadas pela Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios 3, cujos resultados foram encaminhados à Corregedoria-Geral da União por meio do DESPACHO GPDPB3 (Doc. 3109368).

4.3. As análises relativas às contratações de vigilância eletrônica efetuadas pelo INSS, no âmbito das Superintendências Regionais (SRs) I, III, IV e V, estão contidas no Relatório de Avaliação nº 842205, de 04/03/2022 (Doc. 3109347), da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) no qual estão identificados os registros de irregularidades relacionadas às contratações conduzidas pela SR IV.

4.4. Adicionalmente, no Relatório de Apuração AUDGER/INSS, de 06/02/2022 (Doc. 3109346), a equipe de auditoria da Auditoria-Geral (AUDGER) do INSS 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 de abril/2021, efetuando a avaliação dos procedimentos adotados em cada fase da contratação.

4.5. Em apertada síntese, os atos ilícitos, identificados nas auditorias, que envolvem a pessoa jurídica Ativa System Brasil referem-se à utilização da subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica, a fraudes no Pregão Eletrônico nº 01/2019 e na contratação decorrente (Contrato nº 03/2020), em virtude da apresentação de proposta de preços com valores acima dos praticados no mercado, e a 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.

4.6. Em 02/10/2023 foi emitida a NOTA TÉCNICA Nº 3154/2023/GPDPB 3/DPB/SFC (SEI 3109312), que trata da análise de documentação encaminhada à CGU no âmbito do monitoramento das recomendações emitidas no Relatório de Avaliação nº 842205, de 04/03/2022 (SEI 3109347).

4.7. Em 20/10/2023 os autos foram encaminhados à Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional que sugeriu a instauração de Investigação Preliminar Sumária (SEI 3109313) para apuração de possíveis condutas ilícitas praticadas pelas pessoas jurídicas relacionadas na citada Nota Técnica.

4.8. No âmbito da DIREP foi instaurada Investigação Preliminar Sumária (IPS), por meio do Despacho de 23/10/2023 (SEI 3109314), conforme previsão constante 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, a fim de apurar os fatos mencionados, relacionados especificamente à possível responsabilização dos entes privados envolvidos.

4.9. Na sequência foi elaborada a NOTA TÉCNICA Nº 3891/2023/CGIST, de 15/01/2024 (SEI 3109386), a qual, à vista dos elementos probatórios contidos nos autos, sugeriu a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em face das pessoas jurídicas ATIVA SYSTEM BRASIL SERVIÇOS DE MONITORAMENTO LTDA. (CNPJ: 06.206.305/0001-30) e ROMA SOLUÇÕES DE SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA (CNPJ: 18.638.942/0001-65), para apuração de atos lesivos enquadrados no artigo

5º, da Lei nº 12.846/2013.

4.10. Por meio da Portaria SIPRI nº 481 de 15/02/2024 (SEI nº 3112921), o Secretário de Integridade privada instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR 00190.101135/2024-87 para apurar supostas irregularidades praticadas pela Ativa System no Pregão Eletrônico nº 01/2019 e na contratação decorrente, Contrato nº 03/2020 firmado com o INSS SR/IV).

4.11. É o breve relato dos fatos.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.12. Inicialmente, a Secretaria de Integridade Privada, por meio da Portaria SIPRI nº 481, de 15/02/2024, publicada no DOU de 19/02/2024), instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.101135/2024-87 - para apurar supostas irregularidades praticadas pela empresa Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda., CNPJ 06.206.305/0001-30 (SEI 3112921).

4.13. Em 06/03/2024, a CPAR emitiu ata de instalação e início dos trabalhos. (SEI 3132447)

4.14. Em 04/04/2024, a empresa Ativa System Brasil se habilitou nos autos do PAR (SEI 3166707).

4.15. Em 28/05/2024, a CPAR lavrou o Termo de Indiciação da pessoa jurídica Ativa System Brasil, que foi notificada em 11/06/2024 (SEI 3230612 e SEI 3247887).

4.16. Em 11/07/2024, a empresa Ativa System Brasil apresentou defesa escrita (SEI 3285642) e respectivos anexos.

4.17. Em 16/08/2024, a CPAR deliberou por conceder 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).

4.18. Em 19/08/2024, o PAR foi prorrogado por mais 180 dias por meio da Portaria/SIPRI 2.506, de 14/08/2024 (SEI 3326944).

4.19. Em 30/08/2024, a defesa da empresa Ativa System Brasil enviou manifestação acerca dos seus pedidos de produção de provas, apresentando informações complementares do rol de testemunhas (SEI 3341902).

4.20. 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 e estabeleceu as datas para execução dos atos requeridos (SEI 3413280).

4.21. Em 23/12/2024, a CPAR deliberou por registrar o cancelamento das oitivas dos depoentes conforme solicitado pela Ativa System, bem como registrar a inserção nos autos dos depoimentos tomados (SEI 3468779).

4.22. Em 17/02/2025, o PAR foi prorrogado por mais 180 dias por meio da Portaria/SIPRI nº 314, de 29/01/2025 (SEI 3521643).

4.23. Em 09/04/2025, a CPAR deliberou pelo encerramento da instrução e abriu o prazo previsto no inciso I, do § 4º, do art. 20, da Instrução Normativa CGU nº 13/2019 para a empresa processada (SEI 3585146).

4.24. Em 22/04/2025, a empresa Ativa System Brasil apresentou alegações complementares escritas (SEI 3600684).

4.25. Em 18/08/2025, o PAR foi prorrogado por mais 180 dias, por meio da Portaria/SIPRI nº 2653, de 18/08/2025 (SEI 3748421).

4.26. Por fim, em 08/09/2025 a CPAR elaborou seu Relatório Final (SEI nº 3768086) e, na mesma data, comunicou o encerramento dos seus trabalhos à autoridade instauradora por meio da Ata de Encerramento SEI 3778213.

4.27. Em 16/09/2025, a pessoa jurídica processada, Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda., CNPJ 06.206.305/0001-30, foi devidamente intimada nos termos do artigo 22, da IN CGU nº 13/2019, por meio de sua representante legal (e-mail SEI 3789905).

4.28. Em 29/09/2025 a empresa apresentou as alegações finais (Documento 3805322 e Anexos) ao Relatório Final da CPAR.

4.29. Dessa forma, os autos foram enviados a esta CGIST em 30/09/2025 para manifestação quanto à regularidade processual do PAR, nos termos do art. 23 da IN CGU nº 13/2019.

5. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

5.1. Inicialmente cabe destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do Processo Administrativo de Responsabilização.

5.2. Da análise dos autos verificou-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN/CGU nº 13/2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV da CF/88.

5.3. A portaria de instauração foi publicada de acordo com o que estabelece o art. 13 da mencionada IN, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial e o CNPJ da empresa jurídica processada.

5.4. Quanto às demais portarias de prorrogação e recondução (SEI 3326944, SEI 3521643 e SEI 3748421), foram todas publicadas antes do encerramento da vigência da portaria precedente e produzidas sob a égide da IN nº 13/2019.

5.5. Quanto à competência, o PAR foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada, conforme delegação de competência prevista no art. 30, inciso I, da IN/CGU nº 13/2019.

5.6. O termo de indiciamento foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN/CGU nº 13/2019, contendo descrições claras e objetivas dos atos lesivos imputados, apontamento das provas e os enquadramentos legais.

5.7. No termo de indicição, foi determinada a intimação da pessoa jurídica objeto do PAR para apresentação de defesa escrita e para providenciar atendimento aos demais pontos listados no item 136 do Termo de Indiciação, o que ocorreu por meio eletrônico,

conforme previsto no artigo 18 da IN/CGU nº 13/2019.

5.8. No que diz respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-lhe a visualização integral do processo e o peticionamento eletrônico, mediante concessão de acesso externo ao SEI.

5.9. Recebida a defesa escrita da Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda., CNPJ 06.206.305/0001-30, a CPAR deliberou por deferir os pedidos de produção de provas - oitivas de depoentes (Ata de Deliberação SEI nº 3413280), concedendo novos prazos para manifestação (SEI 3341902), conforme definido no artigo 20 da IN/CGU nº 13/2019.

5.10. Após inserção nos autos dos depoimentos tomados, a CPAR abriu o prazo previsto no inciso I, do § 4º, do art. 20, da Instrução Normativa CGU nº 13/2019 para a empresa processada apresentar alegações complementares (SEI 3585146), não se verificando qualquer prejuízo para a defesa.

5.11. Ademais, em vista de as informações colhidas nos depoimentos não terem trazido fatos novos (conforme análise da CPAR, contida no item 33 do Relatório Final, citadas informações já constavam na defesa escrita da empresa Ativa System), de forma acertada, a CPAR não lavrou nova indicição ou indicição complementar.

5.12. Efetuada a juntada das alegações complementares da Ativa System (SEI 3600684), a CPAR, em conformidade com o previsto no art. 21 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, elaborou o Relatório Final (SEI nº 3768086) no qual, após análise das provas contidas nos autos, concluiu pela responsabilização do ente acusado, indicando os dispositivos legais infringidos e as respectivas penalidades.

5.13. Ademais, no item IV do Relatório Final, foram citadas as condutas imputadas, cujo detalhamento e respectivas provas se encontram detalhadas no Termo de Indicição (SEI 3230612). Por fim, o item V do mesmo relatório apresenta a fundamentação das sanções propostas, incluindo a memória de cálculo detalhada utilizada na dosimetria da multa.

5.14. Encerrado os trabalhos da CPAR, a autoridade instauradora, em atendimento ao artigo 22 da IN/CGU nº 13/2019, enviou o Relatório Final para o representante da Ativa System para, querendo, manifestar-se.

5.15. Recebida a manifestação da empresa, os autos foram enviados a esta CGIST para proceder a análise da regularidade processual do PAR, conforme previsto no art. 23 da IN/CGU nº 13/2019.

5.16. Considerando a regularidade procedimental, passa-se à análise da regularidade processual no que se refere aos fundamentos adotados pela CPAR para fundamentar as suas recomendações de penalidades.

5.17. Adicionalmente, será efetuada análise da manifestação final da empresa para os pontos listados no Relatório Final da CPAR.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

5.18. A empresa foi indiciada pela prática de atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos III e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.846/2013, assim como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, tendo sido mantidas as mesmas tipificações no Relatório Final da CPAR.

5.19. De acordo com as provas juntadas aos autos a empresa teria subvencionado a prática dos seguintes atos ilícitos: (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 (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).

5.20. Na Manifestação Final ao Relatório Final (SEI 3805322) da CPAR, a defesa da Ativa System alega que os “*argumentos e provas produzidos nos autos não foram devidamente apreciados ou interpretados em conformidade com a realidade dos fatos. Tal equívoco ocasionou prejuízos à empresa e conduziu a uma conclusão desfavorável, resultando na sugestão de aplicação de penalidade manifestamente desarrazoada e desproporcional.*”

5.21. Após apresentar seus argumentos, a defesa da empresa indiciada requereu o “*recebimento da presente Manifestação/Alegações Finais, decretando a procedência, integral, de todas as manifestações apresentadas pela ATIVA SYSTEM, para decretar, assim, o arquivamento deste PAR nº 00190.101135/2024-87*”.

5.22. Dessa forma, na sequência serão examinados os argumentos apresentados pela defesa na Manifestação Final (SEI 3805322).

Argumento 1 – Da inexistência de subcontratação irregular

5.23. Para fundamentar seu argumento acerca da inexistência de subcontratação irregular, a defesa apresentou as alegações que serão tratadas na sequência.

5.24. A defesa argumentou que a CPAR, embora reconheça que não há irregularidade na subcontratação quando não há vedação expressa, manteve o entendimento de que houve irregularidade no caso em questão. Acrescentou, ainda, que a CPAR considerou o documento de comunicação ao INSS como mera notificação, conforme transcrição a seguir:

11. Apesar de concordar expressamente com a alegação da empresa de que, não havendo proibição de subcontratação no edital ou no contrato, o TCU entende que não há irregularidade alguma, o Relatório continua entendendo que há irregularidade na subcontratação. Ocorre que, mesmo com a apresentação do documento (SEI 3285645) comprovando a autorização, o Relatório considera o mesmo como mera notificação, ainda que não seja o caso, pois, conforme print abaixo, o documento, além de dar inequívoca ciência ao órgão, ainda colheu a sua aprovação, através do servidor competente. Conforme se observa:

5.25. Inicialmente, cabe destacar que no Termo de Indicição já havia diversos elementos de prova que apontavam para a subcontratação irregular no âmbito do Contrato nº 03/2020, conforme apontado de forma detalhada no item II.2.a do citado Termo.

5.26. Nas análises efetuadas dos documentos da licitação (Pregão Eletrônico nº 01/2019), que resultou na contratação em tela, bem como dos termos do Contrato e seus aditivos, a CPAR não encontrou dispositivos que conferissem respaldo para a realização de subcontratação do objeto pactuado. Em vista disso, a CPAR concluiu, de forma acertada, que a subcontratação da empresa Roma Segurança Eletrônica, consubstanciada no Termo de Compromisso nº 027/2021, firmado para a execução de parte dos serviços contratados com a Ativa System, foi irregular, em vista de não haver previsão contratual e nem editalícia.

5.27. Na defesa apresentada após o indiciamento (SEI 3285642), a empresa alegou que a afirmação de subcontratação irregular é absurda, uma vez que *“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).”*

5.28. A tese da defesa, contudo, não subsistiu ao conjunto probatório juntado aos autos, conforme análises efetuadas pela CPAR no Relatório Final, a seguir transcritas, que concluiu que houve a transferência dos serviços em relação a 35,7% dos kits previstos no contrato:

(...) 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).

(...)

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).

5.29. Em relação ao argumento da defesa apresentado em resposta ao Relatório Final, citado anteriormente, no sentido de que *“Apesar de concordar expressamente com a alegação da empresa de que, não havendo proibição de subcontratação no edital ou no contrato, o TCU entende que não há irregularidade alguma, o Relatório continua entendendo que há irregularidade na subcontratação”*, observa-se que houve equívoco na interpretação das considerações apontadas pela CPAR nos itens 47 a 59 do Relatório Final.

5.30. De forma acertada, na análise mencionada, a CPAR não concluiu pela regularidade da subcontratação em questão. A Comissão apenas considerou admissível a ausência de previsão contratual e editalícia, diante da inexistência de entendimento jurisprudencial pacificado por parte do Tribunal de Contas quanto à obrigatoriedade dessa previsão nos documentos da contratação, adotando, assim, uma interpretação mais favorável ao gestor.

5.31. Todavia, na ausência de previsão expressa de subcontratação, torna-se imprescindível a autorização formal por autoridade competente. Nesse contexto, a simples emissão de ofício pelo contratado informando sobre a subcontratação, no qual foi aposta a anotação “ciente e aprovado” por servidor do órgão — documento que foi reapresentado na manifestação final da empresa — não supre a exigência de autorização expressa da autoridade competente.

5.32. Ressalte-se que a aprovação realizada por fiscal de contrato, coordenador de licitações ou outro servidor não substitui a autorização formal da autoridade superior competente, uma vez que tais agentes não detêm competência legal para autorizar modificações relevantes em contratos administrativos.

5.33. Portanto, a ausência de autorização formal pela autoridade competente, somada aos demais elementos apontados no item 52 do Relatório Final, evidencia a irregularidade da subcontratação em análise.

5.34. Em relação aos itens citados (item 52), a defesa acrescentou que a *“empresa não só comunicou o órgão formalmente, como também colheu a sua aprovação, não cabendo a ela realizar as exigências trazidas do relatório (item 52), como requisito para regularização.*

5.35. Em relação a esta alegação, cabe destacar análise já bem fundamentada pela CPAR no Relatório Final: *“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”*.

5.36. Dessa forma, a existência do Ofício nº 078/2020 (SEI 3285645) não elidiu a pessoa jurídica indiciada de responsabilização. Nesse sentido, cabe trazer a conclusão da CPAR sobre o ponto analisado:

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 (grifo nosso).

5.37. Na sequência, a defesa questionou novamente os argumentos da CPAR referentes à tentativa de “ocultação” da subcontratada e à atuação da Ativa System como mera intermediária:

14. Em seguida, o Relatório traz a informação de que o Termo de Compromisso celebrado entre as empresas ATIVA SYSTEM BRASIL e ROMA SEGURANÇA “se revela um esforço de ocultamento sobre o real prestador do serviço ao INSS, de maneira a mascarar a subcontratação irregular”.

15. **Cumpra-se destacar que, caso houvesse algum interesse da empresa em esconder que iria utilizar-se de uma prestadora de serviços de forma pontual, a empresa teria enviado ao INSS o Ofício 078/2020 (SEI 3285645), onde formaliza a informação e colhe autorização da autoridade competente? Teria permitido que funcionários da ROMA SEGURANÇA assinassem as ordens de serviço? Teria informado identificação completa de maneira formal para autorização nas agências? A verdade é que não tem no processo nada que comprove essa tentativa de ocultação, muito pelo contrário, existe a prova cabal de que a empresa informou oficialmente o órgão e este, por sua vez, deu anuência expressa!**

16. Mais adiante, o Relatório tenta caracterizar a atuação da ATIVA SYSTEM BRASIL como “mera intermediadora”, quando, na verdade a empresa atuou diretamente em toda a prestação dos serviços, conforme todos os fatos narrados e comprovados na defesa, mas pelo visto, totalmente desconsiderados. Tanto é verdade, que colacionamos abaixo, exemplo de viagens de fiscalização que o funcionário da empresa, o Sr. Israel Jacó, realizou junto ao fiscal do contrato. Conforme se observa:

17. As telas (íntegra dos e-mails em anexo) acima são comprovação da atuação direta da empresa junto ao seu cliente, onde sempre tratou dos assuntos técnicos/administrativos/logísticos de forma direta e muito satisfatória, não tendo que se falar em mera intermediária ou qualquer coisa do tipo. Na verdade, como já amplamente demonstrado na defesa, a empresa ROMA SEGURANÇA foi quem atuava como mera executora de algumas atividades que envolviam a complexa gama da prestação de serviços, porém nada do que foi alegado foi considerado.

5.38. Cabe destacar que os elementos referentes à tentativa de “ocultação” da subcontratada e à atuação da Ativa como mera intermediária, foram devidamente detalhados nos pontos 5 a 10 do item II.2 do Termo de Indiciação.

5.39. Acrescenta-se que os dois correios eletrônicos emitidos pela empresa Ativa, destacados acima, referentes a rotas de fiscalização do contrato, não são suficientes para atestar que a empresa Ativa não foi mera intermediária na execução do contrato, em face dos diversos elementos probatórios já levantados.

5.40. Ademais, a defesa alega que se a empresa Ativa quisesse ocultar a subcontratação não teria deixado que os funcionários da empresa ROMA assinassem as ordens de serviço. Contudo, cabe destacar que **estes funcionários registraram os seus nomes nas ordens de serviços contendo a logomarca da Ativa System Brasil (Doc. 3109353, fls. 9 e 17) e não da empresa ROMA, ou seja, simulando que o serviço teria sido prestado pela empresa Ativa.**

5.41. Nesse sentido, cabe destacar o item 53 do Termo de Indiciação (SEI 3230612), no qual são destacados os pontos do Termo de Compromisso que indicam a transferência de atribuições da Ativa System para a Roma Segurança:

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

5.42. Conforme se observa, as cláusulas acima evidenciam uma completa transferência da responsabilidade pela execução do Contrato nº 03/2020 para a empresa Roma Segurança, terceira estranha à relação contratual formalmente estabelecida com o INSS SR-IV. Com isso, a empresa Ativa System passou a atuar meramente como intermediária na prestação dos serviços, em flagrante desvio do objeto contratual.

5.43. Tal conduta configura subcontratação irregular, uma vez que não houve previsão no edital ou no contrato, tampouco foi obtida autorização formal da autoridade competente durante a execução contratual, conforme exigido pelos normativos aplicáveis.

5.44. Cumpra-se destacar que, conforme documento apresentado pela defesa (SEI 3806352), referente à contestação com reconvenção da empresa Ativa System, no âmbito da ação de pedido de falência ajuizada pela empresa Roma Segurança perante a 8ª Vara Cível da Capital/PE — motivada por atrasos superiores a um ano e meio nos pagamentos decorrentes do Termo de Compromisso firmado em 15/12/2021 para prestação de serviços no INSS SR-IV, verifica-se que a quantidade de kits de instalação repassada pela empresa Ativa à

empresa Roma é superior à apurada até então. A quantidade subcontratada atingiu o total de 312 kits, conforme afirmado pela própria Ativa na petição transcrita a seguir:

Excelentíssimo Julgador, cumpre destacar que a razão determinante para o pedido autoral e, por consequência, para a reconvenção ora apresentada, reside no fato de que as partes ajustaram prazo certo para a conclusão das atividades, no qual deveria ser realizada a instalação de 312 (trezentos e doze) kits. Todavia, em observância ao princípio da boa-fé objetiva, a Reconvinte, diante dos reiterados contratempos na entrega dos serviços pelo Reconvindo, anuiu por três vezes à prorrogação do prazo originalmente pactuado, conforme se verifica, detalhadamente, as cláusulas e os prazo que determinavam o início e término do exercício, segue:

5.45. Na citada ação, a reconvinte solicita indenização por perdas e danos, em especial pelo lucro que deixou de auferir no total de R\$ 27.159.651,74 por descumprimento de cláusula do Termo de Compromisso, em especial a não instalação de 189 kits (181 unidades).

5.46. Foram apresentados pela defesa os documentos referentes à contenda entre as duas empresas (SEI 3806366, 3806379, 3806385, 3806390 e 3806392), decorrentes de glosas efetuadas pelo INSS – SR-IV à Ativa System por prestação de serviços em desconformidade com o pactuado, a qual, por sua vez, repassa as glosas para a Roma Segurança. Parte considerável desse material são emails em que a Ativa System cobra da empresa Roma a prestação dos serviços, o que reforça o apontado até agora, de que a empresa executora dos serviços contratados é a Roma Segurança.

5.47. A defesa apresentou, também, em sua manifestação final trechos dos depoimentos das testemunhas, por entender que tais elementos contribuiriam para o esclarecimento dos fatos e agregariam informações pertinentes à análise da subcontratação em questão:

18. Vale ressaltar, ainda, que, a empresa arrolou testemunhas, mas o Relatório considerou “que as informações colhidas nos depoimentos não trouxeram fatos novos e já constavam da defesa escrita da pessoa jurídica Ativa System Brasil”. Contudo, o intuito de arrolar testemunhas era justamente trazer a verdade dos fatos ao PAR, na medida em que corroboraram com tudo que fora alegado, já que não existe outra versão.

19. Dessa forma, podemos destacar alguns trechos do depoimento da testemunha André Gobbi, que reitera e comprova que ao tempo da licitação as empresas sequer se conheciam, caindo por terra a alegação de conluio, bem como a alegação de que todos os envolvidos tinham conhecimento da contratação da empresa Roma Segurança:

André, você saberia informar em que momento iniciou-se a relação contratual entre as empresas Roma e Ativa Assistem?

R: Final de 2021, a data precisa, acredito que tenha sido entre novembro e dezembro de 2021, pois em novembro eu tive o primeiro contato com o representante da empresa Roma Segurança na questão do senhor Paulo Dantas, na qual eu fui orientado a empresa a conversar com o mesmo (grifo nosso).

E ainda:

Você tem notícia? Se existia autorização do INSS para contratar pequenas empresas locais ou funcionários locais. E se esse assunto era tratado abertamente pela gestão do contrato?

R: Inicialmente, a gestão do contrato do INSS era uma pessoa só. Eles não tinham estabelecido ainda os fiscais. Era tratado abertamente sobre as equipes que estariam nos auxiliando na prestação de serviço, que era um serviço da mão de obra de manutenção nas unidades, bem como a das instalações, que nas instalações teriam alguns funcionários até a mais, porque uma equipe, quando vai fazer uma instalação, ela vai o técnico, dois ou três ajudantes, dependendo do tamanho. da unidade E, na manutenção, já é uma equipe menor.

Então, isso era tratado abertamente tanto com o gestor contratual, nas reuniões que tiveram no INSS no início do contrato, até antes, na época da assinatura, bem como era tratado abertamente com os fiscais, quando eles foram designados. (grifo nosso)

No mesmo sentido, o depoimento do Sr. Allan Monteiro Bacurau, Diretor Administrativo e Financeiro da empresa Ativa System:

Qual a sua função na empresa Ativa System?

R: Sou diretor administrativo financeiro.

Então, você participou dos primeiros contatos com a empresa Roma? Sabe como é que se deu essa contratação e que período foi?

R: Participei. Foi no ano de 2021, quando o sócio da empresa me passou o contato do proprietário da Roma Segurança, pedindo para fazer um agendamento de uma reunião, para que eu pudesse esclarecer a ele, apresentar a empresa Ativa System e o projeto que estávamos em desenvolvimento, que seriam as instalações do INSS. (grifo nosso)

[...]

Perfeito, então você confirma que todas as tratativas que ocorreram entre a empresa Ativa System e a Roma se deram posteriormente à assinatura do contrato entre o INSS e a Ativa System?

R: Sim, muito posterior, porque a licitação foi. Em 2019, aí nós tivemos ainda aquela demora para assinar contrato. Teve a questão dos empenhos e aí a Roma só entrou no finalzinho de 2021. A questão do contato não existia nada oficialmente ainda, foi só questão de se conhecer.

E sobre a ciência dos fiscais e gestores do contrato:

Você, Alan, tem alguma notícia ou foi você o responsável por conseguir alguma autorização do INSS para essa subcontratação de serviços auxiliares? Eu participei de reuniões. Nós tivemos várias reuniões no início do contrato com o gestor do contrato e, logo depois que os fiscais foram nomeados para o contrato, houve várias reuniões.

*E, dessas reuniões, sempre foram apresentadas todas as particularidades da prestação do serviço, desde como os diretores, os gerentes, a logística, aqui, o suporte técnico, a gente apresentou os canais de comunicação, como eram os procedimentos de acessar o sistema da ativa. Para abrir chamado, para fechar chamado, a questão das OS de corretivas e preventivas apresentado em várias reuniões feitas, e foi também escutada a parte do INSS. Algumas ponderações fizemos, vários ajustes, mas era conhecimento também. Essas equipes da Roma que estavam fazendo esses serviços auxiliares eram de conhecimento do INSS. **Todos os fiscais, do gestor do contrato, do superintendente, todos tinham conhecimento, porque isso era colocado nas reuniões presenciais que nós fazíamos.***

20. Dessa forma, a prestação dos serviços foi organizada em melhor proveito do INSS, havendo, no caso concreto, anuência da administração pública e não vedação no edital e inexistindo qualquer esforço em omitir informações do órgão contratante, conforme todas as provas produzidas convergem, mesmo tendo sido tudo desconsiderado pelo Relatório Final, motivo pelo qual não há de se falar em subcontratação irregular ou em omissão por parte da contratada.

21. Por fim, o Relatório informa que a alegação comprovada da empresa de que as datas apresentadas na denúncia não batem, já que o contrato com o INSS fora assinado em 2020 e só em 01/03/2020 houve o contrato entre ATIVA SYSTEM BRASIL e ROMA SEGURANÇA, é “mero erro material irrelevante”. Cumpre destacar que, de que forma isso pode ser um erro irrelevante, se a alegação é de fraude na licitação e conluio e está cabalmente comprovado que a relação jurídica a época da licitação sequer existia? Mesmo o documento mencionado posteriormente, qual seja, o Termo de Compromisso 027/2021, SEI 3109367, fls. 458-469 e 513-515, foram assinados bem posteriormente à realização do certame, ocorrido em 2019 e contrato assinado em 2020. Não se trata de erro material, mas sim, de discrepância entre verdade fática e alegações falaciosas trazidas no procedimento e que não merecem prosperar.

5.48. Inicialmente, cabe destacar que as condutas identificadas e apenas sintetizadas no item 123 do Relatório Final referem-se à utilização de interposta pessoa jurídica (art. 5º, inciso III, da Lei nº 12.846/2013) e a fraudes em licitação ou contrato (art. 5º, inciso IV, alínea ‘d’, da Lei nº 12.846/2013), sendo que as condutas neste último caso se referem à prática de subcontratação irregular e ao recebimento indevido de valores contratuais.

5.49. Para todas as condutas citadas, a assinatura do Termo de Compromisso no período da vigência do Contrato nº 03/2020 é suficiente para suas caracterizações. A existência de relacionamento entre as empresas Ativa System e Roma Segurança ainda durante o período da licitação não é fator primordial para caracterizar as citadas condutas.

5.50. Assim, cabe destacar que o Termo de Compromisso veio reforçar a ocorrência de fraude à licitação, caracterizada por subcontratação irregular, evidenciando, ainda, o sobrepreço praticado que se materializou em superfaturamento com a contratação da Roma para a execução dos serviços em valores muito inferiores aos informados no pregão eletrônico.

5.51. As alegações da defesa de que provas foram desconsideradas no Relatório Final “(...) mesmo tendo sido tudo desconsiderado pelo Relatório Final” e de “alegações falaciosas trazidas no procedimento e que não merecem prosperar” são infundadas e devem ser rechaçadas de plano, uma vez que nos autos do processo foram elencados os elementos probatórios que apontam para a prática dos atos lesivos imputados à empresa Ativa System, tendo sido atendidos todos os requisitos legais, previstos tanto na Instrução Normativa CGU nº 13/2019 como no Decreto nº 11.129/2022, conforme demonstrado nesta Nota.

5.52. Embora os depoimentos das testemunhas André Gobbi e Allan Monteiro Bacurau, Diretor Administrativo e Financeiro da empresa Ativa System, tragam informações sobre o momento em que se iniciou a relação entre as empresas Ativa System e Roma Segurança, bem como sobre a ciência dos gestores e fiscais do contrato quanto à prestação dos serviços por pessoa alheia à relação contratual, tais elementos **não afastam a irregularidade da subcontratação**.

5.53. A subcontratação de partes do objeto contratual somente é permitida até o limite autorizado pelo órgão, e desde que haja previsão expressa no edital e no contrato, ou autorização formal da autoridade competente durante a execução contratual. A ausência de qualquer desses requisitos configura subcontratação irregular, passível de sanção e até de rescisão contratual. Portanto, o momento em que foi iniciada a relação entre as duas empresas é irrelevante na situação, o que interessa é que a contratação efetuada na vigência do Contrato nº 03/2020 para a execução de contrato firmado entre a Ativa System e o INSS SR-IV somente deveria ter ocorrido após atendimento aos requisitos previstos na legislação.

5.54. Mais uma vez cabe destacar que a comunicação por meio de ofício com “aceite e aprovado” por coordenador de licitação não supre os requisitos legais, pois não equivale à autorização formal exigida pela legislação, tampouco as reuniões ocorridas com a empresa com participação de servidores. A autorização deve ser emitida por autoridade competente e estar devidamente instruída no processo administrativo.

5.55. Além disso, os depoimentos que indicam a ciência dos gestores e fiscais do contrato não têm o condão de regularizar a subcontratação, pois a legislação exige autorização formal e prévia, e não mera ciência ou tolerância por parte de servidores públicos. A jurisprudência e a doutrina são claras ao afirmar que a omissão ou anuência informal da Administração não convalida atos ilegais.

5.56. Portanto, a irregularidade está configurada, independentemente do momento em que as empresas passaram a se relacionar. A alegação de que não houve conluio na fase de licitação não é suficiente para afastar a infração da subcontratação irregular, pois o ato lesivo para tal conduta foi enquadrado pela CPAR, de forma acertada, no art. 5º, inciso III, da Lei nº 12.846/2013 (comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados).

5.57. Ademais, não há dúvida quanto à ciência de servidores do INSS SR-IV da existência do termo de compromisso firmado entre as empresas Ativa System e Roma Segurança, uma vez que o documento foi disponibilizado à CGU pela própria superintendência, conforme segue:

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

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

Entretanto, na documentação apresentada pelo INSS SR-IV à equipe de auditoria da SFC, identificou-se um documento intitulado “Termo de Compromisso n.º 027/2021, datado de 15/12/2021 (Doc. [3109367](#), fls. 458-469 e 513-515), celebrado entre a contratada Ativa System Brasil e a empresa Roma Segurança Eletrônica, cujo objeto, aparentemente, caracteriza uma “subcontratação disfarçada”, consoante se depreende do item 1.1 descrito abaixo: (fls. 459)

“1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

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

5.58. A defesa, ao se apoiar nos depoimentos das testemunhas para justificar a subcontratação, não enfrenta o cerne da irregularidade, que reside na ausência de previsão legal e autorização formal. A subcontratação irregular, como configurada, não pode ser legitimada por práticas informais ou por interpretações subjetivas dos fatos, ainda que bem-intencionadas.

Argumento 2 – Da inexistência de sobrepreço

5.59. A defesa apresentou os seguintes argumentos:

22. Assim como na alegação de que houve conluio e contratação irregular da empresa ROMA SEGURANÇA, o relatório final insiste em acusar a ATIVA SYSTEM BRASIL de ter praticado sobrepreço, fraudando a licitação, com o intuito de subcontratar a empresa retro mencionada, primeiro se valendo de ilações falaciosas, sem fundamento algum e, segundo, desconsiderando totalmente as provas colacionadas durante a instrução do presente PAR. Conforme se observa:

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).

23. Essa alegação não tem nenhuma razoabilidade fática ou jurídica, primeiro que não existe nos autos comprovação alguma de que a empresa ROMA SEGURANÇA executou serviços nas 213 unidades, mas tão somente nas unidades ligadas às Gerências Executivas de Terezina – PI e São Luís – MA, conforme comprovado nos autos. Além disso, a contratação fora regular, formal, com anuência e não se trata de subcontratação total dos serviços, como já amplamente demonstrado.

24. Para corroborar com o alegado, colacionamos abaixo trecho da petição inicial de processo nº 0123665-79.2024.8.17.2001, que tramita na 8ª Vara Cível da Capital – Recife/PE, cuja cópia segue em anexo, em que a ROMA SEGURANÇA litiga contra a ATIVA SYSTEM BRASIL, que foi citada em 08/08/2025, comprovando, inclusive, a inexistência de conluio ou qualquer relação formada por interposta pessoa, conforme alegado. Vejamos:

(...)

25. Ora, se a empresa ROMA SEGURANÇA efetuou instalação de 213 kits, conforme Termo em anexo, no valor de R\$ 26.400,00 (vinte e seis mil e quatrocentos reais) por kit, totalizaria o valor de R\$ 5.702.400,00 (cinco milhões, setecentos e dois mil e quatrocentos reais), por qual motivo ela efetua no processo a cobrança somente do valor de R\$ 123.337,50 (cento e vinte e três mil, trezentos e trinta e sete reais e cinquenta centavos)?

26. No mesmo processo, em sua contestação/reconvenção, a ATIVA SYSTEM BRASIL deixou evidente que a ROMA SEGURANÇA não efetuou a instalação e nem manutenção dos referidos kits, tendo atuado somente nas gerências retro

mencionadas. É o que demonstra print abaixo:

Corroborar a Reconvinte, ao anexar à presente manifestação e junto aos autos, o detalhamento das unidades não instaladas, indicando, de forma pormenorizada, a aplicação dos valores proporcionais conforme a competência temporal, suas unidades, suas gerências e a quantidade de kits correspondentes.

Verifica-se que a tabela acostada aos autos evidencia a não realização da instalação de 181 (cento e oitenta e uma) unidades, correspondentes a 189 (cento e noventa e oito) kits.

27. Cabe salientarmos, ainda, que, embora tivessem constando diversas unidades no fatídico Termo de Compromisso entre ATIVA SYSTEM BRASIL e ROMA SEGURANÇA, elas foram instaladas por meios próprios, sem qualquer intervenção da ROMA SEGURANÇA, que sequer recebeu os equipamentos ou adentrou das unidades em questão. A título de exemplo, podemos destacar as seguintes unidades, cujas ordens de serviços seguem em anexo com assinatura do técnico responsável:

28. Abaixo segue print de ordem de serviço da instalação (demais ordens de serviço em anexo), apenas a título exemplificativo, de APS Salvador – Itapua, onde o técnico é o Sr. Fábio Barbosa, que nada tem a ver com a ROMA SEGURANÇA, caindo por terra a alegação de que a mesma monopolizou o contrato e instalou todas as unidades previstas no Termo de Compromisso nº 027/2021. Logo, com a data máxima vênua, não deveria um Relatório tão importante, de uma instituição tão respeitada, aplicar uma multa tão vultuosa sem a cautela de, pelo menos, comprovar o que está alegando.

5.60. Em relação aos argumentos apresentados pela defesa acerca da subcontratação irregular, destaca-se que esta conduta foi tratada no item anterior, não restando dúvida sobre a sua prática.

5.61. A empresa alegou que “não existe nos autos comprovação alguma de que a empresa ROMA SEGURANÇA executou serviços nas 213 unidades” e que “embora tivessem constando diversas unidades no fatídico Termo de Compromisso entre ATIVA SYSTEM BRASIL e ROMA SEGURANÇA, elas foram instaladas por meios próprios, sem qualquer intervenção da ROMA SEGURANÇA”, contudo, ressalta-se que a não execução do Termo de Compromisso na integralidade, conforme avençado, não elide a prática da subcontratação irregular e a prática de sobrepreço.

5.62. Assim, não prospera a alegação de não ter ocorrido a instalação dos 213 kits para sanear a ocorrência, uma vez que o sobrepreço já foi identificado e a subcontratação irregular foi materializada com a assinatura do Termo de Compromisso na ausência de amparo legal para tanto. Ressalta-se que a instalação efetiva dos kits, aliado ao pagamento contratual pelo INSS, caracterizaria também o superfaturamento decorrente.

5.63. Nesse sentido, cabe destacar que a efetiva contratação de 213 kits foi abordada pela CPAR no item 78 do Relatório Final (SEI 3768086): (...) 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).

5.64. Acrescenta-se, ainda, que o valor solicitado pela empresa Roma Segurança (R\$ 123.337,50) na ação judicial apresentada contra a Ativa System somente evidencia a não execução dos serviços em sua integralidade por aquela empresa. Inclusive, na própria ação de Contestação com Reconvenção a Ativa afirma que não houve a instalação pela empresa Roma Segurança de 189 kits.

5.65. No que diz respeito ao sobrepreço, a defesa apresentou os seguintes argumentos:

29. o Relatório insiste em alegar que a empresa ATIVA SYSTEM BRASIL se esforçou para ocultar a contratação da ROMA SEGURANÇA e realizou superfaturamento no seu preço do certame licitatório, porém não provou ou sequer analisou as provas colacionadas, alegando, ainda que a ATIVA SYSTEM BRASIL fraudou o certame, porém sem discriminar as suas ações para a efetivação de tal finalidade ou sequer comprovar que o preço é superior ao de mercado, o que, comprovadamente não é, mas sim um valor defasado.

30. Impossível, pois, um conluio entre duas empresas que não se conheciam e combinarem preço superfaturado, que na verdade é abaixo de mercado. Essa informação não é uma mera alegação, mas é fato comprovado durante a instrução do processo, além de ser informação apurada pelo próprio órgão, em relatório acerca de pesquisa de mercado, conforme tela abaixo:

88. Para melhor visualização, a equipe técnica desta Superintendência Regional elaborou também uma planilha global comparativa — apresentada na Tabela 2, na qual se demonstra o valor total por kit. Dessa maneira, é possível observar que o preço contratado pela SR-IV está abaixo daqueles verificados em outras contratações dentro do próprio instituto.

(...)

91. Comparou-se o valor do kit de vigilância eletrônica do contrato da SR IV com os decorrentes do Pregão 28/2018, da Universidade Federal da Bahia (UFBA), que possui especificações semelhantes ao objeto do certame desta Superintendência (Tabela 3).

(...)

92. É possível observar, mais uma vez, que o valor do kit está superior ao da SR IV em mais de 100%.

93. Esse comparativo também foi realizado com o pregão 08/2021 - item 3 da Receita Federal no Ceará. A empresa vencedora foi a Amatec Soluções em Segurança. No processo de licitação junto à Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil da 3ª Região Fiscal, as especificações das câmeras são do tipo analógica, portanto, o sistema de CFTV empregado é tecnologicamente inferior ao do utilizado na SR IV do INSS.

94. Mesmo assim, comparando os preços referentes aos equipamentos presentes no pregão da SR IV e da Receita Federal, observa-se que a parcela dos equipamentos referente ao pregão da SR IV está em preço inferior aos do praticados pela Receita Federal, com valores de R\$ 1.910,00 e R\$ 2.250,00 respectivamente, conforme apresentado na Tabela 4. Vale salientar que os equipamentos sem preço correspondente não estão presentes simultaneamente nos dois pregões e que o item DVR teve o valor acrescido do Balun, equipamento necessário para o seu funcionamento.

(...)

Abaixo, segue mais uma tabela comparativa com preços da época:

(...)

A mesma informação é reiterada pelo próprio certame em questão, que como já tratado na defesa, o valor contratado fora inferior ao valor de referência, tendo diversas outras empresas ofertado valores superiores ao ofertado pela ATIVA SYSTEM BRASIL.

No mesmo sentido as provas testemunhais trazidas pela empresa, onde está claramente demonstrado que existiu uma defasagem real no valor do contrato, situação esta trazia pela instabilidade econômica da época da pandemia do COVID 19. Vejamos depoimento da testemunha André Gobbi:

Com relação à questão dos equipamentos da Ativa System, a gente participou da licitação em 2019. Fizemos todo um trabalho de pesquisa e busca no mercado.

Entretanto, o contrato só foi assinado no meio de 2020; ou seja, só esse período entre 2019 e 2020 teve muita mudança, teve mudança no dólar. E, nesse período, a gente já percebeu que o valor já não era o mesmo correspondente por causa desses equipamentos que são atrelados. Ao dólar, a gente depende muito da parte da China em si. Qualquer alteração, o impacto é grande. Então, tivemos muitos equipamentos que compramos antes do início do contrato e depois do início para fazer novas instalações. A gente comprou um volume inicial que era para dar uma carga inicial de instalação e, depois, fomos comprando mais. Durante esse período de 2020 e 2021, tivemos um problema que acabou ocorrendo: os preços dispararam, fornecedores não tinham mais estoque.

Então, em muitas regiões, o valor não só dos equipamentos, mas até do próprio material de infraestrutura, ele chegou a triplicar. Em muitos casos, a gente. Via unidades que estavam quase 20 mil reais, principalmente unidades do porque, como é pulverizado em todo o Nordeste, não é um mercado tão simples de ser atendido. Muitas vezes, você tem que comprar na capital para conseguir fazer entrega em uma unidade que está a 250, 300 quilômetros. Então, isso ocorria e afetava muito o nosso preço, o nosso custo interno. Então, a gente percebe que, nesses anos, a gente teve muito aumento no valor dos equipamentos e que, se for verificado, não se cobre direito o custo do contrato dos equipamentos. Entretanto, nós sempre fizemos todas as reposições foram necessárias. Compramos equipamentos com valor 40, 50, 60, a maior do que era previsto em 2019, mas tem um contrato e precisamos cumprir. Então, eu pelo menos, com a minha equipe, nós sempre fazemos toda a pesquisa e detectamos esses aumentos.

5.66. Em relação aos argumentos da defesa de que não houve sobrepreço, cabe destacar que esta ocorrência foi tratada detalhadamente no item II.2.b do Termo de Indiciação (SEI 3230612). Neste item foram elencados todos os elementos que deram suporte à conclusão sobre a ocorrência do ato lesivo, discriminados no Relatório de Avaliação 842205 (SEI 3109347), na Nota Técnica nº 3154/2023 (3109312), no Termo de Compromisso nº 027/2021 (SEI 3109367) e no 1º Termo Aditivo ao Termo de Compromisso nº 027/2021 (SEI 3109367).

5.67. Posteriormente, no Relatório Final, ao examinar os argumentos apresentados pela defesa quanto à inexistência de sobrepreço, a CPAR rejeitou tais alegações com base nos elementos probatórios listados no Termo de Indiciação.

5.68. Em relação aos argumentos apresentados pela defesa, transcritos acima, quando da manifestação final, alegando novamente que não houve sobrepreço na contratação, mencionando os depoimentos colhidos das testemunhas e apresentando contratos de órgãos públicos para validar seu argumento de ausência de sobrepreço, cabem as seguintes considerações.

5.69. A tese da defesa de que não houve sobrepreço e de que os valores contratuais estariam defasados, conforme depoimentos e contratações mencionadas, não resiste ao acervo probatório colacionado aos autos e apontado pela CPAR no Relatório Final.

5.70. Os pregões mencionados pela defesa (PE 28/2018 – UFBA, PE 04/2018 – SR-II, PE 08/2021-Receita Federal/CE) foram inclusive incluídos na memória de cálculo descrita no Relatório de Avaliação 842205 (SEI 3109347) quando das análises efetuadas, que concluiu pela ocorrência do sobrepreço.

5.71. Cabe ressaltar que no Relatório citado foi detalhada a metodologia empregada para o cálculo do sobrepreço, sendo que no Anexo II do Relatório de Avaliação 842205 (ANEXOS DA SR IV: NORDESTE), no qual consta a memória de cálculo utilizada para verificação do sobrepreço, foram elencados os contratos mencionados pela defesa.

5.72. A metodologia utilizada, na qual foram considerados vários parâmetros (contratações obtidas por meio do Painel de Preços

do Ministério da Economia – Comprasnet e, complementarmente, na Bolsa Eletrônica de Compras e Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – CADTERC do Governo do Estado de São Paulo, contemplando preços praticados pelos órgãos e entidades da administração pública) esclarece bem a ocorrência de sobrepreço na contratação, bem como não dá guarida para o argumento da defesa de que os valores praticados no contrato estariam defasados quando do momento da contratação.

5.73. Cumpre mencionar que a defesa, mais a frente, em seus argumentos, questiona a utilização dos elementos constantes no Relatório de Avaliação 842205 (SEI 3109347), por entender que: *foge totalmente ao objeto discutido no presente PAR, além de que o retro mencionado relatório não teve a participação da ATIVA SYSTEM BRASIL, que não foi sequer intimada a se manifestar*”:

Da evidente inexistência de fraude ou falsidade e alegações complementares

34. O Relatório Final permanece na alegação absurda de que existe de sobrepreço e traz como base um relatório da própria CGU (SEI 3109347) que foge totalmente ao objeto discutido no presente PAR, além de que o retro mencionado relatório não teve a participação da ATIVA SYSTEM BRASIL, que não foi sequer intimada a se manifestar.

35. Logo, não tem possibilidade de trazer à baila o objeto desse relatório, que sequer passou pelo crivo do contraditório e ampla defesa, devendo o presente PAR se ater a todas as provas e alegações produzidas e que foram totalmente desconsideradas.

36. Em seguida, o Relatório Final trata a alegação de não haver provas do que está sendo imputado por parte do Termo de Indiciamento sem maiores esclarecimentos, informando que a empresa terá oportunidade de se manifestar, o que de fato foi feito através na presente.

5.74. Em relação aos argumentos acima cumpre esclarecer que o Relatório de Avaliação 842205 (SEI 3109347) é, na realidade, a origem desse trabalho, uma vez que refere-se a auditoria realizada pela CGU para avaliar se contratos de vigilância eletrônica das unidades descentralizadas do INSS estão adequados às normas que regem a atividade, buscando contribuir para o aperfeiçoamento das etapas de planejamento da contratação e de gestão contratual, assegurando a boa e regular gestão dos recursos em benefício da sociedade.

5.75. Neste trabalho foram avaliados os contratos de vigilância eletrônica nº 3/2020 da Superintendência Regional do INSS no Nordeste (SR-IV), nº 16/2016 da Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste (SR-V), nº 70/2020, nº 71/2020, nº 72/2020, nº 73/2020, nº 74/2020 e nº 75/2020 da Superintendência Regional Sudeste I (SR-I) e nº 32/2017 da Superintendência Regional Sul (SR-III). Ao final, foram emitidas recomendações para o órgão e unidades envolvidas adotar medidas para sanear as ocorrências identificadas relacionadas às suas atribuições. Acrescenta-se que a apuração de responsabilidade de entes privados e servidores públicos nas ocorrências identificadas ocorrem em outro momento, a exemplo da apuração realizada neste processo, quando, então é proporcionado ao investigado (empresa privada ou servidor público, de acordo com o tipo de processo, PAR ou PAD) a oportunidade de se manifestar.

5.76. Conforme demonstrado nesta análise, durante todo o processo foi garantido à empresa o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Argumento 3 - Das alegações e provas totalmente desconsideradas no relatório final

5.77. Neste ponto, a defesa sustenta que determinadas alegações e provas teriam sido desconsideradas pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) por ocasião da elaboração do Relatório Final. Embora diversos aspectos já tenham sido devidamente analisados em momentos anteriores, procede-se, mais uma vez, à apreciação de algumas das considerações apresentadas pela defesa, com vistas a esclarecer eventuais equívocos e reforçar os fundamentos que embasaram as conclusões da Comissão.

5.78. Lista-se, na sequência, os principais argumentos trazidos pela defesa:

43. O Relatório Final deixou de mencionar em suas análises algumas alegações e provas que evidenciam que toda a acusação não passa de um grande conjunto de falácias.

44. Em nenhum momento, por exemplo, o Relatório Final trouxe à baila os depoimentos das testemunhas, tendo sido uma prova esclarecedora, que corroborou com todos os fatos alegados, porém totalmente desconsiderada.

45. Não é mencionado no Relatório Final, ainda, o fato comprovado de que a ROMA SEGURANÇA, desempenhou papel de mera executora auxiliar de ordens, prestadora de serviços locais, sendo infimo 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, como evidenciado nos documentos, realizando, apenas, a rotina de manutenção, onde todo o serviço fora gerenciado pela ATIVA SYSTEM BRASIL, conforme telas de e-mails, ordens de serviços, depoimentos testemunhais, dentre outros. Vejamos trecho dos depoimentos:

. Você saberia informar, Celso, o modo cooperativo da contratação? Como é feita a divisão das atribuições entre a empresa Ativa System e a empresa Roma? Como é que você vê essa distribuição?

R: Aí, todo o gerenciamento, toda a coordenação do serviço é feita pela Ativa, acionando, seja Roma ou qualquer outro, para que execute lá o serviço. Então, ou seja, não há. prioridade ou exclusividade de ninguém que executa o serviço lá no final em relação à Ativa, já que é ela que coordena todas as equipes.

Caso a pessoa não execute aquela atividade, então ela envia outro. Eu, por exemplo, se caso necessário, seja o pessoal da Roma ou qualquer outro que não conseguir atender em tempo hábil, o serviço está ativo; ela pode enviar um outro para prestar aquele suporte ali. O intuito é executar a atividade dentro do prazo determinado. (Grifo nosso).

46. No mesmo sentido, a testemunha André Gobbi:

Então, isso era tratado abertamente tanto com o gestor contratual, nas reuniões que tiveram no INSS no início do contrato, até antes, na época da assinatura, bem como era tratado abertamente com os fiscais, quando eles foram designados. Em diversas oportunidades que tínhamos com os fiscais, eles tinham até ciência de que, qualquer necessidade de atendimento, eles tinham que fazer uma abertura de chamado conosco. Seria ou via e-mail ou pelo sistema que a gente tinha desenvolvido, que a gente chama de Ativa Manager, ou até mesmo uma mensagem via SMS, WhatsApp ou até via telefone. Nós recebíamos os chamados e, dependendo da necessidade, designávamos alguma equipe específica para fazer o atendimento. Então, os próprios fiscais tinham consciência e existia essa questão de outras empresas, outras empresas, no caso, para fazer o atendimento em campo.

Entretanto, era tudo gerenciado pelo Ativa Systems, sendo a necessidade de troca de equipamento, remanejamento de equipamento dentro da mesma unidade ou até de mudança de prédio, como já ocorreu. Então, toda a gestão era conosco e eles tinham a ciência tanto a gestão da Anacesto quanto os fiscais.

47. Toda essa narrativa também é confirmada pelos e-mails trocados com os fiscais e trazidos na defesa, notas fiscais de remessa de equipamento para instalação, além da tela do sistema Ativa Manager, conforme mencionado no depoimento acima, sistema esse desenvolvido pela ATIVA SYSTEM BRASIL para gerenciar, tratar os chamados, dar o suporte técnico necessários às equipes de campo:

(...)

48. Além disso, não levou em consideração a alegação de que, ainda que não tivesse informado e tido autorização expressa da Contratante (que obteve!), a mera execução de serviços acessórios à prestação global do serviço jamais caracterizaria subcontratação ou transferência total de responsabilidade, como imputado.

49. Acerca da imputação de sobrepreço, o Relatório Final continuou na tentativa de alegar um sobrepreço totalmente fora da realidade, baseado em ilações e falácias, onde sequer analisou a documentação acerca do pedido de reequilíbrio acostado, que comprovam que não, além de não existir sobrepreço, o contrato estava com valores totalmente defasados, ou mesmo realizou uma pesquisa de mercado, que seria suficiente para cair por terra tal alegação absurda.

50. Em ato contínuo, o Relatório Final omitiu a análise da comprovação de que as duas empresas acusadas conluio no certame licitatório realizado em 2019, comprovadamente sequer se conheciam ou tinha relação comercial, que passou a existir ao final de 2021, com o contrato 03/2020 já em plena execução. Que tipo de conluio é esse para fraudar valores onde as empresas sequer se conheciam? Além de não comprovar essa relação comercial, ainda desconsiderou as provas em sentido contrário.

51. Dessa forma, diante de tantas omissões acerca do que está devidamente comprovado na instrução do procedimento, começa-se a levantar a suspeita de que o único intuito dessa instrução é a condenação da empresa ATIVA SYSTEM, pois os seus argumentos sequer são analisados, resultando em uma repetição exaustiva de fatos desconexos e alheios à realidade.

5.79. Em relação à alegação da defesa de que “Em nenhum momento, por exemplo, o Relatório Final trouxe à baila os depoimentos das testemunhas, tendo sido uma prova esclarecedora, que corroborou com todos os fatos alegados, porém totalmente desconsiderada”, cumpre esclarecer que tal argumento não procede.

5.80. Os depoimentos prestados foram, sim, considerados pela CPAR, conforme se depreende do seguinte trecho do Relatório Final: “Importa observar que as informações colhidas nos depoimentos não trouxeram fatos novos e já constavam da defesa escrita da pessoa jurídica Ativa System Brasil.”

5.81. De fato, as testemunhas não apresentaram elementos novos capazes de afastar os indícios probatórios constantes dos autos, especialmente no que se refere à subcontratação irregular da empresa Roma Segurança, realizada sem a devida autorização formal da autoridade competente do INSS/SR-IV, bem como ao sobrepreço identificado na contratação, conforme demonstrado no Relatório de Avaliação nº 842205 (SEI 3109347), notadamente em seu Anexo II (ANEXOS DA SR IV: NORDESTE).

5.82. Quanto aos argumentos de que a empresa Roma Segurança teria atuado apenas como “mera executora auxiliar de ordens” e de que a subcontratação era de conhecimento do gestor contratual e dos fiscais, reitera-se que tais alegações não afastam as irregularidades apuradas. Isso porque, conforme demonstrado nos autos, a subcontratação não foi formalmente aprovada pela autoridade competente do órgão, o que configura violação às normas contratuais e legais aplicáveis.

5.83. Além disso, é inequívoco que o Termo de Compromisso foi firmado com o objetivo de viabilizar a instalação de 213 kits vinculados ao INSS, conforme demonstrado nos itens 41 e 42 do Termo de Indiciação:

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

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

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

5.84. Ademais, conforme demonstrado nos itens 81 e 82 do Relatório Final, restou evidenciado que o 1º Aditivo ao Termo de Compromisso implicou na ampliação do objeto inicialmente contratado.

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 [...]**; (grifo nosso)

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.

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).

5.85. Dessa forma, a Alegação de que a execução de serviços acessórios não caracterizaria subcontratação ou transferência de responsabilidade não se sustenta diante das evidências constantes nos autos. Conforme já demonstrado, restou comprovada a subcontratação irregular da empresa Roma Segurança, realizada sem a devida autorização formal da autoridade competente do INSS/SR-IV, o que configura infração contratual. Ademais, a natureza e a extensão dos serviços transferidos à empresa subcontratada — incluindo a instalação de 213 kits de monitoramento eletrônico — extrapolam o conceito de “serviços acessórios”, caracterizando, de fato, transferência substancial da execução contratual, o que exige autorização expressa da contratante, inexistente no caso concreto.

5.86. No que diz respeito à contestação da imputação de sobrepreço e à alegação de ausência de análise do pedido de reequilíbrio, cabe as seguintes considerações. A alegação de que o Relatório Final teria se baseado em “ilações e falácias” não encontra respaldo nos autos. O sobrepreço foi devidamente apurado e demonstrado no Relatório de Avaliação n.º 842205 (SEI 3109347), especialmente em seu Anexo II (ANEXOS DA SR IV: NORDESTE), que apresenta de forma detalhada a metodologia utilizada para o cálculo do sobrepreço, bem como a memória de cálculo correspondente. Ademais, a pesquisa de preços apresentada pela contratada, citada anteriormente, que enumerou preços de pregões que foram inclusive considerados na metodologia utilizada para o cálculo do sobrepreço (Relatório de Avaliação n.º 842205, SEI 3109347) reforça a fragilidade de sua argumentação.

5.87. Sobre a alegação de ausência de conluio entre as empresas envolvidas, a defesa sustenta que tal fato não ocorreu, sob o argumento de que não mantinham relação comercial à época do certame licitatório. Ainda que a relação formal entre as empresas tenha se iniciado apenas em 2021, os elementos constantes dos autos indicam a execução dissimulada pela empresa Roma Segurança do objeto contratado entre a Ativa System e o INSS/SR-IV, conforme demonstrado no Termo de Compromisso firmado entre aquelas empresas. A ausência de comprovação documental de vínculos anteriores à assinatura do Termo de Compromisso não invalida, por si, as irregularidades apontadas pela CPAR, tampouco afasta a necessidade de responsabilização diante das demais provas reunidas.

5.88. Dessa forma, a alegação de que houve descon sideração dos argumentos da defesa pela CPAR não procede. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização analisou de forma criteriosa os elementos apresentados pela defesa, considerando o conjunto probatório disponível. Assim, a responsabilização da empresa Ativa System não se baseia em presunções infundadas, mas sim em fatos concretos e devidamente documentados, que demonstram a existência de práticas apenas pela Lei 12846/2013.

5.89. Ainda, a alegação de que a Comissão teria conduzido o processo com parcialidade, com o intuito exclusivo de condenar a empresa Ativa System, não encontra respaldo nos autos. Ao contrário, o Relatório Final apresenta análise detalhada e fundamentada dos fatos, provas e argumentos apresentados, inclusive com a transcrição de trechos relevantes da defesa. A repetição de elementos probatórios não decorre de omissão, mas sim da consistência das evidências reunidas, que não foram elididas pelas alegações defensivas. A condução do processo observou os princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo sido assegurado à empresa o pleno exercício de sua defesa em todas as fases do procedimento.

5.90. Por todo o exposto, entende-se pela rejeição das teses da defesa acima elencadas e pela manutenção do entendimento da CPAR contido no Relatório Final.

5.91. DAS PENALIDADES SUGERIDAS

DA PENA DE MULTA

5.92. A CPAR, com fulcro nos artigos 12 e 15 da Lei n.º 12.846/2013 c/c art. 12, do Decreto n.º 11.129/2022 c/c art. 21, par. único, inc. VI, alínea “b”, item 4, e art. 22 da Instrução Normativa CGU n.º 13/20199, emitiu as seguintes recomendações em seu Relatório Final:

· 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](#))

5.93. Em relação aos valores da multa, a defesa apresentou os seguintes argumentos na Manifestação final:

2.1 DO NÃO FATURAMENTO DAS UNIDADES VINCULADAS AO TERMO DE COMPROMISSO 027/2021

30. O Relatório Final é tão desconexo da realidade que ele acusa as empresas de conluio e de fraudar o certame e, ainda, causar prejuízo por superfaturar 213 kits, pelo simples fato de estarem previstos em um acordo para instalação entre ATIVA SYSTEM BRASIL e ROMA SEGURANÇA, onde gerou um prejuízo ao erário de R\$ 80.037.000,00 e a consequente aplicação de multa estrondosa de R\$ 36.758.796,94. Segue:

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), hconforme parágrafo segundo da cláusula primeira do Contrato n.º 03/2020:

31. Pasmem, o Relatório Final é tão equivocado que calcula um prejuízo do erário em cima de um faturamento que sequer existiu! Muito embora muitas das unidades tenham sido instaladas sem a participação da ROMA SEGURANÇA (que, repise-se, só atuou nas GEX São Luis e Terezina), outras sequer chegaram a ser instaladas e, consequentemente, faturadas.

32. Tanto é verdade, que na relação na memória de cálculos das unidades referentes aos últimos meses de contrato (abril, maio e junho de 2025 – que inclusive não foram pagas ainda), ambas em anexo, não possuem todas as unidades mencionadas no Termo de Compromisso em questão. Então, como não houve sequer faturamento, de que forma o Relatório calculou esse dano? Em que valor o mesmo é fundado? Vê-se de plano que as alegações são falaciosas e, per si, não se sustentam.

33. Importante mencionar, ainda, que algumas que muitas dessas instalações acabaram não sendo concretizadas por situações diversas, tais como barreiras sanitárias, greve de servidores, falhas contratuais, onde o órgão contratante não formalizou o contrato pelo tempo previsto no edital, mas sim, por períodos curtos, quais sejam: 3 meses, 12 meses, 15 meses e só então de 30 meses, além de diversas outras situações em que o mesmo não respeitou o contrato 30/2020.

5.94. Em relação aos argumentos da defesa, cabem os seguintes esclarecimentos. A Lei nº 12.846/2013 estabelece a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica por atos lesivos à administração pública, independentemente de culpa ou dolo (art. 2º). Isso significa que basta a comprovação de que o ato foi praticado em benefício ou interesse da empresa.

5.95. Portanto, mesmo que não tenha havido faturamento ou execução integral do contrato, a simples previsão contratual com sobrepreço pode configurar vantagem indevida e prejuízo potencial ao erário, justificando a aplicação da sanção. Dessa forma, a estimativa de prejuízo ao erário pode ser baseada em sobrepreço contratual, mesmo que não tenha havido execução integral.

5.96. A proposta de multa sugerida pela CPAR foi calculada com base nas cinco etapas disciplinadas pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013, c/c artigos 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, c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa, c/c tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, c/c calculadora de multa de PAR.

5.97. Observa-se que os dados fiscais da empresa Ativa System obtidos junto à Receita Federal (SEI 3697682) contém informações de fonte fidedigna relativas ao valor da Receita Bruta da entidade, bem como dos tributos incidentes, o que possibilitou a obtenção da base de cálculo (R\$ 26.042.487,70) para cálculo da multa, conforme detalhado no item V.1.1 do Relatório Final (SEI 3768086).

5.98. Na análise da etapa posterior, verificou-se que a CPAR calculou a alíquota em 11,5%, conforme detalhado na tabela a seguir, na qual estão destacados os percentuais sugeridos pela Comissão e o valor final da multa calculado para a Ativa System:

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

5.99. A definição dos percentuais, bem como o cálculo da pena de multa estão detalhados no item V.1.1 do Relatório Final (SEI 3768086), os quais serão apresentados na sequência em conjunto com a contestação da defesa.

5.100. No que se refere aos itens de agravamento, a CPAR definiu os seguintes percentuais, os quais se encontram plenamente embasados nos dados contidos nos autos:

- concurso dos atos lesivos:** tendo em vista que a pessoa jurídica incorreu em duas espécies de atos lesivos, previstas no art. 5º, incisos III e IV, alínea ‘d’, da Lei nº 12.846/2013 e praticou três condutas ilícitas - (i) subcontratação irregular da empresa Roma Segurança Eletrônica para ocultar ou dissimular seus reais interesses e a identidade dos beneficiários dos atos praticados; ii) fraude no Pregão Eletrônico nº 01/2019, ao apresentar proposta de preços com valores acima dos praticados no mercado; (3) fraude na execução contratual com o recebimento indevido dos valores de instalação, a CPAR atribuiu o percentual de 1,5%, encontrando-se correta a aplicação deste índice;
- tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica:** como restou evidenciada a efetiva participação do sócio da Ativa System Brasil, 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, a CPAR atribuiu de forma correta o percentual de 3,0% para esse item;
- interrupção de serviço ou obra:** em vista de ter sido evidenciada nos autos a interrupção parcial da entrega dos serviços de vigilância eletrônica no período julho/2020 a janeiro/2021, sem a devida instalação de parte dos equipamentos, o que motivou diversas glosas e resultou, inclusive na assinatura de um TAC, a CPAR atribuiu de forma acertada o percentual de 2,0% para esse item;
- situação econômica da pessoa jurídica:** como foi verificado que em 2023 (ano anterior ao da instauração do PAR) a Ativa System Brasil apresentou Lucro, além de Índice de Solvência Geral e Índice de Liquidez Geral superiores a 1, a CPAR atribuiu de forma correta o percentual de 1,0% para esse item;
- reincidência da pessoa jurídica:** a CPAR atribuiu 0%, em vista de não ter identificado registro de sanção por ato lesivo no CEIS, CGU-PJ ou ePAD;

- **valor dos contratos mantidos ou pretendidos:** a CPAR atribuiu de forma correta o percentual de 4,0%, pois o contrato nº 03/2020 mantido com o órgão lesado (INSS) cujo valor mensal é de R\$ 2.088.090,03, após o 3º termo aditivo, foi prorrogado para 60 meses, totalizando R\$ 125.285.401,80.

5.101. A defesa contestou os percentuais referentes a "**interrupção de serviço ou obra**", "**situação econômica da pessoa jurídica**" e "**valor dos contratos mantidos ou pretendidos**".

5.102. Em relação ao **item "interrupção de serviço ou obra"**, a empresa apresentou as seguintes alegações:

No subitem "interrupção de serviço ou obra" aplica-se 2% por conta de uma suposta interrupção parcial dos serviços dentre julho de 2020 e janeiro de 2021, o que nunca ocorreu, pois os serviços foram prestados de forma ininterrupta. Além disso, não foi objeto de apuração nem de qualquer processo administrativo que seja, não havendo, portanto contraditório e ampla defesa desses fatos, motivo pelo qual esse percentual deve ser totalmente desconsiderado.

5.103. A alegação da empresa de que os serviços foram prestados de forma ininterrupta entre julho de 2020 e janeiro de 2021 não se sustenta diante das evidências constantes nos autos, especialmente nos seguintes documentos.

5.104. No Relatório de Auditoria nº 842205 (SEI 3050175), item "a" (Pagamentos de manutenção preventiva e corretiva sem a devida apresentação de comprovantes da prestação de serviços no âmbito do Contrato nº 03/2020 da Superintendência Regional Nordeste, no montante de R\$ 1.424.800,00.), foi apontado que, no período de junho de 2020 a fevereiro de 2021, não houve apresentação das ordens de serviço correspondentes aos serviços de vigilância eletrônica efetivamente realizados. A ausência desses registros compromete a comprovação da execução regular dos serviços contratados, caracterizando falha na prestação contínua.

5.105. No Relatório de Apuração da AUDGER (SEI 3050171), item 3 (Descumprimento do prazo contratual de instalação dos equipamentos e inobservância de disposições da Lei nº 8.666/1993 em relação às decisões sobre os pedidos de prorrogação de prazo), por sua vez, foi apontado que: O Contrato nº 03/2020, assinado em 02/06/2020, previa a instalação dos equipamentos de vigilância eletrônica em 559 unidades até 30/09/2020. No entanto, na data prevista, apenas 172 unidades (30,77%) haviam recebido os equipamentos. Em 20/04/2021, cerca de 60% das unidades ainda estavam sem instalação, conforme ata de reunião entre o INSS e a contratada. Além disso, mesmo nas unidades com suposta instalação, foram identificados descumprimentos quanto às especificações e ao quantitativo de equipamentos, evidenciando inexecução parcial.

5.106. No mesmo Relatório são apontadas as consequências da inexecução parcial: A ausência de instalação dos equipamentos resultou em prejuízos materiais e riscos à segurança das unidades do INSS. Foram registradas invasões, depredações e arrombamentos em diversas agências, como nas GEX Recife, Vitória da Conquista e João Pessoa, conforme ofícios datados de maio de 2021.

5.107. Dessa forma, o atraso injustificado na entrega de bens essenciais à prestação de serviço público de segurança patrimonial configura hipótese de interrupção parcial de serviço essencial, nos termos do art. 22, inciso III, do Decreto nº 11.129/2022. Ainda que não tenha havido interrupção total, o retardo comprometeu a finalidade do contrato e a proteção do patrimônio público.

5.108. No que diz respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, ressalta-se que a empresa teve plena oportunidade de se manifestar sobre todos os fatos no âmbito deste Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

5.109. Diante dos elementos apresentados, é plenamente justificada a aplicação da agravante de interrupção parcial dos serviços, com a consequente majoração do percentual de multa, em vista de ter havido retardo injustificado na entrega de bens essenciais à prestação de serviço público. Dessa forma é perfeitamente aplicável o entendimento da CPAR contido no Relatório Final, não sendo passível de acolhimento a tese da defesa.

5.110. Em relação ao **item "situação econômica da pessoa jurídica"**, a empresa apresentou as seguintes considerações:

No subitem seguinte, o Relatório Final aplica 1% por conta do índice de Solvência Geral e Lucro terem sido superiores a 1. Totalmente descabido, pois o fato de uma empresa ter um balanço patrimonial que demonstre lucro não é uma base para agravar uma penalidade da Controladoria-Geral da União (CGU). O agravamento das sanções administrativas é determinado por fatores diretamente ligados à infração cometida, não pelo desempenho financeiro lícito da pessoa jurídica. Logo, não há que se falar desse percentual de agravamento.

5.111. O argumento da defesa não procede, uma vez que no artigo 22, inciso IV, do Decreto 11.129/2022, consta esta previsão de agravante, a qual não apresenta margem de discricionariedade para a sua aplicação. Em sendo atendidas as três condições (índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR) o percentual de 1% deve ser aplicado.

5.112. No que tange ao **item "valor dos contratos mantidos ou pretendidos"** a defesa alegou que:

Por fim, ainda como percentual para agravar a penalidade, o Relatório Final alega que o valor mensal do faturamento era de R\$ 2.088.090,03, quando na verdade nunca foi esse valor, pelos motivos elencados acima, como comprovam as memória de cálculos em anexo, referente aos últimos meses de contrato, motivo pelo qual o percentual de 4% deve ser desconsiderado.

5.113. Em relação a esta alegação, cabem as mesmas considerações já elencadas nesta Nota a respeito da definição do sobrepreço e do prejuízo decorrente. O parâmetro deve ser baseado no valor contratual, mesmo que não tenha havido faturamento ou execução integral do contrato.

5.114. Por sua vez, em relação aos fatores atenuantes, em vista de ter sido configurada a consumação da infração, de a empresa não ter colaborado com o processo administrativo de responsabilização, de não ter admitido voluntariamente a responsabilidade objetiva pelo ato lesivo e de não ter se manifestado no sentido de realizar o ressarcimento dos danos, a CPAR, de forma correta, aplicou o índice de 0% para todas as atenuantes citadas.

5.115. Com relação ao atenuante "apresentação de programa de integridade da pessoa jurídica", a CPAR decidiu, de forma correta, pela aplicação do índice de 0%, em vista da empresa não ter apresentado evidências da existência do programa de integridade:

- **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)

5.116. Este índice foi objeto de contestação pela empresa quando da apresentação da manifestação final, a qual apresentou novos documentos e as seguintes argumentos:

Por sua vez, nas atenuantes, o Relatório Final desconsiderou totalmente o programa de compliance da empresa, mesmo tendo ela juntado e fornecido todas as informações necessárias e exigidas para tal comprovação, demonstrando mais uma vez a fragilidade do Relatório Final. De toda forma, a empresa Ativa System Brasil faz a juntada de mais evidências da existência do programa, tais como o site da empresa, onde estão disponíveis o canal de denúncias e o Código de Ética (assinado desde 2019): <https://ativasystem.com.br/#compliance> (Cópia integral em anexo), bem como seguem abaixo fotos de reuniões e palestras tratando do assunto internamente:

(...)

Dessa forma, ainda que tenha comprovado com as exigências trazidas no Termo de Indiciamento, o programa da Compliance da Ativa System Brasil fora totalmente desconsiderado no Relatório Final, motivo pelo qual a empresa junta ainda mais evidências e, ainda que não necessite de atenuantes, já que não existe infração alguma, entende que o seu programa existe, é efetivo e deverá ser considerado.

5.117. A alegação de que o programa de *compliance* da empresa foi totalmente desconsiderado pela CPAR não procede, uma vez que consta no item 123 do Relatório Final (SEI 3768086) que não houve 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 Indicição. Na ocasião, quando da verificação do material apresentado pela empresa, contida no documento SEI 3778203, foi constatado que "*os documentos anexados no processo não representam evidências de adoção de medidas de integridade, mas sim: (i) um relatório de perfil (SEI 3285651); (ii) um relatório de conformidade (SEI 3285652); (iii) uma versão da planilha de avaliação em formato PDF (SEI 3285653); e, (iv) uma versão da planilha de avaliação em formato Excel (SEI 3285654).*

5.118. Na fase de manifestação final, a empresa apresentou novos elementos, o que possibilitou a avaliação do programa de integridade. Em que pese a ausência de atenção por parte da pessoa jurídica quando do envio dos relatórios de perfil e conformidade, momento em que as comprovações deveriam ter sido encaminhadas, procedeu-se, pautado no compromisso institucional de fomento à integridade, à avaliação da nova documentação de integridade.

5.119. Efetuada a análise do material, conforme registrado na Nota de Instrução nº 247 e Planilha de Avaliação (SEI 3856070 e SEI 3856068)), concluiu-se que a documentação encaminhada é insuficiente para comprovar a existência e a efetiva aplicação de um programa de integridade, não sendo possível concluir pela implementação do programa diante dos documentos enviados, em vista dos pontos a seguir elencados:

(...) (i) ausência de evidência de adoção de medida de remediação em relação ao membro da alta direção envolvido no ato lesivo (sendo aplicado o redutor do item 2.5); (ii) ausência de evidência de treinamento dos membros da alta direção; (iii) ausência de evidência de supervisão da aplicação do programa por parte da alta direção, (iv) ausência de manifestações de apoio ao programa; (v) fragilidades na governança do tema e nas atribuições da pessoa responsável; (vi) fragilidades no código de conduta adotado e falta de alinhamento às especificidades da pessoa jurídica; (vii) ausência de ações de divulgação e treinamento em relação ao código; (viii) ausência de evidência de realização de análise de risco que contemple expressamente o risco de corrupção e fraude na relação com a administração pública; (ix) ausência de evidências de aplicação de controles e procedimentos na interação com a administração pública; (x) ausência de evidências de aplicação de procedimentos voltados a licitações e execução de contratos administrativos; (xi) fragilidades na diligência de contratação de terceiros; (xii) fragilidades no canal de denúncia; e, (xiii) ausência de adoção de medidas de remediação em relação ao ato lesivo praticado..

5.120. Dessa forma, não prospera a alegação da empresa quanto à efetividade de seu programa de integridade.

5.121. Assim, a análise dos novos documentos juntados aos autos, realizada com fundamento nas normas que regem a avaliação de programas de integridade para fins de aplicação da Lei nº 12.846/2013, permitiu concluir que o percentual a ser considerado no cálculo final da multa, em razão da adoção e efetiva aplicação de programa de integridade, é de 0% (zero por cento).

5.122. Diante do exposto, verifica-se que a alíquota obtida pela CPAR, da ordem de 11,5%, está devidamente fundamentada nos elementos constantes dos autos, especialmente nos itens 123 e 124 do Relatório Final (SEI 3768086) e em consonância com o disciplinado no Decreto nº 11.129/2022.

5.123. Em relação às etapas seguintes, verificou-se que a Comissão, baseada no art. 26, §1º, do Decreto nº 11.129/2022, utilizou metodologia estimativo para cálculo da vantagem auferida (R\$ 36.758.796,94), descrita nos itens 130 a 135 do Relatório Final e consubstanciada na planilha anexada ao relatório final (SEI 3778210). Verificou-se que a Comissão, de forma adequada, aplicou o índice de correção monetária com base no IPCA ao valor apurado.

5.124. Em vista da empresa não ter apresentado nenhuma informação sobre seus custos lícitos, a CPAR considerou no cálculo, de forma simplificada, o valor recebido pela Ativa System Brasil deduzido do valor que foi repassado para a Roma Segurança Eletrônica, aplicando os seguintes percentuais na estimativa: **37,50%** (dez/21 a fev/22) e **23,49%** (mar/22 em diante).

5.125. Ressalta-se que a CPAR esclareceu no Relatório Final que a empresa poderia ainda apresentar seus custos lícitos em sede das alegações finais, conforme segue, contudo não houve a apresentação desta informação pela Ativa System. Dessa forma, mantém-se os valores conforme calculado pela Comissão:

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.

5.126. Cabe destacar que o cálculo foi efetuado de forma conservadora, uma vez que a Comissão considerou somente os valores recebidos pela Ativa System Brasil a partir de dezembro de 2021, início da vigência do Termo de Compromisso nº 027/2021 (sendo que o Contrato nº 03/2020 foi firmado em junho/2020 e a empresa recebe valores desde agosto de 2020), até maio de 2025, visto que o Contrato nº 03/2020 foi prorrogado para 60 meses, finalizando em 03/06/2025.

5.127. Acrescenta-se, ainda, que o cálculo adotado foi também conservador quanto à quantidade de kits considerada como base, uma vez que se tomou por referência os 213 kits mencionadas no Termo de Compromisso. No entanto, conforme consta na ação de reconvenção citada nesta Nota, a própria empresa Ativa System informa que foram contratados serviços relativos a 312 kits. Nesse sentido, cabe destacar que no material apresentado quando da manifestação final foi identificado o 2º Termo Aditivo (SEI 3806366) ao Termo de Compromisso, no qual foi avençado o acréscimo de 13 kits ao total inicialmente contratado.

5.128. Dessa forma, conforme bem observou a Comissão, a utilização do valor de R\$ 36.758.796,94 como vantagem auferida apresenta uma análise conservadora em relação à definição da vantagem auferida, por não ter sido computado 15 meses no seu cálculo, período em que a Ativa System recebeu valores do Contrato, bem como, por não ter sido considerada a contratação de 99 kits no cálculo, em

observância ao princípio da prudência.

5.129. Por fim, de forma acertada, a CPAR concluiu pela fixação da multa no valor correspondente à vantagem auferida (R\$ 36.758.796,94), em conformidade com o art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, que estabelece que a multa não pode ser inferior à vantagem obtida. A decisão também observa o disposto no art. 25, §1º, do Decreto nº 11.129/2022, segundo o qual, caso o limite mínimo supere o valor máximo, deve prevalecer o limite mínimo.

5.130. Diante dos elementos constantes nos autos, considera-se adequada e devidamente fundamentada a conduta da CPAR, tanto na definição da vantagem auferida quanto na aplicação do valor da multa.

DA PENA DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

5.131. Em relação à penalidade de publicação extraordinária, verificou-se que a Comissão balizou sua decisão utilizando como parâmetro o contido 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 tendo sido definido os seguintes prazos:

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.*

5.132. Observou-se que a CPAR, de forma acertada, não utilizou como parâmetro para a aplicação da pena a alíquota de 11,5%, inicialmente calculada para a aplicação da multa. Na dosimetria foi considerado o valor final da multa (no caso, a vantagem auferida) em relação ao faturamento bruto, já que a multa foi definida com base nos limites legais (art. 25 do Decreto nº 11.129/2022), e não nos fatores agravantes/atenuantes, conduta esta em consonância com o disposto no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU:

Ocorre que, em qualquer situação, é importante que as sanções impostas pela Lei Anticorrupção guardem uma proporcionalidade entre si, já que se submetem aos mesmos parâmetros, constantes do art. 7º da LAC. Sendo a multa pecuniária estabelecida em patamares distantes dos valores relativos à soma das agravantes e diminuição das atenuantes, a sanção da publicação extraordinária deve manter base de referência correlata. Caso contrário, poderíamos ter multas que, comparadas com a dosimetria aplicada à publicação extraordinária, seriam muito mais gravosas ou muito mais brandas.

Desse modo, para que se guarde a relação de proporcionalidade entre ambas as sanções, entende-se como adequado que, sempre que a multa for estabelecida por força de seus limites mínimos e máximos, a dosimetria a ser aplicada à publicação extraordinária tenha como parâmetro final o valor de referência final da multa pecuniária.

5.133. Assim, foi definida a duração da publicação extraordinária pelo período de 135 dias, em vista da alíquota aplicada no caso ter sido superior a 17,5%.

5.134. Considerando a métrica aplicada entende-se como adequada a fixação do prazo elencado acima para as publicações extraordinárias, uma vez que está em conformidade com as diretrizes estabelecidas no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, o qual orienta a definição do período de duração das referidas publicações.

PENA DE IMPEDIMENTO PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A UNIÃO

5.135. Com base no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados, a Comissão fundamentou corretamente sua sugestão de declaração de impedimento para licitar pelo prazo de 5 (cinco) anos, conforme transcrição a seguir:

(...) 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 (grifo nosso).

5.136. Em vista da legislação prever até 5 anos de suspensão, sem prazo mínimo definido, a CPAR destacou os critérios que nortearam a definição do prazo proposto, destacando-se como agravantes relevantes:

- Envolvimento direto da alta direção da empresa Ativa System Brasil nos atos lesivos.
- Licitação de grande vulto, com **potencial prejuízo estimado em R\$ 86.037.000,00**, decorrente de sobrepreço na contratação de serviços de vigilância eletrônica para agências do INSS.
- Subcontratação irregular: a empresa contratada (Ativa System) repassou apenas R\$ 9.457.200,00 à Roma Soluções para executar serviços contratados por R\$ 40.257.000,00.
- Problemas na execução contratual, como invasões e depredações em imóveis do INSS, comprometendo a segurança de servidores e usuários.

5.137. Diante da gravidade dos fatos e da ausência de fatores atenuantes que reduzissem a responsabilidade, considera-se adequada a pena sugerida pela CPAR, referente à aplicação da pena máxima de 5 anos de impedimento para a empresa Ativa System licitar ou contratar com a União.

5.138. Como bem observado pela Comissão, a qual cita o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU e jurisprudência do TCU (Acórdão nº 2242/2013), os efeitos da sanção devem se restringir ao ente federativo que a aplica (neste caso, a União), não se estendendo automaticamente a Estados, DF ou Municípios.

5.139. De forma oportuna, a CPAR destacou que o descredenciamento no SICAF é consequência direta da suspensão, ou seja, uma consequência automática da sanção principal, não se caracterizando como uma sanção autônoma, conforme previsão expressa no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002:

"(...) ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e será descredenciado no SICAF (...)"

pelo prazo de até 5 (cinco) anos” (grifo nosso).

5.140. Nesse contexto, revela-se razoável a sugestão de aplicação da pena máxima de 5 anos de impedimento para a empresa Ativa System licitar ou contratar com a União.

DA PRESCRIÇÃO

Prescrição da Lei nº 12.846/2013

5.141. No tocante à aplicação da Lei nº 12.846/2013, a prescrição terá sua contagem iniciada a partir do conhecimento da infração pela Administração Pública (ou da sua cessação, no caso de infração permanente ou continuada), interrompendo-se a contagem apenas pela instauração do processo administrativo de responsabilização, conforme transcrição a seguir:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

5.142. Neste sentido, conforme análise contida na Nota Técnica nº 3891/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3109386), destacada a seguir, a prescrição ocorreria em 23/03/2028, no caso de não haver interrupção no período:

Verifica-se que, para fins de aplicação da Lei n. 12.846/2013, Art. 6, Inc. I, a contagem do prazo prescricional teve início em 23/03/2022, em decorrência da ciência dos fatos pela Corregedoria-Geral da União (CRG), por meio do DESPACHO GPDPB 3 (SEI 3050973 e 3050975), da Diretora de

Auditoria de Previdência e Benefícios, Eliane Viegas Mota.

5.3. Importa ainda acrescentar que, em caso de instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), os prazos prescricionais serão

interrompidos, a teor do parágrafo único do artigo 25 da Lei nº 12.846/13.

"Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração".

5.4. Desse modo, considerando o dia 23/03/2022 como marco inicial de contagem da prescrição, para fins de aplicação das sanções da Lei nº

12.846/2013, tem-se que a pretensão punitiva do Estado prescreverá em 23/03/2028, salvo a ocorrência de algum novo marco interruptivo..

5.143. Dessa forma, a instauração do presente PAR, ocorrida em 15/02/2024, deu-se dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.

5.144. Ademais, cabe destacar os novos prazos prescricionais decorrentes da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização. Com a instauração do PAR por meio da Portaria nº 481 da Secretaria de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União (SEI nº 3112921), ocorrida em 15/02/2024, a prescrição foi interrompida. Dessa forma, a nova data limite para a aplicação das sanções da LAC é 15/02/2029, em razão do que consta no parágrafo único do art. 25 da Lei nº 12.846/2023, acima reproduzido.

Prescrição da Lei nº 10.520/2002

5.145. Com relação à prescrição dos ilícitos abarcados pela Lei nº 10.520/2002, o prazo prescricional é fixado de acordo com o artigo 1º da Lei nº 9.783/1999, o qual estabelece que:

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

5.146. Nesse sentido, conforme análise contida na Nota Técnica nº 3891/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3109386) pode-se considerar que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional seja estabelecido conforme cada fato ilícito identificado:

a) Fato – 1 (Sobrepço): a data da apresentação da Proposta de Preços (04/06/2019) para participar do Pregão nº 01/2019 (SEI 3050028);

b) Fato – 2 (Subcontratação Irregular): a data do último ato identificado na ação de continuidade lesiva: Termo de Compromisso nº 027/2021

datado de 15/12/2021 (SEI 3050958), 1º Termo Aditivo ao Termo de Compromisso nº 027/2021, datado de 25/03/2022 (SEI 3050958) e a última NF-e nº 8884, de 29/12/2022, informada pela Secretaria de Fazenda Municipal na subcontratação irregular (SEI 3053312, fl. 340);

c) Fato – 3 (Fraude contratual): data final da não comprovação de prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva (período junho/2020 a fevereiro/2021) apurada no Relatório de Apuração nº 842205 (SEI 3050175) no valor de R\$ 1.424.800,00 (01/02/2021);

5.147. Dessa forma, considerando os aspectos acima citados, para fins de aplicação das sanções da Lei nº 10.520/2002 tem-se que as datas de prescrição para a pretensão punitiva do Estado encerram em 04/06/2024, 29/12/2027 e 01/02/2026 respectivamente. Assim, a instauração do presente PAR, ocorrida em 15/02/2024, deu-se dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.

5.148. Acrescenta-se, ainda que, com a instauração do PAR em 15/02/2024, a prescrição para os fatos ilícitos foi interrompida, em razão do contido no artigo 2º, inciso II, da Lei nº 9.783/1999:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

5.149. Assim, a nova data limite para a aplicação das sanções da Lei nº 10.520/2002 passou a ser 15/02/2029.

6. CONCLUSÃO

6.1. Diante dos elementos expostos, opina-se pela **regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)**.

6.2. O feito foi conduzido em estrita observância ao rito previsto na legislação aplicável e nos normativos infralegais pertinentes, respeitando integralmente os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Não se identificaram vícios ou incidentes processuais capazes de ensejar a nulidade dos atos praticados.

6.3. A empresa Ativa System foi devidamente notificada e teve diversas oportunidades para se manifestar, especialmente sobre as irregularidades apontadas no Termo de Indiciação. A Comissão Processante (CPAR) analisou a defesa inicial apresentada e atendeu às solicitações de produção de provas, incluindo a realização de oitivas de testemunhas.

6.4. As provas constantes dos autos — como o Termo de Referência, Proposta de Preços, Contrato nº 03/2020 e seus aditivos, Termo de Compromisso nº 027/2021 e respectivos aditivos, além das ordens de serviço executadas por ex-empregados da empresa ROMA SOLUÇÕES — são robustas e suficientes para caracterizar a prática de atos lesivos à administração pública, nos termos do art. 5º, incisos III e IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), bem como do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

6.5. Em razão da conduta inidônea verificada durante a execução contratual, a empresa Ativa System encontra-se sujeita à sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo máximo de 5 (cinco) anos, conforme previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

6.6. Diante do exposto, recomenda-se o acolhimento das conclusões e propostas constantes do Relatório Final da CPAR (SEI nº 3562664).

6.7. Ainda, propõe-se o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Secretaria para ciência e deliberação. Estando de acordo, recomenda-se também o envio à Consultoria Jurídica, para análise no âmbito de sua competência, conforme disposto no art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e no art. 24 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.

6.8. Por fim, nos termos do art. 55, inciso III, *in fine*, da Portaria Normativa CGU nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI nº 3859787 para apreciação.

6.9. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **KATIA ELIANE BARBOSA GENTIL**, **Auditora Federal de Finanças e Controle**, em 11/11/2025, às 12:24, 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 3859768 e o código CRC 71B15580