

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. 00334/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

NUP: 00190.004163/2015-66

INTERESSADOS: [REDACTED] E  
OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE  
RESPONSABILIZAÇÃO - PAR

**EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO  
DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR).  
OPERAÇÃO LAVA-JATO. [REDACTED] [REDACTED]**

[REDACTED] Suposta participação em conluio de empresas visando frustrar os objetivos de procedimentos licitatórios e pagamento de propina que não se logrou comprovar. *In dubio pro reo.* Ausência de elementos probatórios que indiquem com segurança o cometimento de infração administrativa pela pessoa jurídica acusada. Sugestão de arquivamento do processo por falta de provas.

**1. RELATÓRIO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) aberto em face de [REDACTED], por meio da Portaria nº 648, de 17/03/2015, publicada na edição nº 52 do Diário Oficial da União (DOU) de 18/03/2015, Seção 2, págs. 3 (fl. 16), do então Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, em virtude dos trabalhos iniciados pela Operação Lava Jato, do Departamento de Polícia Federal (DPF), bem como de apuração iniciada no âmbito da [REDACTED] por meio da Comissão para Análise de Aplicação de Sanção (CAASE) nº 32/2014, com o intuito de desarticular grupos criminosos dedicados primordialmente à prática de lavagem de dinheiro e de crimes financeiros no âmbito do mercado negro de câmbio, através do conluio entre empresas para a fraude de licitações junto à [REDACTED]

2. Inicialmente, registra-se que a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR), como primeiro ato, promoveu a intimação da empresa [REDACTED] por meio do Ofício nº 001/2015/CPAR/CGU-PR, expedido em 26 de março de 2015, concedendo-lhe vista do processo para que, desde o início, pudesse acompanhá-lo e exercer o contraditório na produção das provas (fl. 15); que, uma vez intimada, a empresa juntou procuração de advogado, instrumentos constitutivos da empresa e requereu cópia integral dos autos, a qual lhe foi entregue em 16/04/2015 (fl. 18).

3. Ato contínuo, a Comissão passou a analisar documentação produzida pela Comissão para Análise e Aplicação de Sanção (CAASE), comissão interna de apuração da [REDACTED] nos termos do CAASE n.º 32/2014 (mídia eletrônica na fl. 13), bem como os documentos provenientes do Acordo de Leniência nº 01/2015 (fls. 40) celebrado pelo CADE. Analisou, igualmente, os autos do Pedido de Busca e Apreensão Criminal nº 5073475-13.2014.404.7000/PR e dos Processos nº 5005167-85.2015.4.04.7000/PR, compartilhados com a CGU após autorização do Juízo da 13ª Vara Federal do Paraná, que conduz a operação Lava Jato no âmbito judicial.

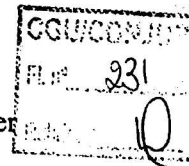
4. Em face do relatado acima, a CPAR, considerando já ter elementos suficientes para fazer um juízo de valor sobre o proceder da empresa, passou à fase em que, na maioria dos processos administrativos sancionadores, denomina-se de **indiciação**.

5. A **indiciação** tem por objetivo fazer uma acusação formal e precisa, com indicação dos fatos que a Comissão considera que restaram demonstrados e em relação aos quais a empresa terá o direito de apresentar uma defesa escrita. Nesta fase, a Comissão delimita detalhadamente a acusação que anteriormente era genérica e o processo administrativo conduzido pela comissão interna de apuração da [REDACTED]

6. Referida acusação foi instrumentalizada, esmiuçando os fatos e as provas das imputações lançadas formalmente à empresa, resumidos na participação de conluio entre empresas para a frustração do caráter competitivo de licitações promovidas pela [REDACTED] tudo a demonstrar a inidoneidade da empresa.

7. A empresa recebeu oficialmente a intimação para **apresentar defesa escrita em 30 dias** (ressalta-se, prazo mais alargado que o previsto na Lei 8.666/93) e **especificar provas que pretendesse produzir**, nos termos do art. 16 da Portaria CGU nº 910/2015 em 01/08/2016 por meio do Ofício nº 001/2018/CPAR/CRG/CGU (fls. 163).

8. Na sequência a [REDACTED] apresenta defesa (fls. 162 a 206) esclarecendo no mérito a relação contratual estabelecida com o [REDACTED], pormenorizando os detalhes da prestação de serviços, apontou inconsistências nos depoimentos prestados, a inconstitucionalidade da aplicação



da Lei 8.666/93 ao caso em análise, pleiteando o indeferimento de qualquer sanção administrativa e o consequente arquivamento do processo.

9. Todos os argumentos foram devidamente analisados pela Comissão do Processo Administrativo Disciplinar – CPAR no seu relatório final (fls. 208-227), concluindo que não foram encontrados elementos suficientes para a responsabilização da empresa [REDACTED] no âmbito administrativo, sugerindo pelo arquivamento do feito.

10. Anote-se que, da portaria de instauração até o relatório final, a instrução durou mais de um ano, sendo que todas as prorrogações de prazo e reconduções da Comissão de PAR foram efetuadas corretamente. Houve ampla produção de prova (tanto originária, destes autos, quanto emprestada, dos inquéritos e processos penais da Operação Lava Jato), sempre acompanhada da intimação da indiciada para a efetiva vista dos autos.

11. Por meio do Ofício nº 20911/2018/CONJUR-CGU (fl. 228), intimou-se a empresa [REDACTED] para lhe dar ciência do relatório final, concedendo-lhe 10 (dez) dias para, querendo, apresentar alegações finais, na forma do art. 18 da Portaria CGU n.º 910/2015 (alterada pela Portaria CGU n.º 1.381 de 23 de junho de 2017), e esclareceu que, ao término do supracitado prazo, o processo é encaminhado à autoridade julgadora. Juntamente foi enviada comunicação eletrônica com o relatório final feito pela CPAR para a representante legal da empresa que acusou o recebimento no dia 08 de novembro de 2018 (fls. 229).

12. Ultrapassado o prazo para apresentação de alegações finais, a empresa não se manifestou. Ato contínuo, após comunicação de encerramento dos trabalhos pela Comissão, o Senhor Ministro encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica para análise.

## **2. ANÁLISE DO PAR E DOS FUNDAMENTOS FÁTICO-JURÍDICOS**

### **2.1 PRELIMINARES JURÍDICO-FORMAIS**

#### **2.1.1. DA VALIDADE DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.666/93 (LEI GERAL DE LICITAÇÕES) EM FACE DO DECRETO 2.745/98. APLICAÇÃO DA LEI 12.846/2013**

13. Preliminarmente, importa discorrer sobre a validade da aplicação das penalidades previstas na Lei 8.666/93 ao caso dos autos, mesmo em face do Decreto 2.745/98, que criou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da [REDACTED] com base no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

14. De início, percebe-se que a permissão para que a [REDACTED] possa adotar regulamento de licitações próprio não vem do próprio Decreto nº 2.745/98, como se autônomo fosse. Tal autorização decorre, em última instância, do art. 67 da Lei nº 9.478/97, norma da mesma hierarquia da Lei nº 8.666/93.

15. Nota-se que a Lei nº 9.478/97 deu apenas uma permissão geral para que o procedimento de contratações da Petrobras fosse estabelecido por decreto, como dispõe o art. 67: “os contratos celebrados pela [REDACTED] para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República”.

16. Ademais, as disposições da Lei nº 8.666/93 continuam a ser expressamente aplicadas subsidiariamente à [REDACTED], tanto porque se trata da lei geral de licitações (art. 1º, parágrafo único) quanto pela previsão expressa do art. 119, *verbis* (grifos nossos):

17. *Lei 8.666/93. Art. 119. As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União e pelas entidades referidas no artigo anterior editarão regulamentos próprios devidamente publicados, ficando sujeitas às disposições desta lei.*

18. Ou seja, tais entidades, a incluir a [REDACTED] (sociedades de economia mista) deverão observar a Lei nº 8.666/93 sempre que seus regulamentos específicos forem omissos. Esse é o caso dos autos, pois a Lei nº 9.478/97 não regulamenta qualquer matéria da Lei 8.666/93, de modo que toda matéria omissa no Decreto nº 2.745/98, que regulamentará a citada lei, será passível de aplicação subsidiária da Lei 8.666/93.

19. É o caso da aplicação de penalidades a empresas que pratiquem ilícitos da [REDACTED].

20. No Decreto nº 2.745/98 (e especificamente, no item 7.3, relativo às sanções), observa-se que não há previsão da penalidade de declaração de inidoneidade, de maneira que se aplicam as empresas contratadas pela [REDACTED] tanto as sanções específicas do decreto quanto à declaração de inidoneidade, prevista na Lei Geral de Licitações.

21. Ademais, nota-se que o item 7.3 do Decreto nº 2.745/98 prevê penalidades relativas estritamente à in, e não a fraudes ao procedimento licitatório, como no caso de pagamento de propina ou de ajustes anticompetitivos, atraindo-se, portanto, a aplicação da Lei 8.666/93.

22. Entendimento contrário tanto carece de fundamentação normativa quanto levaria a uma conclusão absurda, pois, com o afastamento da Lei 8.666/93 a casos como estes,

232  
4

23. Importa ressaltar que a atuação da [REDACTED] no mercado deve observar certas regras e princípios de caráter público, por se tratar de entidade da Administração Pública Indireta (sociedade de economia mista), conforme expressa previsão do art. 119 da Lei nº 8.666/93.

24. Nesse sentido, as penalidades das leis de licitações se aplicam a lesões praticadas contra a [REDACTED] porque a Lei 8.666/93 e as demais leis de licitações não foram revogadas por legislações posteriores, as quais, aliás, não tratam especificamente dos mesmos temas. Nenhuma legislação nova previu a hipótese da declaração de inidoneidade, que permanece hígida, nem sua revogação que, aliás, deveria ser expressa.

25. Quanto à Lei 12.846/2013, esclarece-se que sua aplicação ao processo se restringiu às normas de índole meramente procedimental, não tendo aplicação as demais disposições de caráter material e sancionador. O procedimento previsto na referida lei, aliás, é nitidamente mais garantista e aberto ao contraditório do que o previsto na Lei 8.666/93.

#### 2.1.2 DO RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO

26. Igualmente, é importante destacar que os trabalhos da CPAR foram conduzidos em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, LV da CF/88: "*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*".

27. O princípio constitucional do contraditório, na lição de Fredie Didier Jr., pode ser decomposto em duas garantias: participação e possibilidade de influência na decisão.

28. Aplicando esse entendimento aos presentes autos, imperioso anotar que parte substancial do lastro probatório documental utilizado já se encontrava acostado a estes autos desde sua instauração. Nessa condição, era possível à acusada manifestar-se acerca de todos esses elementos probatórios durante o *iter* processual.

29. O rito observado no presente feito resguardou, de modo não contrastado, o exercício da ampla defesa e do contraditório, assegurando, inclusive, a possibilidade de manifestação por meio de alegações finais entre o relatório conclusivo e este parecer jurídico - oportunidade não usual em procedimentos administrativos de caráter sancionador, demonstrando um prestígio ao citado princípio.

30. Nesta linha, também se deve recordar que os depoimentos, interceptações telefônicas e demais provas emprestadas, foram juntados a estes

autos anteriormente à indicição da empresa, contemplada, assim, com a possibilidade de refutar eventuais inconsistências no momento de defesa.

31. É sabido, como já relatado neste parecer, que foi oportunizado a empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, em estrita observância aos parâmetros legais pertinentes, sem qualquer violação ou restrição aos direitos da [REDACTED]

32. Réssalte-se, igualmente, que a acusada teve oportunidade de se manifestar na peça defensiva acerca de todo o elenco das provas acostadas ao processo e até de especificar novas provas. Apresentou defesa prévia e demais manifestações ao longo do processo sem qualquer empecilho.

33. Portanto, observa-se que a instrução dos autos transcorreu em pleno atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

## **2.2 ANÁLISE DOS FATOS E DO DIREITO: AUSÊNCIA DE PROVAS DA PRÁTICA DE ILÍCITOS**

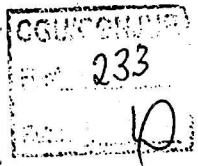
34. Por meio do Relatório Final, a Comissão de PAR entendeu pela inexistência de indícios suficientes da prática de condutas irregulares pela empresa, através da acurada análise de todo o conjunto probatório presente nos autos, corroborando com os argumentos apresentados pela defesa.

35. Como fundamento para sua manifestação, a CPAR fez minuciosa descrição das provas obtidas até aquele momento, as quais, em síntese, consistiam em: documentos provenientes de processo interno instaurado pela [REDACTED] contendo o material que deu início à investigação, documentos advindos do Inquérito Policial nº 279/2015 e seus apensos, que através da Operação Lava Jato, incluem interceptações telefônicas, quebra de sigilo fiscal e bancário, juntamente com a apuração no âmbito judicial feita no Processo Judicial nº 5005167-85.2015.4.04.7000.

36. Em sua defesa escrita, a empresa indiciada negou a prática de qualquer ilícito, requerendo a total improcedência do PAR. No mérito, a empresa esclareceu a relação contratual com o Sr. [REDACTED] descrevendo o escopo dos serviços contratados e fornecendo detalhes de sua execução. Arguiu também inconsistência nos depoimentos prestados e a inconstitucionalidade da aplicação do art. 88, III da Lei 8.666/93.

37. Em seu relatório final, a CPAR discorreu acerca da análise de todos os depoimentos colhidos, bem como daqueles obtidos através de prova emprestada, concluindo que apesar da existência de contradições em alguns depoimentos, não havia prova concreta da participação da [REDACTED] nos ilícitos apurados.





38. Dessa forma, a CPAR manifestou-se separadamente acerca de cada uma das supostas irregularidades praticadas. No âmbito do conluio competitivo, A CPAR concluiu que os indícios que originaram a instauração do PAR não foram suficientes para comprovar a participação da empresa em conluio para fraude de licitações junto à [REDACTED]. Quanto a contratação do [REDACTED] muito embora esta tenha sido considerada suspeita, não foi possível provar o pagamento de vantagem indevida a dirigentes da estatal por parte dos representantes legais da empresa: [REDACTED] e [REDACTED].

39. Na indicição, a comissão levantou a hipótese de que a empresa [REDACTED] repassou valores à empresa [REDACTED] do [REDACTED]. Tais pagamentos embutiriam, além de parcela legítima pelos serviços de consultoria desempenhados pelo [REDACTED] também valores a serem destinados à Diretoria de Serviços da estatal ([REDACTED] e [REDACTED]).

40. De fato, ao analisar as evidências presentes nos autos, percebe-se que os depoimentos prestados pelo [REDACTED] e pelo [REDACTED] são contraditórios. Este último, afirma que nunca recebeu propina por parte da [REDACTED] e que suas negociações se davam única e exclusivamente com o [REDACTED] o qual, aliás, afirma (fl. 150, *ab initio*) que a empresa [REDACTED] não sabia das negociatas.

41. O colaborador [REDACTED] também sustenta que a empresa [REDACTED] era qualificada de forma natural, através de cadastro, e que o acordo acerca do pagamento de vantagem indevida se dava apenas entre o [REDACTED] e ele, sem conhecimento da empresa.

42. Seguindo esse raciocínio, temos ainda o fato de que o contrato de consultoria iniciado em 2007 teve duração relativamente curta e o registro formal de apenas dois pagamentos. A indiciada, apresentou também cópia de manifestação apresentada junto à Polícia Federal, na qual juntou cópias de troca de e-mails indicando a natureza técnica da prestação de serviços contratada (fls. 177 a 206 – Volume II).

43. Ou seja, ainda que haja indícios de pagamentos da [REDACTED] para empresa que repassava valores (propinas) a [REDACTED], o fato é que há fortes dúvidas se a [REDACTED] sabia que parte dos valores pagos ao Sr. Shinko estavam sendo repassados ao agente corrupto da [REDACTED].

44. Em 2011, a [REDACTED] pediu recuperação judicial por não estar suportando a inadimplência de seus tomadores de serviço, bem como teve sua participação reduzida no consórcio RNEST de 50% à 1% (um por cento).

45. Noutro giro, tampouco foi possível ao longo do PAR individualizar a atuação da [REDACTED] nas licitações analisadas no PAR ([REDACTED] Edificações). É indispensável para responsabilizar uma empresa, a existência de uma conduta concertada entre as empresas que participaram do consórcio. Há uma dúvida razoável neste aspecto, posto que a [REDACTED] possui um porte muito maior e o

repassa para a [REDACTED] (empresa utilizada para pagamento de propina) foi feito pelo consórcio, e não de maneira individualizada pela indiciada.

46. E mais, não há corroboração precisa de que a empresa [REDACTED] de fato sabia, por seus representantes, que estava participando de um consórcio com empresas corruptoras. A única certeza que se tem, destarte, é que as grandes empresas dos consórcios analisados eram corruptoras, mas isso não significa que as demais e menores empresas (muitas vezes operacionais/prestadores de serviços especializados), dentre elas a [REDACTED] do nosso caso concreto, estivessem envolvidas no esquema corrupto,

47. A CPAR prosseguiu na busca de outras provas ou evidências que pudessem esclarecer o impasse, no entanto, sem sucesso. Dessa forma, não foi possível constatar irregularidades que pudessem levar à comprovação da prática indiscutível de fraude à licitação ou de pagamento de propinas.

48. Em conclusão, a CPAR entendeu -- e não temos motivos para dela discordar -- pela ausência de indícios e provas substanciais que possam subsidiar a responsabilização da empresa [REDACTED] -- [REDACTED] sugerindo ao Senhor Ministro da CGU o arquivamento do presente PAR, sem embargo de eventual reabertura do processo caso surjam fatos novos.

49. Em face do exposto, observa-se que a prova dos autos, conforme detida análise feita pela CPAR, de fato é insuficiente para a aplicação de sanção. Nesse sentido, o arquivamento sugerido mostra-se irretocável, mantendo-se a conclusão do relatório da CPAR face ao princípio do *in dubio pro reo*.

50. No nosso entender, a conclusão da CPAR encontra amparo jurídico diante da ausência, no caso em tela, de lastro probatório suficiente que permita enquadrar a conduta da empresa como ilícita e lhe aplicar qualquer tipo de sanção, com a ressalva de que a superveniência de novas provas ou evidências de ilícitos poderão ensejar o desarquivamento deste processo.

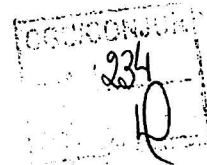
51. Assim sendo, não se verifica qualquer irregularidade jurídica (formal ou material) na minuciosa análise da Comissão em relação às imputações feitas à empresa e às provas que lhe serviram de fundamento, de modo que se sugere a manutenção da conclusão da Comissão.

### 3. CONCLUSÃO

52. Diante de todo o exposto, em razão dos fatos e fundamentos apresentados, concordamos com a conclusão da Comissão do Processo Administrativo de Responsabilização - CPAR e opinamos pelo **ARQUIVAMENTO** do processo de responsabilização da empresa [REDACTED] por falta de provas da prática de condutas ilícitas.



53. Por consequência, sugerimos à autoridade competente, o Senhor Ministro de Estado do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, que promova a **ARQUIVAMENTO** do PAR em apreço.



À consideração superior.

Brasília, 19 de dezembro de 2018.

  
VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES  
CONJUR/CGU

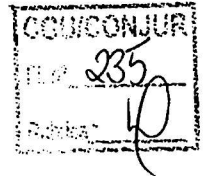
---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190004163201566 e da chave de acesso 3113e635

---

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 209793063 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 19-12-2018 17:34. Número de Série: 17223246. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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

**DESPACHO n. 00616/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

NUP: 00190.004163/2015-66

INTERESSADOS: [REDACTED] E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR

Aprovo o **PARECER n. 00334/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Coordenador-Geral da Consultoria Jurídica e Disciplinária VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, que ao analisar o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em questão, em razão dos fatos e fundamentos apresentados pela Comissão de PAR, concordou com a conclusão de arquivamento proposto, opinando, assim, pelo arquivamento dos autos em virtude por falta de provas da prática de ilícitos por parte da [REDACTED].

2. Diante do exposto e tendo em vista que não há elementos probatórios suficientes para fundamentar uma sanção administrativa em desfavor da [REDACTED], recomenda-se o ARQUIVAMENTO do PAR.

3. Encaminhe-se à apreciação do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Brasília, 21 de dezembro 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) 00190004163201566 e da chave de acesso 3113e635

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 210395135 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DE LIMA FRANCA. Data e Hora: 24-12-2018 08:47. Número de Série: 102353. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v4.