



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER Nº 00310/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.101135/2024-87

INTERESSADOS: ATIVA SYSTEM BRASIL SEGURANCA ELETRONICA E TELECOM LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR). LEIS Nº 12.846/2013 E 10.520/2002. RECOMENDAÇÃO DA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DE MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA E IMPEDIMENTO DE LICITAR OU CONTRATAR COM A UNIÃO.

1. O ente privado foi indiciado pela prática das condutas tipificadas no artigo 5º, incisos III e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.836/2013, além do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.
2. O processo teve trâmite regular sobre o aspecto formal, com absoluto respeito à ampla defesa e ao contraditório.
3. Pretensão punitiva do Estado que não foi fulminada pela prescrição.
4. Manifestação pelo prosseguimento do feito, com acatamento das conclusões alcançadas pela Comissão e aplicação das penalidades de multa (art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013), publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora (art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013) e impedimento de licitar ou contratar com a União, com consequente descredenciamento do SICAF (art. 7º da Lei nº 10.520/2002).

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), destinado à apuração da responsabilização administrativa do ente privado ATIVA SYSTEM BRASIL SEGURANCA ELETRONICA E TELECOM LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 06.206.305/0001-30, em relação ao Contrato nº 03/2020 (SEI nº 3109337), decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (Sistema de Registro de Preços), firmado com a Superintendência Regional do INSS no Nordeste (SR-IV) para a prestação de serviços de vigilância eletrônica em agências daquela autarquia federal naquela região.

2. Em síntese, imputam-se à indiciada as condutas de subcontratação irregular do objeto do Contrato nº 03/2020, apresentação da Proposta de Preços (SEI nº 3109339) acima do valor de mercado (sobreprego) para participação no certame licitatório e recebimento de valores sem a efetiva liquidação dos serviços contratados.

3. Consta da apuração que a pessoa jurídica investigada foi indiciada pela prática dos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos III e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.836/2013, bem ainda no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 (cf. Termo de Indiciação - SEI nº 3230612).

4. Devidamente intimado (SEI nº 3247887), o ente privado apresentou defesa escrita (SEI nº 3285642), por meio da qual alegou, em suma:

- a. Regularidade da prestação dos serviços;
- b. Inexistência de sobrepreço; e
- c. Inexistência de fraudes ou falsidades.

5. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) se manifestou, por meio de Ata de Deliberação (SEI nº 3308913), solicitando ao ente privado a apresentação do rol de testemunhas, concedendo, excepcionalmente, o prazo de 10 (dez) dias. A empresa foi intimada (SEI nº 3334189) e apresentou petição com as informações solicitadas (SEI nº 3341902).

6. Após oitiva das testemunhas André Nunes de Albuquerque Gobbi (SEI nº 3446201) e Allan Monteiro Bacurau (SEI nº 3446568), além do informante Celson Barros Miranda (SEI nº 3446848), a defesa enviou e-mail solicitando a desistência dos depoimentos remanescentes (SEI nº 3447544), o que foi deliberado e acolhido pela Comissão (SEI nº 3468779).

7. Encerrada a instrução probatória, o ente privado foi novamente intimado (SEI nº 3585853) para, querendo, apresentar alegações complementares no prazo de 10 (dez) dias. Assim, vieram as tempestivas Alegações Complementares (SEI nº 3600684), protocoladas em 22/4/2025.

8. Analisados detidamente os argumentos defensivos e o amplo conjunto probatório, a Comissão processante apresentou Relatório Final (SEI nº 3768086), concluindo pela responsabilização do ente privado pela prática das condutas pelas quais foi indiciada, razão porque recomendou a aplicação das penalidades de **multa no valor de R\$ 36.758.796,94** (trinta e seis milhões e setecentos e cinquenta e oito mil e setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos), **publicação extraordinária da decisão condenatória pelo prazo de 135 (cento e trinta e cinco) dias**, nos termos do artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013, além do **impedimento para licitar ou contratar com a União, pelo prazo de 5 (cinco) anos**, conforme artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

9. A pessoa jurídica investigada foi novamente intimada (SEI nº 3789905), apresentando Alegações Finais (SEI nº 3805322), por meio das quais requereu a procedência total de seus pedidos e seu arquivamento, reiterando integralmente os pleitos formulados na defesa preliminar, além de impugnação expressa à dosimetria e juntada de documentação complementar.

10. Após manifestação da Secretaria de Integridade Privada - SIPRI, por meio da Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768), que refutou os argumentos das Alegações Finais e ratificou a conclusão da CPAR pela responsabilização do ente privado, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica, junto à Controladoria-Geral da União para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

11. É o relato do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Competência

12. A competência da Controladoria-Geral da União (CGU) para instaurar e conduzir o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) encontra assento na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 9.681/2019 e na Instrução Normativa nº 13/2019, que conferem à CGU autoridade para instaurar procedimentos de responsabilização administrativa de entes privados, seja de ofício ou mediante representações e denúncias.

13. O Decreto nº 8.420/2015 e o Decreto nº 11.330/2023, por sua vez, reforçam essa competência, permitindo à CGU, inclusive, avocar processos para garantir sua regularidade e aplicar as penalidades cabíveis. Esses dispositivos não apenas permitem, mas exigem que a CGU atue de forma concorrente e, quando necessário, avoque processos para corrigir eventuais omissões ou irregularidades.

14. Ademais, a Lei nº 14.600/2023 destaca a CGU como o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, responsável pela defesa do patrimônio público e combate à corrupção. Esses dispositivos legais asseguram que a CGU tem plena autoridade para promover o presente PAR, garantindo que suas ações estejam alinhadas com os princípios de integridade, transparência e legalidade na administração pública federal.

2.2 Prescrição

15. Os fatos ora apurados foram praticados na vigência da Lei nº 12.846/2013 e da Lei nº 10.520/2002, de modo a ensejar a aplicação do artigo 25 da LAC e artigo 1º da Lei nº 9.873/99, os quais preveem, ambos, prazo prescricional de 5 (cinco) anos. O texto legal menciona, ainda, que o termo inicial do aludido prazo prescricional se dará da ciência do fato a ser apurado ou da sua cessação, no caso de infração permanente ou continuada, "*interrompendo-se com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração*".

16. No presente caso, quanto aos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção, consideramos que a ciência dos fatos pela Corregedoria-Geral da União se deu no dia 23 de março de 2022, por meio do DESPACHO GPDPB 3 (SEI nº 3050973 e 3050975 – Processo nº 00212100037/2022-65), da Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios.

17. Portanto, é possível afirmar que a instauração do PAR, por meio da Portaria SIPRI/CGU nº 481, de 15 de fevereiro de 2024, publicada no DOU nº 63, de 19 de fevereiro de 2024 (SEI nº 3154481), ocorreu nos limites do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, previsto pela Lei nº 12.846/2013.

18. No tocante ao ilícito previsto na Lei do Pregão, o prazo prescricional observa o disposto no artigo 1º da Lei nº 9.783/99, se iniciando no dia da prática do ato lesivo ou, nas hipóteses de ilícitos permanentes ou continuados, o dia de sua cessação. Assim, conforme disposto na Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768), o termo inicial da prescrição deve ser fixado conforme a natureza de cada ilícito apurado.

19. Para o sobrepreço investigado (Fato 1), considera-se a data de apresentação da proposta de preços no Pregão nº 01/2019, em 4 de junho de 2019. Quanto à subcontratação irregular (Fato 2), adota-se a data do último ato identificado na cadeia de execução, correspondente ao Termo de Compromisso nº 027/2021, de 15 de dezembro de 2021, ao seu 1º Termo Aditivo, de 25 de março de 2022, e à última nota fiscal emitida na subcontratação, datada de 29 de dezembro de 2022. Já no tocante à fraude contratual (Fato 3), toma-se como marco inicial o término do período em que não foi comprovada a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva (junho/2020 a fevereiro/2021), fixado em 1º de fevereiro de 2021, conforme o Relatório de Apuração nº 842205 (SEI nº 3050175).

20. Considerados esses marcos temporais, as datas de prescrição da pretensão punitiva, para fins de aplicação das sanções previstas na Lei nº 10.520/2002, encerram-se em 4/6/2024, 29/12/2027 e 1º/2/2026, respectivamente. Assim, a instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização, em 15 de fevereiro de 2024, ocorreu dentro do prazo legal para eventual aplicação das penalidades.

21. Importa destacar que, com a instauração do presente PAR, ambos os prazos foram interrompidos, unificando-se os termos finais para a aplicação das sanções da Lei nº 10.520/2002 e da Lei nº 12.846/2013 na data prevista de 15 de fevereiro de 2029.

22. Em razão do exposto, a pretensão punitiva estatal não se encontra fulminada pela prescrição.

2.3 Análise Formal do Processo de Apuração de Responsabilidade - Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011.

23. A Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011, define os parâmetros para as manifestações jurídicas dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU) no contexto de apoio ao julgamento de procedimentos disciplinares, e pode ser utilizada para nortear análises jurídicas de Processos de Apuração de Responsabilidade de pessoas jurídicas. De acordo com essa portaria, a análise jurídica deve garantir a observância dos seguintes aspectos principais:

Art. 1º manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:

*I - a observância do **contraditório e da ampla defesa**;*

*II - a **regularidade formal** do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:*

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;

d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

*III - a **adequada condução** do procedimento e a **suficiência das diligências**, com vistas à completa elucidação dos fatos;*

*IV - a plausibilidade das **conclusões da Comissão** quanto à:*

a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

24. Em relação ao **contraditório e à ampla defesa**, verifico que as garantias constitucionais foram devidamente respeitadas no curso do procedimento. De fato, a pessoa jurídica foi intimada (SEI nº 3247887), tendo comparecido aos autos por meio da apresentação de sua defesa. Desta forma, apresentou resposta e teve oportunizada a produção de provas. Ademais, as alegações defensivas foram amplamente consideradas e refutadas pela CPAR. Percebe-se, com isso, estrita observância ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

25. Quanto à **regularidade formal do procedimento**, constato que todos os atos praticados no trâmite processual observaram as normas vigentes. Nesse sentido, o Termo de Indiciação (SEI nº 3230612) descreveu detalhadamente os fatos imputados à pessoa jurídica, bem como as provas que os embasavam. Além disso, em seu Relatório Final (SEI nº 3768086), a CPAR analisou todas as questões, fáticas e jurídicas, suscitadas pela defesa. Conclui-se, assim, pela inexistência de vícios ou de nulidades.

26. Ainda dentro da análise de regularidade formal, o processo foi **conduzido pela autoridade competente**, conforme disposto na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 9.681/2019 e na Instrução Normativa nº 13/2019.

27. No que toca à **condução adequada e a suficiência das diligências**, vale ressaltar que a CPAR conduziu o procedimento de forma diligente, seguindo as orientações normativas aplicadas a espécie, bem como realizou diligências probatórias suficientes para subsidiar a conclusão apresentada no Relatório Final.

28. Por fim, esta manifestação se debruçará sobre as **Conclusões da Comissão** diante das provas produzidas e dos fundamentos apresentados pela defesa. Adiante-se, porém, que se mostram acertadas as recomendações da CPAR, pois fundamentadas no acervo probatório coligido aos autos e proporcionais às condutas praticadas.

2.4 Conclusões da Comissão e Entendimento da Conjur

29. Ultrapassados os aspectos referentes à regularidade formal do feito ou mesmo de matérias compreendidas como prejudiciais à análise da imputação investigada nestes autos, tendo em vista das considerações supracitadas, passemos ao entendimento desta Consultoria Jurídica sobre as teses defensivas e a plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão processante.

30. Em relação às imputações de sobrepreço, subcontratação irregular e recebimento de valores sem a efetiva contraprestação (artigo 5º, incisos III e IV, da Lei nº 12.846/2013 e art. 7º da Lei nº 10.520/2002), convém desde já salientar que o Termo de Indiciação (SEI nº 3230612) e o Relatório Final (SEI nº 3768086) ancoraram a conclusão pela condenação nos seguintes elementos de prova:

- Cópia dos autos nº 00212.100037/2022-65 (SEI nº 3109309 e 3109311);
- Cópia dos autos nº 35662.000624/2018-55 (SEI nº 3109331);
- Contrato de Prestação de Serviços nº 03/2020 (SEI nº 3109337);
- Termo Aditivo nº 1/2020 ao Contrato nº 03/2020 (SEI nº 3109338);
- Proposta de Preços Pregão 01/2019 - Proc. 35662.000624/2018-55 (SEI nº 3109339);
- Edital Pregão 01/2019 - Proc. 35662.000624/2018-55 (SEI nº 3109340);
- Anexo I - Termo de Referência (SEI nº 3109341);
- Ata de Registro de Preços - ARP 01/2019 (SEI nº 3109342);
- Relatório de Apuração AUDGER/INSS (SEI nº 3109346);
- Relatório de Avaliação CGU 842205 (SEI nº 3109347);
- Relatório Mensal de Manutenção - Ativa System (SEI nº 3109349);
- Mapa de Responsabilização do Contrato nº 03/2020 - Relatório Avaliação 842205 (SEI nº 3109350);
- Ordens de Serviço (SEI nº 3109352, 3109353 e 3109354);
- Ofício nº 167/2021 (SEI nº 3109355);
- Ofício nº 202/2021 (SEI nº 3109356);
- Despacho INSS-SR-IV-154/2022 - Irregularidades Contratuais (SEI nº 3109357);
- Termo de Ajuste de Conduta (SEI nº 3109365);
- Termo de Compromisso 027/2021 e respectivo aditivo (SEI nº 3109367);
- Extrato de ex-empregados da Roma Soluções (SEI nº 3109370);
- Consulta MEI ex-empregados da Roma Soluções (SEI nº 3109371);
- Relatório de Notas Fiscais Eletrônicas do Município de Paulista/PE (SEI nº 3109378);
- Extrato de empregados da Ativa System (SEI nº 3109379);
- Relatório de Notas Fiscais Eletrônicas da Secretaria de Finanças de Fortaleza - Of. 19021 (SEI nº 3109383);
- Ofício 78/2020 SR Nordeste (SEI nº 3285645);
- Balanço Patrimonial Ativa System (SEI nº 3285646, 3285647, 3285648, 3285649 e 3285650);
- *Compliance* Ativa System (SEI nº 3285651, 3285652, 3285653 e 3285654);
- Depoimento da testemunha André Nunes de Albuquerque Gobbi, CPF nº [REDACTED] (SEI nº 3446201);
- Depoimento da testemunha Allan Monteiro Bacurau, CPF nº [REDACTED] (SEI nº 3446568); e
- Depoimento do informante Celson Barros Miranda, CPF nº [REDACTED] (SEI nº 3446848).

31. Lado outro, a defesa buscou refutar as aludidas conclusões, a partir dos seguintes fundamentos, os quais passamos a analisar individualmente:

2.4.1. Do Sobrepreço

32. A defesa do ente privado alega, em síntese, a inexistência de qualquer elevação indevida dos valores contratados, afirmando que o Termo de Indiciação (SEI nº 3230612) teria produzido narrativa desacompanhada de prova e fundada em premissas fáticas equivocadas quanto ao objeto e à execução do Contrato nº 03/2020 (SEI nº 3109337). Argumenta que o certame foi amplamente competitivo, inclusive com lances superiores ofertados pelos demais licitantes, e que a subcontratação da empresa ROMA SEGURANÇA ocorreu apenas para atividades auxiliares, em poucas unidades, não representando transferência integral de responsabilidades nem justificando a conclusão de que a contratada teria majorado preços para criar margem artificial. Aduz, ainda, que foram adquiridos equipamentos diretamente pela ATIVA SYSTEM, que arcou com investimentos técnicos, logísticos e operacionais substanciais, além de sustentar que os valores contratados estavam defasados em relação aos preços de mercado e situados abaixo do valor estimado pela Administração Pública. À vista disso, alega inexistirem elementos que sustentem a imputação de sobrepreço ou dano ao erário.

33. Destaca-se trecho do Termo de Indiciação (SEI nº 3230612) sobre o presente tópico de discussão:

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

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

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

[...]

87. Para avaliação do preço contratado no âmbito do Pregão Eletrônico nº 01/2019, a SFC comparou o preço de cada item com o respectivo preço aceitável. Como preço aceitável foi considerado pela equipe de auditoria “a

média saneada dos preços praticados nas contratações obtidas por meio do Painei de Preços do Ministério da Economia (Comprasnet) e, complementarmente, na Bolsa Eletrônica de Compras e Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – CADTERC do Governo do Estado de São Paulo”, contemplando preços praticados pelos órgãos e entidades da administração pública.

88. De acordo com a análise da SFC:

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

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

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

[...]

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

34. Encerrada a instrução, a Comissão processante enfrentou pontualmente os argumentos defensivos suscitados, por ocasião do Relatório Final (SEI nº 3768086, itens 76 a 99), concluindo pelo seguinte:

92. No que diz respeito ao argumento de que não teria havido sobrepreço e danos ao erário, não obstante as considerações apresentadas pela defendente, impende destacar que, embora não seja requisito para responsabilização da pessoa jurídica no caso sob apuração, a atuação da Ativa System Brasil trouxe prejuízo ao erário, resultante do sobrepreço e consequente superfaturamento na execução contratual, conforme relatado a seguir, e no item “V.1.3 - Pena de impedimento para licitar ou contratar com a União”, do presente relatório final.

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

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

[...]

Assim, uma vez constatada a situação de sobrepreço, seu valor reverberará para além dos 213 kits firmados por meio do Termo de Compromisso n.º 027/2021, posto que o valor dos itens contidos na Proposta de Preços do Pregão Eletrônico n.º 01/2019 [2965047](#) se encontra fora dos parâmetros aceitáveis do respectivo preço de mercado, conforme se constata pela contratação realizada entre as empresas Ativa System Brasil Serviços de Monitoramento Ltda. e Roma Soluções de Segurança Eletrônica Ltda. Dessa forma, apresenta-se nova estimativa de prejuízo ao erário público, considerando, agora, a integralidade dos itens contratados (595 kits), conforme parágrafo segundo da cláusula primeira do Contrato n.º 03/2020:

[...]

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

35. A CGIST também se manifestou sobre o tema, referendando as conclusões da CPAR, conforme consta da Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº [3859768](#), itens 5.59 a 5.76). Veja-se:

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 Painei 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.

36. Com efeito, os entendimentos expostos pela Comissão processante e pela área técnica representam a melhor interpretação da norma de regência à luz do presente caderno probatório. Ao utilizar o Pregão, a Administração Pública busca a proposta mais vantajosa ao interesse público. Focando nos princípios da eficiência e economicidade, busca-se obter o menor preço para garantir à população a contratação de bens e serviços com a qualidade desejada, justamente para evitar contratações com sobrepreço, conforme disposição legal. Veja-se:

Lei nº 13.303/16, Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

§ 1º Para os fins do disposto no *caput*, considera-se que há:

I - sobrepreço quando os preços orçados para a licitação ou os preços contratados são expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado, podendo referir-se ao valor unitário de um item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, ou ao valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por preço global ou por empreitada;

37. Neste sentido, observa-se que eventual conluio entre a pessoa jurídica e agentes públicos corruptos ou demais licitantes é prescindível para configurar a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica contratada, conforme precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU). Veja-se:

"As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado."

([Acórdão 1427/2021-TCU-Plenário](#), rel. Ministro Bruno Dantas, e [Acórdão 7074/2020-TCU-Primeira Câmara](#), 27/2018-Plenário e 2262/2015-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

"As empresas que contratam com a Administração devem ofertar preços compatíveis com os de mercado, sob pena de serem responsabilizadas por eventual sobrepreço constatado no contrato, uma vez que o regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas, com a consequente obrigação de seguir os preços praticados no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados."

([Acórdão 992/2022-TCU-Plenário](#), rel. Min. Benjamin Zymler)

38. A estimativa de preços, feita na fase interna do pregão, não estabeleceu limite máximo aos valores de determinado objeto contratual, visando apenas aproximar os valores propostos pela Administração à realidade do mercado, prestigiando princípios constitucionais como a livre iniciativa, livre concorrência e a propriedade privada (CF, Art. 170), e garantindo ao fornecedor a liberdade de estabelecer subjetivamente o preço que entenda mais adequado para seus produtos ou serviços, respeitadas as condições competitivas que assegurem a vantajosidade da contratação.

39. O sobrepreço, portanto, se caracteriza pelo valor desarrazoadamente mais alto do que o normal, imputando-se a ilicitude em razão de sua antieconomicidade à Administração Pública. A empresa que almeja contratar com o Estado tem o

dever de priorizar a ética e a idoneidade em seus processos, e, sendo detentora de conhecimento técnico sobre o objeto contratual, lhe caberia impugnar, via recurso administrativo, os valores acima da média de mercado, e não se aproveitar da alta estimativa para elevar injustificadamente sua pretensão de lucros, observando as orientações da OCDE^[1]. As empresas possuem função social, devendo se atentar ao benefício que seus serviços gerarão à sociedade, especialmente na relação público-privada.

40. Na hipótese dos autos, observa-se que a estimativa de valores é incompatível com a média de mercado. A empresa, ao invés de se insurgir contra a alta estimativa, aumentou sua proposta para, conforme se descobriu posteriormente, subcontratar irregularmente os serviços a preço significativamente inferior e se apropriar indevidamente da diferença entre os valores pagos pela Administração e aqueles repassados à real prestadora dos serviços.

41. O sobrepreço foi apurado a partir de parâmetros objetivos e conforme a norma regente. Observe-se, ainda, que o caso dos autos revela prejuízo concreto aos cofres públicos, haja vista o resultado pretendido ter se materializado na execução contratual, evidenciando o superfaturamento praticado pela pessoa jurídica investigada, cujos valores repassados à subcontratada são 76,51% menores do que os valores previstos no Contrato nº 03/2020 (SEI nº 3109337), efetivamente pagos pela Administração Pública à ATIVA SYSTEM BRASIL, ora acusada.

42. Conforme planilha de cálculo da vantagem auferida (SEI nº 3778210), após as devidas atualizações, referido percentual se traduz no montante de R\$ 36.758.796,94 (trinta e seis milhões e setecentos e cinquenta e oito mil e setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos) e foi corretamente indicado pela CPAR como critério de definição do sobrepreço visto que é o mais adequado ao caso concreto e se orienta por precedente do TCU:

Acórdão 5472/2022-TCU - Segunda Câmara [Enunciado]

A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a Administração Pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é irregularidade ensejadora de débito, o qual corresponde à **diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral**. (grifos nossos)

43. Portanto, adequada a indicação do referido valor, pela Comissão processante, como vantagem auferida com o sobrepreço e consequente superfaturamento, o qual representa quantia significativa, quando analisado o contexto global da contratação.

44. Ainda que se admitisse, em caráter meramente argumentativo, a possibilidade de subcontratação no caso concreto, os valores retidos pela ATIVA SYSTEM revelam-se incompatíveis com os princípios da economicidade e da vantajosidade administrativa, evidenciando prejuízo ao erário. Com efeito, a significativa diferença entre os valores pagos pela Administração e aqueles repassados à subcontratada demonstra que a contratada auferiu vantagem indevida, seja pela entrega de serviço de qualidade inferior à contratada, seja pela manutenção de valores contratuais superiores ao necessário à execução do objeto. Em ambos os cenários, resta configurado o superfaturamento decorrente de sobrepreço, com dano concreto aos cofres públicos.

45. Diante desse contexto, ratifico o exposto nos itens 87 e 88 do Relatório Final da CPAR (SEI nº 3768086), haja vista restar inequívoca a responsabilidade administrativa da ATIVA SYSTEM BRASIL pela prática dos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos III e IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013. Ademais, as condutas apuradas também se subsumem ao disposto no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, caracterizando comportamento inidôneo apto a ensejar a aplicação da penalidade de impedimento de licitar ou contratar com a União, sanção que se mostra adequada e proporcional, à luz do regime jurídico específico aplicável à hipótese.

46. Ante o exposto, e diante de um cenário processual em que a Comissão e a área técnica expuseram de forma extremamente didática as provas que fundamentaram a conclusão da CPAR no Relatório Final (SEI nº 3768086), é o presente parecer pela recomendação de aplicação das sanções administrativas cabíveis à pessoa jurídica ATIVA SYSTEM BRASIL SEGURANCA ELETRONICA E TELECOM LTDA pela prática de sobrepreço e consequente superfaturamento 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).

2.4.2. Da Subcontratação Irregular

47. Quanto à imputação de subcontratação ilícita, a defesa sustenta que não houve fraude, omissão ou dissimulação, afirmando que a Administração tinha pleno conhecimento e anuência sobre o procedimento adotado, o qual teria sido necessário diante da dispersão geográfica das unidades atendidas e da complexidade operacional do Contrato nº 03/2020. Argumenta que a subcontratação foi parcial, limitada a tarefas auxiliares, admitida pela legislação aplicável e compatível com precedentes do TCU, inexistindo vedação editalícia ou contratual. Alega, ainda, que a ATIVA SYSTEM permaneceu responsável pela gestão técnica e administrativa, não havendo transferência integral de responsabilidades à empresa subcontratada, tampouco qualquer indício de conluio ou artifício fraudulento. Sustenta que as notas fiscais emitidas pela ROMA SEGURANÇA comprovam, de forma regular, a execução dos serviços auxiliares e reforçam a transparência do procedimento, de modo que não subsistem elementos capazes de caracterizar irregularidade ou prática lesiva à Administração.

48. A Comissão processante se manifestou quanto ao presente tópico, trazendo informações relevantes, conforme consta do Termo de Indiciação (SEI nº 3230612). Veja-se:

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

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

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

24. Nesse contexto, convém avaliar o conteúdo da documentação que deu suporte à contratação da Ativa System Brasil com vistas a identificar se era permitida a realização de subcontratação do objeto do pregão eletrônico n° 01/2019.

49. No Relatório Final (SEI n° 3768086), a CPAR enfrentou os argumentos trazidos pela combativa defesa e apresentou suas conclusões, mantendo-se a compreensão pela irregularidade da subcontratação, fundamentada no seguinte:

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

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

50. Ademais, tanto o edital quanto o respectivo contrato não estabeleceram expressamente vedação à subcontratação, logo, haveria, conforme entendimento da Corte de Contas c/c art. 78, VI, da Lei n° 8.666/93, possibilidade de seu uso, a princípio, ao longo da vigência contratual.

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

52. Entretanto, na contratação ora sob análise, cujos autos encontram-se apensados a este PAR (SEI [3109331](#)), relativamente quanto à documentação disponibilizada à CGU, não foi possível localizar instrumento de formalização, pela contratante, a respeito de inclusão de cláusula de subcontratação ao contrato n° 03/2020, mediante aditamento, estando também ausentes:

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

53. Nessa toada, a jurisprudência do TCU reforça a necessidade de autorização formal da administração pública para que a subcontratação seja lícita (Acórdão TCU n° 2644/2009 – Plenário, Acórdão TCU n° 3.378/2012 – Plenário e Acórdão TCU n° 5472/2022 - Segunda Câmara). A mera expedição de um ofício pelo contratado, informando sobre a subcontratação, não substitui a necessária autorização expressa da autoridade competente.

54. O TCU, por meio de seus acórdãos, tem reiterado que a subcontratação irregular, sem a devida autorização, em desacordo com o art. 72 da Lei n° 8.666/1993, afronta o princípio da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório, além de constituir grave violação contratual (Acórdão n° 1.151/2011 – Segunda Câmara e Acórdão n° 2.873/2018 – Plenário). **O Tribunal entende que a autorização deve ser clara, inequívoca e formalmente documentada, não bastando o simples conhecimento ou silêncio da administração. A fiscalização e a aprovação prévia são essenciais para garantir que a empresa subcontratada também tenha as qualificações técnicas e econômicas necessárias para a execução do contrato.** O descumprimento dessa exigência pode levar à rescisão contratual, aplicação de sanções administrativas e, até mesmo, à declaração de inidoneidade do contratado.

55. Convém assinalar que a subcontratação irregular acarreta responsabilidade para a empresa contratada. Além disso, os fiscais do contrato possuem o dever de informar à autoridade competente sobre a subcontratação irregular, conforme o Art. 67 da Lei n° 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 n° 2644/2009 – Plenário. Isso demonstra que o controle administrativo não se limita às regras formais, mas

também à fiscalização ativa. A mera notificação enviada pelo contratado, se não for seguida de uma resposta formal (autorização ou rejeição) e ação adequada por parte do fiscal, implica a responsabilidade de ambas as partes na irregularidade.

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

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

50. A Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768) analisou todo o procedimento e, ao fim, endossou o entendimento da Comissão. Veja-se:

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.

[...]

5.54. 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).

51. Identifico que o processo tramitou regularmente, sendo plenamente garantida a participação da defesa em todas as etapas, inclusive manifestações do advogado constituído que, durante a oitiva das testemunhas e do informante, teceu diversas considerações de mérito sem qualquer impedimento pelos membros da Comissão, ainda que aquele não fosse o momento oportuno. Tal fato demonstra absoluta deferência da CPAR ao contraditório efetivo e à ampla defesa.

52. No que se refere à subcontratação, a regra é a inadmissibilidade, sendo cabível, excepcionalmente, nos casos em que seja demonstrada a inviabilidade da execução integral do objeto licitado unicamente pela contratada, hipótese na qual a lei estipula a necessidade de previsão editalícia ou contratual, desde que previamente justificado e observado o princípio da vantajosidade, sempre em atendimento ao interesse público. Neste sentido:

Acórdão 1151/2011-TCU - Segunda Câmara

[Sumário] 1. A subcontratação é regra de exceção, somente admitida quando não se mostrar viável sob a ótica técnica e/ou econômica a execução integral do objeto por parte da contratada, e desde que mediante autorização formal do ente contratante. 2. A subcontratação do objeto em sua inteireza não encontra amparo nas normas que disciplinam os contratos administrativos.

53. A divergência jurisprudencial se relaciona com a necessidade de previsão editalícia ou sua possibilidade quando não houver vedação expressa. Porém, mesmo no cenário menos restritivo, havendo possibilidade de autorização expressa para a subcontratação inclusive na vigência do contrato, exige-se observância a um **rito formal**, onde sejam estabelecidas as diretrizes sob quais se operará a subcontratação, garantindo à Administração Pública, na condição de contratante, o controle da legalidade e manutenção da isonomia na relação público-privada. Na hipótese vertente, não há sequer parecer jurídico prévio à

subcontratação.

54. Nesse contexto, conclui-se que a simples aposição de rubrica por agente público, em campo denominado “*ciente e aprovado*”, não supre a formalidade exigida para autorizar, de modo excepcional, a subcontratação. Concorde-se, portanto, com as conclusões da Comissão e da área técnica. Era dever da empresa aguardar diretrizes claras da Administração sobre a matéria, sobretudo diante das particularidades que envolvem contratações públicas, as quais se submetem, indistintamente, ao princípio da impessoalidade.

55. Também não prospera a alegação de que a empresa apenas teria atuado em razão de suposta inércia administrativa, assumindo a gestão do contrato. Caso entendesse haver prejuízo, deveria ter recorrido aos meios administrativos ou judiciais adequados. Ao agir por iniciativa própria, assumiu os riscos decorrentes de sua conduta, não cabendo alegar desconhecimento da norma (Art. 3º da LINDB). A vedação possui, ainda, fundamento principiológico: decorre da supremacia do interesse público, que atribui exclusivamente à Administração, e não ao contratado, a prerrogativa de promover alterações unilaterais.

56. Por isso, mostra-se indispensável a definição prévia das condições de eventual subcontratação, indicando-se com clareza quais parcelas do objeto poderão ser repassadas e quais requisitos deverão ser atendidos pelo futuro subcontratado. Nesses limites, a subcontratação se realiza sob controle da Administração, e não por escolha livre do particular.

57. Nas hipóteses em que a subcontratação é admitida, compete à Administração verificar se o subcontratado atende aos requisitos de qualificação técnica necessários à execução contratual. Para tanto, cabe ao contratado apresentar a documentação pertinente, que deve ser analisada e juntada aos autos. No caso concreto, não se identificou qualquer comprovação nesse sentido, evidenciando a irregularidade da subcontratação realizada.

58. Nesse contexto, destacam-se precedentes do TCU que se vinculam diretamente com o tema em análise:

Acórdão 799/2019- TCU - Plenário

[Enunciado] A subcontratação em patamar superior ao permitido contratualmente, à revelia do contratante e **por preços significativamente inferiores aos fixados no instrumento pactuado com a Administração Pública**, desnatura as condições estabelecidas no procedimento licitatório, caracterizando fraude à licitação. (grifos nossos)

Acórdão 14193/2018-TCU - Primeira Câmara [Enunciado]

A subcontratação do objeto é admitida apenas parcialmente, desde que motivada sob a ótica do interesse público e **com os seus limites devidamente fixados pelo contratante**, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou administração de contrato. (grifos nossos)

59. Assim, refuta-se a pertinência do documento juntado pela defesa do ente privado, Ofício nº 078/2020 (SEI nº [3285645](#)), porque não tem o condão de afastar a responsabilização da ATIVA SYSTEM BRASIL pela subcontratação irregular, conforme tratado no item 47 do Relatório Final da CPAR (SEI nº 3768086), tendo em vista que **não se trata de autorização formal** que delimite e diretrizes da subcontratação, não satisfazendo a exigência legal ou jurisprudencial.

60. A Comissão processante concluiu que a ATIVA SYSTEM não obteve autorização formal para subcontratar, havendo, no máximo, manifestação meramente expressa, mas sem chancela da autoridade competente. Tal compreensão mostra-se a mais adequada ao caso concreto, pois a ausência de autorização formal afronta a exigência firmada pela jurisprudência, conforme se verifica a seguir:

Acórdão 6189/2019-TCU - Segunda Câmara [Enunciado]

É vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte do contratado e **desde que tenha havido autorização formal do contratante**. (grifos nossos)

61. Cumpre, neste ponto, distinguir autorização expressa de autorização formal. A autorização expressa refere-se à mera manifestação de ciência ou concordância verbal, ao passo que a autorização formal exige ato administrativo regularmente constituído, emanado de autoridade competente, devidamente motivado, precedido da análise técnica e jurídica pertinente e formalizado nos autos do processo administrativo correspondente. **Apenas esta última possui aptidão para legitimar, em caráter excepcional, a subcontratação no âmbito dos contratos administrativos.**

62. Ressalte-se, ainda, que não compete à empresa contratada definir unilateralmente os contornos da subcontratação, tampouco implementar tal medida por sua própria conveniência operacional ou econômica. A definição acerca da possibilidade, extensão e limites da subcontratação é prerrogativa exclusiva da Administração Pública, a ser exercida segundo parâmetros normativos previamente estabelecidos e mediante rito específico, especialmente quando a autorização se dá de forma superveniente. Tal procedimento visa assegurar a estrita observância dos pressupostos de validade do ato administrativo, bem como a fiel observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, economicidade e supremacia do interesse público que regem as contratações públicas.

63. Conforme se extrai dos autos, a pessoa jurídica processada buscou dissimular a execução do objeto licitado, determinando à subcontratada que seus funcionários se vestissem e se apresentassem como integrantes diretos da pessoa jurídica investigada. Ademais, constam cláusulas impedindo a participação da subcontratada em certames públicos de clientes

da ATIVA SYSTEM. Em todo o contrato, nota-se evidente tentativa de ocultar da Administração Pública a efetiva prestação do serviço por terceiro que não integra a relação público-privada em análise. Se não fosse esta a intenção do ente privado acusado, atendendo ao dever de diligência e visando demonstrar a transparência e moralidade do ato, a empresa teria solicitado assinatura da autoridade competente no Termo de Compromisso nº 027/2021 (SEI nº 3109367), para que estivesse ciente de todos os termos e condições pactuados com a subcontratada.

64. Desse modo, a inexistência de autorização formal, nos moldes exigidos pela legislação de regência e pela jurisprudência, afasta qualquer pretensão de regularidade da subcontratação realizada, não sendo suficiente a mera ciência, tolerância ou anuência informal de servidores públicos. Resta, portanto, corretamente caracterizada a subcontratação irregular no caso concreto, reforçando a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica investigada pelas condutas apuradas nos autos.

65. Ante o exposto, acolho as conclusões da CPAR e da área técnica, recomendando a plena responsabilização do ente privado pela subcontratação irregular, diante de sua clara demonstração a partir das provas que instruem os autos, afastando-se as teses defensivas, tendo em vista que não foram capazes de comprovar fato impeditivo, modificativo ou extintivo que afaste sua responsabilidade. Corroboro, ainda, as sanções sugeridas, por serem razoáveis e proporcionais ao caso ora analisado.

2.4.3. Da Fraude na Execução do Contrato nº 03/2020

66. A defesa sustenta, em síntese, que não havia, no Termo de Referência do certame (SEI nº 3109341), modelo padronizado de relatório a ser adotado, razão pela qual os documentos apresentados foram elaborados pela própria ATIVA SYSTEM, com inclusão de informações suficientes para permitir à Administração pleno conhecimento da forma de execução dos serviços. Argumenta, ainda, que o Termo de Ajuste de Conduta (SEI nº 3109365) mencionado no Termo de Indiciação (SEI nº 3230612) encontra-se suspenso por decisão do próprio INSS, alegando que teria sido firmado de forma coercitiva, não guardando relação com as irregularidades ora apuradas. Afirma, ademais, que inexistiu orientação formal ou modelo fornecido pela fiscalização contratual, destacando que os relatórios por ela elaborados foram submetidos à análise da gestão e aprovados sem ressalvas, em contexto de ausência de padronização por parte dos fiscais e de falhas administrativas atribuídas ao INSS, inclusive quanto à designação tardia de fiscalização e à suspensão unilateral de pagamentos, fatores que, segundo a defesa, agravaram a situação financeira da empresa.

67. No Termo de Indiciação (SEI nº 3230612), entendeu-se configurada fraude na execução do Contrato nº 03/2020 (SEI nº 3109337), consistente na inexecução parcial dos serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de vigilância eletrônica, com consequente recebimento indevido de valores pela ATIVA SYSTEM. A conclusão baseou-se nas auditorias realizadas no Relatório de Avaliação CGU nº 842205 (SEI nº 3109347), que identificaram pagamentos efetuados sem a devida comprovação de execução, em afronta ao artigo 63 da Lei nº 4.320/1964. O Termo de Referência (SEI nº 3109341) previa a apresentação de relatórios detalhados, inclusive mensais, contendo informações técnicas indispensáveis à fiscalização. Entretanto, entre junho de 2020 e fevereiro de 2021, a empresa deixou de apresentar as ordens de serviço correspondentes, limitando-se ao envio de relatórios sintéticos, em formato diverso do exigido e sem elementos mínimos, como identificação do técnico, data, horário, descrição dos serviços e ateste do INSS.

68. Constatou-se, ainda, o pagamento de R\$ 1.424.800,00 a título de manutenção preventiva e corretiva sem a devida liquidação da despesa, diante da inexistência de termos de recebimento e documentação idônea, bem como pagamento indevido adicional de R\$ 243.669,34, relativo ao mês de instalação dos equipamentos, quando seria devido apenas o valor proporcional ao período de efetiva disponibilização do serviço, no período de julho a outubro de 2020. Apesar das solicitações formais realizadas no âmbito da Solicitação de Auditoria nº 01/2021, a documentação posteriormente encaminhada permaneceu insuficiente, não sanando as irregularidades. Nesse contexto, o Termo de Indiciação (SEI nº 3230612) afastou a alegação de mero atraso e concluiu pela inexecução dos serviços nos períodos analisados, evidenciando tentativa de induzir a Administração e os órgãos de controle em erro, com caracterização de fraude contratual e recebimento indevido de recursos públicos.

69. A Comissão processante também registrou, no Termo de Indiciação (SEI nº 3230612), que os Relatórios Técnicos de Fiscalização do Sistema de Vigilância Eletrônica do INSS, ratificados pelo DESPACHO DECISÓRIO SR-IV/INSS Nº 154, DE 29 DE MARÇO DE 2022 (SEI nº 3109357), apontaram diversas irregularidades na execução do Contrato nº 03/2020 (SEI nº 3109337), revelando inexecução parcial e justificando a aplicação de glosas nos pagamentos. As retenções decorreram de serviços não executados ou executados em desconformidade com o Termo de Referência (SEI nº 3109341), funcionando como mecanismo de recomposição do erário, e não como sanção, diante do inadimplemento contratual. Em razão dessas glosas, a ATIVA SYSTEM BRASIL requereu o parcelamento dos valores apurados, o que demandaria ajustes financeiros no contrato.

70. Com a contestação apresentada pela empresa, os valores passaram a ser considerados controvertidos, atraindo o entendimento jurídico fixado pela Procuradoria Federal junto ao INSS. Conforme o Despacho nº 00036/2022/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 3109358) e a Nota Jurídica nº 00013/2021 (SEI nº 3109360), recomendou-se que a efetivação das glosas ocorresse, como regra, apenas após o trânsito em julgado administrativo, ressalvada a retenção de valores incontroversos e observada a existência de lastro contratual e garantias válidas. Em cumprimento a tais orientações, a Administração indeferiu o parcelamento e suspendeu a glosa até o término da fase recursal, registrando-se que a postergação não afasta o reconhecimento de inexecução contratual nem o potencial prejuízo ao erário.

71. O Termo de Indiciação (SEI nº 3230612) registrou que, diante dos atrasos na execução do Contrato nº 03/2020, firmou-se Termo de Ajuste de Conduta – TAC (SEI nº 3109365), em 2/12/2021, com o único propósito de conceder prazo adicional para conclusão da instalação dos equipamentos pendentes. No instrumento, a ATIVA SYSTEM reconheceu a não execução integral do objeto e comprometeu-se a concluir os kits remanescentes em 120 dias, com comprovação por ordens de

serviço. Paralelamente, apurou-se o recebimento indevido de R\$ 1.082.790,00 referentes a serviços não executados em determinadas gerências, valores passíveis de glosa, cuja efetivação foi postergada até o trânsito em julgado administrativo.

72. Considerando a controvérsia sobre a extensão dos serviços efetivamente prestados, a Administração, com base em pareceres técnicos e jurídicos (SEI nº 3109361 e nº 3109358), suspendeu preventivamente o prazo do TAC por decisão do Presidente do INSS (SEI nº 3109363), mantendo as apurações e o devido processo legal. Ressaltou-se que o TAC limitou-se à inexecução relativa à instalação dos equipamentos, não abrangendo a subcontratação irregular nem o sobrepreço identificado, razão pela qual não afastou a responsabilidade administrativa da empresa. Nesse contexto, concluiu-se que a ATIVA SYSTEM BRASIL fraudou a execução contratual ao deixar de comprovar a prestação dos serviços e receber valores indevidos, configurando a prática dos atos lesivos previstos no art. 5º, IV, “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

73. No Relatório Final (SEI nº 3768086), a CPAR confirmou, de forma expressa, as conclusões já registradas no item II.2.c do Termo de Indiciação (SEI nº 3230612), entendendo que o conjunto probatório produzido em instrução apenas reforçou os fundamentos antes expostos. Assentou-se que o TAC (SEI nº 3109365), posteriormente suspenso, limitou-se à questão da inexecução contratual relativa à instalação dos equipamentos, não alcançando as demais irregularidades apuradas, como fraude na execução de serviços de manutenção e sobrepreço na contratação, razão pela qual não houve alteração das premissas fáticas e jurídicas anteriormente fixadas.

74. Nesse sentido, a CPAR registrou que as auditorias realizadas pela SFC/CGU, especialmente no âmbito do Relatório de Avaliação nº 842205 (SEI nº 3109347), identificaram indícios consistentes de fraude na execução contratual e de potencial sobrepreço, com destaque para pagamentos no montante de R\$ 1.424.800,00 por serviços de manutenção preventiva e corretiva sem a devida comprovação da efetiva prestação, pagamento indevido adicional de R\$ 243.669,34 decorrente de falhas na fiscalização contratual e a existência, já na fase licitatória, de cláusulas e exigências com potencial de restringir o caráter competitivo do certame, como a ausência de justificativa adequada para o não parcelamento do objeto, a vedação injustificada à participação de consórcios e a exigência indevida de documentos acessórios aos atestados de capacidade técnica.

75. A CPAR também incorporou às suas conclusões os achados da Auditoria-Geral do INSS (AUDGER) (SEI nº 3109346), que apontaram falhas estruturais desde a fase de planejamento do Pregão nº 01/2019 até a execução do Contrato nº 03/2020 (SEI nº 3109337). Entre as irregularidades destacadas, figuram a definição inadequada das quantidades de equipamentos contratados, a ausência de avaliação consistente de soluções alternativas à locação, pesquisas de preços em desacordo com a legislação, restrições indevidas à competitividade, falhas na fiscalização e no acompanhamento contratual, além do descumprimento reiterado dos prazos de instalação dos equipamentos. Tais falhas resultaram em contratação menos vantajosa à Administração e em concentração excessiva da execução contratual em uma única empresa.

76. O Relatório Final (SEI nº 3768086) ressaltou, ainda, que, mesmo após mais de um ano da assinatura do contrato, a instalação dos equipamentos havia sido concluída em apenas cerca de 40% das unidades, havendo registros de instalações incompletas, inoperantes ou incompatíveis com o Termo de Referência (SEI nº 3109341), bem como ocorrências de invasão e depredação de imóveis do INSS, evidenciando que o objeto contratual não atingiu sua finalidade essencial. Não obstante, verificou-se a anuência da Administração a sucessivas prorrogações de prazo e a realização de pagamentos sem a exigência mínima de comprovação da prestação dos serviços, ao menos até o início da implementação efetiva das rotinas de fiscalização.

77. Diante desse cenário, a CPAR concluiu que as falhas identificadas na fase de planejamento da licitação repercutiram diretamente na execução contratual, favorecendo a empresa vencedora e resultando em prejuízos significativos ao erário, inclusive com diferença estimada superior a R\$ 22 milhões apenas na parcela de disponibilização dos equipamentos, quando comparada à alternativa de aquisição. Com base nesse conjunto probatório, a Comissão refutou expressamente as alegações defensivas, assentando que o TAC não afastou nem saneou as irregularidades apuradas, tampouco elidiu a responsabilidade do ente privado pelas condutas ilícitas identificadas.

78. Nesse contexto, corroboro e ratifico integralmente as conclusões alcançadas pela Comissão processante, haja vista estarem amparadas em robusto conjunto probatório e em análise técnica coerente, evidenciando que as irregularidades identificadas não se limitaram a falhas formais, mas revelaram condutas concretas que comprometeram a regularidade da execução contratual e a adequada aplicação dos recursos públicos. Por outro lado, não há como acolher a tese defensiva de ausência das diretrizes contratuais para comprovação do serviço supostamente realizado quando constata-se que não houve tal omissão e, ainda que houvesse, a lei prevê expressamente os requisitos mínimos para liquidação da despesa no artigo 63 da Lei nº 4.320/1964, os quais não foram atendidos no caso sob exame.

79. A regularidade do pagamento de despesas públicas está condicionada à comprovação inequívoca da efetiva execução do objeto contratado, em observância aos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência e da transparência, que regem a atuação da Administração Pública. Nesse sentido, não basta a mera indicação de prestação do serviço, sendo indispensável a demonstração objetiva e formal de que a obrigação contratual foi integralmente cumprida.

80. Conforme dispõe o artigo supracitado, a liquidação da despesa somente pode ocorrer após a verificação do direito adquirido pelo credor, mediante a comprovação do fornecimento do bem ou da prestação do serviço, nos termos ajustados. Tal exigência visa assegurar que os pagamentos realizados correspondam, de fato, a serviços efetivamente prestados, resguardando o erário e garantindo a transparência dos atos administrativos. Assim, a ausência de comprovação idônea da execução contratual impede o reconhecimento da regularidade do pagamento, sendo dever da Administração exigir documentação mínima que evidencie a correspondência entre o objeto contratado e a contraprestação financeira realizada.

81. No caso concreto, verifica-se a inexistência de comprovação adequada, nos moldes exigidos pela legislação e pelo contrato, do efetivo cumprimento integral dos serviços declarados como prestados. Os documentos constantes dos autos

não demonstram, de forma suficiente e tempestiva, que a execução ocorreu conforme os parâmetros técnicos estabelecidos no Termo de Referência (SEI nº 3109341) e nas cláusulas contratuais, inviabilizando a validação dos pagamentos efetuados.

82. Ademais, restou comprovado que, em diversos meses, os serviços de vigilância eletrônica foram instalados apenas no decorrer do período de referência, não desde o seu primeiro dia. Apesar disso, a empresa registrou e indicou a prestação como se o serviço houvesse sido executado integralmente durante todo o mês, o que resultou em pagamentos integrais por serviços prestados apenas de forma parcial. Tal prática revela clara desconformidade entre a execução material do contrato e as informações apresentadas para fins de faturamento, uma vez que o pagamento foi realizado como se houvesse plena disponibilidade e funcionamento dos equipamentos durante todo o período mensal, o que não se confirma à luz dos registros de instalação e fiscalização constantes nos autos.

83. Diante desse cenário, evidencia-se que o ente privado adotou conduta inidônea, ao apresentar informações que não refletiam a realidade da execução contratual, seja por ação direta, seja por omissão relevante quanto aos dados corretos. Tal comportamento demonstra a intenção de majorar indevidamente seus ganhos, em prejuízo da correta aplicação dos recursos públicos e da boa-fé que deve nortear as relações contratuais com a Administração.

84. Portanto, observo que não foram produzidas provas ou argumentos capazes de infirmar as conclusões da Comissão e não se verificou qualquer elemento que indicasse fato impeditivo, extintivo ou modificativo da responsabilidade administrativa. Dessa forma, não subsiste fundamento que autorize a descaracterização do ilícito, devendo prevalecer a responsabilização da pessoa jurídica nos termos da lei.

85. Cumpre observar que a declaração de inidoneidade tem caráter temporário e reabilitador, estando vinculada ao atendimento das condições previstas na legislação e nas normas administrativas, inclusive quanto ao prazo de suspensão do direito de contratar e às exigências para reabilitação (comprovação do ressarcimento dos prejuízos, superação das causas determinantes da punição e escoamento do prazo legalmente exigido), medida que concilia a necessidade de tutela do interesse público com a possibilidade de recuperação da pessoa jurídica quando demonstrada sua efetiva regularização. No caso concreto, tal regime reabilitador reforça a proporcionalidade da pena ora proposta, haja vista garantir a possibilidade de futura restituição da aptidão para contratar mediante o cumprimento de requisitos objetivos.

86. Assim, resta configurada a responsabilidade administrativa da empresa pela fraude na execução do objeto licitado, uma vez que o recebimento de valores sem a correspondente e comprovada contraprestação viola frontalmente as normas que regem a contratação pública. Ressalte-se que, nos termos da legislação aplicável, a responsabilização da pessoa jurídica é objetiva, prescindindo da demonstração de dolo; não obstante, o conjunto probatório evidencia que a empresa atuou de forma consciente e intencional, com o objetivo de ampliar indevidamente seus ganhos em detrimento do interesse público. Diante desse cenário, recomenda-se a aplicação das sanções cabíveis à empresa processada, nos estritos limites da norma regente, observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do devido processo legal.

2.4.4. Da Análise Completa e Exauriente das Provas e Argumentos Defensivos pela CPAR

87. A defesa, em suas alegações complementares, limitou-se a reiterar os argumentos anteriormente apresentados ao longo do Processo Administrativo de Responsabilização, sustentando, mais uma vez, o pedido de arquivamento do feito. Para tanto, afirmou ter demonstrado de forma inequívoca a inexistência de conluio na formação do procedimento e de subcontratação indevida, bem como alegou que a CGU não teria produzido prova plena das irregularidades imputadas, o que, sob seu viés, teria prejudicado o exercício da ampla defesa. Aduziu, ainda, a inexistência de fundamentação de mérito nas acusações, destacando que teria apresentado elementos probatórios suficientes, inclusive durante a fase de inquirição de testemunhas, para afastar qualquer responsabilização.

88. Ao apreciar tais alegações, a CPAR consignou que o argumento defensivo não trouxe elementos novos, limitando-se a reproduzir teses já analisadas e rejeitadas nos tópicos anteriores do relatório, razão pela qual reiterou integralmente as conclusões anteriormente firmadas. Nesse sentido, reafirmou-se que os autos contêm robusto conjunto probatório, devidamente identificado e analisado, apto a sustentar o enquadramento das condutas imputadas ao ente privado processado, conforme já demonstrado nos capítulos próprios do Termo de Indicação (SEI nº 3230612) e do Relatório Final (SEI nº 3768086).

89. A Comissão processante afastou, ainda, a alegação de violação ao princípio da ampla defesa, esclarecendo que tal tese se apoia em premissas equivocadas e dissociadas da realidade dos autos. Destacou-se que o Termo de Indicação (SEI nº 3230612) foi regularmente lavrado, em estrita observância ao artigo 6º, *caput*, do Decreto nº 11.129/2022, com exposição clara dos fatos, do enquadramento jurídico e dos elementos probatórios que embasaram a acusação, permitindo à pessoa jurídica pleno conhecimento das imputações e das provas produzidas.

90. Ressaltou-se, ademais, que, ao longo de todo o PAR, foram assegurados à empresa indiciada o contraditório e a ampla defesa, com a concessão de prazos regulares para manifestação, apresentação de defesas técnicas e jurídicas, impugnação das provas produzidas e requerimento de produção probatória. A CPAR registrou que a defesa exerceu tais faculdades de forma ampla e tempestiva, não tendo demonstrado, em momento algum, prejuízo concreto ao seu direito de defesa. Assim, a rejeição das teses defensivas não se confunde com cerceamento de defesa, sobretudo porque os argumentos e provas apresentados foram devidamente apreciados, ainda que considerados insuficientes para afastar a responsabilização administrativa da pessoa jurídica acusada, conforme registrado ao longo do Relatório Final (SEI nº 3768086).

91. Na mesma linha das conclusões alcançadas pela CPAR, a área técnica, por meio da Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768), procedeu à análise detida e sistematizada do

procedimento e das alegações complementares apresentadas pela ATIVA SYSTEM BRASIL, concluindo pela improcedência integral da tese defensiva de arquivamento do PAR.

92. A Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768) consignou que as alegações veiculadas pela defesa não apresentaram qualquer inovação relevante em relação às manifestações anteriormente examinadas, limitando-se a reiterar, de forma genérica, suposta ausência de conluio, inexistência de irregularidade na subcontratação e alegada insuficiência probatória por parte da CGU. Ressaltou-se que tais argumentos já haviam sido objeto de enfrentamento específico e fundamentado ao longo da instrução, tanto no Termo de Indiciação (SEI nº 3230612) quanto nas análises subsequentes da Comissão, não se mostrando aptos a infirmar as conclusões técnicas e jurídicas já consolidadas nos autos.

93. No que se refere à alegação de que competiria à CGU a produção de “prova plena” das irregularidades, a área técnica destacou que o processo observou rigorosamente o devido processo legal, tendo sido instruído com amplo acervo probatório, composto por relatórios de auditoria, documentos administrativos, registros contratuais, manifestações técnicas e análises jurídicas, os quais, em seu conjunto, demonstram de forma suficiente e consistente a materialidade e autoria das condutas ilícitas imputadas à pessoa jurídica. A inexistência de acolhimento da tese defensiva, portanto, não decorre de ausência de provas, mas da inadequação e insuficiência dos elementos apresentados pela defesa para afastar o enquadramento legal proposto.

94. A Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768) também rechaçou a alegação de violação ao contraditório e à ampla defesa, consignando que não houve qualquer prejuízo concreto à atuação defensiva da empresa processada. Ao contrário, evidenciou-se que o ente privado foi regularmente cientificado de todos os atos do processo, teve acesso integral aos autos, apresentou defesas escritas em todas as fases previstas na lei, produziu provas que entendeu pertinentes e participou ativamente da instrução probatória, inclusive com a oitiva de testemunhas. Assim, restou plenamente atendido o conteúdo material dos princípios constitucionais invocados, não se sustentando a tese de nulidade ou cerceamento de defesa.

95. A área técnica ainda ressaltou a observância do Termo de Indiciação (SEI nº 3230612) ao disposto no artigo 6º do Decreto nº 11.129/2022, tendo sido devidamente motivada, com a descrição clara dos fatos, das irregularidades apuradas, do enquadramento jurídico adotado e dos elementos probatórios que lastrearam a acusação. Dessa forma, a defesa teve pleno conhecimento das imputações formuladas e condições efetivas de impugná-las, o que afasta qualquer alegação de surpresa ou deficiência de fundamentação.

96. Por fim, a Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768) concluiu que as alegações complementares não lograram êxito em afastar as conclusões firmadas pela CPAR quanto à responsabilização administrativa da ATIVA SYSTEM BRASIL, permanecendo caracterizados os atos lesivos imputados à pessoa jurídica, bem como a adequação do prosseguimento do feito até a fase decisória, com a posterior apreciação das alegações finais, nos termos da IN CGU nº 13/2019 e do Decreto nº 11.129/2022.

97. Nesse contexto, as conclusões alcançadas pela CPAR e corroboradas pela área técnica revelam-se plenamente adequadas e proporcionais ao caso concreto em exame, porquanto amparadas em acervo probatório robusto, consistente e suficiente para a caracterização da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica processada, não se verificando qualquer vício de legalidade ou de motivação apto a infirmar o entendimento consolidado ao longo da instrução.

98. Quanto ao argumento defensivo de que teria sido demonstrada “*de forma inequívoca a inexistência de conluio na formação do processo e indevida subcontratação*”, cumpre destacar que a eventual configuração de conluio, embora utilizada como reforço argumentativo pela CPAR, não constitui o núcleo central da imputação. Ainda que isolada tal circunstância, o conjunto probatório evidencia, de maneira clara e inequívoca, a prática dos atos lesivos em análise, os quais prescindem da comprovação de conluio para sua caracterização, sendo suficientes, por si sós, para embasar a proposta de aplicação de sanções administrativas à pessoa jurídica. Assim, a alegação defensiva, ainda que eventualmente acolhida, não afastaria a responsabilização administrativa apurada.

99. Nesse contexto, importa esclarecer que, no processo administrativo sancionador, o ônus da prova se distribui de forma dinâmica e racional. À Administração compete demonstrar, por meio de conjunto probatório suficiente, a materialidade dos fatos e o respectivo enquadramento jurídico, o que foi atendido no caso concreto. À pessoa jurídica processada incumbe, por sua vez, apresentar elementos idôneos capazes de infirmar as conclusões da instrução, especialmente quando se trata de fatos cujo esclarecimento depende de documentos, registros ou informações sob sua guarda. Tal lógica não representa inversão indevida do ônus probatório, mas aplicação dos princípios da verdade material e da eficiência administrativa, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa.

100. Destaco, quanto ao ponto, relevante trecho de artigo sobre a distribuição do ônus probatório subjetivo no âmbito dos processos administrativos de responsabilização, publicado nos Cadernos Técnicos da CGU:

Uma vez demonstrado o fato constitutivo pelo autor, ao réu caberiam duas opções: a negação do fato narrado pelo autor (defesa direta) ou a prova de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito alegado (defesa indireta).

Na defesa direta, caso, em momento inicial, o réu tenha se limitado a negar o fato constitutivo, e o autor, ao longo da instrução, tenha logrado efetivamente provar o quanto alegado, caberia ao réu apresentar a contraprova.

Já na defesa indireta, caberia ao réu fazer prova de fatos novos; impeditivos, modificativos ou extintivos, assim

definidos por Fredie Didier Jr (2017, p. 8 e 9):

O fato extintivo é aquele que retira a eficácia do fato constitutivo, fulminando o direito do autor e a pretensão de vê-lo satisfeito – tal como o pagamento, a compensação e a decadência legal.

(...)

O fato impeditivo é aquele cuja existência obsta que o fato constitutivo produza efeitos e o direito, dali, nasça – tal como a incapacidade, o erro, o desequilíbrio contratual.

(...)

O fato modificativo, a seu turno, é aquele que, tendo por certa a existência do direito, busca, tão somente, alterá-lo – tal como a moratória concedida ao devedor.^[2]

101. Assim, não se mostra juridicamente exigível que a Administração se detenha na refutação minuciosa de teses desprovidas de respaldo normativo, contratual ou fático-probatório, sobretudo quando desacompanhadas de elementos mínimos de prova capazes de infirmar as conclusões extraídas da instrução processual regularmente conduzida, conforme leciona Marcos Salles Teixeira:

[...] o ônus probante a cargo da Administração não impõe que a comissão fique refém de alegações vazias apresentadas pelo acusado, com a obrigação de comprovar teses fantasiosas, impossíveis, inverídicas e procrastinatórias. Na contrapartida, cabe ao interessado a prova dos fatos que alega, conforme o art. 36 da Lei nº 9.784, de 1999, e com respaldo doutrinário.^[3]

102. Com efeito, verifica-se que a pessoa jurídica processada concentrou suas manifestações em descrever a dinâmica operacional da subcontratação e em alegar a ciência de agentes públicos do INSS, circunstância que, longe de afastar a responsabilidade administrativa, tende a corroborá-la, na medida em que não supre a ausência de autorização formal nem demonstra a observância das exigências legais e jurisprudenciais aplicáveis. Ressalte-se que não foram apresentados documentos idôneos que comprovassem a regularidade da conduta adotada, especialmente quanto ao atendimento das formalidades exigidas pela norma de regência. As teses aventadas pela defesa pretendem uma autonomia de vontade incompatível com a relação público-privada, pois privilegia os interesses pessoais da empresa em detrimento do interesse público.

103. Diante desse cenário, resta confirmada a prática do ato lesivo apurado, à luz do acervo probatório carreado aos autos, não tendo a defesa logrado êxito em afastar a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica por meio de contraprovas firmes, coerentes e compatíveis com a narrativa apresentada. Igualmente, não foram demonstrados fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito da Administração que pudessem descaracterizar a conduta ilícita imputada ao ente privado.

104. Neste sentido, assevera-se razoável relembrar o escólio de Simone Trento:

“Diz-se que o ônus da prova seria norma dirigida às partes quando lhes imputa a cada qual o ônus de provar determinados fatos, sob pena de serem considerados não provados, em prejuízo do onerado. Nesse sentido, tratar-se-ia de regra de conduta, dirigida às partes – a dimensão formal do ônus da prova.”^[4]

105. No que tange à alegada violação à ampla defesa, destaco que a própria empresa desistiu da oitiva de duas das suas testemunhas por entender que “já cumpriram com o esperado, no tocante aos esclarecimentos que a defesa da empresa almejava prestar” (SEI nº 3447544), sendo descabida e incoerente a pretensão de nulidade quanto a ponto que manifestou expressa satisfação, conforme consta do e-mail enviado pela advogada com poderes para representação (SEI nº 3285643).

106. Conforme se extrai da análise integral dos autos, o Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido em estrita observância ao devido processo legal, nos termos do art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, bem como da Lei nº 12.846/2013, do Decreto nº 11.129/2022 e da Instrução Normativa CGU nº 13/2019. Desde a instauração do feito, a pessoa jurídica processada teve ciência formal e tempestiva dos fatos imputados, do enquadramento legal atribuído e dos elementos probatórios que embasaram a acusação, tendo-lhe sido assegurada, de forma plena e contínua, a possibilidade de se manifestar, produzir provas, apresentar argumentos técnicos e jurídicos e impugnar todos os atos praticados no curso da instrução, inexistindo qualquer prejuízo concreto ou vício procedimental apto a macular a validade do julgamento administrativo.

107. No mesmo sentido, verifica-se que o contraditório e a ampla defesa foram exercidos de maneira efetiva e substancial, e não meramente formal, uma vez que todas as alegações apresentadas pela defesa do ente privado foram devidamente apreciadas, enfrentadas e analisadas de forma didática e fundamentada pela Comissão processante, inclusive aquelas veiculadas em sede de defesa escrita, alegações complementares e manifestações posteriores.

108. A CPAR examinou, de modo completo e exauriente, tanto os argumentos defensivos quanto o conjunto probatório constante dos autos, indicando de forma clara os motivos de seu indeferimento, especialmente diante da robustez dos elementos técnicos, documentais e auditoriais que evidenciaram a prática dos atos lesivos imputados à pessoa jurídica.

109. Diante desse contexto, as conclusões alcançadas pela Comissão processante revelam-se juridicamente adequadas, coerentes com o acervo probatório produzido e alinhadas aos princípios da legalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade que regem a atuação administrativa sancionadora. A responsabilização da pessoa jurídica decorre de juízo técnico consistente, construído a partir de análise lógica e fundamentada dos fatos, das provas e das normas aplicáveis, não se identificando qualquer violação a garantias processuais ou excesso na valoração das condutas. Assim, mostra-se correto e

juridicamente plausível o entendimento firmado pela CPAR, ao qual recomendo integral acolhimento pela autoridade julgadora.

2.5 Do Enquadramento Legal

110. Por todo o exposto, entendo que **as condutas perpetradas pela pessoa jurídica ATIVA SYSTEM BRASIL SERVIÇOS DE MONITORAMENTO LTDA., CNPJ nº 06.206.305/0001-30, enquadram-se no ato lesivo tipificado no art. 5º, III e IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, tendo em vista que o ente privado apresentou proposta com sobrepreço no Pregão Eletrônico nº 01/2019, posteriormente subcontratando outra empresa irregularmente na vigência do Contrato nº 003/2020, resultando em superfaturamento decorrente da significativa diferença entre os valores recebidos dos cofres públicos e aqueles repassados à subcontratada, além de ter recebido valores sem comprovar a efetiva contraprestação do objeto contratado, contrariando o art. 63 da Lei nº 4.320/1964.**

111. Passemos, assim, à dosimetria da pena.

2.6 Da Dosimetria da Pena

112. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções administrativas aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos de corrupção, a saber: a) multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e b) publicação extraordinária da decisão condenatória.

113. Por sua vez, a Lei nº 10.520/2002 estabelece, em seu art. 7º, a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e descredenciamento no Sicaf ou outros sistemas de cadastramento de fornecedores mencionados na referida lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

114. As penas foram calculadas e dosadas pela CPAR com fundamento nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 e 22 a 26 do Decreto nº 11.129/2022, bem como nas Instruções Normativas CGU nº 1/2015 e CGU/AGU nº 2/2018, no Decreto-Lei nº 1.598/1977 e no Manual Prático de Cálculo das Sanções da CGU.

2.6.1. Da pena pecuniária

115. Na primeira etapa do cálculo da multa, a Comissão considerou, acertadamente, o valor da receita bruta do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos.

116. Na segunda etapa da dosimetria, foram valoradas, de forma acertada, as agravantes e as atenuantes, resultando um percentual de **11,5% (onze vírgula cinco por cento)**, ou seja, a diferença entre as agravantes (11,5%) e as atenuantes (0%) aplicadas.

117. Por derradeiro, na última fase da dosimetria da pena, a Comissão realizou a adequada calibragem da multa, a qual não pode ser fixada, como não foi, em **valor inferior** a: i) 0,1 % da base de cálculo estipulada na primeira etapa, ou ii) vantagem auferida; nem poderá ser arbitrada em **quantia superior** a: i) 20% da base de cálculo estipulada na primeira etapa, ou ii) três vezes o valor da vantagem auferida/pretendida.

118. Na hipótese dos autos, o **limite mínimo** se fixou em R\$ 36.758.796,94 (trinta e seis milhões e setecentos e cinquenta e oito mil e setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos), valor referente à vantagem auferida pela ATIVA SYSTEM BRASIL, e o **limite máximo** se fixou em R\$ 5.208.497,54 (cinco milhões e duzentos e oito mil e quatrocentos e noventa e sete reais e cinquenta e quatro centavos), valor referente a 20% do faturamento bruto da ATIVA SYSTEM BRASIL, no ano de 2023, excluídos os tributos.

119. Neste sentido, conforme registrado no item 137 do Relatório Final (SEI nº 3768086), estamos diante da hipótese excepcional prevista no art. 25, §1º, do Decreto nº 11.129/2022, que dispõe que *"o limite máximo não será observado, caso o valor resultante do cálculo desse parâmetro seja inferior ao resultado calculado para o limite mínimo"*.

120. Assim, no âmbito da Lei nº 12.846/2013, a pessoa jurídica indiciada deve pagar multa de R\$ 36.758.796,94 (trinta e seis milhões e setecentos e cinquenta e oito mil e setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos), resultante da apuração da **vantagem auferida** (SEI nº 3778210), valor atribuído como limite mínimo supracitado, calculado em estrita observância à norma de regência, destacando-se trecho do art. 6º, inciso I, da LAC que determina que a multa *"nunca será inferior à vantagem auferida"*.

121. Ante o exposto, é o parecer para reconhecer a legalidade dos cálculos apresentados no Relatório Final da CPAR (SEI nº 3768086), os quais se utilizaram de parâmetros definidos em lei e valores confirmados pelas provas produzidas nos autos.

2.6.2. Da penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora

122. No que se refere à dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória, verifica-se que a

recomendação da Comissão está em consonância com o prazo de 135 (cento e trinta e cinco) dias estabelecido pela Lei Anticorrupção, bem como com o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC, ao estabelecer como parâmetro o valor de referência final da multa pecuniária (valor final da multa / faturamento bruto).

123. Apesar de ter-se apurado a alíquota em 11,5% (onze vírgula cinco por cento), verifico que, no caso concreto, o valor de multa aplicado se orientou pela **vantagem auferida**, constatando-se a hipótese de exceção em que, para manter a proporcionalidade entre os valores estipulados e o prazo de duração da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, permite-se a aplicação do prazo com base na pena concreta, correspondente a percentual superior a 17,5%. Veja-se:

Necessário destacar que, conforme visto no item específico deste manual, o valor final da multa pode acabar sendo definido pelos seus limites (mínimos ou máximos), conforme previsão constante do art. 20 do Decreto nº 8.420/2015.

Dentre as hipóteses ali elencadas, uma das possibilidades é que o valor da multa tenha como parâmetro a vantagem auferida ou pretendida pela pessoa jurídica. Em tais casos, o valor final da multa não guardará relação direta com a soma dos fatores agravantes e atenuantes, previstos pelos arts. 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015. Em outras palavras, é possível que uma multa baseada nos valores definidos pelos valores da vantagem auferida ou pretendida venha a se distinguir do percentual previsto na fase do cálculo preliminar da multa.

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]

ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA MULTA	DURAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
Menor ou igual a 2,5%	30 dias
Maior que 2,5% e menor ou igual a 5%	45 dias
Maior que 5,0% e menor ou igual a 7,5%	60 dias
Maior que 7,5% e menor ou igual a 10%	75 dias
Maior que 10% e menor ou igual a 12,5 %	90 dias
Maior que 12,5% e menor ou igual a 15%	105 dias
Maior que 15% e menor ou igual a 17,5%	120 dias
Maior que 17,5%	135 dias

124. Ante o exposto, concordo e ratifico a sugestão apresentada pela Comissão processante ao caso em apreço.

2.6.3. Do impedimento de licitar e contratar com a União

125. A proposta de aplicação da sanção de impedimento para licitar ou contratar com a União encontra respaldo no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, bem como nas diretrizes do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU. A norma prevê prazo máximo de até 5 (cinco) anos, sem fixação de prazo mínimo, cabendo à Administração dosar a penalidade conforme as circunstâncias do caso concreto.

126. No presente caso, a CPAR fundamentou adequadamente a dosimetria da sanção ao destacar agravantes relevantes, notadamente o envolvimento direto da alta direção da ATIVA SYSTEM BRASIL nos atos lesivos e a expressiva dimensão econômica da licitação, cujo potencial prejuízo ao erário foi estimado, de forma técnica e justificada, em R\$ 86.037.000,00 (oitenta e seis milhões e trinta e sete mil reais), em razão do sobrepreço identificado na execução contratual.

127. Os cálculos realizados mostraram-se consistentes ao considerar a extensão das irregularidades para a totalidade dos itens contratados (595 kits) e para todo o período de vigência do contrato, evidenciando que os valores ofertados encontravam-se fora dos parâmetros de mercado, conforme demonstrado pela subcontratação irregular firmada com a empresa ROMA SOLUÇÕES.

128. Além disso, foram corretamente consideradas as graves falhas na execução do contrato, inclusive com registros de invasões e depredações em unidades do INSS, comprometendo a segurança patrimonial e de usuários, o que reforça a elevada reprovabilidade das condutas apuradas.

129. Inexistindo circunstâncias atenuantes, a aplicação da sanção no patamar máximo revela-se proporcional, adequada e compatível com a finalidade preventiva e repressiva do regime sancionador, conclusão esta corroborada pela Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768).

130. Quanto aos efeitos da penalidade, acertadamente consignou a CPAR que o impedimento previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 produz efeitos restritos à União, em consonância com o Manual da CGU e a jurisprudência do TCU, sendo o descredenciamento no SICAF mera consequência legal da sanção aplicada.

131. Diante disso, mostram-se corretos e adequados os critérios, os cálculos e a sanção proposta pela CPAR, razão pela qual se recomenda à autoridade julgadora o integral acolhimento das conclusões do Relatório Final (SEI nº 3768086) e da Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768), com a aplicação do impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos à empresa ATIVA SYSTEM BRASIL.

3. CONCLUSÃO

132. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica ATIVA SYSTEM BRASIL SEGURANCA ELETRONICA E TELECOM LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 06.206.305/0001-30, praticou as condutas de subcontratação irregular do objeto do Contrato nº 03/2020, apresentação da Proposta de Preços (SEI nº 3109339) acima do valor de mercado (sobrepço) para participação no certame licitatório e recebimento de valores sem a devida liquidação dos serviços contratados.

133. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concorda-se com o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3768086) e com a manifestação da Nota Técnica nº 4147/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3859768), aprovada pelo DESPACHO CGIST-ACESSO RESTRITO (SEI nº 3865648), pelo DESPACHO DIREP (SEI nº 3866037) e pelo DESPACHO SIPRI (SEI nº 3866180), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação de:

a) pena de multa no valor de R\$ 36.758.796,94 (trinta e seis milhões e setecentos e cinquenta e oito mil e setecentos e noventa e seis reais e noventa e quatro centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013;

b) pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013, devendo a empresa promovê-la, 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 (cento e trinta e cinco) dias;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 135 (cento e trinta e cinco) dias.

c) impedimento para licitar ou contratar com a União, pelo prazo de 5 (cinco) anos, conforme artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

134. Para fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº. 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu art. 6º, § 3º, destacamos a identificação dos seguintes valores:

- 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 (SEI nº 3109339) e subcontratados pelo Termo de Compromisso nº 027/2021 (SEI nº 3109367), considerando 60 meses de prazo total do Contrato nº 03/2020 (SEI nº 3109337) ou R\$ 86.037.000,00 se considerar o total dos 595 kits durante 60 meses de vigência contratual;
- Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não identificado na documentação acostada aos autos;
- Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: R\$ 36.758.796,94, conforme apurado na planilha com cálculo da vantagem auferida (SEI nº 3778210).

135. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes à sua esfera de sua competência; e
2. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao

136. Após análise pela Consultora Jurídica, encaminhem-se os autos à apreciação pelo Excelentíssimo Ministro.

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 6 de janeiro de 2026.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190101135202487 e da chave de acesso c8ef250e

Notas:

1. Guia da OCDE de Devida Diligência para uma Conduta Empresarial Responsável, Disponível em https://www.oecd.org/content/dam/oecd/pt/publications/reports/2018/02/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct_c669bd57/de16420f-pt.pdf; e Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais sobre Conduta Empresarial Responsável, Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/camex/pcn/diretrizes-da-ocde-para-empresas-multinacionais-sobre-conduta-empresarial-responsavel-pt-br.pdf>. Acessos em 17 dez. 2025.

2. MAIA, Fabian Gilbert Saraiva Silva e LÍRIO, Julia Rodrigues. Da distribuição do ônus probatório subjetivo no âmbito do processo administrativo disciplinar e do processo administrativo de responsabilização, fl. 86. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/594/335. Acesso em 22 dez. 2025.

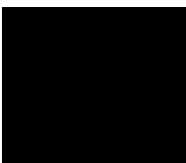
3. Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar, 2021, fl. 914. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66881>. Acesso em 22 dez. 2025.

4. Apud MAIA, Fabian Gilbert Saraiva Silva e LÍRIO, Julia Rodrigues. Da distribuição do ônus probatório subjetivo no âmbito do processo administrativo disciplinar e do processo administrativo de responsabilização, fl. 85. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/594/335. Acesso em 22 dez. 2025.

5. CGU, 2022, fls. 157-158. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual_de_Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o_de_Entes_Privados_abril_2022_Corrigido.pdf. Acesso em 23 dez. 2025



Qual sua percepção sobre
esta manifestação?
Responda de forma
anônima, em menos de 30
segundos!



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO Nº 00012/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.101135/2024-87

INTERESSADOS: ATIVA SYSTEM BRASIL LTDA - ME

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00310/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), e publicação.

Brasília, 14 de janeiro de 2026.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190101135202487 e da chave de acesso c8ef250e



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3060285071 e chave de acesso c8ef250e no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-01-2026 18:13. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
