



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA
E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES

PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.004162/2015-11

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO
E CONTROLE - CGU E OUTROS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE
RESPONSABILIDADE - PAR**

EMENTA: 1. Processo Administrativo de Responsabilização (PAR): apuração da responsabilidade da [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] pela prática de supostas irregularidades em licitações da [REDACTED]. 2. Lei 12.846/2013 e Decreto 8.420/2015; competência do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União para instaurar e avocar processos administrativos de responsabilização de empresas. 3. Regularidade formal do processo: plena observância do contraditório e da ampla defesa. 4. Mérito da apuração: suposto favorecimento de empresa em licitações da [REDACTED] decorrente do pagamento de propina revelado em delação premiada. 5. Ausência de materialidade e autoria do suposto ato de corrupção: não comprovação dos fatos relativos ao pagamento de valores em espécie por deputados federais a mando da [REDACTED]. 6. Reunião do presidente da [REDACTED] com o então Diretor de Abastecimento da [REDACTED] visando auferição de vantagem mediante o valimento de influência parlamentar: materialidade e autoria comprovadas. 7. Distribuição desigual de oportunidades: violação dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa. 8. Conduta ilícita que frustra objetivos da licitação e revela a ausência de idoneidade para contratar com a Administração: recomendação da aplicação de sanção administrativa.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito deste Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União nos termos da Portaria CGU nº 588, de 10 de março de 2015, publicada no DOU de 11 de março de 2015 (fl. 242 do vol. II).

2. Consta que o PAR foi instaurado na CGU em decorrência de apuração inicialmente realizada no âmbito da sociedade de economia mista [REDACTED] pela Comissão para Análise de Aplicação de Sanção (CAASE) nº 68/2014.

3. O objeto da apuração refere-se a supostas irregularidades atribuídas à sociedade empresária [REDACTED] relacionadas a fraudes perpetradas em licitações realizadas no âmbito da [REDACTED]

4. Ao final da apuração, a Comissão de PAR designada pelo Exmo. Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União concluiu não ter ficado comprovada, à luz dos ilícitos previstos na Lei 8.666/93, conduta ilícita que pudesse ser imputada à sociedade empresária [REDACTED]

5. Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica pela d. Corregedoria-Geral da União (Despacho de fl. 271 do vol. II), *para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União, para julgamento.*

6. É o *Relatório.*

II - FUNDAMENTAÇÃO

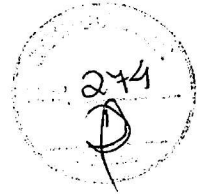
II.1 DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

7. Compete ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União a adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, à prevenção e combate à corrupção e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública, por meio de atividades de controle interno, de auditoria pública, de correição e de ouvidoria (art. 66, I, da Lei 13.502/2017).

8. No desempenho de sua missão institucional, cabe ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União o acompanhamento, a advocação e a instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, no que se incluem a sindicância e o processo administrativo disciplinar previstos no Título V da Lei 8.112/90 e no Capítulo V da Lei 8.429/92 (no que refere a atos de improbidade administrativa), dentre outros processos e procedimentos que tenham por finalidade a apuração de irregularidades relacionadas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (art. 66, §5º, da Lei 13.502/2017).

Art. 66. Constituem área de competência do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União:

I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da



transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;

II - decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas que receber, com indicação das providências cabíveis;

III - **instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo**, constituindo comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável;

IV - **acompanhamento de procedimentos e processos administrativos** em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;

V - realização de inspeções e **avocação de procedimentos e processos em curso na administração pública federal**, para exame de sua regularidade, e proposição de providências ou a correção de falhas;

VI - efetivação ou promoção da declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo e, se for o caso, da apuração imediata e regular dos fatos envolvidos nos autos e na nulidade declarada;

VII - requisição de dados, informações e documentos relativos a procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da administração pública federal;

VIII - requisição a órgão ou entidade da administração pública federal de informações e documentos necessários a seus trabalhos ou atividades;

IX - requisição a órgãos ou entidades da administração pública federal de servidores ou empregados necessários à constituição de comissões, incluídas as que são objeto do disposto no inciso III deste artigo, e de qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução de processo ou procedimento;

X - proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas;

XI - recebimento de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e à apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua competências específicas a outros órgãos; e

XII - execução das atividades de controladoria no âmbito do Poder Executivo federal.

§ 1º Ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, no exercício de suas competências, compete dar andamento às representações ou às denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

§ 2º Ao Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos

administrativos e avocar aqueles já em curso perante órgão ou entidade da administração pública federal, visando à correção do andamento, inclusive mediante a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 3º Ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, na hipótese a que se refere o § 2º deste artigo, compete instaurar sindicância ou processo administrativo ou, conforme o caso, representar à autoridade competente para apurar a omissão das autoridades responsáveis.

§ 4º O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurarem improbidade administrativa e aqueles que recomendarem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo da Advocacia-Geral da União e provocará, sempre que necessário, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, dos órgãos do sistema de controle interno do Poder Executivo federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

§ 5º **Os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultados ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União incluem aqueles de que tratam o Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e o Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e outros a serem desenvolvidos ou já em curso em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.**

§ 6º Os titulares dos órgãos do sistema de controle interno do Poder Executivo federal devem cientificar o Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União acerca de irregularidades que, registradas em seus relatórios, tratem de atos ou fatos atribuíveis a agentes da administração pública federal e das quais haja resultado ou possa resultar prejuízo ao erário de valor superior ao limite fixado pelo Tribunal de Contas da União para efeito da tomada de contas especial elaborada de forma simplificada.

§ 7º O Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União poderá requisitar servidores na forma estabelecida pelo art. 2º da Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995.

§ 8º Para efeito do disposto no § 6º deste artigo, os órgãos e as entidades da administração pública federal ficam obrigados a atender, no prazo indicado, às requisições e solicitações do Ministro de Estado da



Transparência e Controladoria-Geral da União e a comunicar-lhe a instauração de sindicância ou processo administrativo e o seu resultado.

9. Nessa senda, a Lei 12.846/2013, que dispõe sobre a *responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública*, estabeleceu no §2º do seu art. 8º a competência concorrente da Controladoria-Geral da União-CGU (atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União) para avocar e instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas.

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.

§ 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.

10. Por certo que os atos ilícitos praticados com o fim de frustrar os objetivos da licitação, sujeitos às sanções administrativas previstas nos artigos 87 e 88 da Lei 8.666/93, também estão sob o controle do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por estarem diretamente relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (art. 66, §5º, da Lei 13.502/2017). Eis o teor dos dispositivos do estatuto de licitações:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

[...]

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos

prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. (Vide art. 109 inciso III)

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados. [...]

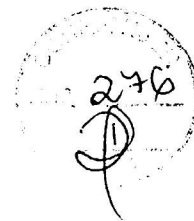
11. Assim é que o Decreto 8.420/2015, que regulamentou a Lei 12.846/2013, estabeleceu a sistemática de apuração conjunta dos atos que configurem infrações administrativas também previstas na Lei 8.666/93.

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015

Art. 12. Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.

§ 1º Concluída a apuração de que trata o caput e havendo autoridades distintas competentes para julgamento, o processo será encaminhado primeiramente àquela de nível mais elevado, para que julgue no âmbito de sua competência, tendo precedência o julgamento pelo Ministro de Estado competente.

§ 2º Para fins do disposto no caput, o chefe da unidade responsável no órgão ou entidade pela gestão de licitações e contratos deve comunicar à autoridade prevista no art. 3º sobre eventuais fatos que configurem



atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

12. O mesmo Decreto 8.420/2015 se ocupou da regulamentação da competência da Controladoria-Geral da União (atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União) para instaurar e avocar os processos de apuração de responsabilidade de pessoas jurídicas - PAR:

Art. 13. A Controladoria-Geral da União possui, no âmbito do Poder Executivo federal, competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar os processos instaurados para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá exercer, a qualquer tempo, a competência prevista no caput, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias:

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade atingida; ou

V - apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

§2º Ficam os órgãos e entidades da administração pública obrigados a encaminhar à Controladoria-Geral da União todos os documentos e informações que lhes forem solicitados, incluídos os autos originais dos processos que eventualmente estejam em curso.

13. Por fim, o Decreto 8.420/2015 tratou também da sujeição da pessoa jurídica infratora às sanções administrativas previstas na Lei 8.666/93, quando os ilícitos apurados envolverem infrações previstas naquele diploma legal.

Art. 15. As pessoas jurídicas estão sujeitas às seguintes sanções administrativas, nos termos do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013:

I - multa; e

II - publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

Art. 16. Caso os atos lesivos apurados envolvam infrações administrativas à Lei nº 8.666, de 1993, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública e tenha ocorrido a apuração conjunta prevista no art. 12, a pessoa jurídica também estará sujeita a sanções administrativas que tenham como efeito restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a administração pública, a serem aplicadas no PAR.

14. Verifica-se, portanto, que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União possui competência para avocar e para instaurar processos de apuração de responsabilidade de pessoas jurídicas, tanto no âmbito da apuração de atos lesivos previstos na Lei 12.846/93 quanto dos ilícitos previstos na lei 8.666/93, bem como quando se tratar de apuração conjunta dessas duas espécies de ilícitos, na forma prevista no art. 12 do Decreto 8.420/2015.

II.2. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

15. Não se vislumbra qualquer vício apto a ensejar nulidade processual. Com efeito, verifica-se que a apuração ocorreu inicialmente no âmbito da [REDACTED] por meio da Comissão para Análise de Aplicação de Sanção (CAASE) nº 68/2014. Os documentos que compõem o apuratório em questão encontram-se anexados a estes autos sob o formato "pdf", gravado em mídia de DVD que se encontra anexada na fl. 19 do processo físico.

16. Da leitura dos documentos que compõem a sequência procedimental do apuratório (CAAESE 68/2014), verifica-se uma ampla participação da investigada, a sociedade empresária [REDACTED] restando caracterizada uma relação jurídica processual dialética típica do devido processo legal.

17. Os documentos relativos à notificação inicial da [REDACTED] com menção do prazo para apresentação de defesa encontram-se nas p. 170/171 do arquivo "pdf" gravado no DVD de fl. 19.

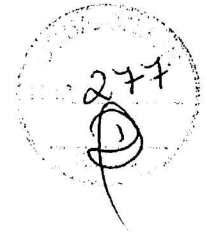
18. Uma vez notificada, a [REDACTED] apresentou requerimento de fornecimento de documentos à CAASE (p. 173/175 do arquivo "pdf" gravado no DVD de fl. 19), tendo sido deferida a vista dos autos do processo apuratório bem como cópia de documentos, conforme o recibo de concessão de vista e entrega de documentação de p. 178 do arquivo "pdf".

19. A [REDACTED] apresentou sua Defesa Escrita, que se encontra nas páginas 216/234 do arquivo "pdf" CAAESE 68/2014.

20. Após a apresentação da Defesa Escrita no âmbito da CAAESE 68/2014, o apuratório foi assumido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU com fundamento na sua competência instauradora/avocatória prevista no §2º do art. 8º da Lei nº 12.846/2013 e no art. 13 do Decreto 8.420/2015, por meio da instauração de Processo Administrativo de Responsabilização que recebeu o nº 00190.004162/2015-11, com a respectiva designação da comissão processante pela Portaria CGU 588, de 10/03/2015, publicada no DOU de 11/03/2015.

21. A [REDACTED] foi regularmente notificada da instauração do PAR no âmbito da CGU, conforme se verifica nos documentos de fls. 17/18 (Ofício 001/2015/CPAR/CGU/PR e Aviso de Recebimento dos Correios).

22. Na sequência, a [REDACTED] solicitou vista e cópia dos autos do PAR (fl. 20), tendo sua solicitação sido atendida conforme informa o termo de recebimento de fl. 54.



23. A apuração seguiu regulamente no âmbito do PAR 00190.004162/2015-11 conduzido pela Comissão da CGU, mantendo-se a relação processual dialética típica do devido processo legal.

24. Importa registrar que após a inquirição por videoconferência do Sr. Paulo Roberto Costa realizada pela Comissão de PAR a [REDACTED] se manifestou acerca da prova produzida (fl. 185).

25. A investigada apresentou, ainda, nova manifestação de defesa, que se encontra às fls. 188/195 do vol. I.

26. Finda a fase instrutória, com a regular participação da investigada no exercício do seu direito ao contraditório, a Comissão de PAR apresentou seu Relatório Final, que se encontra às fls. 243/261 do vol. II.

27. A utilização de provas produzidas em inquéritos policiais e ações judiciais ocorreu mediante compartilhamentos autorizados pelo Judiciário, conforme se verifica na r. Decisão de fls. 237/238 do vol. II e na r. Decisão de fls. 222/223 do vol. II.

28. Cabe ressaltar que, conforme firme posicionamento jurisprudencial, a nulidade processual, tanto no processo judicial quanto no administrativo, só pode ser declarada quando restar caracterizado prejuízo concreto a defesa. Nesse sentido:

PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS
 SUBSTITUTIVO DE RECURSO
 PRÓPRIO. INADEQUAÇÃO. RECEPÇÃO.
 EXPEDIÇÃO DE CARTA PRECATÓRIA.
 INTIMAÇÃO. NECESSIDADE. REALIZAÇÃO DE
 AUDIÊNCIA PELO JUÍZO DEPRECADO PARA
 OITIVA DE TESTEMUNHA DA ACUSAÇÃO.
 INTIMAÇÃO DA DEFESA
 TÉCNICA. DISPENSABILIDADE. NULIDADE.
 INEXISTÊNCIA. NECESSIDADE DE
 DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO. NÃO
 OCORRÊNCIA. HABEAS CORPUS NÃO
 CONHECIDO.

(...)

3. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça firmou entendimento no sentido de que o reconhecimento de nulidade no curso do processo penal reclama efetiva demonstração de prejuízo, à luz do art. 563 do Código de Processo Penal, segundo o princípio pas de nullité sans grief, o que não se verifica na espécie.

(...)

6. Atingida a finalidade do ato e inexistente qualquer prejuízo à ampla defesa, não há falar em nulidade processual por ausência de intimação da defesa da data da realização da audiência no juízo deprecado.

7. Habeas corpus não conhecido.

(HC 415.213/RS, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 24/10/2017, DJe

31/10/2017)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ENGENHEIRO DA [REDACTED] PROCESSODISCIPLINAR. DEMISSÃO EM RAZÃO DA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES OCORRIDAS NA COORDENAÇÃO REGIONAL DA [REDACTED] NO ESTADO DO PARÁ [REDACTED]. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PAD. CERCEAMENTO DE DEFESA. RAZOABILIDADE DA PENA. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. EMMANDADO DE SEGURANÇA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

(...)

6. Segundo o princípio *pas de nullité sans grief*, a nulidade do processo administrativo disciplinar somente pode ser declarada quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa do servidor acusado, o que, contudo, não se configura na hipótese dos autos.

7. Ordem denegada, em consonância com o parecer ministerial.

(MS 9.697/DF, Rel. Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 10/05/2017, DJe 18/05/2017)

29. No caso dos autos, em nenhum momento restou configurado prejuízo à defesa da [REDACTED] de forma que deve ser atestada a regularidade processual do apuratório.

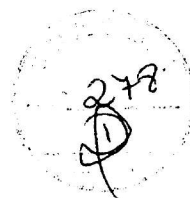
II.3. DO OBJETO DA APURAÇÃO

30. O Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) sob análise foi instaurado no âmbito deste Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União com designação da respectiva Comissão pela Portaria CGU nº 588, de 10 de março de 2015, publicada no DOU de 11 de março de 2015 (fl. 242 do vol. II).

31. Consta que a apuração das irregularidades teve início no âmbito da [REDACTED] pela Comissão para Análise de Aplicação de Sanção (CAASE) nº 68/2014, e teve por objeto supostas irregularidades atribuídas à sociedade empresária [REDACTED] relacionadas à fraudes perpetradas em licitações realizadas no âmbito da [REDACTED]

32. A suposta participação da [REDACTED] nas fraudes em licitações realizadas pela [REDACTED] foi noticiada em sede de delação premiada, em depoimentos prestados por réus em ações penais decorrentes da denominada *operação lava jato* da Polícia Federal.

33. Está registrado no item 8 do Relatório da CPAR que em depoimento [REDACTED], prestado em 29/10/2014, a



██████████ ██████████ foi citada como participante do "clube" (de empresas) formado para fraudar licitações da ██████████

34. Consta também que na versão pública do documento *Histórico de Conduta* firmado entre o CADE e a Setal/SOG - que contém detalhes da atuação do "clube" de empresas que fraudavam as licitações de obras da ██████████ - a sociedade empresária ██████████ é mencionada como uma "participante esporádica" do "clube", sem, contudo, ter sido encontrado (naquela versão pública do histórico de conduta) descrição detalhada de como teria ocorrido a participação da Fidens em eventual acordo ilegal.

35. Por sua vez, ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ex Diretor de Abastecimento da ██████████, também na condição de delator premiado na *operação lava jato*, falou sobre as irregularidades praticadas nas licitações da estatal nos Termos de Colaboração nº 05 e nº 41, cujas cópias se encontram às fls. 168/178 do vol. I.

36. Assim é que no Termo de Colaboração 05 (fls. 168/171) é relatado o funcionamento do esquema de pagamento de propina a partidos políticos com verbas oriundas de sobrepreço em licitações da ██████████

37. Já no Termo de Colaboração nº 41 (fls. 173/178) o delator ██████████ fala sobre um cartel de grandes empresas de engenharia que atuavam em conluio nas licitações da ██████████ para definir a vencedora de cada certame.

38. Ainda no Termo de Colaboração nº 41, a ██████████ é mencionada expressamente, no ponto em que foi informado pelo depoente que empresas menores, dentre elas a ██████████, *teriam sido indicadas com a intenção de quebrar um pouco do monopólio, sendo que a participação de cada uma se deu em segmentos em que elas de fato teriam capacidade de atuar*. Disse, ainda que *recebeu uma comissão espontânea por parte da ██████████ no importe de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)*.

39. Às fls. 179/182 encontra-se o Termo de Declarações Complementar nº 02, produto do depoimento do delator ██████████ em que consta a informação de que o deputado ██████████ teria interferido em favor da empresa ██████████ por intermédio ██████████, sendo que o depoente sabia dessa situação em razão ██████████ ter-lhe dito que o convite àquela empresa teria sido realizado em atendimento a um pedido pessoal do deputado.

40. ██████████ contou que, em relação ao fato da ██████████ não ter realizado o pagamento que lhe competiria, ██████████ teria dito que não era necessário fazer contato com a empresa, uma vez que, por ter sido contratada a pedido ██████████, esse deputado se encarregaria de cobrar os valores diretamente da empresa.

41. No final do Termo de Declarações Complementar nº 02 ██████████ foi questionado sobre a relação entre o deputado ██████████ e a empresa ██████████ ao que o delator respondeu que *a empresa ██████████ é mineira e que ██████████ foi eleito pelo Estado de Minas Gerais, pelo que acredita que devam ter um bom relacionamento*.

II.4. DO POSICIONAMENTO DA COMISSÃO DE PAR

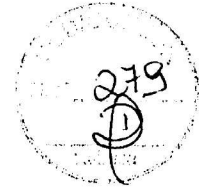
42. A partir do conteúdo dos depoimentos prestados por delatores premiados, a Comissão de PAR vislumbrou a seguinte contextualização preliminar dos fatos (itens 33 e 34 do Relatório Final de fls. 243/261:

- o a [REDACTED] foi mencionada como participante esporádica do "clube" de empresas, sem indicação específica da forma como tal teria ocorrido;
- o salvo a solicitação de inclusão da [REDACTED] nos convites enviados pela [REDACTED] não houve qualquer atuação de agentes públicos em benefício da empresa, seja nas licitações em que ela participou, seja no que tange à execução contratual;
- o que o [REDACTED] teria recebido R\$ 200.000,00 em espécie por parte da [REDACTED] e teria gasto todo o valor sem a utilização do sistema bancário;
- o que a [REDACTED] não prometeu nem lhe foi solicitado pelo [REDACTED] o pagamento de propina;
- o que nenhum representante da [REDACTED] teria entregue o dinheiro a [REDACTED], mas sim dois deputados;
- o que a única ligação da [REDACTED] com os R\$ 200.000,00 pagos a [REDACTED] seria a afirmação por parte dos deputados [REDACTED] de que o dinheiro teria sido enviado pela [REDACTED]

43. Colocadas essas premissas, a Comissão analisou o Inquérito 3991, que teve por objeto a apuração do suposto recebimento de R\$ 200.000,00 [REDACTED] em nome da [REDACTED] e que tramitou no STF em razão do envolvimento dos deputados [REDACTED].

44. Consta no item 39 do Relatório Final da Comissão de PAR que o Relatório Final da autoridade policial concluiu que:

(...) os deputados federais "[REDACTED] e [REDACTED] compareceram na [REDACTED] no final de 2008/2009, acompanhados de [REDACTED], com os cuidados para omitir tal reunião dos registros de entrada, e lá chegando, reuniram-se com [REDACTED] O [REDACTED] então Diretor de Abastecimento da [REDACTED], a quem foi solicitado viabilizar, mediante fraude, a contratação da [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], a partir de procedimentos licitatórios da [REDACTED] o que de fato ocorreu, a partir do ano de 2009, com a efetiva prática de ato, sagrando-se, indevidamente, a sociedade empresária vencedora de mais de um procedimento licitatório, tendo [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] recebido posteriormente de [REDACTED], presidente da [REDACTED] a importância de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), por intermédio [REDACTED], que operacionalizaram o pagamento nas dependências do Hotel Fasano, no Rio de Janeiro/RJ, seja no sentido de



recompensa, seja para [REDACTED] se omitir, não impedindo a participação da [REDACTED] em futuros procedimentos, em verdadeira cegueira deliberada".

45. A Comissão de PAR não concordou com as conclusões lançadas no Relatório Final da autoridade policial, por entender, a partir da reanálise do mesmo conjunto probatório, que os elementos de prova existentes não são suficientes para permitir concluir:

- o 01) que de fato houve o referido recebimento de valores indevidos na ordem de R\$ 200.000,00 pelo [REDACTED], entregues pelos deputados [REDACTED];
- o 02) que tal valor teria sido enviado pela sociedade empresária [REDACTED].

46. A Comissão reconhece uma convergência nos depoimentos dos envolvidos na celeuma [REDACTED] que confirmaram que houve uma reunião na [REDACTED] em algum momento antes da [REDACTED] firmar contrato com a empresa estatal, ocasião em que o representante da [REDACTED] a teria apresentado a sua empresa ao então Diretor [REDACTED], bem como teria esclarecido que a [REDACTED] não estaria sendo convidada a participar dos certames da [REDACTED], não obstante seu nome constar no cadastro de fornecedores da estatal (item 41 do Relatório).

47. Todavia, a Comissão entendeu que, considerada a convergência dos relatos no sentido de que não houve nem pedido nem oferta de vantagens indevidas na reunião, o fato em si de o representante da empresa [REDACTED] ser apresentado ao Diretor da [REDACTED] por dois deputados federais para apresentar sua empresa e reclamar do fato de ela não estar sendo convidada para os certames da estatal não configura uma infração às previsões normativas encontradas na Lei 8.666/93 (item 42 do Relatório).

48. Em específico, a Comissão entendeu que o fato em exame não se enquadra no art. 87 do estatuto de licitações, por não se referir a inexecução total ou parcial do contrato, e nem nos incisos do art. 88, por não se consubstanciar em fraude fiscal (inciso I), e por não ter se caracterizado ato ilícito visando frustrar os objetivos da licitação (inciso II) e nem conduta inidônea (inciso III).

49. Em arremate, a Comissão registrou no item 47 do Relatório Final que "a apresentação de empresas, de produtos, de serviços, de equipamentos ou tecnologias de informática a órgãos públicos é prática comum e recorrente na administração pública, e quando dissociada de promessas ou pedidos de vantagens indevidas não configura atuação inidônea do representante da empresa e sim um legítimo trabalho de representação comercial".

50. Para reforçar os argumentos que sustentam sua convicção, a Comissão registra em seu Relatório que não obstante terem sido realizadas investigações financeiras (movimentação bancária que compõe o inquérito policial fornecido pelo STF e Relatório de Informação Financeira COAF 16177 em que se mapeou as COS (comunicação de operação suspeita) vinculados à [REDACTED] e aos deputados envolvidos, não foram descobertos indícios de que a empresa teria disponibilizado recursos financeiros aos deputados ou de que estes tenham entregue os valores [REDACTED] (itens 51 e 52 do Relatório).

51. Por seu turno, a Comissão ressaltou que o mapeamento das comunicações telefônicas dos aparelhos celulares dos dois deputados e do representante da [REDACTED] demonstrou ter ocorrido intensa comunicação entre os parlamentares e algumas ligações entre o deputado [REDACTED].

52. Destacou, também, que a investigação policial comprovou, por meio de registro de antenas de celular, que os deputados [REDACTED] e [REDACTED] estiveram simultaneamente na cidade do Rio de Janeiro.

53. Todavia, manifestou que tais informações não seriam suficientes para comprovar que os deputados pagaram R\$ 200.000,00 a [REDACTED] no [REDACTED] no Rio de Janeiro em nome da [REDACTED] (itens 53 a 56 do Relatório Final).

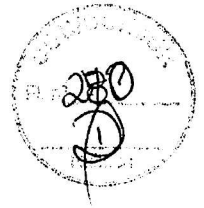
54. Na sequência, a Comissão enfrentou a questão relativa ao potencial favorecimento da [REDACTED] no cadastro de fornecedores da [REDACTED] especificamente no processo de seleção das empresas a serem convidadas para o certame. No ponto, consta que o laudo produzido a partir de perícia realizada no âmbito do inquérito policial federal apontou "variações de classificação do cadastro da empresa junto à [REDACTED] que melhoraram sua classificação em referido banco de dados, e que a empresa ficou a descoberto no seu cadastro no período de 29/03/2010 a 26/04/2010, justamente o período em que foi oficialmente convidada para a licitação de terraplanagem da refinaria Premium I", bem como em relação à licitação do [REDACTED] (vencida pela [REDACTED]), a identificação de "potenciais falhas no processo de convite em relação a outras empresas convidadas, no tocante à empresa [REDACTED] não houve detecção de irregularidades".

55. Não obstante os indícios de favorecimento da empresa detectados pela perícia, a Comissão asseverou não haver responsabilidade da [REDACTED] no episódio, firme no entendimento de que a alteração da situação cadastral teria sido realizada por empregados da estatal sem a atuação da empresa privada, de forma que deveria ser apurada a responsabilidade dos agentes da [REDACTED]. É o que se depreende do seguinte trecho do Relatório Final da Comissão:

62. Trata-se de procedimento interno e administrativo da [REDACTED] no qual a princípio não se vislumbra nenhuma ação ilícita que possa ser imputada à empresa [REDACTED], até mesmo porque estava fora de sua governança.

63. Ainda que se conclua que houve algum favorecimento ilegítimo à empresa, há que se aferir a responsabilidade dos empregados da estatal responsáveis pela gestão do respectivo cadastro de fornecedores, pois não há, no inquérito policial, indícios de que a empresa tenha atuado de qualquer forma ou cometido algum ato ilícito que tenha nexos causal com o potencial favorecimento ilegítimo.

56. Assim, convencida da ausência de responsabilidade da [REDACTED] no âmbito das supostas irregularidades delatadas por [REDACTED], a Comissão manifestou sua discordância das conclusões alcançadas pela autoridade policial no Inquérito 3991, conforme se verifica no item 64 do Relatório Final:



64. Então, em que pese a conclusão do relatório do inquérito policial 3991 transcritas no item 39 deste relatório, novamente com a devida vênia, a comissão discorda que o conjunto probatório permita concluir: 01 que houve o pagamento de R\$ 200 mil a [REDACTED]; e 02 que esse valor é proveniente da empresa [REDACTED].

57. Por último, a Comissão tratou da Denúncia oferecida pela Procuradoria-Geral da República, com base nas conclusões lançadas no Inquérito Policial Federal 3991, discordando, todavia, do entendimento alcançado pelo Ministério Público Federal, por não vislumbrar fatos novos além do que já havia sido levantado pela autoridade policial.

78. Como se vê, a denúncia se baseou em sua maior parte nos mesmos elementos probatórios produzidos no inquérito 3991. As diligências adicionais produzidas pela PGR não trouxeram nenhum dado adicional relevante, ainda que indiciário, que tivesse a capacidade de comprovar inicialmente que a empresa [REDACTED] repassou R\$ 200 mil aos deputados denunciados e que posteriormente estes entregaram essa quantia ao então diretor da área de abastecimento da [REDACTED].

58. E assim, os trabalhos apuratórios desenvolvidos pela r. Comissão de PAR resultaram nas seguintes conclusões:

79. Após análise do conjunto probatório produzido pela autoridade policial e pela Procuradoria Geral da União, incluindo o relatório final do inquérito policial e a denúncia apresentada em face dos deputados [REDACTED], esta comissão conclui que não há elementos probatórios suficientes para realizar uma imputação à empresa [REDACTED] à luz da Lei 8.666/93.

80. Vale registrar que não se trata de um juízo de valor que negue o fato narrado pelo diretor de abastecimento da [REDACTED] relativo ao recebimento indevido de R\$ 200 mil da empresa [REDACTED]. Trata-se de ausência de provas aptas a confirmar a ocorrência da situação narrada, o que objetivamente impede que a comissão elabore uma peça de indicição pertinente.

81. A única ação atribuível à empresa [REDACTED] confirmada nos autos foi uma reunião na sede [REDACTED] com o diretor de abastecimento da [REDACTED], em período anterior à construtora manter contratos de grande vulto com a estatal, na qual os dois deputados denunciados apresentaram o presidente da [REDACTED] o senhor [REDACTED], ao então diretor de Abastecimento da [REDACTED], oportunidade em que este relatou seu sentimento de boicote pelo fato de a empresa estar cadastrada como fornecedora da [REDACTED] e não receber convite para os certames.

82. Como já registrado, a comissão entendeu que esse fato comprovado não representa ato ilícito à luz da Lei 8.666/93, não havendo, portanto, conduta ilícita a se imputar à [REDACTED] tão somente em decorrência desse episódio.

83. Dessa forma, a recomendação desta comissão de Processo Administrativo de Responsabilização é o julgamento pelo arquivamento dos autos, sem prejuízo de instauração de um novo processo administrativo de responsabilização na hipótese de surgirem novos fatos relevantes que apontem efetivo comportamento ilícito por parte da empresa ora processada.

II.5. ANÁLISE JURÍDICA A CARGO DA CONJUR/CGU

II.5.1 - CONSIDERAÇÕES GERAIS

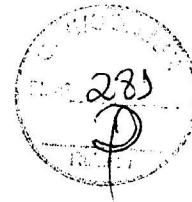
59. Importa registrar que a análise que ora é realizada nesta CONJUR/CGU é estritamente jurídica e tem por objeto as informações que constam nos autos. Por não ter participado da fase instrutória do PAR, o advogado público que aprecia a demanda neste momento processual não possui condições materiais de empreender uma busca pela verdade real mediante a reconstituição dos fatos e a produção de provas, mas, tão somente, de apreciar o acervo probatório e demais elementos de informação carreados aos autos com vistas à emissão de manifestação conclusiva sobre os aspectos jurídicos relativos à regularidade formal e material do processo.

60. No ponto, cabe lembrar que a ideia de prova na ciência processual está intimamente relacionada a uma busca pelo real, numa espécie de racionalização da descoberta da verdade que viabilizará o juízo de concreção da regra jurídica aos fatos. Afinal, “se a regra jurídica pode ser decomposta em uma hipótese fática (onde o legislador prevê uma conduta) e em uma sanção a ela atrelada, não há dúvida de que o conhecimento dos fatos ocorridos na realidade é essencial para a aplicação do direito positivo, sob pena de ficar inviabilizada a concretização da norma abstrata”^[1]

61. Verifica-se, assim, que a busca incessante pela verdade dos fatos é que confere legitimidade à função judicante, tanto na esfera judicial quanto na administrativa. Todavia, a verdade absoluta é um ideal difícil ou mesmo impossível de ser atingido.

62. Com efeito, o que de fato ocorre no âmbito de uma relação processual é uma atividade de reconstrução dos fatos que almeja alcançar uma verdade descoberta, isto é, aquilo que se pode descobrir ou conhecer sobre o passado. Mas jamais se poderá afirmar, com total segurança, que o produto encontrado corresponde efetivamente à verdade real, visto que a sua essência é intangível, ou ao menos o é a certeza da aquisição desta.^[2]

63. Até mesmo porque a verdade pertence ao âmbito axiológico, enquanto o passado está no campo ôntico. Assim, a verdade sobre determinado fato



não é nada mais que a valoração e as impressões que as pessoas têm dele.^[3]

64. É nesse contexto que ocorre a produção das provas que orientam as decisões proferidas no processo. A verdade sobre o fato é construída no âmbito dialético característico do devido processo legal, tratando-se, portanto, de uma verdade argumentativa e valorativa que, não obstante, almeja ser o mais fiel possível ao "fato em si", numa alusão à "coisa em si" da filosofia kantiana, entendida, numa forma rudimentar, como aquilo que existe independentemente das percepções do sujeito.

65. E além de estar presente no âmbito da produção da prova, isto é, do método que orienta a produção da prova, a subjetividade também atua no processo de interpretação do material probatório produzido e do seu cotejo analítico quando se depara com constatações divergentes, do que podem emergir compreensões distintas acerca de um mesmo fato. Afinal, como anotou GADAMER, "a interpretação não é um ato posterior e oportunamente complementar à compreensão, porém, compreender é sempre interpretar, e, por conseguinte, a interpretação é a forma explícita da compreensão".^[4]

66. Daí que eventuais divergências lançadas nesta manifestação jurídica em relação aos entendimentos manifestados pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização não representam um demérito dos trabalhos realizados pela CPAR, mas, tão somente, uma constatação realizada sob uma outra perspectiva, construída a partir da apreciação dos elementos de fato e de direito que definem os contornos e o conteúdo desta demanda.

II.5.2. ANÁLISE JURÍDICA DE MÉRITO DO PAR 00190.004162/2015-11

67. A análise dos documentos e manifestações que compõem os autos revelam a presença de uma série de indícios de irregularidade que podem ter sido praticadas em licitações realizadas no âmbito da [REDACTED], com a participação de agentes da estatal (em especial o então Diretor de Abastecimento [REDACTED], parlamentares (deputados federais [REDACTED] e, inclusive, o presidente da sociedade empresária [REDACTED], o [REDACTED]).

68. O delator premiado [REDACTED] afirma em seu depoimento (Termo de Colaboração nº 41 - fl. 177) que recebeu uma "comissão espontânea" da [REDACTED] no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). Consta no Relatório Final da Comissão de PAR que "a partir do depoimento tomado pela comissão, houve a confirmação de recebimento de valores indevidos no montante de R\$ 200 mil por parte [REDACTED] valor que teria recebido em espécie e que teria gasto, ao que parece, sem utilização do sistema bancário" e que "os deputados que suportamente entregaram o dinheiro teriam dito que se tratavam de valores em nome da Fidens" (item 33 do Relatório Final - fl. 251).

69. [REDACTED] outro delator premiado da *operação lava jato*, declarou que "obteve informação de que o deputado [REDACTED] interferiu em favor da [REDACTED] por intermédio de [REDACTED]", que "a [REDACTED] não havia pago os valores entabulados, que correspondiam a 1% do valor da obra, proporcional à participação dela na obra", que "como a [REDACTED] havia sido contratada a pedido de [REDACTED] este Deputado se encarregaria de cobrar os valores referentes à empresa diretamente" e

que "o convite da [REDACTED] para participar da obra foi viabilizado [REDACTED] em razão de um pedido pessoal do Deputado [REDACTED]

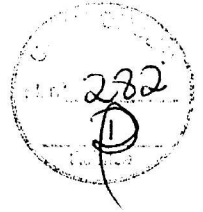
70. Por sua vez, consta no item 39 do Relatório (fls. 252-253) que o Inquérito Policial Federal 3991 apresentou Relatório Final conclusivo, no sentido de que:

(...) os deputados federais "[REDACTED] e [REDACTED] compareceram na [REDACTED] no vinal de 2008/2009, acompanhados de [REDACTED], com os cuidados para omitir tal reunião dos registros de entrada, e lá chegando, reuniram-se com [REDACTED], então Diretor de Abastecimento da [REDACTED], a quem foi solicitado viabilizar, mediante fraude, a contratação da [REDACTED], a partir de procedimentos licitatórios da [REDACTED] o que de fato ocorreu, a partir do ano de 2009, com a efetiva prática de ato, sagrando-se indevidamente, a sociedade empresária vencedora de mais de um procedimento licitatório, tendo [REDACTED] recebido posteriormente de [REDACTED], presidente da [REDACTED] a importância de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por intermédio de [REDACTED], que operacionalizaram o pagamento nas dependências do [REDACTED] no Rio de Janeiro/RJ, seja no sentido de recompensa, seja para [REDACTED] se omitir, não impedindo a participação da [REDACTED] em futuros procedimentos, em verdadeira cegueira deliberada".

71. Consigne-se que as conclusões alcançadas pela Polícia Federal se sustentam, dentre outros fatos e documentos, em: 01) registros de intensa comunicação entre os dois parlamentares envolvidos na celeuma e algumas comunicações do deputado [REDACTED] o [REDACTED], presidente da [REDACTED] item 53 do Relatório da Comissão de PAR); 02) registros de que ambos os parlamentares estiveram concomitantemente no Rio de Janeiro em alguns períodos (itens 54/55 do Relatório da Comissão de PAR; 03) laudo pericial que demonstra o potencial favorecimento irregular à [REDACTED] no cadastramento e no processo de seleção de empresas a serem convidadas a participar de licitações na [REDACTED] (itens 60/62 do Relatório da Comissão de PAR).

72. Como se percebe, há uma série de eventos sincronizados que permitem vislumbrar um possível favorecimento da sociedade empresária [REDACTED] nas licitações promovidas pela [REDACTED] decorrente de pagamento de propina a um dos diretores da estatal à época dos fatos, o Sr. Paulo Roberto Costa.

73. Tais eventos consubstanciam-se, pois, em fortes indícios de irregularidades perpetradas por agentes públicos (Diretor de Abastecimento da [REDACTED] e parlamentares) e sociedade empresária privada.



74. A questão é que *indícios* podem ser suficientes para orientar as conclusões de relatório final de inquérito policial ou até mesmo a denúncia na condição de peça acusatória que deflagra a ação penal, justamente por não se confundirem com condenação judicial na esfera penal. Em sentido análogo, os *indícios* não são suficientes, s.m.j., a sustentar uma condenação em processo administrativo sancionatório, em que se faz necessário a presença de elementos probatórios. É dizer, seria necessário que a partir dos indícios fossem alcançadas as provas dos potenciais atos ilícitos em apuração.

75. Por seu turno, há que se ter cautela com informações levantadas em sede de delação premiada. Sabe-se que delatores só receberam o benefício quando a informação prestada for apta a revelar o funcionamento do esquema delituoso e apontar comparsas e demais pessoas envolvidas na prática de atos ilícitos. Assim, por motivos óbvios, é comum que delatores se esforcem para apresentar fatos imputáveis a outras pessoas, o que, todavia, não pode ser considerado como verdade absoluta. Com efeito, as informações levantadas nos depoimentos dos delatores consubstanciam-se em importante vetor orientativo para as investigações, mas não se confundem com elemento de provas. São indícios que, para serem transmudados em prova, exigem a descoberta de outros elementos de informação e comprovação acerca dos fatos apontados pelos delatores.

76. Nessa senda, considerando que, conforme mencionado pela Comissão, as investigações financeiras realizadas pela Polícia Federal e pelo COAF não apontaram provas que demonstrassem algum lastro do dinheiro que supostamente foi entregue em espécie a [REDACTED] por intermédio de deputados que agiam em favor da [REDACTED], inclino-me a concordar com o entendimento manifestado pela CPAR, no sentido de que não há provas aptas a demonstrar que de fato houve o referido recebimento de valores indevidos na ordem de R\$ 200.000,00 [REDACTED], entregues pelos deputados [REDACTED], e que tal quantia teria sido enviado pela sociedade empresária [REDACTED].

77. Não obstante, diverjo do entendimento da Comissão de PAR, de que não restou caracterizado ato ilícito à luz da Lei 8.666/93 imputável à [REDACTED] em decorrência do que considerou como sendo a única ação atribuível à sociedade empresária que restou comprovada, qual seja, a de na pessoa de seu presidente, ter participado de "uma reunião na sede da [REDACTED] com o diretor de abastecimento da [REDACTED] em período anterior à construtora manter contratos de grande vulto com a estatal, na qual os dois deputados denunciados apresentaram o presidente da [REDACTED] o senhor [REDACTED], ao então Diretor de Abastecimento da Petroleira, oportunidade em que se relatou seu sentimento de boicote pelo fato de a empresa estar cadastrada como fornecedora da [REDACTED] e não receber convite para os certames."

78. Com efeito, não concordo, com a devida vênia, com o entendimento de que a reunião realizada entre o Presidente da [REDACTED] e o então Diretor de Abastecimento da [REDACTED] não caracteriza ilícito previsto no art. 88 da Lei 8.666/93, em razão de, no r. entendimento da CPAR, tal evento se consubstanciar em "legítimo trabalho de representação comercial", por ser *a apresentação de empresas, de produtos, de serviços, de equipamentos ou tecnologias de informática a órgãos públicos uma prática comum e recorrente na Administração, que quando dissociada de promessas ou pedidos de vantagens indevidas não configura atuação inidônea do representante da empresa.*

79. De fato, tal entendimento da Comissão é bastante razoável no plano abstrato. A questão é que as circunstâncias em que o evento se desenrolou apontam em sentido contrário ao horizonte vislumbrado pela CPAR. É preciso maior cautela com as circunstâncias pois são elas, como alertou BURKE^[5], "as responsáveis por dotar, na realidade, todos os princípios políticos de sua cor e efeito distintivos. São as circunstâncias que tornam todo esquema civil e político benéfico ou prejudicial para a humanidade."

80. Com efeito, a realização de visita a órgão, entidade ou empresa pública pelo representante de sociedade empresária privada para apresentação de sua empresa e dos respectivos produtos e serviços pode até se consubstanciar numa prática legítima de representação comercial. Todavia, não se vislumbra legitimidade quando tal visita é realizada *com os cuidados para omitir tal reunião dos registros de entrada* (conforme consta no trecho do Relatório do Inquérito Policial citado pela CPAR) e valendo-se da intermediação e da influência de dois parlamentares.

81. Entendo que tal conduta da empresa, por intermédio de seu presidente, [REDACTED], consubstancia-se em ato violador de preceitos éticos e morais alçados ao plano jurídico por meio da sua condensação em padrões normativos (princípios da moralidade e da impessoalidade), bem como de categorias jurídicas puras (princípio da isonomia).

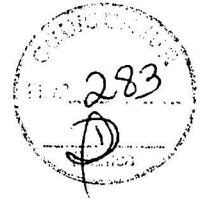
82. Conforme consta nos autos, após a visita do presidente da empresa privada à estatal, houve uma modificação da situação cadastral e falhas no processo de seleção de empresas convidadas a licitar que favoreceram a [REDACTED] que na sequência sagrou-se vencedora em certames de grande vulto promovidos no âmbito da [REDACTED].

83. Portanto, ainda que diante da ausência de provas contundentes a respeito do suposto pagamento de propina noticiado pelos delatores premiados, se entenda que não restou comprovado o ato de corrupção, há que se admitir que a visita do Presidente da [REDACTED] munido da influência política de dois deputados federais que o acompanharam no evento foi determinante para a alteração ou mesmo criação de relações entre a [REDACTED] e a [REDACTED].

84. Verifica-se, portanto, uma patente violação do princípio da isonomia, na medida em que tal influência parlamentar não fora disponibilizada para todo e qualquer representante de sociedade empresária que desejasse realizar um trabalho de representação comercial perante empresas estatais, bem como dos princípios da moralidade e da impessoalidade, decorrente atuação parcial e ilegítima do então Diretor de Abastecimento da [REDACTED].

85. Afinal, a "atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. É o que impõe ao Poder Público este princípio (da impessoalidade). Com ele quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão do seu prestígio ou porque o agente público deve alguma obrigação"^[6]. Afinal:

(...) o ato administrativo não deve ser elaborado tendo como objetivo a pessoa de alguém. Não pode ser dirigido com o intuito de beneficiar esta ou aquela pessoa, esta ou aquela empresa.^[7]



86. É notório que, ainda que tal não se consubstancie numa retribuição ao suposto pagamento de propina, resta caracterizada a manifestação de uma opção de ordem pessoal do agente estatal que substituiu o interesse público que se instrumentalizaria na observância do princípio da impessoalidade.

87. O desprezo pela atuação impessoal implica numa concomitante violação da moralidade administrativa, que "juntamente com sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima".^[8]

88. Por fim, mas não menso importante, a violação do princípio da impessoalidade é também uma violação da isonomia. Por óbvio que seria absurdo defender aqui a observância de uma igualdade material, pois a própria natureza competitiva da licitação é discriminatório. Mas o fato é que sequer a igualdade formal foi respeitada, pois o evento tido como incontroverso pela CPAR inviabilizou uma *igualdade de ponto de partida*, por meio da qual todos teriam condições de se diferenciarem ao longo do certame, segundo seus próprios méritos.

89. A isonomia é preceito jurídico que não pode ser olvidado seja qual for o contexto em que se analise a relação Estado x sociedade, pois embora *a igualdade não assegure nenhuma situação jurídica específica, ela garante o indivíduo contra toda má utilização que possa ser feita da ordem jurídica, sendo, portanto, o mais vasto dos princípios constitucionais, não se vendo recanto onde ela não seja impositiva.*^[9]

90. De fato, a importância da isonomia é tamanha no âmbito das relações políticas, sociais e jurídicas que animam o arquétipo estatal republicano que faz ressoar com indubitável credibilidade a afirmação de DWORKIN, no sentido de que "nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e aos quais reivindique fidelidade. A consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política."^[10]

91. Portanto, ainda que se considere, ante a insuficiência de acervo probatório apto a comprovar o efetivo pagamento de propina pela sociedade empresária [REDACTED] que os parlamentares mencionados nas delações premiadas que acompanharam o presidente da [REDACTED] na reunião com o então Diretor de Abastecimento da [REDACTED] agiram movidos apenas pelo mais lúcido sentimento de amizade e consideração para com a pessoa [REDACTED] bem como que o [REDACTED], impressionado com os potenciais benefícios que adviriam para a estatal em uma futura contratação com a [REDACTED] tenha atuado imbuído do mais sublime espírito republicano, para de alguma forma propiciar a inclusão da [REDACTED] no processo de envio de convites a empresas para participarem de licitações, as circunstâncias em que ocorreram o único fato tido como incontroverso pela CPAR revela a existência de uma conduta violadora dos padrões normativos da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

92. RAWLS^[11] registrou com invulgar propriedade que "todos os valores sociais - liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais do autorespeito - devem ser distribuídos de forma igual, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores seja vantajosa para todos." No caso em exame, não se verifica a mínima vantajosidade para o coletivo (a sociedade brasileira) na distribuição desigual de oportunidade realizada em favor da [REDACTED].

93. A conduta da [REDACTED] realizada por intermédio de seu presidente o [REDACTED], que se fez acompanhar de dois parlamentares em reunião com o então Diretor de Abastecimento da [REDACTED] em busca de um tratamento diferenciado para a sua empresa no processo de convite para participar de licitações na estatal é, portanto, violadora do princípio da isonomia, pois implicou numa distribuição desigual de oportunidades. Ao atentar contra a isonomia, a conduta é inextricavelmente violadora do princípio da impessoalidade, na medida em que o tratamento desigual decorreu da influência ou prestígio dos parlamentares que acompanharam o Presidente da empresa no evento. Por fim, por profanar a isonomia e a impessoalidade, a conduta é indissolúvelmente violadora do princípio da moralidade administrativa. Uma mesma conduta, concomitantemente violadora, portanto, de três princípios (padrões normativos) constitucionais.

94. E no entender deste subscritor, a conduta da investigada, violadora dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa, caracteriza a prática de *ato ilícito que visa a frustrar os objetivos da licitação* (art. 88, II, da Lei 8.666/93), ao mesmo passo que resta demonstrada a *ausência de idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos atos ilícitos praticados* (art. 88, III, da Lei 8.666/93).

95. Com efeito, a atuação que não observa preceitos éticos e que visa a desigual distribuição de oportunidades a determinada pessoa (física ou jurídica) amparada pela influência e prestígio de agente público frustra objetivos da licitação, em especial o objetivo de se conferir a *igualdade de oportunidades* aos licitantes.^[12]

96. Ressalte-se que o próprio legislador estabeleceu que a licitação tem por objetivo a garantia da observância do princípio da isonomia, bem como da impessoalidade e da moralidade:

Lei 8.666/93

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

97. Pelos mesmos motivos, entendo que a empresa investigada demonstrou não possuir idoneidade para contratar com a Administração, razão pela qual incide o art. 88, *caput* e incisos II e III da Lei 8.666/93, que estabelece a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei 8.666/93.

98. Assim, uma vez manifestado entendimento pelo cabimento da aplicação da sanção prevista em lei em decorrência da prática de ato ilícito, nos termos da fundamentação supra, resta avaliar a espécie de sanção adequada à gravidade do ato praticado pela investigada, no âmbito da realização de um juízo de



culpabilidade insito à dosimetria da pena, orientado pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

99. No ponto, cabe invocar a lição de Luiz Regis Prado para ressaltar que a observância do princípio da proporcionalidade “em sentido estrito, exige um liame axiológico e, portanto, graduável, entre o fato praticado e a cominação legal/consequência jurídica, ficando evidente a proibição de qualquer excesso”.^[13]

100. E se por um lado é vedada a proibição de excesso, por outro a atuação da Administração pode ser tímida ao ponto de se mostrar insuficiente ou mesmo omissa no desempenho do seu poder-dever sancionatório, conforme esclarecedora lição de Luis Roberto Barroso:

Os bens jurídicos constitucionais obedecem a uma ordenação hierárquica, de modo que a gravidade da punição deve ser graduada em função dessa lógica. A disciplina jurídica dada a determinada infração ou apenas aplicável não deve ir além nem tampouco ficar aquém do necessário à proteção dos valores constitucionais em questão. No primeiro caso, haverá inconstitucionalidade por falta de razoabilidade ou proporcionalidade; no segundo, por omissão em atuar na forma reclamada pela Constituição.^[14]

101. Nessa senda, entendo que a sanção adequada ao caso sob exame é a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/93. *In casu*, por não ter sido comprovada a prática de ato de corrupção mediante o efetivo pagamento de propina ao então Diretor de Abastecimento da [REDACTED], aliada a outras circunstâncias que permeiam o caso concreto, entendo que deva ser desconsiderada a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, prevista no inciso IV do art. 88 da Lei 8.666/93, por se tratar da pena mais severa prevista no estatuto de licitações.

102. Definida a espécie da sanção aplicável, resta realizar a dosimetria específica da sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, cujo prazo máximo previsto é de dois anos.

103. No caso em exame, entendo que milita em favor da [REDACTED] o fato de, à exceção do evento da reunião com o então Diretor de Abastecimento da [REDACTED], não se ter notícia de comprovação de outras irregularidades no âmbito das licitações promovidas pela estatal imputáveis à empresa privada ora investigada, tratando-se, portanto, de fato isolado.

104. Por outro lado, o fato em si tido por ilícito nos termos dos fundamentos apresentados acima reveste-se de gravidade considerável, eis que violador de três princípios de dignidade constitucional e revelador de uma prática censurável de valimento de influência de “donos do poder” para agenciar negócios com a Administração.

105. Ante o exposto, entendo razoável e proporcional e, portanto, adequado, o prazo de 3 (três) meses para a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração.

III - CONCLUSÃO

106. Ante o exposto, verifica-se que o processo administrativo de responsabilização foi regularmente conduzido pela Comissão de PAR, não se vislumbrando vício processual a ensejar nulidade de atos processuais.

107. No mérito, manifesto parcial discordância das conclusões lançadas no Relatório Final da Comissão de PAR, por entender que o único fato tido por comprovado nos autos, qual seja, a reunião do presidente da [REDACTED], valendo-se da intermediação e da influência de dois parlamentares, com o então Diretor de abastecimento da [REDACTED], tendo sido adotados os cuidados para omitir tal reunião dos registros de entrada (conforme consta no trecho do Relatório do Inquérito Policial citado pela CPAR), e no âmbito da qual se buscou uma desigual distribuição de oportunidades à [REDACTED] consubstancia-se em conduta ilícita violadora dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa, pelo que se tem caracterizada a prática de *ato ilícito que visa a frustrar os objetivos da licitação* (art. 88, II, da Lei 8.666/93), ao mesmo passo que resta demonstrada a *ausência de idoneidade da empresa para contratar com a Administração em virtude dos atos ilícitos praticados* (art. 88, III, da Lei 8.666/93).

108. Nessa senda, realizado o juízo de adequação típica e proporcionalidade incisos à dosimetria da pena nos termos da fundamentação supra, recomenda-se a aplicação da sanção prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/93, de *suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo prazo de 03 (três) meses*.

109. É o Parecer, *sub censura*.

À consideração superior.

Brasília, 29 de dezembro de 2017.

RODRIGO MATOS RORIZ

Procurador Federal

Coordenador

Coordenação-Geral de Processos Judiciais e Disciplinares

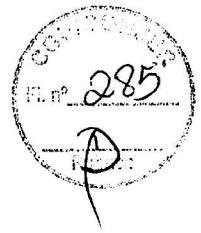
Consultoria Jurídica do Ministério da Transparência e

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190004162201511 [REDACTED]

Notas

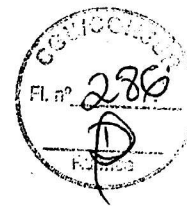
1. [^] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo de Conhecimento*. 10^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 249.
2. [^] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo de Conhecimento*. 10^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 252.
3. [^] Nesse sentido: *A verdade real é algo inatingível: não deixa de ter um caráter místico. É utopia imaginar que se possa, com o processo, atingir a*



verdade real sobre determinado acontecimento, até porque a verdade sobre algo que ocorreu outrora é ideia antitética. Não é possível saber a verdade sobre o que ocorreu; ou algo aconteceu, ou não. O fato não é verdadeiro ou falso; ele existiu ou não. O algo pretérito está no campo ôntico, do ser. A verdade, por seu turno, está no campo axiológico, da valoração: as afirmações ou são verdades, ou são mentiras – conhecem-se os fatos pelas impressões (valorações) que as pessoas têm deles. (DIDIER JR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael; BRAGA, Paula Sarno. Curso de Direito Processual Civil, vol. 2. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 21.

4. [^] GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método – Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. 2ª ed. Trad. Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 459.
5. [^] BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a revolução na França*. Trad. Marcelo Gonzaga Oliveira e Giovanna Louise Libralon. Campinas: Vide Editorial, 2017, pp. 32-33.
6. [^] GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 9.
7. [^] FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*, *Julex*, 1989, v. 1, p. 452. in: GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 9.
8. [^] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 91.
9. [^] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 323.
10. [^] DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana - a teoria e a prática da igualdade*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. IX.
11. [^] RAWLS, John. *Uma Teoria de Justiça*. Trad. Jussara Simões. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 75.
12. [^] "Duas são as finalidades da licitação. De fato, a licitação visa proporcionar, em primeiro lugar, às pessoas a ela submetidas, a obtenção da proposta mais vantajosa (a que melhor atende, especialmente, em termos financeiros aos interesses da entidade licitante), e, em segundo lugar, dar igual oportunidade aos que desejam contratar com essas pessoas (...)" (GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 9).
13. [^] PRADO, Luiz Regis. *Curso de Direito Penal Brasileiro vol. I*. 15ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 91.
14. [^] BARROSO, Luís Roberto. *O Novo Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 226.

Documento assinado eletronicamente por RODRIGO MATOS RORIZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível [REDACTED] no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO MATOS RORIZ. Data e Hora: 29-12-2017 18:42. Número de Série: 13907085. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES

DESPACHO n. 00179/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.004162/2015-11

INTERESSADA: [REDACTED]

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE
RESPONSABILIDADE - PAAR

Sr. Consultor Jurídico

I

1. Conforme fundamentação que farei ao longo do presente Despacho, deixo de aprovar as conclusões do **PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Procurador Federal RODRIGO MATOS RORIZ (apesar de adotar parte de sua fundamentação); e concordo com os termos do Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de fls. 243/261, com alguns acréscimos.
2. Como se percebe do percuciente **PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito deste Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União nos termos da Portaria CGU nº 588, de 10 de março de 2015, publicada no DOU de 11 de março de 2015 (fl. 242 do vol. II), para apurar supostas irregularidades atribuídas à sociedade empresária [REDACTED] relacionadas a fraudes perpetradas em licitações realizadas no âmbito da [REDACTED]
3. Conforme muito bem relatado no **PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU** que adoto nesta parte, os fatos específicos em apuração foram um suposto pagamento de R\$ 200.000,00 feito, em nome da [REDACTED] por dois deputados, a [REDACTED] e uma reunião entre este e representante da [REDACTED] mais estes dois deputados, reunião essa na qual teria havido pedidos ilícitos para beneficiar a empresa.
4. Ocorre que a Comissão não considerou suficientemente provado que de fato houve o referido recebimento de valores indevidos na ordem de R\$ 200.000,00 pelo Sr. [REDACTED] entregues pelos deputados [REDACTED] e [REDACTED] nem que tal valor teria sido enviado pela sociedade empresária [REDACTED] Tal conclusão é compartilhada pelo **PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.



5. A Comissão de PAR e o PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU também concordam que o **único fato que restou inequivocamente provado** nos autos foi que houve uma reunião na [REDACTED] em algum momento antes da [REDACTED] firmar contrato com a empresa estatal, ocasião em que o representante da [REDACTED] teria apresentado a sua empresa ao então Diretor [REDACTED] bem como teria esclarecido que a [REDACTED] não estaria sendo convidada a participar dos certames da [REDACTED] não obstante seu nome constar no cadastro de fornecedores da estatal.

6. Assim, concordo e adoto o PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU dos itens 1 ao 76, que passam a fazer parte do presente despacho e aos quais remeto o leitor.

7. Contudo, não concordo com o PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU a partir do item 77.

II

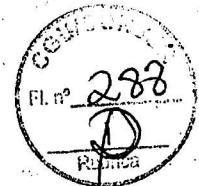
8. Como dito, a Comissão de PAR e o PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU concordam que a aludida reunião entre o diretor de abastecimento da [REDACTED] e o representante da [REDACTED] acompanhado dos deputados federais, aconteceu efetivamente.

9. Entretanto, a Comissão de PAR e o PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU divergem quanto à ilicitude ou não desta reunião.

10. Como se vê no item 47 do Relatório Final, a Comissão de PAR entendeu que a apresentação de empresas, de produtos, de serviços, de equipamentos ou tecnologias de informática a órgãos públicos é prática comum e recorrente na administração pública, e quando dissociada de promessas ou pedidos de vantagens indevidas não configura atuação inidônea do representante da empresa e sim um legítimo trabalho de representação comercial. Ou seja, para a Comissão de PAR, considerada a convergência dos relatos no sentido de que não houve nem pedido nem oferta de vantagens indevidas na reunião, o fato em si de o representante da empresa [REDACTED] ser apresentado ao Diretor da [REDACTED] por dois deputados federais para apresentar sua empresa e reclamar do fato de ela não estar sendo convidada para os certames da estatal não configura uma infração às previsões normativas encontradas na Lei 8.666/93.

11. Por seu turno, o PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU, apesar de destacar que o entendimento da Comissão seria bastante razoável no plano abstrato, entendeu que as circunstâncias em que o evento se desenrolou apontariam para um sentido diferente. Para o parecerista:

80. (...) a realização de visita a órgão, entidade ou empresa pública pelo representante de sociedade empresária privada para apresentação de sua empresa e dos respectivos produtos e serviços pode até se consubstanciar numa prática legítima de representação



comercial. Todavia, não se vislumbra legitimidade quando tal visita é realizada com os cuidados para omitir tal reunião dos registros de entrada (conforme consta no trecho do Relatório do Inquérito Policial citado pela CIPAR) e valendó-se da intermediação e da influência de dois parlamentares.

81. (...) tal conduta da empresa, por intermédio de seu presidente, Sr. [REDACTED] consubstancia-se em ato violador de preceitos éticos e morais alçados ao plano jurídico por meio da sua condensação em padrões normativos (princípios da moralidade e da impessoalidade), bem como de categorias jurídicas puras (princípio da isonomia).

82. Conforme consta nos autos, após a visita do presidente da empresa privada à estatal, houve uma modificação da situação cadastral e falhas no processo de seleção de empresas convidadas a licitar que favoreceram a [REDACTED] que na sequência sagrou-se vencedora em certames de grande vulto promovidos no âmbito da [REDACTED].

83. Portanto, ainda que diante da ausência de provas contundentes a respeito do suposto pagamento de propina noticiado pelos delatores premiados, se entenda que não restou comprovado o ato de corrupção, há que se admitir que a visita do Presidente da [REDACTED] munido da influência política de dois deputados federais que o acompanharam no evento foi determinante para a alteração ou mesmo criação de relações entre a [REDACTED] e a [REDACTED].

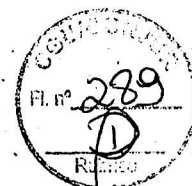
84. Verifica-se, portanto, uma patente violação do princípio da isonomia, na medida em que tal influência parlamentar não fora disponibilizada para todo e qualquer representante de sociedade empresária que desejasse realizar um trabalho de representação comercial perante empresas estatais, bem como dos princípios da moralidade e da impessoalidade, decorrente atuação parcial e ilegítima do então Diretor de Abastecimento da [REDACTED].

(...)

94. E no entender deste subscritor, a conduta da investigada, violadora dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa, caracteriza a prática de *ato ilícito que visa a frustrar os objetivos da licitação* (art. 88, II, da Lei 8.666/93), ao mesmo passo que resta demonstrada a *ausência de idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos atos ilícitos praticados* (art. 88, III, da Lei 8.666/93).

(...)

101. Nessa senda, entendo que a sanção adequada ao caso sob exame é a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87 da Lei 8.666/93. *In casu*, por não ter sido comprovada a prática de ato de corrupção mediante o efetivo pagamento de propina ao então Diretor de Abastecimento da [REDACTED] aliada a outras circunstâncias que permeiam o caso concreto, entendo que deva ser desconsiderada a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, prevista no inciso IV do art. 88 da Lei 8.666/93, por se tratar da pena mais severa prevista no estatuto de licitações.



12. *Data venia*, não concordo com estas considerações do **PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU** e prefiro ficar com a posição cautelosa da Comissão de PAR.

13. Não me parece razoável punir reuniões entre agentes públicos e presidente de empresa que tem legítimo interesse de buscar informações sobre sua situação cadastral, por exemplo. Também, não justifica tal punição o fato desta empresa se fazer acompanhar, na reunião, de deputados representantes do povo do Estado da Federação onde esta empresa está localizada.

14. Ainda que, no caso concreto, seja verdade que "*após a visita do presidente da empresa privada à estatal, houve uma modificação da situação cadastral e falhas no processo de seleção de empresas convidadas a licitar que favoreceram a [REDACTED] que na sequência sagrou-se vencedora em certames de grande vulto promovidos no âmbito da [REDACTED]*", trata-se de mera ilação concluir que estes fatos só aconteceram por causa da reunião.

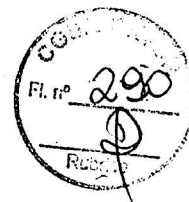
15. O que o PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU faz aqui é utilizar-se de indícios frágeis para concluir que um fato é ilícito. Acontece que o próprio Parecer condena a utilização de meros indícios para chegar a conclusões que levem a punições. Senão vejamos o item 74 deste parecer:

"74. A questão é que *indícios* podem ser suficientes para orientar as conclusões de relatório final de inquérito policial ou até mesmo a denúncia na condição de peça acusatória que deflagra a ação penal, justamente por não se confundirem com condenação judicial na esfera penal. Em sentido análogo, os *indícios* não são suficientes, s.m.j., a sustentar uma condenação em processo administrativo sancionatório, em que se faz necessário a presença de elementos probatórios. É dizer, seria necessário que a partir dos indícios fossem alcançadas as provas dos potenciais atos ilícitos em apuração".

16. Com efeito, sempre defendemos que vários indícios podem se constituir em prova, mas têm que ser indícios fortes o suficiente para isso e só no caso concreto saberemos se os indícios se convolarão em prova segura. **No presente caso, a modificação cadastral da empresa [REDACTED] na [REDACTED] e falhas no processo de seleção de outras empresas, não constituem indícios suficientes para provar que a empresa [REDACTED] não merecia o status alcançado ou que este status só ocorreu porque houve influência parlamentar ilícita.** Outrossim, a aventada omissão deliberada do registro de tal reunião nos livros de entrada da portaria da [REDACTED] não passa de uma ilação do inquérito policial que sequer pode ser considerado um verdadeiro indício, pois vários motivos como, esquecimento, entrada pela garagem etc, podem justificar a ausência do registro.

17. Não parece indene de dúvidas a afirmação de que haverá ilícito e/ou imoralidade toda vez que ocorrer uma reunião, numa entidade pública, com uma pessoa física ou jurídica, e a demanda desta pessoa for atendida. Muitas vezes, a demanda será atendida porque a pessoa merece, porque o processo estava esquecido e a visita fez o agente público perceber a injustiça que estava praticando etc.

18. Retomemos aqui o ponto da influência parlamentar ilícita. O **PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU** busca emplacar a tese de que parlamentares não podem defender direitos de empresas perante órgãos públicos. Ora, esta questão é no mínimo



controvertida. Será mesmo que um parlamentar não estaria defendendo legitimamente seus eleitores ao apresentar ao dirigente de uma entidade pública as dificuldades (muitas vezes injustas) enfrentadas por uma empresa que gera empregos no Estado deste parlamentar? A função do parlamentar, salvo melhor juízo, não é exclusivamente escrever leis e ficar no Congresso Nacional todo o tempo. Se fosse assim, não haveria a cota de passagens aéreas que permite ao deputado e senador voltar às bases para outras atividades afetas ao cargo de representantes do povo.

19. De qualquer modo, ainda que assim não fosse, repita-se, **não há prova efetiva e segura de que os benefícios alcançados pela [REDACTED] junto à [REDACTED] ocorreram somente -- ou sequer principalmente -- porque houve a tal reunião com o dirigente da estatal.**

20. Diante disso, não podemos concordar com este ponto do **PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU** e esposamos, em consequência, a posição da Comissão de PAR que, por falta de provas, entendeu que não restou configurado nem o pagamento de propina nem a ilicitude decorrente da reunião. O que leva à necessidade de arquivamento do processo até que surjam fatos novos que justifiquem sua reabertura.

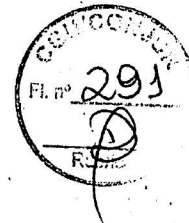
III

21. *Last but not least*, há apontamentos no laudo da Polícia Federal acostado aos autos, que indicam possível atuação de empregado da [REDACTED] em benefício da empresa [REDACTED] quando de alterações cadastrais pontuais. Ora bem, importante destacar que a Comissão de PAR não conseguiu identificar ligação entre a atuação da empresa [REDACTED] e as referidas alterações cadastrais que eventualmente poderão ser ilícitas. Em face disso a Comissão, no corpo do relatório final, sugeriu a apuração de eventual conduta irregular do empregado público da [REDACTED] que operou tais alterações. Vejamos o que disse a Comissão de PAR:

"63. Ainda que se conclua que houve algum favorecimento ilegítimo à empresa, **há que se aferir a responsabilidade dos empregados da estatal** responsáveis pela gestão do respectivo cadastro de fornecedores, pois não há, no inquérito policial, indícios de que a empresa tenha atuado de qualquer forma ou cometido algum ato ilícito que tenha nexa causal com o potencial favorecimento ilegítimo." (negrito nosso).

22. Apesar de ter dito isto, a Comissão não colocou na conclusão do relatório final nenhuma sugestão para que fosse instaurado procedimento apuratório em razão desta possível responsabilidade apontada.

23. Por isso, sugerimos que seja aberto um procedimento para apurar eventual responsabilidade de empregado da Petrobrás em relação a este fato.



IV

24. Em conclusão, sugiro o **ARQUIVAMENTO** do presente **Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)** por falta de provas de quaisquer condutas ilícitas que possam ser imputadas à empresa [REDACTED] sem prejuízo de instauração de um novo PAR na hipótese de surgirem fatos novos relevantes que apontem efetivo cometimento de ilícito por parte da referida empresa.

25. Assim, deixo de aprovar as conclusões do **PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Procurador Federal **RODRIGO MATOS RORIZ** (apesar de adotar parte de sua fundamentação, notadamente dos itens 1 a 76); e concordo com os termos do Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de fls. 243/261, **sugerindo expressamente que a Corregedoria-Geral da União verifique a possibilidade de instauração de apuratório acerca de eventual conduta irregular de empregado da [REDACTED] nas alterações cadastrais que acabaram por atender aos interesses da empresa [REDACTED]**

Brasília, 04 de abril de 2018:

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190004162201511 e da chave de acesso 9d20932c

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 121990649 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 04-04-2018 17:36. Número de Série: 13557790. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-
GERAL DA UNIÃO - CGU
GABINETE

DESPACHO n. 00180/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.004162/2015-11

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE -
CGU E OUTROS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE -
PAAR**

1. Deixo de aprovar o **PARECER n. 00383/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Coordenador RODRIGO MATOS RORIZ, nos termos do **DESPACHO n. 00179/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, do COORDENADOR-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES, que concordou com os termos do Relatório Final da Comissão de PAR, o qual sugeriu o arquivamento do PAR em razão de não haver elementos probatórios suficientes para realizar a imputação de ilícito previsto na Lei 8.666, de 1993, à empresa [REDACTED]
2. Destaco também a sugestão feita no **DESPACHO n. 00179/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, no sentido de que a Corregedoria-Geral da União verifique a possibilidade de instauração de apuratório ou determine que a [REDACTED] o faça acerca de eventual conduta irregular de empregado da [REDACTED] em eventuais alterações cadastrais que acabaram por atender aos interesses da empresa [REDACTED]
3. Encaminhe-se à apreciação do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Brasília, 04 de abril de 2018.

RENATO DE LIMA FRANÇA
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190004162201511 e da chave de acesso 9d20932c

Documento assinado eletronicamente por RENATO DE LIMA FRANCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 122120498 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DE LIMA FRANÇA. Data e Hora: 05-04-2018 13:57. Número de Série: 102353. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v4.