CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

TERMO DE INDICIAÇÃO

nº 00190.106958/2025-80

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº 2.539, de 30 de julho de 2025, publicada no DOU nº 146, de 05 de agosto de 2025, da lavra do Secretário de Integridade Privada, da Controladoria-Geral da União, decide **INDICIAR** a pessoa jurídica **RSX Informática Ltda.**, CNPJ 02.873.779/0001-85, por, supostamente, **fraudar licitação pública bem como os contratos dela decorrente, obtendo, assim, vantagem indevida em contratos com a Administração Pública**, incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso IV, alíneas "d", respectivamente, da Lei nº 12.846/2013, e, ainda, demonstrar comportamento inidôneo, incidindo no art. 7º, da Lei nº 10.520/2002, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

1. BREVE HISTÓRICO

1.1. A **RSX Informática** Ltda. (RSX), CNPJ 02.873.779/0001-85, tem natureza jurídica de Sociedade Empresária Ltda., cuja atividade secundária é a de aluguel de máquinas e equipamentos para escritório e de consultoria em tecnologia da informação; por sua vez, a atividade principal não foi disponibilizada nos sistemas cadastrais; a empresa está sediada no setor SRTVS Quadra 701, Conjunto L, Bloco 1, Sala 533, PA 173 38, Asa Sul, no município de Brasília/DF, com data de abertura em 03/12/1998, estando ativa desde 03/11/2005. A referida pessoa jurídica possui como sócio-administrador e responsável, ativo, com 95% das cotas, desde 18/01/2013, o senhor Lawrence Leite Gomes Barbosa, inscrito sob o CPF nº [redacted] o senhor Kecio Caetano Barbosa, inscrito sob o CPF nº [redacted] sócio, ativo, com 5% das cotas, desde 29/05/2018; dentre outros sócios aparentemente inativos. (Fonte: dados registrados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil, consulta realizada em 09/09/2025).

1.2. Destaca-se que, inicialmente, foi instaurada IPS, à época, pelo Corregedor-Geral da União por meio da Decisão nº 337/2022 (3696233), para averiguação da existência de indícios de autoria e de materialidade da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, no âmbito do pregão nº 5/2017, do MI (antigo Ministério da Integração Nacional) e dos contratos dele decorrentes.

1.3. As suspeitas são no sentido de que agentes públicos do MI tenham direcionado o pregão nº 5/2017 para que a RSX se sagrasse vencedora e, a partir da celebração de Ata de Registro de Preços (ARP), pudesse firmar contratos com diversos órgãos e entidades pertencentes à administração pública federal, mediante dispensa de licitação.

1.4. A referida IPS foi originalmente autuada na extinta Corregedoria Setorial das Áreas de Desenvolvimento Social e Esportes da CGU (CSDS-E) sob o nº 00190.105672/2018-58, diante da publicação de notícias jornalísticas nas quais se afirmava que o Presidente do INSS havia sido demitido em razão da celebração de contrato com a RSX INFORMÁTICA para fornecimento de software para aquela autarquia, mesmo com pareceres técnicos apontando a desnecessidade da contratação (3695185 e 3695186).

1.5. Por meio do Ofício nº 177/AUDGER/INSS, de 19/9/2018 (3695211), a Auditoria-Geral do INSS encaminhou cópia integral dos autos do procedimento administrativo nº 35000.000678/2018-12, autuado pela Corregedoria daquela autarquia para apuração dos fatos.

1.6. Em 12/11/2018, a Corregedoria do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) - Pasta à qual o INSS era vinculado na época - encaminhou cópia integral dos autos dos procedimentos administrativos nº 71000.023950/2018-98 e nº 71000.027448/2018-56, instaurados naquela pasta para apuração dos fatos, por meio do Ofício nº 9/2018/MDS/SE/COGER (3696013).

1.7. A seguir, por meio de mensagem eletrônica datada de 10/12/2018, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Previdência da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) desta CGU encaminhou cópia do relatório de avaliação do Contrato nº 41/2018, firmado entre o INSS e a RSX (3696021).

1.8. A CSDS-E, então, por meio da Nota Técnica nº 3240/2018 (3696024), recomendou o envio dos autos à Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP), para que se procedesse à análise de admissibilidade de procedimentos correcionais para responsabilização de pessoas jurídicas.

1.9. Posteriormente, veio aos autos o Relatório de Avaliação nº 201800004 (3696055), no qual a SFC aponta a existência de indícios de irregularidades em procedimento de contratação da RSX pela Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, que também aderiu à ARP nº 24/2017, do MI.

1.10. Por sua vez, o Ofício nº 24/2019, de 15/2/2019 (3696065), noticiou que o Tribunal de Contas da União

(TCU) concedeu acesso aos autos do processo de tomada de contas nº 015.830/2018-7, na qual se apuravam os fatos no âmbito da competência daquela corte de contas.

1.11. Diante disso, a DIREP determinou a instauração de IPS para apuração dos fatos (3696103).

1.12. Durante a investigação, foram adicionados ao processo, cópias do procedimento nº 1.16.000.001539/2018-06 - MPF, instaurado para apuração dos fatos no âmbito de competência do Ministério Público Federal (MPF) (3696106), assim como do procedimento judicial nº 1022248-30.2018.4.01.3400, que tramitou na 12ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal - SJDF e trata de solicitações de afastamento de sigilo bancário, fiscal, telemático e telefônico deduzidos no âmbito do Inquérito Policial - IPL nº 0722/2018-4-SR/PF/DF (3696109).

1.13. Em 26/06/2021, por meio do Ofício nº 149/2021, o Juízo responsável pelo controle judicial do IPL nº 0722/2018-4-SR/PF/DF, no âmbito do qual se deflagrou a Operação *Bouchonné* informou que determinou a suspensão das atividades econômicas da RSX (3696123).

1.14. Outrossim, por meio do Ofício nº 363/2021, o mesmo Juízo comunicou o deferimento do compartilhamento das provas produzidas nos autos da Ação Penal nº 1026035-67.2018.4.01.3400 (3696136; 3696138).

1.15. Após análise da documentação disponível, a então Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados (COREP), por meio da Nota Técnica nº 296/2022 (3696199), recomendou a instauração de processo administrativo de responsabilização da RSX, por entender que havia indícios mínimos de autoria e de materialidade de fraude a procedimentos licitatórios que originaram contratos com o INSS, com a FUNASA e com o MI.

1.16. Foi então expedida a Portaria nº 475, de 8/3/2022, por meio da qual a Corregedoria-Geral da União instaurou o PAR nº 00190.101839/2022-98 e designou comissão responsável por sua condução (3696204).

1.17. Contudo, a Comissão concluiu que não haveria elementos que indicassem a prática de ato lesivo pela RSX, razão pela qual recomendou o arquivamento do PAR (3696205).

1.18. Ocorre que a COREP, em análise de regularidade, discordou do entendimento da Comissão e sugeriu o aprofundamento da investigação da conduta da RSX, o que foi acolhido pelo então Corregedor-Geral da União, por meio da Decisão nº 337 (3696233).

1.19. Determinou-se, então, a autuação de outra IPS para aprofundamento das investigações (3696238), na qual, por meio da Nota de Instrução nº 133/2022 (3696239), recomendou-se a expansão do escopo da IPS, a fim de incluir nos fatos a apurar as possíveis fraudes à ARP nº 24/2017 do Ministério da Integração Nacional e ao Contrato nº 49/2017, da FUNASA; tendo a DIREP acatado tais recomendações (3696241).

1.20. Foram incluídas nos autos cópia atualizada do IPL nº 0722/2018-4-SR/PF/DF e seus anexos (3696256; 3696260; 3696262; 3696267).

1.21. Posteriormente, a Nota de Instrução nº 181/2023, recomendou a solicitação de cópia do inteiro teor dos autos do processo administrativo SEI nº 25100.012738/2017-79, por meio do qual a FUNASA procedeu à contratação da RSX (3696935). A cópia dos autos consta do documento SEI nº 3696945.

1.22. De posse das documentações referidas, houve a análise dos fatos por meio da Nota Técnica nº 2103/2024/CGIPAV, assinada em 01 de julho de 025 (3696949), que **recomendou a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização em face da RSX INFORMÁTICA LTDA.**

1.23. Diante disso, foi instaurado o presente Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) por meio da Portaria nº 2.539, de 30 de julho de 2025, publicada no DOU nº 146, de 05 de agosto de 2025 (3730334), que designou a presente Comissão para a apuração da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica RSX Informática Ltda. (RSX).

1.24. A partir do exposto, com base na documentação constante dos autos, a empresa RSX. teria incidido, portanto, no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso IV, alínea "d" da Lei nº 12.846/2013, definido como "fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente".

1.25. Ademais, a empresa teria se comportado de modo inidôneo, incidindo no art. 7º, da Lei nº 10.520/2002.

2. FATO, AUTOR, CIRCUNSTÂNCIAS E PROVAS

2.1. Com fulcro na Lei nº 12.846/2013 e nas provas constantes dos autos, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR verificou que a empresa RSX, supostamente fraudou licitação pública bem como o contrato dela decorrente e obteve vantagem indevida em contrato com a administração pública, incidindo no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, alínea "d" da Lei nº 12.846/2013, consoante os principais elementos de provas constantes do Processo nº 00190.106958/2025-80 doravante pontuados.

2.2. Assim, diante desse contexto fático, passa-se a discorrer sobre as condutas e provas que demonstrariam a prática dos atos lesivos atribuídos à RSX, apresentados em tópicos, para melhor compreensão.

I - DA FRAUDE A PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

2.3. Conforme se depreende dos autos, o MI promoveu o pregão eletrônico nº 5/2017, que culminou na celebração da Ata de Registro de Preços - ARP nº 24/2017, cuja adjudicatária foi a RSX INFORMÁTICA e cujo objeto consistiu no fornecimento de licença perpétua de software de análise de vulnerabilidade de aplicações, com suporte pelo período de 12 meses por licença contratada, capacitação de corpo técnico e serviços especializados em segurança para desenvolvimento de sistemas.

2.4. Em decorrência da ARP, a RSX celebrou com órgãos e entidades federais os seguintes contratos:

Data	Órgão/entidade contratante (condição)	Nº do contrato	Valor (R$)
11/12/2017	Fundação Nacional da Saúde - FUNASA (não participante ("carona"))	49/2017	3.613.600,00
13/4/2018	Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (não participante ("carona"))	41/2018	8.841.000,00
27/4/2018	Ministério da Integração Nacional - MI (órgão gerenciador)	11/2018	3.716.000,00

2.5. Após a divulgação de irregularidades em veículos jornalísticos, o Pregão Eletrônico nº 5/2017 e os procedimentos que culminaram na adesão tardia da FUNASA e do INSS à ARP nº 24/2017 foram objeto de avaliação pela CGU, que apontou a existência de indícios de favorecimento indevido à RSX em todos os procedimentos. Em sede de tomada de contas, o TCU apontou a existência de diversas irregularidades no mesmo sentido.

2.6. Noticiados os fatos ao Departamento de Polícia Federal (PF), a autoridade policial determinou a instauração do Inquérito Policial (IPL) nº 0722/2018-4-SR/PF/DF, no âmbito do qual se instaurou a Operação *Bouchonné*.

2.7. Os indícios constantes nos relatórios da CGU, do TCU e da PF dão conta de que o procedimento adotado pelos investigados em todos os processos de contratação foi o mesmo: simular a necessidade de aquisição de software para análise estática de código fonte, indicando requisitos desnecessários, que só poderiam ser atendidos pelo software *Safeval*, com vistas a possibilitar a contratação da RSX INFORMÁTICA, distribuidora daquele software. A constatação de idênticos indícios de direcionamento em todos os procedimentos que resultaram na contratação da RSX denota que todos os processos foram instaurados e conduzidos para esse fim.

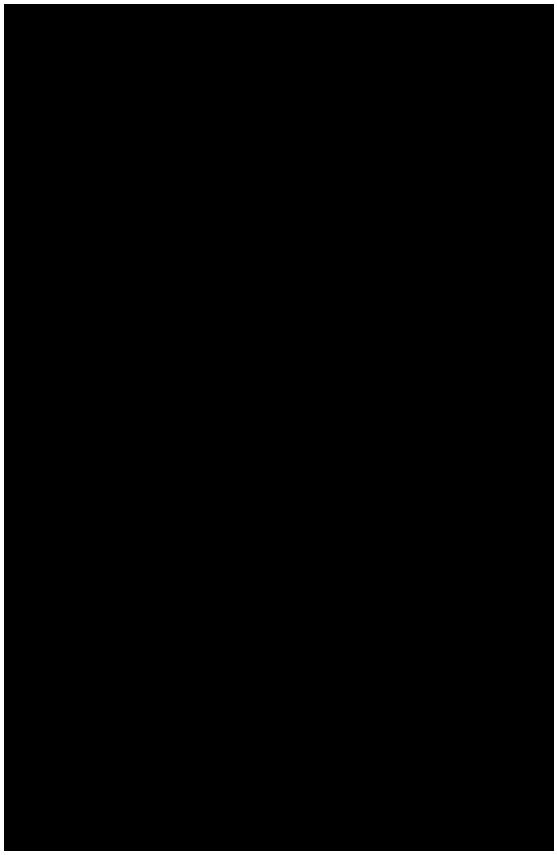
2.8. Os elementos constantes nos autos indicam que a fraude foi arquitetada pelo sócio administrador da RSX, Lawrence Leite Gomes Barbosa, e pelo agente público Daniel Rodrigo Vesely. Daniel foi um dos investigados na Operação Registro Espúrio, no âmbito da qual se determinou o afastamento de seu sigilo de comunicações. [redacted]

I.1 – Fraude ao pregão eletrônico nº 5/2017 e ao contrato nº 11/2018, do MI.

2.11. O inteiro teor dos autos do processo SEI 59240.000086/2016-66, no âmbito do qual tramitou o procedimento licitatório, consta no documento SEI 3696948.

2.12. De acordo com o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o certame teve início por requisição da Coordenação de Sistemas de Informação da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (COSIS/CGTI) e seu objeto foi a *"contratação de software para análise estática de código-fonte para análise de vulnerabilidade em aplicações"*. O DOD é datado de 22/9/2016 e subscrito pelo Coordenador de Sistemas de Informações Alionésimo Lobo Souza Junior, na qualidade de requisitante; pelo Coordenador Geral de Tecnologia da Informação Jorge Fernandes Nadler; e pelo Diretor de Gestão Interna Reynaldo Aben-Athar de Sousa, na qualidade de autoridade competente para contratação (3696948, p. 1-4).

[redacted]



2.14. No Estudo Técnico Preliminar (ETP), datado de 10/10/2016 e subscrito por Marcelo Campos Brito, Jorge Fernandes Nadler e Geraldo Antonio de Oliveira, levantaram-se três cenários possíveis para atendimento da demanda: *i)* o desenvolvimento de ferramenta interna; *ii)* a utilização de software livre (gratuito); e *iii)* a obtenção de software junto ao mercado (3696948, p. 5-20).

2.15. A primeira alternativa foi afastada de plano, sob a justificativa de que (ETP, quadros 3 e 4):

> "O cenário de desenvolvimento interno da solução, em função da especialização e manutenção de uma solução automatizada de análise de vulnerabilidade de código fontes não se apresenta como uma alternativa econômica e eficaz. Bem como entendemos que não faz parte dos objetivos da CGTI, sendo mais vantajoso a aquisição junto ao mercado, uma vez que apesar das possibilidades de desenvolvimento de regras internas não teríamos o mesmo alcance em termos de funcionalidades e conhecimento internalizado.
>
> Aliado a isso temos a inexistência de conhecimento interno para manter e implantar tal solução.
>
> [...]
>
> Não é possível dimensionar, mas pela especialidade seria bem acima de uma solução de mercado e demandaria um tempo considerável estimado em dois anos.
>
> [...]
>
> Os custo de desenvolvimento foram estimados em valores muitos maiores a aquisição, bem como seria encarecido pela ausência de capacidade técnica internalizada e ainda com relação a manutenção das bases de vulnerabilidades."

2.16. Quanto à utilização de software livre, a equipe de planejamento limitou-se a expor que *"não foram identificadas soluções de software livre compatíveis"*.

2.17. Decidiu-se, então, pela aquisição de software junto ao mercado, justificando-se a escolha desta alternativa nos seguintes termos:

> "Os valores médios demonstram vantajosidade para o erário publico e situam-se em valores compatíveis com o mercado. E lembrando que o software é constantemente alimentado por novas vulnerabilidades e regras de segurança pelos fabricantes, elemento este de difícil mensuração quanto ao eventual impacto por uso indevido por terceiros de vulnerabilidades não detectadas.
>
> [...]
>
> Dessa forma, a opção pelo CENÁRIO 3 – solução de mercado se apresenta como a opção lógica, quer pela vantajosidade e economicidade, bem como pelo acesso a uma solução com constante evolução.
>
> [...]
>
> A solução do cenário 3 está alinhada perfeitamente as necessidades de negócios e requisitos tecnológicos, devendo os requisitos listados serem listados na Termo de Referência."

2.18. Da simples leitura do ETP, é possível constatar a deficiência da justificativa apresentada. Percebe-se que, ao declinar de adotar o cenário 1, a equipe apontou que *"os custos de desenvolvimento foram estimados em valores muito maiores* [do que] *a aquisição"*, sem, contudo, indicar o montante do custo estimado, tampouco a metodologia adotada para o cálculo. Da mesma forma, ao justificar a escolha do cenário 3, foi exposto que tal opção seria a escolha lógica pela

vantajosidade e economicidade, mas não há qualquer embasamento para tal afirmação. Os quadros correspondentes à análise dos custos, inclusive, encontram-se em branco (3696948, p. 12-14).

2.19. Soma-se a isso o fato de que, ao rejeitar o cenário 2, a equipe justificou a decisão de forma lacônica, sem expor os meios utilizados para realização da pesquisa. Ressalte-se que, de acordo com a IN SLTI 4/2014, deveria ter sido consultada a disponibilidade de soluções semelhantes em outros órgãos da Administração Pública; e no Portal de Software Público Brasileiro. Quanto a esse ponto, a equipe de auditoria da CGU apontou a existência de diversos softwares livres que poderiam atender, ao menos parcialmente, à demanda, diminuindo os custos da contratação, a saber (Documento: Anexo à Nota de Auditoria nº 201801253/001; 3696061, p. 5):

- SonarQube https://www.sonarqube.org
- SeleniumHq https://www.seleniumhq.org
- Metasploit https://en.wikipedia.org/wiki/Metasploit_Project
- IBM Security AppScan https://www.ibm.com/developerworks/downloads/r/appscan/index.html
- Fortify https://software.microfocus.com/en-us/products/static-code-analysis-sast/overview
- Acunetix https://www.acunetix.com/vulnerability-scanner
- CodeSonar https://www.grammatech.com/products/codesonar
- BugScout https://bugscout.io
- Risk Manager http://www.modulo.com.br/software

2.20. No mesmo sentido, os auditores do TCU afirmaram que *"as atividades que são informadas que a ferramenta vencedora do pregão, Safeval, executa, podem ser executadas com as ferramentas de software livre SonarQube, Metasploit, Kali Linux Distribuition e Seleniumhq trabalhando em conjunto"* (Documento: Acórdao nº 1804/2019-TCU-Plenário; 3696069, p. 5).

2.21. A soma de todos esses fatores constitui indício de que o ETP foi direcionado para que o MI adquirisse uma ferramenta paga, mesmo havendo ferramentas gratuitas disponíveis aptas a atender à demanda.

2.22. Ainda em 10/10/2016, lavrou-se o Termo de Referência (TR) (p. 39-75), no qual se recomendou a contratação, por meio de Sistema de Registro de Preços, dos seguintes itens (3696948, p. 50, tabela 4):

Item	Serviço	Estimativa de Consumo
1.	Software para análise de vulnerabilidade de aplicações (licença perpétua)	02
2.	Suporte e Atualização do Software (mensal)	12
3.	Capacitação na solução (Turmas)	02
4.	Operação Assistida (UST)	9.980

2.23. Da mesma forma que no ETP, constataram-se indícios de que o documento foi elaborado com o único objetivo de viabilizar a aquisição do software *Safeval*, comercializado pela RSX. O primeiro indício apontado pela CGU é a exigência de que a ferramenta contratada fosse capaz de analisar linguagens de programação obsoletas, que sequer eram utilizadas pelo MI. Essa exigência restringiu de forma indevida a competitividade, pois afastou licitantes que não poderiam fornecer ferramentas capazes de analisar essas linguagens.

2.24. De acordo com a equipe de auditoria (Documento: Anexo à Nota de Auditoria nº 201801253/001; 3696061, p. 8):

> "Neste ponto, o ETP e o TR consideram como linguagens mais comuns uma lista de linguagens, dentre elas: Pascal (inclusive Delphi), Visual Basic, Cobol, Fortran e Lotus Domino. Essas linguagens destacadas acima são em sua maioria antigas e não tão usuais atualmente. Cabe destacar um fato importante de que tais linguagens de programação sequer são utilizadas em qualquer sistema do MI conforme demonstrado no documento SEI nº 0410527, denominado Anexo 1 – Catálogo de Sistemas, no qual identifica-se apenas as linguagens: Java, PHP, BI Publisher, Java para Android, ASP e Liferay na relação de sistemas existente no MI.
>
> Cabe destacar que a maioria das linguagens citadas no TR constam na WIKI da fabricante do software SAFEVAL fornecido no PE 5/2017 pela empresa RSX e também no folder de apresentação desta ferramenta disponibilizado no site da empresa que seria a distribuidora exclusiva deste produto (http://www.exxonbrasil.com.br/)

LINGUAGENS NATIVAS

Java	HTML5	Cobol	VB	C#	ABAP/4
Java Script	Ruby	Delphi	VB.net	C	Lotus Domino
PHP	Pyton	Pascal	VB Script	C++	Oracle Forms
SQL	Perl	Natural/Adabas	Basic	Objective-C	Link II

Fonte: http://www.exxonbrasil.com.br/wp-content/uploads/2018/06/Folder-SAFEVAL.pdf

Linguagens disponíveis

Existem diversas linguagens de programação disponíveis para inspeção, dentre elas, podemos citar:

- **C#** - Linguagem da família .NET, uma evolução do C++.
- **Java** - Linguagem Java, usada para celulares Android, sites web e aplicativos.
- **JSP** - Java Server Pages, para a montagem de aplicativos Java para web.
- **VB.NET** - Linguagem da família .NET, uma evolução do Visual Basic.
- **F#** - Linguagem da família .NET, uma evolução do Fortran.
- **C K&R** - Linguagem C (Kernigan & Ritche), muito usada para device drivers e sistemas de baixo nível.
- **C++** - Linguagem C orientada a objetos, padronizada pela ANSI.
- **Objective-C** - Linguagem C orientada a objetos específica para a plataforma Apple (iPhone).
- **PHP** - Personal Home Page, linguagem script para sites web.
- **Pascal** - Linguagem de programação de baixo nível.
- **Delphi** - Variante do Pascal desenvolvida pela Borland.
- **VB** - Visual Basic, linguagem de programação de aplicações locais.
- **Cobol** - Linguagem muito comum em mainframes.
- **Fortran** - Linguagem muito usada em cálculos matemáticos.
- **Lotus Domino** - Linguagem de script para aplicativos workflow via email.
- **Oracle Forms** - Linguagem típica do banco de dados oracle para aplicativos locais e via web.
- **SQL** - Linguagem usada em bancos de dados Oracle e SQL Server.
- **JavaScript** - Linguagem de script muito usada em páginas web.
- **AngularJS, Node.js** - Variações do javascript especializadas.
- **TypeScript** - Linguagem JavaScript orientada a objeto.
- **VBScript** - Linguagem de script tipo VB, usada em algumas aplicações web.

Fonte: http://pt.wiki.safeval.com/index.php?title=Linguagens_de_programa%C3%A7%C3%A3o

2.25. Outrossim, constou no TR que *"devido à necessidade de padronização e uniformidade de conceitos, controles e usabilidade, bem como da integração entre os diversos tipos de análises que um mesmo aplicativo poderá sofrer durante seu ciclo de vida, não serão aceitas soluções compostas por mais de um software e/ou ferramentas, para os serviços propostos".* Essa exigência também restringiu de forma indevida a competitividade, afastando, sem qualquer justificativa plausível, potenciais fornecedores que poderiam atender a demanda mediante o uso de mais de uma ferramenta. Neste ponto, em tomada de contas, os auditores do TCU aduziram que (Documento: Acórdão nº 1804/2019-TCU-Plenário; 3696069, p. 5)

> "Caso fosse aceito que duas ou mais ferramentas trabalhassem em conjunto para obter todos os requisitos exigidos no ETP, outras ferramentas poderiam participar do pregão, muitas, inclusive, na modalidade software livre, que sabidamente não têm custo inicial de licença. É notório que no caso de software livre existem outros custos a serem considerados como suporte, manutenção, garantia e atualização que, em diversas situações, já estão inclusos no custo da licença. No entanto, no caso em tela, como o valor da licença foi considerado elevado, como será apresentado mais à frente quando se tratar de preço, a possibilidade da participação dessas ferramentas livres poderia diminuir sensivelmente o valor final da solução adquirida.
>
> [...]
>
> Tem-se que destacar que não há nenhum documento relativo ao planejamento da contratação que justifique a necessidade de uma única ferramenta executar todas as atividades, nem um estudo comparativo adequado das diversas possibilidades do mercado."

2.26. Frise-se que o próprio Safeval não atendia a todas as exigências do TR, como apontado no parecer elaborado pela equipe técnica do MI (3696948, p. 813):

> "Como pode ser visto **o SAFEVAL não deve ser usado como única ferramenta de análise de código, pois não explora alguns pontos importantes no processo de desenvolvimento de softwares.** Contudo, entendemos que o SAFEVAL irá agregar valor ao processo de desenvolvimento de software do órgão, pois é uma ferramenta especialista em analisar e apontar vulnerabilidades de segurança no código fonte, sendo apontado no relatório da ferramenta possíveis vulnerabilidades não encontradas na análise do SONAR. Porém foram apontados vários falsos positivos, muitas vezes devido as API's utilizadas ou pelo padrão de codificação, e todos eles tiveram que ser analisados. **Recomendamos, portanto, o uso do SAFEVAL, idealmente que seja utilizado em conjunto com outras ferramentas,** ressaltando que o maior diferencial do SAFEVAL é a simulação dos testes de invasão." (grifos nossos)

2.27. Apesar da recomendação de utilização conjunta com outras ferramentas, somente o Safeval foi adquirido, como se verá a seguir, contrariando as especificações do edital.

2.28. A pesquisa de preços foi feito por meio de consulta direta a fornecedores. O integrante da equipe de planejamento Marcelo Brito encaminhou, por e-mail, solicitação de cotação para sete empresas, dentre as quais três responderam. Como já mencionado, não há evidência que indique tenham sido consultados outros órgãos da Administração que tivessem contratado objeto semelhante, tampouco o Portal de Compras do Governo Federal, como mandava o artigo 10 da IN SLTP nº 4/2014. Sobre as propostas, o relatório de auditoria do TCU aponta que (Documento: Acórdão nº 1804/2019-TCU-Plenário; 3696069, p. 10):

> "A Inova apresentou uma proposta pouco detalhada (peça 69), visto que só cuidou de preencher a tabela de preços dos itens cotados, sem dar nenhum detalhamento nem do produto nem dos serviços cotados (peça 68). A Every TI, assim como a Inova, também apresentou proposta pouco detalhada, entretanto, a empresa é uma revendedora de softwares

> (peça 70, p. 3), dentre os quais o Safeval, software que foi contratado, pelo MI, junto à RSX. Entretanto, deve-se frisar que, na proposta apresentada, a Every TI não informou qual o software seria fornecido, assim como ocorreu nas propostas da Inova e da própria RSX."

2.29. A fragilidade da pesquisa de mercado fica evidente quando se constata que a equipe de planejamento não se empenhou em localizar alternativa já contratada pela Administração, conforme apontado pelo TCU (Documento: Acórdão nº 1804/2019-TCU-Plenário; 3696069, p. 10-11):

> "Além disso, as empresas foram selecionadas por critério subjetivo e com forte viés de direcionamento, uma vez que, conforme mapa de pesquisa de preços elaborado pelo MI (peça 71), não se buscou cotar preços junto a fornecedores de objetos similares contratados pela Administração Pública, porque simplesmente não os localizou após tentativas de busca no Comprasnet com a expressão chave 'Segurança de Software' (peça 71, p. 3). Essa expressão, por se tratar de objeto comum e licitável mediante pregão, claramente não era nem a única nem a melhor para a busca, pois havia uma múltipla descrição do objeto em diversos artefatos contidos nos autos, que poderiam ser utilizados para pesquisa: 'análise de vulnerabilidade', 'análise estática automatizada de código fonte', 'análise estática de código fonte', 'prevenção e proteção de perdas e vazamento de informações sigilosas', 'identificação de vulnerabilidades', 'auditoria de código fonte', 'verificação automatizada de código fonte' (peça 62, p. 3), 'segurança de sistemas de TI', 'segurança de aplicações de TI', 'identificação de fragilidades', 'identificação de falhas' (peça 68, p. 2 a 5), dentre outros. Desta forma, entende-se que houve negligência e descaso quanto ao correto cumprimento do art. 22 da IN 4/2014-SLTI/MP, bem como do art. 2º da IN 5/2014-SLTI/MP."

2.30. No que toca às características das empresas consultadas, chamou a atenção o fato de que apenas uma delas não estava sediada no Distrito Federal, o que representa potencial restrição intencional à competitividade, posto que o objeto da contratação poderia ser fornecido por qualquer empresa sediada em outra unidade federativa.

2.31. Outrossim, após o afastamento de sigilo telemático, a PF detectou a existência de vínculos entre os sócios de algumas das empresas consultadas entre si e com Daniel Vesely, o que reforça a tese de que a pesquisa foi apenas formal e direcionada para um grupo pré-determinado de pessoas. As considerações acerca das conexões podem ser vistas no Relatório de Análise de Materiais nº 38/2019-NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (3696262, p. 2137-2340).

2.32. Superada a fase de planejamento, deu-se início à parte competitiva do pregão. É importante ressaltar que o leiloeiro designado, Geraldo Antonio de Oliveira (3696948, p. 460), já havia participado da equipe de planejamento, o que vai de encontro ao princípio da segregação de funções.

2.33. Participaram da licitação seis empresas, tendo a sociedade Nalba Technology do Brasil Informática LTDA apresentado o melhor preço em todos os itens. No entanto, a Nalba foi inabilitada por não atender alguns dos requisitos do edital e por ter apresentado lances por valor considerado inexequível, conforme razões expostas na Nota Técnica nº 3/2017/SECEX/DGE/CGTI, subscrita pelo Coordenador Geral de Tecnologia da Informação Henrique Nixon Souza da Silva e datada de 29/5/2017 (3696948, p. 705-715). Procedeu-se, então, à habilitação da segunda colocada, RSX INFORMÁTICA (3696948, p. 718-720).

2.34. Ao analisar a referida Nota Técnica, a equipe de auditoria da CGU expôs (Documento: Anexo à Nota de Auditoria nº 201801253/001; 3696061, p. 18):

> "Percebe-se que houve um alto rigor na análise dos atestados apresentados pela empresa NALBA TECHNOLOGY DO BRASIL INFORMÁTICA LTDA, que foi a primeira colocada no certame em questão, sendo este o principal motivo para sua desclassificação na fase de habilitação técnica, conforme apontamentos emitidos na Nota Técnica nº 003/2017/SECEX/DGE/CGTI (SEI nº 0541850) elaborada pela área técnica da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) do MI.
>
> Entretanto, esse mesmo rigor não foi adotado durante a análise dos atestados apresentados pela empresa RSX, pois conforme será demonstrado a seguir existem várias inconsistências nos Atestados de Capacidade Técnica apresentados pela empresa RSX, que poderiam impactar diretamente em sua habitação nesta etapa do certame. O item 14.13.3.1.1 do Edital do PE 5/2017 exige do licitante vencedor 'Comprovação por meio de atestado de capacidade técnica, emitido por pessoas Jurídica pública ou privada, para Software para análise de vulnerabilidade de aplicações.' Para atender a essa exigência a empresa RSX apresentou atestado de capacidade técnica (SEI 120613) emitido em 12 junho de 2013 pelo Gestor de TI do Ministério do Trabalho e Emprego.
>
> Ocorre que o atestado do MTE apresentado pela empresa RSX possui três características que o desqualificam: a) foi emitido indevidamente pelo MTE; b) não atende aos requisitos técnicos exigidos e c) não traz todas as informações exigidas no edital."

2.35. No mesmo sentido, manifestou-se a equipe de auditoria do TCU (Documento: Acórdão nº 1804/2019-TCU-Plenário; 3696069, p. 14-17):

> "92. Inicialmente, devem-se destacar as impropriedades da análise do CGTI/MI na nota técnica supracitada, comparadas com os documentos apresentados pela Nalba (peça 105, p. 1 a 5):
>
> 92.1. quanto às questões formais, não se mostraram tão graves pois poderiam ser averiguadas e sanadas por diligência;
>
> 92.2. quanto ao atestado da Sabesp, apesar de não conter todas as atividades previstas na Operação Assistida, continha as mais demandadas e relevantes para a execução das tarefas;
>
> 92.3. quanto à quantidade de horas de capacitação, a simples soma das horas do atestado da Sabesp (16 horas) com as informadas no atestado da Galegale (40 horas), que inexplicavelmente não foram consideradas na nota técnica, seriam suficientes para atender ao solicitado;
>
> 92.4. quanto ao atestado da Galegale, da mesma forma do que aconteceu com o atestado da Sabesp, as atividades mais relevantes estavam contempladas;
>
> 92.5. quanto à grande discrepância entre o valor ofertado pela Nalba em relação ao valor da estimativa da equipe de planejamento da contratação, como já foi detalhadamente analisado nos parágrafos 72 a 81, a pesquisa de preços não

guardou relação com a realidade do mercado. Os valores estimados não são confiáveis e causaram indícios de superfaturamento no contrato onde houve execução. Chama atenção que no item 45 da nota técnica comentada acima haja uma referência às 'estimativas minuciosamente apuradas pela comissão responsável pelo certame em tela' (peça 80, p. 5). Obviamente, na elaboração dessa nota técnica não foi feita uma verificação de como foi realizada a pesquisa de preços; e

92.6. quanto à inexequibilidade do valor apresentado na proposta, verifica-se que essa conclusão não pode ser feita devido à precariedade da pesquisa de preços e dos valores dela resultantes.

[...]

99. Além de contrariar a jurisprudência do TCU, conforme a Ata do Pregão 5/2017 e o Despacho de Julgamento do recurso da empresa Nalba (peças 50, 75 e 78), o Pregoeiro violou também o prescrito na IN 4/2014-SLTI/MP, art. 2º, XXV c/c art. 18, I, 'h', acerca da prova de conceito. A empresa Nalba, uma vez provisoriamente classificada em primeiro lugar, tinha o direito de ter sido submetida à prova de conceito, como, aliás, ela havia solicitado mais de uma vez (peça 50, p. 5 e 7), com, inclusive, fundamento no edital do pregão, item 14.13.4 (peça 49, p. 12), pois a parcela do objeto da licitação que seria realmente a mais relevante e significativa era a de fornecimento da licença de software, conjugado com o consequente suporte e atualização, secundado pela parcela do serviço de operação assistida. Destaque-se que o critério de habilitação previsto para a primeira delas era a prova de conceito. Portanto, este é mais um motivo que corrobora a legitimidade do pedido da empresa Nalba para que submetessem o seu software à prova de conceito.

100. Quanto à inexequibilidade da proposta da Nalba, não há nada na ata do pregão que aponte para tal impugnação. Pelo contrário, o pregoeiro até, na negociação pelo melhor preço com a RSX, requereu que ela ofertasse preços nas mesmas bases da proposta da empresa Nalba (peça 50, p. 8), em sinal de que a inexequibilidade não tinha sido perquirida na sua desclassificação/inabilitação. Tal impugnação foi mencionada apenas no despacho que indeferiu o recurso da empresa Nalba (peça 78, p. 12), o qual se revelou, assim, incoerente, inconsistente e tendencioso.

[...]

106. Por outro lado, vale salientar que o mesmo rigor utilizado na avaliação dos atestados da empresa Nalba não foi aplicado na avaliação dos atestados da empresa RSX. Da análise dos atestados apresentado pela empresa RSX (peça 103, p. 13 a 18), verifica-se que:

106.1. o atestado apresentado pela empresa RSX é relativo a um contrato firmado com o extinto Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que tinha por objeto a contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução integrada dos serviços de desenvolvimento, manutenção de sistemas, sustentação operacional e aplicações na plataforma de Portal do MTE cujo padrão é Lumis Portal Suíte versão Java. Ou seja, o objeto era totalmente distinto do objeto da licitação do MI;

106.2. além disso, a contratada no pregão do MTE foi a empresa XTI Informática Ltda. (CNPF 07.597.153/0001-07). Faltando pouco mais de dois meses para finalizar o contrato, a empresa RSX substituiu a XTI, ou seja, no máximo o atestado deveria se limitar aos dois meses de prestação de serviços, efetivamente executados pela empresa RSX;

106.3. o item 14.13.3.1.3 do edital (peça 49, p. 11) define que 'Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto quando firmado para ser executado em prazo anterior';

106.4. as quantidades de UST executadas no contrato do MTE não podem ser utilizadas como comprovação de capacidade técnico-operacional porque se referem a outro tipo de serviço. São atividades completamente distintas, a única semelhança é que usam a mesma métrica;

106.5. o MTE não utilizou nem adquiriu a ferramenta Safeval;

106.6. assim, pode-se concluir que o atestado do MTE apresentado pela empresa RSX não atende a nenhuma das exigências contidas no edital do pregão em tela, ou seja, não deve ser considerado em nenhum aspecto;

106.7. o atestado da empresa Engesoftware é atípico porque essa empresa seria uma concorrente da própria empresa RSX. Segundo o site da fabricante do software Safeval, a Engesoftware seria uma das representantes do software (http://pt.wiki.safeval.com/index.php?title=Representantes_de_vendas);

106.8. apesar de o atestado da empresa Engesoftware informar que houve o fornecimento do software Safeval, no contrato referente não há menção ao software Safeval;

106.9. o atestado da empresa Engesoftware não indica a qual contrato se refere, nem em qual período os serviços foram prestados;

106.10. seguindo as regras do edital, esse atestado também deveria ter sido desconsiderado;

106.11. o atestado da empresa Memora não indica a qual contrato se refere, nem ao período em que os serviços foram prestados;

106.12. esse atestado, também, não especifica a quantidade de UST executadas e no contrato apresentado pela RSX como relacionado ao atestado, a métrica para Operação Assistida é HST que, apesar de não estar especificado, deve ser horas de serviço técnico. Ou seja, esse atestado apresenta nesse aspecto o mesmo problema do atestado da empresa Galegale apresentado pela empresa Nalba, e que não foi aceito pelo MI (parágrafo 91.3).

107. Conclui-se que os atestados apresentados pela empresa RSX não atendem às exigências do edital. Se o mesmo rigor técnico utilizado no julgamento dos atestados da empresa Nalba estivesse presente no julgamento dos atestados da RSX, essa empresa deveria ter sido desclassificada também.

108. do cotejamento entre os atestados apresentados pela empresa RSX e os atestados apresentados pela empresa Nalba (parágrafos 91 a 92), verifica-se que houve por parte do pregoeiro e dos responsáveis pelo apoio técnico ao pregão, um nítido favorecimento à empresa RSX, ferindo o art. 3º da Lei 8.666/1993."

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

2.39. Em prosseguimento, a RSX foi declarada vencedora do certame e tornou-se adjudicatária da Ata de Registro de Preços (ARP) nº 24/2017 (3696948, p. 766).

2.40. Uma vez homologado o certame e adjudicado seu objeto à RSX, celebrou-se, entre esta e o MI, o contrato nº 11/2018, com vigência entre os dias 27/4/2018 e 26/4/2019, no valor de R$ 3.716.000,00. O contrato foi subscrito por Reynaldo Aben-Athar, na qualidade de autoridade contratante (3696948, p. 929-955).

2.41. Quanto a este ponto, destaca-se que em depoimento prestado à autoridade policial, o então Secretário-

[redacted]

"

2.43. Conquanto o MI tenha empenhado os valores referentes ao contrato e autorizado o pagamento, não foram encontrados evidências de que as licenças contratadas tenham sido instaladas. As ordens bancárias, no entanto, foram estornadas em virtude da suspensão da execução do contrato, determinada pelo Secretário Executivo da Pasta (3696948, p. 1029-1030).

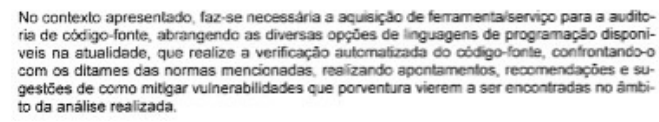
I.2 – Fraude ao procedimento que resultou na adesão à ARP nº 24/2017 e ao contrato nº 41/2018, do INSS.

2.44. O inteiro teor dos autos do processo SEI 35000.001871/2017-81, no âmbito do qual tramitou o procedimento de contratação, consta nos documentos SEI 3695216 e 3695218.

2.45. Por meio de Documento de Oficialização de Demanda (DOD) datado de 18/12/2017, o Presidente do INSS, Francisco Paulo Soares Lopes, deu início ao procedimento para contratação de software para análise estática de código fonte para análise de vulnerabilidades em aplicações de informática. Na mesma ocasião, nomeou-se integrante requisitante o Diretor de Atendimento Ilton José Fernandes Filho (3695216, p. 2-4).

2.46. Destaca-se o fato de que, embora o objeto da licitação seja estritamente tecnológico, a demanda teve início por iniciativa da Presidência e da Diretoria de Atendimento, órgãos cujas atribuições não guardam relação com a área de tecnologia da informação e comunicação. A equipe de auditoria da CGU salientou, ainda, que não houve participação da Diretoria de Tecnologia da Informação da entidade, em desrespeito à Instrução Normativa SLP/MP nº 4, de 11/9/2014 (Documento: Relatório de Avaliaçao nº 201801199; 3696021, achado 1.1, p. 8).

2.47. No DOD, percebe-se que o documento foi elaborado utilizando o DOD do Pregão eletrônico nº 5/2017-MI como modelo. Com efeito, ambos os documentos possuem trechos idênticos. Confira-se, por exemplo, a justificativa apresentada pela Presidência do INSS do DOD (3695216, p. 4):


No contexto apresentado, faz-se necessária a aquisição de ferramenta/serviço para a auditoria de código-fonte, abrangendo as diversas opções de linguagens de programação disponíveis na atualidade, que realize a verificação automatizada do código-fonte, confrontando-o com os ditames das normas mencionadas, realizando apontamentos, recomendações e sugestões de como mitigar vulnerabilidades que porventura vierem a ser encontradas no âmbito da análise realizada.

2.48. Agora, transcreve-se excerto da justificativa constante do DOD do pregão eletrônico nº 5/2017 (3695216, p. 3):

> "No contexto apresentado, faz-se necessária a aquisição de ferramenta/serviço para a auditoria de código-fonte, abrangendo as diversas opções de linguagens de programação disponíveis na atualidade, que realize a verificação automatizada do código-fonte, confrontando-o com os ditames das normas mencionadas, realizando apontamentos, recomendações e sugestões de como mitigar vulnerabilidades que porventura vierem a ser encontradas no âmbito da análise realizada."

2.49. Da leitura de ambos os trechos, percebe-se que a justificativa para aquisição do *Safeval* pelo INSS, provavelmente, foi copiada do DOD do MI, o que indica que não foram apontadas as reais necessidades do órgão, mas uma necessidade ficta, com objetivo de viabilizar a contratação da RSX. A adoção de "textos padrão" é reiterada em outros documentos no curso do procedimento licitatório, como se verá adiante.

2.50. Além de Ilton Filho, compuseram a equipe de planejamento o Gerente de Atendimento Ornon Vasconcelos Mota Junior, integrante técnico; e José Ferreira de Sousa Júnior, integrante administrativo; os quais foram responsáveis pela elaboração do ETP (3695216, p. 10-37). Do mesmo modo que o DOD, o ETP contém trechos idênticos ao edital do pregão conduzido pelo MI, o que indica que aquele documento foi elaborado de forma a direcionar a contratação com vistas a aderir à ARP nº 24/2017.

2.51. Como exemplo, cita-se o tópico 6 do ETP, denominado *"necessidades de negócio da área requisitante"*, que lista 25 funcionalidades que a ferramenta a ser contratada deve ter (3695216, p. 15-25). Trata-se de rol praticamente idêntico ao disposto na tabela 2 (*"definição e especificação das necessidades"*) do ETP do pregão nº 5/2017-MI (3696948, p. 6). Da mesma forma, o tópico 3, referente à justificativa da contratação, contém trechos idênticos aos tópicos 3.2 e 3.3 do TR do MI (3695216, p. 39-40); e os quadros constantes dos itens 6.1 (*"macro requisitos tecnológicos da solução de TIC"*) e 6.2 (*"demais requisitos"*) são praticamente idênticos aos mesmos campos constantes do ETP do pregão nº 5/2017-MI.

2.52. Isso indica que o ETP não refletiu a real necessidade do INSS, mas apenas replicou as disposições do ETP que deu origem à ARP nº 24/2017-MI, com vistas a possibilitar a adesão à ata e a contratação da RSX.

2.53. Ademais, por constituírem documentos quase idênticos, todas as irregularidades constatadas no ETP do pregão nº 5/2017-MI concernentes à restrição da competitividade e às deficiências da justificativa da contratação repetem-se no ETP elaborado pelo INSS.

2.54. A pesquisa de preços foi conduzida pelo integrante da equipe de planejamento Ornon Júnior. O método utilizado foi o mesmo adotado no Pregão nº 5/2017, qual seja, consulta a fornecedores por e-mail. Foram consultadas sete empresas, dentre as quais cinco apresentaram propostas. Do mesmo modo que ocorreu no pregão nº 5/2017-MI, não foram encontradas evidências de que se tenham consultado o Portal de Compras ou outros órgãos da Administração Pública sobre a contratação de objeto semelhante.

2.55. A análise de risco foi subscrita pelos integrantes da equipe de planejamento. Como já exposto, nenhum deles representava a área de TI, tendo a análise sido remetida, posteriormente, à análise da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC) que, por sua vez, a remeteu à Coordenação de Arquitetura, Operação e Soluções (CAOS), a ela subordinada. Na CAOS, o Coordenador Bruno Nagano apontou uma série de deficiências na análise de risco e concluiu que o INSS não possuía maturidade necessária para viabilização da contratação, de modo que ela representaria um risco de grau elevado. Confiram-se trechos do parecer técnico subscrito por Bruno (3695218, p. 44-45):

5.1. O primeiro desafio encontrado é a ausência de um modelo de execução adequado a prestação do serviço.

5.1.1. De acordo com a IN04 em seu art. 19 "o modelo de execução deve fixar as rotinas de execução, com a definição de processos e procedimentos de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação." O referido termo descreve apenas o processo de abertura de ordem de serviço, de forma bastante sucinta e sem qualquer outro processo que permita a gestão contratual. Além disto, existe inconsistência entre as condições do termo de referência e o contrato a ser assinado. Cabe destacar ainda que não há menção sobre o processo de operação assistida, que dependendo dos moldes do serviço prestado pode ser caracterizada como cessão de mão de obra, sendo requerido o atendimento da Instrução Normativa nº 05/2017 MPDG (IN05).

5.2. A deficiência na elaboração do modelo de execução leva ao segundo desafio identificado, isto é a ausência completa de um modelo de gestão contratual.

5.2.1. O serviço a ser adquirido inclui, além das licenças, capacitação e operação assistida. No entanto, não existe uma diretiva sequer que aborde a atuação do gestor e do fiscal técnico na gestão contratual. O referido documento se limita a replicar o que existe na Instrução Normativa nº 04/2014/SLTI/MPOG (IN04). Apesar de não ser escopo desta Coordenação, a mesma observação vale para os fiscais administrativo e requisitante.

5.3. O terceiro desafio identificado é a utilização de um sistema de gerenciamento de métricas e de ordens de serviço.

5.3.1. Os termos contratuais incluem a utilização de um sistema para controle da execução contratual. Destaca-se que este sistema é responsável pela comunicação entre órgão e Contratada. Atualmente, esta Coordenação não dispõe de um sistema com natureza similar que possa substituir o elencado nos termos do referido Contrato.

5.4. O quarto desafio diz respeito a necessidade de apresentação de roteiros de testes para os sistemas.

5.4.1. A documentação existente no processo não esclarece qual a utilização esperada da referida solução. Caso seja a avaliação de sistemas finalísticos, desenvolvidos pela Dataprev, é possível solicitar um caso de teste. No entanto, quando o objeto da verificação for um sistema desenvolvido internamente, a possibilidade de existir um roteiro de teste é quase nula em função da falta de maturidade, apresentada no item 2.

6. Os itens apresentados acima são uma amostra dos desafios apresentados a gestão contratual, esta Coordenação acredita que a assinatura do referido Contrato trará um risco elevado para os servidores que forem nomeados para realizar a gestão contratual.

7. Além disto, a falta de clareza dos procedimentos possibilitará que a Contratada atue com grande liberdade. Esta liberdade poderá gerar ônus ao erário mesmo que as necessidades do Instituto não tenha sido atendida.

8. Por fim, as obrigações impostas ao Instituto podem inviabilizar a execução contratual visto que o atual nível de maturidade do Instituto e da Coordenação-Geral não é aquele utilizado como premissa da contratação.

2.56. Todos esses apontamentos foram rejeitados por Ilton Filho e pelo Presidente Francisco Soares (3695218, p. 47-50), mas a CAOS manteve seu posicionamento pela inviabilidade da contratação (p. 53-55), com o que anuiu a CGTIC (p. 56-57).

2.57. O impasse entre a Coordenação de TI e a equipe de planejamento foi superado apenas quando Ornon de Vasconcelos Mota Junior foi nomeado Coordenador Geral de Tecnologia da Informação e Comunicação. Frise-se que Ornon fez parte da equipe de planejamento responsável pela elaboração do TR, do ETP e da análise de risco, o que representa clara ofensa ao princípio da segregação de funções. Ornon afastou, de forma bastante sintética, o entendimento da CAOS, nos seguintes termos (3695218, p. 76):

2. Em análise ao Processo nº 35000.001871/2017-81, identificamos que foi realizada análise pela PFE e todos os pontos das recomendações foram analisados e respondidos. A análise pode ser encontrada nas fls. 191 a 197 e as respostas com os tratamentos dados nas fls. 216 a 217 e 267 a 270. do referido processo, portanto consideramos que estão atendidas as recomendações e esta coordenação técnica não possui novos questionamento.

3. Quanto aos desafios apresentados, esta administração entende que a gestão que o INSS necessita, requer que todos os desafios sejam enfrentados e vencidos, bem como todos os riscos sejam mitigados.

4. Consideramos que os sistemas atualmente em produção necessitam sim ser analisados e validados, não só quanto ao atendimento às regras de negócio, mas também quanto a segurança e continuidade do negócio.

5. Iremos verificar as recomendações da CGU que "não foram atendidas a contento", para que novas medidas sejam tomadas e quanto ao relatório de Auditoria realizado pela SFC/DS II/CGPREV – Coordenação Geral de Auditoria da Área da Previdência, datado de 15/12/2017, realizaremos uma análise e elaboraremos um plano de ação em resposta aos pontos apresentados.

6. Estamos de acordo com a continuidade da contratação e que as medidas necessárias serão tomadas para que este projeto possa ser gerido pela nossa equipe.

2.58. Esses fatos levam a crer que a solução adotada pelos agentes em conluio (inclusive o Presidente da autarquia) foi afastar do procedimento de contratação agentes alheios ao esquema, substituindo-os por pessoas alinhadas ao grupo.

2.59. Após a elaboração de estudo técnico preliminar e pesquisa de preços, a Coordenação-Geral de Licitações e Contratos da autarquia - CGLCO solicitou ao MI, por meio do Ofício nº 2564/CGLCO/DIROFL, datado de 27/12/2017, que

fosse autorizada a adesão do INSS à ARP nº 24/2017 (3695216, p. 97) o que foi aceito pela Pasta e pela RSX (p. 99 e 103). Assim, em 13/4/2018, firmou-se o Contrato nº 41/2018, no valor de R$ 8.841.000,00. O contrato foi subscrito pelo Presidente do INSS, Francisco Paulo Soares Lopes (3695218, p. 119-152).

2.60. Após assinado o contrato, em 25/4/2018, a Diretora de Orçamento, Finanças e Logística, Gilvaneire Cavalcanti Beltrão, nomeou Ornon de Vasconcelos Mota Júnior como Gestor do Contrato; e Ilton José Fernandes Filho como Fiscal Técnica (3695218, p. 162). Ressalte-se, mais uma vez, que ambos compuseram a equipe de planejamento da contratação, tendo Ornon, inclusive, exercido mais de uma função no decorrer do procedimento licitatório (integrante técnico, Coordenador Geral de TIC, Gerente da Atendimento).

2.61. Ocorre que em 23/4/2018 - dois dias antes da nomeação - Ornon e Ilton já haviam atestado o recebimento definitivo do objeto do contrato, na qualidade de Gestor do Contrato e Fiscal Requisitante, respectivamente (3695218, p. 169).

2.62. Por fim, destaca-se que, apesar de atestado o recebimento e feito o respectivo pagamento, a Auditoria Interna do INSS não encontrou evidências de que as licenças adquiridas tenham sido efetivamente instaladas (3695213, p. 311).

I.3 – Fraude ao procedimento que resultou na adesão à ARP nº 24/2017 e ao contrato nº 49/2017, da FUNASA.

2.63. O inteiro teor dos autos do processo SEI 25100.012738/2017-79, no âmbito do qual tramitou o procedimento de contratação, consta no documento SEI 3696945.

2.64. Por meio de DOD datado de 21/9/2017, o Coordenador Geral de Modernização e Tecnologia da Informação (CGMTI) da fundação, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, requereu a instauração de procedimento com objetivo de proceder à *"contratação de empresa especializada para fornecimento de licença perpétua de software para análise de vulnerabilidade de aplicações para atender as necessidades da Funasa"* (3696945, p. 3-6). Quanto a este ponto, a equipe de auditoria da CGU apontou (3696055, p. 13):

> "Ressalva-se, no entanto, que é boa prática não sugerir soluções no DOD, atendo-se apenas à formalização da necessidade da área. Ao demandar a contratação de empresa especializada em fornecimento de licença perpétua de software para análise de vulnerabilidade de aplicações para atender as necessidades da Funasa, o demandante limita as possíveis soluções, impossibilitando que fases posteriores demonstrem maior viabilidade em outras soluções para a necessidade da área."

2.65. Chama atenção ainda que, quatro dias antes da elaboração do DOD, a CGMTI remeteu ao MI o Ofício nº 23/2017/CGMTI/DEADM (3696945, p. 279-280), por meio do qual requereu àquele ministério a adesão à ARP nº 24/2017. Ou seja, antes mesmo da elaboração do DOD, que, em tese, é o documento que dá início à demanda, já se havia decidido que o procedimento deveria resultar na adesão à ARP, subvertendo a ordem lógica do processo.

2.66. O ETP, datado de 6/11/2017, foi subscrito por Edson Carlos Moreira Soares, integrante administrativo; Raquel Marra Molina de Aguiar, integrante requisitante; e Sérgio Luiz de Castro, integrante técnico (3696945, p. 9-41). Do mesmo modo que no processo do INSS, o ETP constante do procedimento licitatório da FUNASA contém diversos trechos que constituem transcrições literais do TR do pregão nº 5/2017-MI. A fim de facilitar a análise, transcrevem-se trechos de ambos os documentos, extraídos do Relatório de Análise de Polícia Judiciária nº 3/2020 (3696267, p. 4184):

FUNASA

2.3.1. Requisitos de Capacitação/Transferência de Conhecimento

2.3.1.1. A CONTRATADA deverá repassar à CONTRATANTE todas as informações solicitadas e documentação da solução;

2.3.1.2. O treinamento será demandado à CONTRATADA pela CONTRATANTE após a efetiva implementação do software em seu parque tecnológico, quando acordarão cronograma para realização do treinamento;

2.3.1.3. O treinamento deverá ser em Brasília – DF, para a equipe técnica da CONTRATANTE;

2.3.1.4. Todos os custos relativos à realização do treinamento são de exclusiva responsabilidade da CONTRATADA;

2.3.1.5. Deverá ser ofertada 01 (uma) turmas para no mínimo 4 (quatro) alunos e com carga horária mínima de 40 (quarenta) horas;

2.3.1.6. Deverá ser fornecido certificado de conclusão emitido pelo fabricante da solução contratada;

2.3.1.7. Os locais de cada turma deverão seguir a conveniência da CONTRATANTE, podendo sua realização ocorrer apenas em um dos períodos do dia (manhã ou tarde);

2.3.1.8. Deverá ser fornecido material didático completo e com conteúdo oficial do fabricante da solução contratada;

2.3.1.9. Material didático no idioma português (BRASIL);

2.3.1.10. Ementa relativa ao material didático ofertado, abrangendo os modos de uso da solução contratada;

2.3.1.11. Deverá ser fornecido pela CONTRATADA treinamento presencial, referentes a (s) solução (ões) adquirida (s) de acordo com a conveniência da Contratada;

2.3.1.12. Deverá ser fornecido pela CONTRATADA treinamento presencial;

2.3.1.13. Quando houver treinamento oficial do fabricante este deverá ser o ministrado a CONTRATANTE;

2.3.1.14. O treinamento deverá ser ministrado por técnico certificado com certificações técnicas (não comerciais e/ou técnico-comercial) pelo fabricante nos componentes da solução ofertada.

2.3.3. Requisitos de Suporte e Atualização

2.3.3.1. Suporte, manutenção e atualização do Software ofertado por 12 meses por licença contratada, contados a partir da assinatura do contrato, podendo este ser renovado por períodos iguais e sucessivos até o limite legal;

2.3.3.2. Deverá ser fornecido durante o período de vigência contratual suporte, atualizações do Software e das suas bibliotecas;

2.3.3.3. Deverá existir um ambiente de wiki ou similar para apoio técnico a equipe, devendo o acesso a ele ser garantido;

2.3.3.4. Deverá ser disponibilizado ambiente web para abertura de chamados e acompanhamento das soluções e esclarecimentos de dúvidas;

2.3.3.5. Deverá possibilitar a atualização do cliente, do servidor web e das bibliotecas de vulnerabilidades;

2.3.3.6. Deverá ser disponibilizado telefone do fabricante, que deverá ser acessível através de ligação local ou LDN (longa distância nacional) para o esclarecimento de dúvidas e abertura de chamados de suporte técnico do Software, sendo que para os chamados realizados via telefone ou outros meios, deverá ser disponibilizado número de protocolo único, para acompanhamento do atendimento das solicitações realizadas.

2.3.4. Requisitos de Operação Assistida

2.3.4.1. Os Serviços de Operação Assistida serão executados sob demanda por meio da abertura de Ordens de Serviços - Forem definidos dois modelos de ordens de serviços, são eles:

2.3.4.1.1. Ordem de Serviço do Tipo 1 - Procedimentos automatizados executados no Software de análise de vulnerabilidades. Esta demanda terá um valor fixo de 10 UST's que será multiplicado pela complexidade específica de cada serviço a ser executado, conforme detalhado a seguir:

Imagem extraída do Processo SEI nº 25100.012.738/2017-79, p.9-11

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO

13.2. Capacitação na solução, contemplando:

13.2.1. Duas turmas de capacitação no uso da solução, para até 4 (quatro) servidores em cada turma;

13.2.2. Cada turma deverá possuir o mínimo de 40 horas de capacitação presencial.

13.2.3. Temas a serem abordados no treinamento aos conceitos e práticas:

13.2.3.1. Conhecimentos básicos - Vulnerabilidades em Aplicações

13.2.3.2. Metodologias de segurança

13.2.3.3. Processo de desenvolvimento seguro

13.2.3.4. Processos recomendados de avaliação

13.2.3.5. Garantia de Qualidade de Segurança no Desenvolvimento

13.2.3.6. Monitoramento de Vulnerabilidades em Produção

13.2.3.7. Planejamento dos Processos de Segurança

13.2.4. O treinamento para a solução ofertada deverá possuir:

13.2.4.1. Material didático em português (BRASIL);

13.2.4.2. Ementa relativa ao material didático ofertado, abrangendo os modos de uso da solução contratada;

13.2.4.3. Emissão de certificado de participação pelo Fabricante da Solução.

13.1. Serviço de Suporte e Atualização, contemplando:

13.1.1. Suporte, manutenção e atualização do Software ofertado por 12 meses;

13.1.2. Deverá ser fornecido durante o período de vigência contratual suporte, atualizações do Software e das suas bibliotecas;

13.1.3. Deverá existir um ambiente de wiki ou similar para apoio técnico a equipe, devendo o acesso a ele ser garantido.

13.1.4. Deverá ser disponibilizado ambiente web para abertura de chamados e acompanhamento das soluções e esclarecimentos de dúvidas.

13.1.5. Deverá possibilitar a atualização do cliente, do servidor web e das bibliotecas de vulnerabilidades.

13.1.6. Deverá disponibilizar as novas integrações para aplicações de gestão de demandas de desenvolvimento e de GRC que sejam desenvolvidas durante do período de garantia.

13.1.7. Deverá ser disponibilizado telefone do fabricante, que deverá ser acessível através de ligação local ou LDN (longa distância nacional) para o esclarecimento de dúvidas e abertura de chamados de suporte técnico do Software, sendo que para os chamados realizados via telefone ou outros meios, deverá ser disponibilizado número de protocolo único, para acompanhamento do atendimento das solicitações realizadas.

13.3. Serviços de Operação Assistida

13.3.1. Os Serviços de Operação Assistida serão executados sobre demanda por meio de abertura de Ordens de Serviços no sistema GEMEOS.

13.3.2. Forem definidos dois modelos de ordens de serviços, são eles:

13.3.2.1. Ordem de Serviço do Tipo 1 - Procedimentos automatizados executados no Software de análise de vulnerabilidades. Esta demanda terá um valor fixo de 10 UST's que será multiplicado pela complexidade específica de cada serviço a ser executado, conforme detalhado a seguir:

13.3.2.1.1. Análise de Código Fonte

13.3.2.1.2. Complexidade: 1

13.3.4.13. Descrição: Consiste na cópia dos códigos fontes e na parametrização do Software para execução da análise. Nível de complexidade simples.

Imagem extraída do Processo SEI nº 59240.000086/2016-66, p. 48 e 49

2.67. O mesmo ocorre no item 8 (*"critérios de aceitação"*) do ETP, que é idêntico à tabela denominada *"Níveis Mínimos de Serviços Exigidos"* do TR do pregão nº 5/2017-MI (3696945, p. 61).

2.68. Outro indício de direcionamento que se repete no ETP da FUNASA é a negligência da equipe de planejamento no levantamento de opções disponíveis para atendimento da demanda. Mais uma vez, ignoraram-se os softwares livres que poderiam atender às necessidades expostas, ainda que de forma combinada. De acordo com o relatório de auditoria da CGU (3696055, p. 12):

> "Analisando-se o referido tópico, constata-se que foi feita uma mera listagem de algumas ferramentas gratuitas, erroneamente identificadas como 'Software Pago', e de uma ferramenta paga, erroneamente identificada como 'Software Gratuito'. Em seguida, foi feita reprodução/tradução de trecho de um artigo disponível na internet do fabricante da ferramenta paga citada. O artigo, além do óbvio viés comercial, não se aprofunda na análise das necessidades da Funasa. Assim, restou prejudicada a avaliação das diferentes soluções que atendessem aos requisitos, conforme preconiza o item II do Art. 12 da IN 04.
>
> A despeito do desleixo na análise das possíveis soluções de mercado, convém ressaltar que a delimitação realizada no DOD à necessidade de 'licença perpétua de software para análise de vulnerabilidade de aplicações', como já ressaltado, limitou a busca por outras soluções, tendo a equipe responsável pelo ETP se limitado a buscar softwares que pudessem atender à solução proposta, ignorando a possibilidade de ferramentas gratuitas, consultorias especializadas, treinamentos e até de o desenvolvimento de protocolos internos ser suficiente para as necessidades da Funasa."

2.69. No TR (p. 47-86), da mesma forma que nos demais procedimentos, exige-se que a ferramenta a ser contratada fosse capaz de analisar linguagens de programação obsoletas, que sequer eram utilizadas pela fundação. De acordo com o Relatório da CGU (3696055, p. 13):

> "Ainda mais problemático é o fato de que diversas exigências contidas no ETP e no TR da Funasa [...] foram retiradas diretamente do folheto de apresentação da solução contratada, a Safeval, como a presença de linguagens de programação não usuais e/ou obsoletas e a exigência de funcionalidades exatamente como descritas no referido folheto.
>
> Ainda, em reunião realizada no dia 14 de junho de 2018 com o titular da Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação (CGMTI) da Funasa e outros membros dessa Coordenação-Geral, foi informado a esta Equipe de Auditoria que a maioria dos sistemas da Funasa utilizam a linguagem de programação 'Java', com alguns outros sistemas legados em algumas linguagens diversas. É improvável, portanto, que haja necessidade de que a ferramenta atenda a todas as linguagens listadas no ETP e TR, tais como Objective-C, Pascal, Visual Basic, Cobol, Fortran, Lotus Domino, entre outras."

2.70. Consta ainda do Relatório de avaliação (3696055, p. 14-17) que a pesquisa de preços foi feita de forma inadequada, pois as consultas a fornecedores foram realizadas sem que se detalhasse suficientemente os itens a serem cotados. Segundo a equipe de auditoria, essa imprecisão impossibilitaria que os fornecedores indicassem o preço exato da solução pretendida pela FUNASA. No entanto, de forma suspeita, todas as propostas foram muito parecidas, com diferença

de apenas 2% nos preços dos softwares; e de 10% para a operação assistida.

2.71. A FUNASA requereu a adesão tardia à ARP nº 24/2017 e, em decorrência disso, firmou com a RSX, em 11/12/2017, o Contrato nº 49/2017, no valor de R$ 3.613.600,00 (3696945, p. 401-437)

2.72. Em 20/12/2017, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos designou os servidores responsáveis para fiscalizar a execução do contrato. Destaque-se que Leonardo designou a si próprio Gestor do Contrato, mesmo tendo sido a autoridade requisitante da contratação e integrado a equipe de planejamento, contrariando o princípio da segregação de funções (3696945, p. 445). Mais chamativo é o fato de que, em 11/5/2018, Leonardo substituiu o Fiscal Requisitante por si próprio, passando a exercer ambas as funções de forma cumulativa (p. 463).

2.73. Por fim, constata-se que os documentos referentes à execução do contrato não são subscritos pelo Fiscal Administrativo Edson Caros Moreira Soares. Na prática, a execução do contrato foi acompanhada por apenas dois agentes públicos: Leonardo Cavalieri, na condição de Gestor do Contrato e de Fiscal Requisitante; e Sérgio Luiz de Castro, na condição de Fiscal Técnico.

[redacted]

2.76. Ao se debruçar sobre as notas fiscais referentes à execução do contrato, a equipe técnica do TCU apontou a existência de indícios de pagamento por serviços não previstos em contrato e de superfaturamento.

2.77. O primeiro ponto diz respeito à Ordem de Serviço nº 1/2017. De acordo com o relatório técnico do TCU (3789451, p. 33), foram pagas 100 USTs, no valor total de R$ 21.993,00, referentes ao serviço de avaliação inicial do ambiente, que consistiu na verificação de que o ambiente computacional da FUNASA atendia aos requisitos mínimos de instalação do software. No entanto, não havia no TR ou no edital previsão de prestação desse serviço, de modo que o pagamento diz respeito a serviço não contratado e, portanto, foi feito de forma indevida.

2.78. Ademais, constatou-se possível superfaturamento na monta de R$ 831.329,16, referente ao pagamento das Ordens de Serviço nº 1 e 2/2017, conforme excerto do relatório técnico transcrito a seguir (3789451, p. 34-36):

> "234. É razoável supor que os gestores da Funasa deveriam identificar que havia indícios de superfaturamento na execução do Contrato 49/2017. Se os gestores tivessem o cuidado e a diligência de realizar levantamentos que poderiam demonstrar o real preço que deveria ser pago à empresa pelos serviços realizados, esses serviços não seriam contratados.
>
> 235. Inicialmente, verifica-se que todas as atividades foram executadas por Wallace Limeira Barbosa, funcionário da RSX, com exceção da capacitação, OS 1/2018, realizada por Vinícius Costa (tabela parágrafo 226).
> 236. Em seu currículo (peça 25, p. 4 a 20), apresentado em cumprimento às disposições contratuais, Wallace Limeira Barbosa se apresenta como Analista de Segurança Java (JEE) e Desenvolvedor Arquitetura JEE. No item 13.3 do TR da ARP (peça 65, p. 9) está especificado que os serviços serão executados por 'Analista de Segurança'.
>
> [...]
>
> 238. Desprezando-se o fato de que uma parte considerável das atividades é executada pelo software adquirido e considerando-se que as atividades desenvolvidas nas duas OS estão interligadas, os valores totais podem ser somados. Assim, tem-se que a Funasa pagou por seis dias úteis de um único profissional o valor de R$ 823.417,92, ou R$ 137.236,32 por dia.
>
> 239. Evidente que nesse cálculo teria que ser incluído os custos indiretos, os encargos sociais, que muitas vezes dobra o valor pago por cada funcionário, tributos e o lucro da empresa. Mas mesmo que a Funasa fizesse uma estimativa simples, por exemplo, triplicando o valor do salário máximo dos cargos pesquisados, para dar conta dos custos indiretos, sociais e do lucro, ainda assim, a diferença chamaria a atenção: o salário máximo pesquisado (R$ 11.065,00) vezes três totalizaria R$ 33.195,00. Assim, em um único dia de trabalho seria possível pagar mais do que quatro meses do valor de custo e lucro da empresa.
>
> 240. Hipoteticamente, poder-se-ia considerar a contratação de um analista por posto de trabalho vinculado a entrega de produtos ou a resultados alcançados. Proceder-se-ia o cálculo dos salários, dos custos indiretos e do lucro da empresa. O resultado obtido é um bom indicador para avaliar se o preço apresentado pela empresa é razoável.
>
> 241. Voltando ao custo de um profissional (R$ 33.195,00) recebendo o salário máximo pesquisado (R$ 11.065,00), verifica-se que, se esse profissional fosse contratado por posto de trabalho vinculado a resultados, o custo para executar as duas OS seria de cerca de R$ 9.958,50, ou seja, R$ 33.195,00 dividido por 20 dias úteis multiplicado pelos 6 dias em que as OS foram executadas. Conclui-se que houve um gasto mais do que 82 vezes maior ou, em outra forma de encarar a situação, com o mesmo valor pago pela Funasa para a execução do trabalho por um profissional, poder-se-ia

contratar 82 profissionais para executar o serviço. Nessa simples comparação a diferença é tão grande que um gestor médio teria plena condições de notar a discrepância e não prosseguir com a contratação.

[...]

245. Usando a metodologia da IN 5/2017-SLTI/MP é possível chegar a um valor bem próximo do custo real da empresa nesse contrato, incluindo o lucro, que deve ser compatível com a atividade. O Tribunal entende que a apuração do débito pode ser feita mediante estimativa, 'quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido' (art. 210, § 2º do Regimento Interno do TCU).

246. O objetivo da estimativa é apurar o débito quando ele é de difícil verificação real, desde que se adotem cautelas para impedir que o débito estimado supere o real. No caso em tela, temos que a empresa destacou um profissional, cujo salário varia, no mercado, R$ 4.466,00 a R$ 11.065,00. Então, para não dar margem a dúvidas, a estimativa vai incluir salários bem superiores ao que efetivamente um profissional como o que atuou no contrato recebe, bem como, vai incluir todas as despesas, custos indiretos, tributos e obrigações legais da empresa, além de lucro acima da média.

247. As premissas, extremamente conservadoras e propositadamente favoráveis à empresa, são, portanto, as seguintes:

247.1. salário de Analista Desenvolvedor Pleno de R$ 17.000,00 mensais (mais que uma vez e meia o salário máximo pesquisado);

247.2. os funcionários da retaguarda e de apoio na empresa são remunerados por custos indiretos; e

247.3. o lucro da empresa é estipulado em 20% (o dobro dos 10% do mercado) sobre o valor dos salários e dos custos.

248. O resultado dessa apuração está relacionado no Apêndice I deste relatório, mas o resumo encontra-se disposto a seguir:

248.1. utilizando-se em um cálculo conservador, um salário mensal para analista estimado em R$ 17.000,00;

248.2. levando-se em consideração todo o período de execução das OS, de 22/12/2017 a 02/01/2018, perfazendo 11 dias, e não somente os dias úteis;

248.3. calculando-se custos mensais e o lucro estimado da empresa RSX para executar esses serviços em R$ 38.404,96 (Apêndice I);

248.4. obtendo-se o custo diário de R$ 1.280,16;

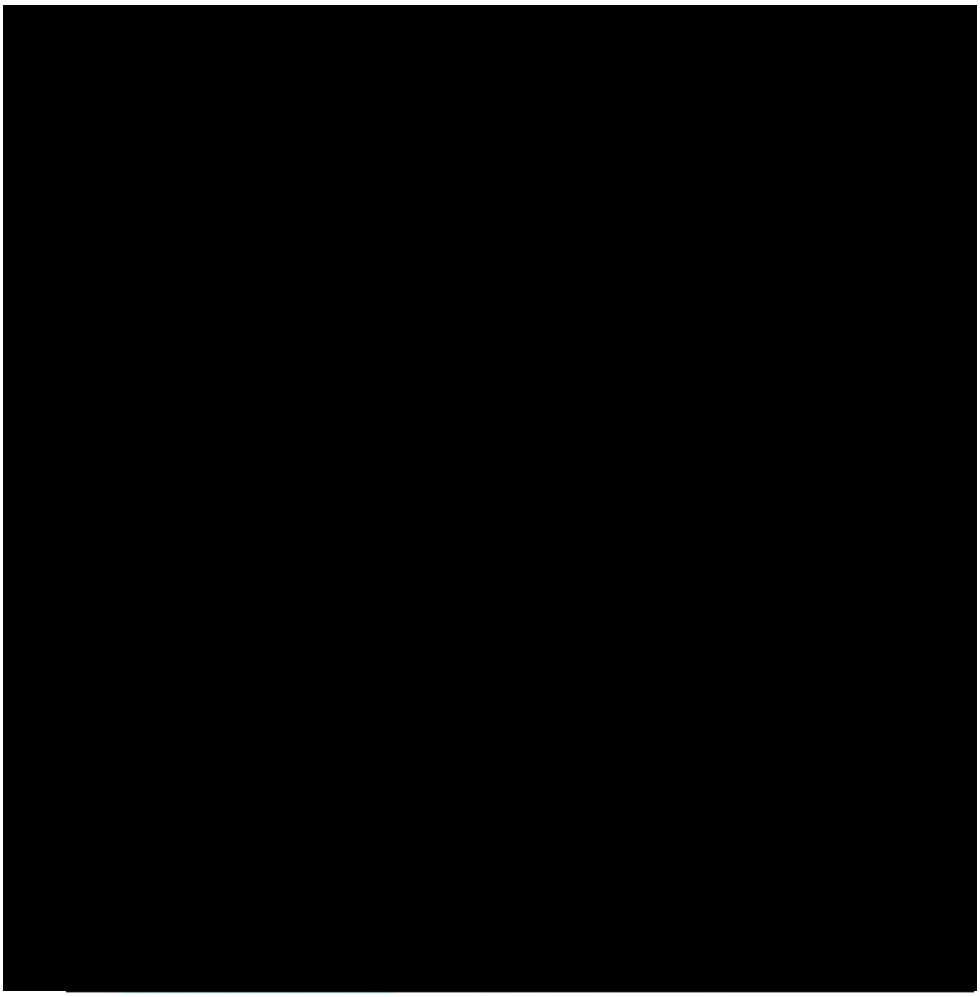
248.5. conclui-se que o custo projetado para execução das OS 1/2017 e 2/2017 é de R$ 14.081,76 (R$ 1.280,16 vezes 11 dias).

249. Ou seja, mesmo com um lucro muito acima da média, com salário estimado também muito acima do máximo encontrado para a categoria, o custo mais lucros não chegariam nem a R$ 15 mil, demonstrando que o erro nas pesquisas de preços e na valoração da contratação é grosseiro e poderia ter sido detectado pelos gestores da Funasa.

[...]

251. Tendo esses elementos em vista, será proposta a citação dos responsáveis, abaixo discriminados, quanto aos indícios de superfaturamento de R$ 831.329,16 no âmbito do Contrato 49/2017 da Funasa."

[redacted]



2.81. Diante de todo o exposto, por terem sido identificados elementos de informação de fraude a procedimentos licitatórios públicos, bem como fraude a contratos decorrentes de licitação pública, a RSX Informática Ltda., teria incidido no ato tipificado no artigo 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

3. ENQUADRAMENTO LEGAL

3.1. A CPAR entende que a conduta da pessoa jurídica RSX Informática Ltda., CNPJ 02.873.779/0001-85, se enquadra no ato lesivo tipificado no artigo 5º, IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013, tendo em vista que a referida pessoa jurídica supostamente fraudou procedimento licitatório e contratos dele decorrentes.

3.2. Em síntese, as condutas irregulares atribuídas à RSX Informática Ltda. são as seguintes, tais quais apresentadas nos tópicos próprios do presente relatório:

I.1 – Fraude ao pregão eletrônico nº 5/2017 e ao contrato nº 11/2018, do MI.

I.2 – Fraude ao procedimento que resultou na adesão à ARP nº 24/2017 e ao contrato nº 41/2018, do INSS.

I.3 – Fraude ao procedimento que resultou na adesão à ARP nº 24/2017 e ao contrato nº 49/2017, da FUNASA.

3.3. As condutas acima relacionadas incidem ainda sobre o art. 7º, da Lei nº 10.520/2002, pela atuação de modo inidôneo.

4. CONCLUSÃO

4.1. Em face do exposto, com fulcro no art. 11 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, resguardados os direitos e garantias fundamentais, em especial os previstos no art. 5º da Constituição da República, a Comissão decide **INTIMAR** a pessoa jurídica **RSX Informática Ltda., CNPJ 02.873.779/0001-8**5, para **no prazo de 30 dias** a contar do recebimento da intimação:

a) tomar conhecimento do inteiro teor dos autos, em especial do presente termo de indiciação (importa registrar que a

CPAR, apesar de, no intuito de cooperar com a defesa, ter apontado provas específicas ao longo do termo de indiciação, se valeu de todas as provas constantes dos autos para elaboração dessa peça de acusação);

b) apresentar defesa escrita e todas as provas que entender pertinente para elucidação do caso;

c) especificar eventuais provas que pretenda produzir, inclusive relacionadas à dosimetria e potenciais penas, considerando até mesmo possíveis fatores agravantes e atenuantes, bem como eventual rol de testemunhas e/ou informantes que pretenda que sejam ouvidas, justificando detalhadamente a relevância de cada uma delas para a elucidação dos fatos sob apuração;

d) apresentar o conjunto completo das demonstrações financeiras do exercício 2024, nos termos da NBC TG 26 - Apresentação das Demonstrações Contábeis para análise dos parâmetros previstos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022; (principalmente o Balanço Patrimonial (BP), a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) e as Notas Explicativas;

e) apresentar o parecer de auditoria independente, se existente, sobre o conjunto completo das demonstrações financeiras do exercício 2024, para análise dos parâmetros previstos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022;

f) apresentar o faturamento bruto do exercício 2024, excluídos os tributos, para análise dos parâmetros previstos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022;

g) apresentar informações e documentos que permitam a análise dos parâmetros previstos no art. 22, incs. I a VI, e no art. 23, incs. I a V, do Decreto nº 11.129/2022, em especial:

1. apresentar o índice de Solvência Geral, o índice de Liquidez Geral e o resultado líquido, todos do exercício 2024, para análise do parâmetro previsto no art. 22, inc. IV, do Decreto nº 11.129/2022;

2. apresentar comprovante de ressarcimento dos danos, para análise do parâmetro previsto no art. 23, inc. II, do Decreto nº 11.129/2022;

3. apresentar comprovante de comunicação espontânea, para análise do parâmetro previsto no art. 23, inc. IV, do Decreto nº 11.129/2022;

4. apresentar programa de integridade, se existente, exclusivamente por meio dos relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações (organizadas de forma sequenciada e por tópico, uma para cada pergunta constante na planilha de avaliação), nos termos da Portaria CGU nº 909/2015, para análise do parâmetro previsto no art. 23, inc. V, do Decreto nº 11.129/2022 (consultar os modelos dos relatórios de perfil e de conformidade no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR, disponível no endereço https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/responsabilizacao-de-empresas).

4.2. Por fim, a título de informação, ressalta-se que a regulamentação referente à Lei n° 12.846/2013 prevê a possibilidade de a pessoa jurídica propor resolução negociada do processo administrativo de responsabilização, quando reconhece sua responsabilidade objetiva pelos atos praticados, por meio de dois instrumentos distintos: termo de compromisso e proposta de acordo de leniência.

1. Previsto pela Portaria Normativa CGU nº 155/2024, a celebração do termo de compromisso poderá ensejar, no contexto do presente PAR: (i) a concessão de atenuantes de até 4% no cálculo da multa prevista pela Lei nº 12.846/2013 (caso seja celebrado até o prazo para apresentação da defesa escrita); (ii) a isenção da publicação extraordinária; e, em sendo o caso, (iii) atenuação das sanções restritivas de licitar e contratar com o poder público.

2. São requisitos para a celebração de termo de compromisso:

I - a admissão pela pessoa jurídica de sua responsabilidade pela prática dos atos lesivos investigados, acompanhada de provas e de relatos detalhados do que for de seu conhecimento, quando disponíveis;

II - a cessação completa pela pessoa jurídica de seu envolvimento na prática do ato lesivo, a partir da data da propositura do termo;

III - o compromisso da pessoa jurídica de:

a) reparar integralmente a parcela incontroversa do dano causado;

b) perder, em favor do ente lesado ou da União, conforme o caso, os valores correspondentes ao acréscimo patrimonial indevido ou ao enriquecimento ilícito direta ou indiretamente obtido da infração, nos termos e nos montantes definidos na negociação;

c) comprovar o pagamento do valor da multa prevista no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no prazo de até trinta dias após a publicação da decisão de deferimento do termo de compromisso pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, bem como apresentar os elementos que permitam o seu cálculo e a sua dosimetria;

d) atender aos pedidos de informações relacionados aos fatos do processo, que sejam de seu conhecimento;

e) não interpor recursos administrativos contra a decisão que defira integralmente a proposta;

f) dispensar a apresentação da peça de defesa, quando cabível; e

g) desistir de eventuais ações judiciais, caso existentes, bem como não ajuizar novas demandas relativas ao processo

administrativo ou ao termo de compromisso celebrado; e

IV - a declaração de que o termo de compromisso, após aprovação pela Secretaria de Integridade Privada e decisão do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, torna-se título executivo para todos os fins de direito e de que seu descumprimento desconstitui todos os incentivos do respectivo termo, em especial os previstos no art. 3º desta Portaria Normativa.

4.3. Maiores informações sobre o novo instrumento normativo, incluindo a forma de protocolar o pedido junto à CGU, poderão ser encontradas nesse link: https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/termo-de-compromisso

4.4. Existe ainda a possibilidade de a pessoa jurídica propor negociação para celebração de acordo de leniência, desde que preenchidos os requisitos previstos no art. 16 da Lei nº 12.846/13 c/c com o Capítulo IV do Decreto nº 11.129/2022. Nesse caso, a proposta e tratativas devem ser mantidas com a Diretoria de Acordos de Leniência – DAL, a qual é vinculada à Secretaria de Combate à Corrupção – SCC, nesta Controladoria-Geral da União - CGU, por meio do endereço eletrônico leniencia@cgu.gov.br. Um modelo de proposta de acordo por ser obtido no seguinte endereço eletrônico: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/acordo-leniencia/como-fazer-um-acordo .

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

4.6. Ressalte-se que o pedido de termo de compromisso e a proposta de acordo de leniência recebem tratamento sigiloso, até decisão final. Ademais, tais propostas não poderão constituir prova em desfavor da pessoa jurídica, nos casos de desistência ou indeferimento do pedido pela CGU.

5. ORIENTAÇÕES PARA ACESSO AOS AUTOS

5.1. A pessoa jurídica RSX Informática Ltda. pode atuar no processo por meio de seus representantes legais ou procuradores, sendo-lhes assegurado amplo acesso aos autos, que deve ser feito via Sistema SUPER, conforme as seguintes orientações:

1ª etapa - Cadastro no SUPER

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

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

a) Termo de Declaração de Concordância e Veracidade preenchido e assinado conforme documento de identidade ou com certificado digital ICP Brasil;

b) Documento de Identidade com foto, frente e verso, que contenha o número do CPF (Exemplo: RG, CNH, OAB, RNE, Passaporte etc.).

2ª etapa - Comunicação sobre o cadastro

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

a) no caso de representantes legais: *ato constitutivo da pessoa jurídica que identifique seus representantes legais; e *documento de identificação dos representantes legais;

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

3ª etapa - Disponibilização do acesso

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

· consultar todas as peças;

· receber intimações: os representantes legais ou procuradores deverão observar a Instrução Normativa CGU nº 9/2020;

· apresentar petições.

4º etapa - Peticionamento

As petições deverão ser encaminhadas pelo Protocolo Digital da CGU, mediante utilização da opção "**4 - Protocolar**

documentos referentes a Procedimento Disciplinar ou PAR".

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

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

[redacted]

Documento assinado eletronicamente por **RICARDO BALINSKI**, **Membro da Comissão**, em 23/09/2025, às 09:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **MARIANA CAMILLO SILVESTRE**, **Presidente da Comissão**, em 23/09/2025, às 09:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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