

CGU
Proc.: 025828/14-94
Fls.: 2033
Func.: [assinatura]



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES

PARECER n. 00008/2016/ASJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.025828/2014-94

INTERESSADOS: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

**ASSUNTOS: EXCLUSÃO DA [REDAÇÃO] DE
PAR.**

EMENTA: Processo Administrativo de Responsabilização - PAR. Operação Lava Jato. [REDAÇÃO] E [REDAÇÃO] e [REDAÇÃO]. Empresas homônimas. Somente contra a primeira há indícios de participação em irregularidades. Possibilidade de exclusão da segunda durante a fase de investigação do PAR e antes do relatório final. Decisão a ser tomada pela autoridade julgadora.

Senhor Chefe da Assessoria Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Relatório Preliminar produzido pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nos autos do Processo instaurado pela Portaria nº 2.790/2014, que visava apurar a responsabilidade administrativa das empresas [REDAÇÃO], CNPJ nº [REDAÇÃO] e [REDAÇÃO] S.A, CNPJ nº. [REDAÇÃO] pertencentes ao “[REDAÇÃO]”, nos fatos apontados no bojo da “Operação Lava Jato” que apura atos de corrupção praticados por empresas na [REDAÇÃO].

CGU
Proc.: 025828/14-94
Fls.: 2034
Func.: [assinatura]

2. O aludido Relatório preliminar visa discutir uma questão incidente ao processo e entendemos que ela deve ser dirimida pelo Sr. Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União. Tal questão incidente demanda uma decisão interlocutória que pode e deve ser tomada antes dos próximos atos da comissão, notadamente de atos de formalização do indiciamento.

3. Tal questão levantada pela CPAR cinge-se à possibilidade de exclusão da empresa [redacted] do feito, tendo em vista que, ao longo do processo percebeu-se que, apesar de as empresas acusadas inicialmente serem a [redacted] S.A e [redacted], na verdade, somente há indícios de ilícitos praticados por esta última.

4. É o breve relato dos fatos.

2. FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE

2.1 – Da demonstração de que não há provas da participação da empresa [redacted] nos ilícitos apurados.

5. Da análise do Relatório preliminar da CPAR, percebe-se que o Colegiado fez um estudo profundo no caso específico da empresa [redacted]. Restou muito bem demonstrado que a referida empresa – que faz parte do “Grupo Camargo Corrêa” – aparentemente figurou no processo penal e administrativo por conta de menções feitas pelos colaboradores Sr. [redacted], Sr. [redacted], Sr. [redacted] e do Sr. [redacted], mas o referido Relatório Preliminar, ora sob análise, bem demonstra que o equívoco provavelmente se deu pela homonímia entre as duas empresas e que, na verdade, somente a empresa [redacted] estaria envolvida nos fatos.

6. Corrobora esta conclusão a análise dos depoimentos dos Srs. [redacted], [redacted] e [redacted]. Ademais, deduz-se do inquérito policial e do processo penal que os atos ilícitos praticados pelo “[redacted]” visando frustrar o objeto de licitações na [redacted] foram praticados por pessoas físicas que estavam ligadas à [redacted] e não à [redacted].

7. Também se percebe que esta dúvida sobre a participação da empresa

CGU
Proc.: 025828/14-94
Fls.: 2.035
Func.: <i>Alber</i>

remonta ao inquérito policial, ao processo penal e ao processo administrativo. O que se conclui é que tudo se deu por conta de um tratamento dado indistintamente a todas as empresas do "[REDACTED]". Somente mais adiante é que os entes apuradores começaram a fazer a distinção.

8. Nesta vertente, de acordo com os depoimentos realizados pelos colaboradores [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], Sr. [REDACTED] e do Sr. [REDACTED] ao colegiado desta CGU, ficou claro que a empresa em questão não estava envolvida nos fatos ora sob apuração, conforme deixou registrado (pergunta n.º 4): *Quando o senhor mencionou a [REDACTED] o senhor se referiu à empresa Construções e Comércio [REDACTED], à empresa holding [REDACTED] administradora do [REDACTED], ou a ambas?* Todos os colaboradores foram unânimes em indicar que os fatos apurados no bojo do presente processo administrativo referem-se apenas a atuação da empresa [REDACTED], CNPJ n.º [REDACTED], nos contratos por ela executados junto a estatal [REDACTED]. Ainda nesse sentido, remetem-se aos termos dos depoimentos prestados por [REDACTED], perguntas n.º 02 e 06, fls.1.964/1.965, no qual o colaborador esclarece que *"nunca teve contato com ninguém da referida holding"*.

9. E também, o depoimento do Sr. [REDACTED] (fl. 2012, mins 15 a 16 da videoconferência): Comissão: Em referência a esses trechos citados quando senhor mencionou a [REDACTED], o Sr. Se referia a qual empresa [REDACTED] a [REDACTED], a Holding [REDACTED] ou a ambas? [REDACTED]: Não... **é só a construtora quem tinha o relacionamento** inclusive o grupo é bastante diversificado e as áreas são totalmente independentes e eu só lidava com a construtora, e eu fui tanto no período em que eu era líder da óleo e gás ela respondia por uma divisão que era engenharia e construção depois quando eu fui presidente fui presidente especificamente da divisão de engenharia e construção então não tinha nada a ver com as outras empresas do grupo, **quer dizer era uma empresa totalmente isolada, não tinha nenhum tipo de relação... eu só representava a construtora**, o tempo todo era só a construtora.

10. O Relatório Preliminar registra, ainda, que, conforme consulta ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, mantido pela Secretaria de Receita Federal, verifica-se que a empresa [REDACTED] não integra nenhum dos consórcios responsáveis pelas contratações investigadas no processo administrativo de responsabilidade.

11. Verificou-se também que não há relação de controle, coligação ou associação ao tempo dos fatos, ora analisados, entre as pessoas jurídicas, tendo sido

CGU
Proc.: 025828/14-94
Fls.: 2.036
Func.: Balder

constatado que a [REDACTED] foi acionista controladora da [REDACTED] no período de 28/06/1996 a 23/10/2003, período este anterior aos contratos ora sob análise (contrato nº4600306773 firmado em 05/02/2010), (contrato nº4600322618 firmado em 01/02/2010), (contratos nº 4600242482 e 4600230808 firmados em 01/03/2007), (contrato nº 4600230835 firmado em 08/03/2007) e, por fim, o contrato nº 0800.0043403.08.2 celebrado em 07/07/2008. Ademais os termos do depoimento prestado pelo Sr. [REDACTED], constante da mídia colacionada às fls.1.973; os termos do depoimento prestado pelo Sr. [REDACTED], constante da mídia colacionada às fls. 1.990; os termos do depoimento prestado pelo Sr. [REDACTED], constante de mídia colacionada às fls. 2.012; e ao termo de depoimento prestado pelo Sr. [REDACTED] constante de mídia colacionada às fls. 2.017, conforme transcrito abaixo, na qual foi indagado a todos os colaboradores se tinham: *conhecimento de pagamentos de propina realizados pela empresa [REDACTED] a agentes públicos da [REDACTED], posteriores a 29 de janeiro de 2014? Em caso afirmativo, quais os valores que foram pagos, de que modo, se há comprovantes desses pagamentos e quem foram os beneficiários?* Todos responderam que não possuíam conhecimento de nenhum ato praticado após 29 de janeiro de 2014, conforme termos de depoimento colacionados às fls. 1.969, 1.973, 1.990, 2.012 e 2.017. Tal pergunta afastou a possibilidade de eventual responsabilidade da empresa [REDACTED] CNPJ nº. [REDACTED], na qualidade de controladora da empresa [REDACTED].

12. Portanto, restou comprovado não haver qualquer ligação entre as empresas ao tempo da execução dos contratos, e diante de todos estes elementos entendemos que a empresa [REDACTED] figurou no processo por erro material, não tendo assim, até o presente momento, qualquer referência relevante acerca de uma suposta atuação ilícita que possa ser imputada especificamente ao ente processado.

13. Ante os elementos acima versados e considerando a delimitação fática que lastreou a instauração do presente processo administrativo, concluímos, com a CPAR, que não há elementos de autoria e materialidade a fundamentar a elaboração de acusação formal em face de [REDACTED], motivo pelo qual, nos posicionamos pela continuação do processo em relação a empresa [REDACTED], mas exclusão do feito empresa [REDACTED], sem prejuízo de posterior apuração, caso surjam outros elementos de prova acerca do cometimento de ilícitos administrativos por parte da pessoa jurídica processada.

CGU
Proc.: 025328/14-94
Fls.: 2.037
Func.: <i>Alva</i>

2.2. Da Possibilidade de exclusão antecipada da empresa [REDACTED] do feito.

14. Concordamos com a análise feita pela CPAR. Conforme se demonstrará adiante, a CPAR é o órgão competente para fazer a investigação e promover o indiciamento das empresas que, no momento da abertura do PAR, foram inicialmente apontadas como possíveis responsáveis. Ao longo do processo e antes da imputação formal de culpa a alguma empresa, assim como acontece em qualquer espécie de processo punitivo, é permitido ao juiz natural da causa arquivar a acusação antecipadamente, se não houver elementos suficientes para o prosseguimento do processo, sem necessidade de continuação da persecução contra uma pessoa que flagrantemente não merece o ônus de ser sequer processada, em homenagem ao princípio da instrumentalidade das formas, da razoabilidade e da duração razoável dos processos. Aqui também cabe lembrar que os incisos VI, IX e XII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estabelecem como critérios para a análise dos processos administrativos a *adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; e a impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados.*

15. Assim, parece claro que há embasamento legal, teórico e principiológico para que seja abreviado o processamento do feito em relação a alguma pessoa jurídica inicialmente arrolada, antes da fase de defesa escrita e formal.

16. Esta última fase, aliás, está prevista na Portaria/CGU Nº 910 de 07 de abril de 2015, que define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa. O seu art. 16 assim estabelece:

Art. 16. Tipificado o ato lesivo, com a especificação dos fatos e das respectivas provas, a comissão intimará a pessoa jurídica para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretenda produzir.

17. Ou seja, há um momento em que a CPAR deverá necessariamente tipificar formalmente o ato lesivo praticado por uma empresa específica. Se esta tipificação é impossível porque a empresa investigada no processo é flagrantemente inocente ou porque não há provas suficientes da sua participação no ilícito, não haverá tipificação e ela terá de ser excluída do feito.

18. Em suma, cabe à CPAR iniciar o processo administrativo de

Proc.: 025828/14-947
Fis.: 2.038
Func.: <i>Almeida</i>

responsabilização com base em elementos iniciais que instruíram sua investigação e apuração. Se no curso do processo a CPAR entender que resta evidente a não participação de uma empresa que inicialmente tinha sido arrolada como possível envolvida ou que não há provas desta participação, cabe à CPAR fazer um juízo de conveniência da exclusão desta empresa do processo e sugerir a sua imediata exclusão.

19. Não se pode jamais esquecer que, apesar do princípio da presunção de inocência, na prática, a legislação infraconstitucional e as relações privadas tolhem as pessoas físicas e jurídicas do pleno exercício de alguns direitos pelo simples fato delas responderem a um processo administrativo.

20. Há que se destacar que o princípio da duração razoável dos processos e o da razoabilidade, dentre outros, não se coadunam com a manutenção de qualquer pessoa como processada se já há elementos suficientes para excluí-la do feito. **Isso é pacífico no processo penal judicial e não há nenhuma razão para que não seja adotado também no processo administrativo sancionador.**

21. Infelizmente, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, traz apenas regras gerais sobre a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR e quase nada sobre o rito processual (como de resto fez a Lei 8.112/90 em relação ao processo administrativo disciplinar contra servidores).

22. O art. 10 desta Lei nº 12.846 diz:

Art. 10. O processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis.

23. E seu § 3º aduz que a Comissão tem 180 dias para apresentar relatório conclusivo, sugestão de *responsabilidade da pessoa jurídica e sanção a ser aplicada*.

§ 3º A comissão deverá concluir o processo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da publicação do ato que a instituir e, ao final, apresentar relatórios sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade da pessoa jurídica, sugerindo de forma motivada as sanções a serem aplicadas.

24. Há ainda dois dispositivos que determinam o seguinte:

Art. 11. No processo administrativo para apuração de responsabilidade, será concedido à pessoa jurídica prazo de 30 (trinta) dias para defesa, contados a partir da intimação.

CGU
Proc.: 025 828/14-94
Fis.: 2.039
Func.: <i>[assinatura]</i>

Art. 12. O processo administrativo, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade instauradora, na forma do art. 10, para julgamento.

25. Mas é só. Contudo, não há dúvidas de que cabe à CPAR, assim como ocorre nos processos administrativos disciplinares, após instaurado o processo, fazer um *inquérito* sobre as empresas inicialmente acusadas antes de formalizar definitivamente a acusação, mesmo porque, depreende-se do art. 11 citado que a empresa tem de ser formalmente intimada para se defender e isso fica evidente no art. 16 da Portaria/CGU 910 acima citada.

26. A empresa só será intimada para se defender por escrito se a CPAR formalmente considerar que há fortes indícios de sua participação nos fatos ilícitos que foram apurados no inquérito operado inicialmente pela comissão. Ora, se a CPAR entender que alguma empresa arrolada inicialmente não faz parte do “esquema” investigado, do mesmo jeito que a CPAR deve enviar o processo para julgamento à autoridade instauradora, deverá também enviar a esta autoridade suas impressões fundamentadas, sugerindo a exclusão do feito de eventual empresa que a CPAR tenha convicção de que não participou dos fatos ilícitos ou, pelo menos, de que não encontrou provas dessa participação.

27. Noutro giro, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que dá as regras gerais do procedimento dos processos administrativos, estabelece em seu art. 52 que:

Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

28. Ora, se a CPAR, como visto da análise da Lei 12.846/2013, é o órgão competente para analisar tecnicamente o processo, e já tem elementos suficientes para ter certeza de que a empresa [REDACTED] não participou dos ilícitos apurados no processo administrativo de Responsabilização, cumpre à Administração Pública declarar extinto o processo em relação a ela, já que sua persecução é inútil, pois já está prejudicada pela demonstração superveniente à instauração do PAR de que ela não tem nenhum envolvimento com o objeto do feito. E a Administração pode e deve fazer isso de ofício, **nos termos do inciso XII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/99, que estabelece como critérios para a análise dos processos administrativos a possibilidade da *impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados.***

29. Assim, é medida de eficiência e boa-fé efetivar a exclusão antecipada de qualquer empresa cuja participação no ilícito sob apuração seja reconhecida como inexistente.

CGU
Proc.: 025828/14-94
Fls.: 2.040
Func.: [assinatura]

30. **Portanto**, parece-nos de todo conveniente que esta decisão de exclusão da empresa seja tomada imediatamente, independentemente do andamento do processo em relação a outras empresas; e que esta decisão fique a cargo da autoridade julgadora do processo que, no caso, é o Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

III – CONCLUSÃO

31. Desse modo, sugerimos que seja acatada a sugestão da CPAR e que o Sr. Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, no exercício da sua competência de autoridade julgadora do presente processo, com fulcro no art. 53 e no inciso XII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/99, determine a exclusão do feito da empresa [REDACTED] CNPJ nº [REDACTED] pelos motivos traçados no relatório preliminar da CPAR e no presente Parecer, por não haver provas nos autos de envolvimento da citada empresa nos fatos apurados no presente processo, tudo em homenagem aos princípios da razoabilidade, da duração razoável do processo e da instrumentalidade das formas.

À consideração superior.

Brasília, 12 de janeiro de 2016.


VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES

ASJUR/CGU-PR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190025828201494 e da chave de acesso e8766c7d

CGU
Proc.: 025828/14-94
Fls.: 2.041
Func.: Balra



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA JURIDICA JUNTO A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00045/2016/ASJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.025828/2014-94

INTERESSADOS: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

De acordo.

Aprovo o Parecer nº 00008/2016/ASJUR-CGU/CGU/AGU da lavra do Senhor Coordenador-Geral de Processos Judiciais e Disciplinares, Procurador Federal Vinícius de Carvalho Madeira, que se posiciona pelo acolhimento da proposta de arquivamento do Processo Administrativo de Responsabilização em relação à empresa [REDACTED], prosseguindo-se o procedimento administrativo face à empresa [REDACTED].

Encaminhem-se os autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, para sua apreciação final.

Brasília, 03 de fevereiro de 2016.


HENRIQUE DE SOUSA LIMA

CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190025828201494 e da chave de acesso e8766c7d