

CGU
Proc.: 004318/15
Fis.: 85
Furo: /



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA JURIDICA JUNTO A CONTROLADORIA GERAL DA
UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES

PARECER n. 00310/2015/ASJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.024318/2015-81

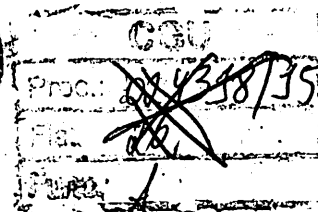
INTERESSADOS: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE
DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: Administrativo. Sugestão de arquivamento de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR em relação à empresa CONSTAN S/A Participações e Comércio. Continuidade do PAR em relação a outra empresa investigada. Possibilidade de ciência e acolhimento pela autoridade instaradora do PAR, Ministro Chefe da CGU. Despacho de “mero expediente”.

Senhor Chefe da Assessoria Jurídica,

1. Trata-se da comunicação, constante do Memorando nº 4/2015/CPAR/CGU-PR, de que os Membros da Comissão instituída para apurar os fatos constantes do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.025827/2014-40, entenderam, por meio de *Relatório Parcial* pelo arquivamento do processo face à empresa CONSTAN S/A Participações e Comércio, por conta da ausência de “indícios contra a empresa passíveis de apuração pela CGU” e a continuidade da apuração face a empresa UTC Engenharia S/A.



I – Do Relatório

2. O referido Memorando trouxe anexo o Relatório Parcial da Comissão processante instruído com documentos.

3. Segundo consta do Relatório Parcial, o PAR apura fatos derivados da operação policial denominada “Lava Jato” cujo desdobramento resultou na descoberta de possíveis irregularidades cometidas por empreiteiras junto à Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

4. Informa a Comissão que a empresa CONSTRAN S/A peticionou “solicitando o arquivamento” do procedimento em relação a ela por inexistirem indícios mínimos suficientes de irregularidades cometidas e que pudessem ser apuradas pela CGU.

5. Conforme se lê do Relatório Parcial, da análise dos elementos já constantes dos autos, a Comissão identificou que a UTC e a CONSTRAN são empresas separadas. Constatou-se, também, que a “única irregularidade em tese atribuível à CONSTRAN no âmbito deste processo seria o suposto pagamento de propina para agilizar indevidamente o pagamento de um precatório estadual”.

6. A Comissão, com as razões constante do seu Relatório, assim conclui: “Em suma, não conseguimos detectar irregularidades cometidas pela Constran passíveis de apuração pela CGU, pelo que propomos o arquivamento do processo em relação à CONSTRAN, prosseguindo-se em relação à UTC Engenharia S/A”.

7. Na verdade, aludido Relatório Parcial, instado por petição da empresa CONSTRAN S.A. (fls: 47/81), visa discutir uma questão incidente ao processo e que a Comissão entende que deve ser dirimida pelo Sr. Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União. Tal questão incidente demanda uma decisão interlocutória que pode e deve ser tomada antes dos próximos atos da comissão

8. É o que coube relatar.

9. II – Da Análise Jurídica

10. **2.1 – Da demonstração de que não há provas da participação da empresa CONSTRAN S.A. Participações e Comércio nos ilícitos apurados.**

11. Pelo que se depreende dos autos e do Relatório Parcial da Comissão de Processo de Responsabilização de Pessoa Jurídica – CPAR



CGU	
Proc. nº	084383/15
Fis.	87
FUAC	

(responsável pela análise do caso e pelo indiciamento das empresas responsáveis), o Superior Tribunal de Justiça entendeu que as supostas irregularidades que teriam sido praticadas pela CONSTRAN não são de competência federal (o que exclui, inclusive, a competência da CGU), pois *faltam elementos que demonstrem eventual lesão ao patrimônio da União ou à atuação da Administração Federal* (fl. 140).

12. Além disso, a testemunha e principal fonte das informações do processo da Operação Lava Jato, Alberto Youssef, declarou expressamente que não tem conhecimento da participação da CONSTRAN em esquema ilícito prejudicial à Petrobrás (fl. 150).

13. Paulo Roberto Costa, o qual admitiu ter intermediado operações ilícitas entre empresas e a Petrobrás, afirma, por sua vez, que também não conhece a CONSTRAN (autos nº 5026212-82.2014.404.7000, evento 1101, p. 19, 08/10/2014).

14. Estes elementos, *s.m.j.*, levam à conclusão de que tem razão a CPAR quando afirma que a UTC e a CONSTRAN S.A. são empresas separadas; e que a “única irregularidade em tese atribuível à Constran no âmbito deste processo seria o suposto pagamento de propina para agilizar indevidamente o pagamento de um precatório estadual”, o qual foge à competência da CGU.

15. **2.2. Da Possibilidade de exclusão antecipada da empresa CONSTRAN S.A. Participações e Comércio do feito.**

16. Os processos administrativos de responsabilização são instaurados nos termos do Capítulo IV da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, merecendo destaque o seu art. 8º:

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.

17. Na questão ora em análise, a Comissão Processante, respeitada a sua autonomia, após averiguar que inexistem elementos que permitam a continuidade do procedimento frente a uma das empresas investigadas, entende que deva ser arquivado o processo em relação à mesma.

18. É no sentido de dar ciência e obter respaldo ao seu entendimento que a Comissão busca manifestação da autoridade instauradora.

19. Apesar da sugestão encaminhada pela Comissão no Memorando nº 4/2015/CPAR/CGU-PR não se enquadrar propriamente no texto da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, é inegável que busca ela uma decisão *lato sensu* da autoridade instauradora acerca do arquivamento do Processo e dos encaminhamentos sugeridos em relação a uma das empresas investigadas.

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

21. Assim, parece claro que há embasamento legal, teórico e



principlológico para que seja abreviado o processamento do feito em relação a alguma pessoa jurídica inicialmente arrolada, antes da fase de defesa escrita e formal.

22. Esta última fase, aliás, está prevista na Portaria/CGU N° 910 de 07 de abril de 2015, que define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa. O seu art. 16 assim estabelece:

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

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

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

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

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

28. Infelizmente, a Lei n° 12.846, de 1° de agosto de 2013, traz apenas regras gerais sobre a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR e quase nada sobre o rito processual (como de resto fez a Lei 8.112/90 em relação ao processo administrativo disciplinar contra servidores).



CGU	
Proc.:	<i>[Handwritten Signature]</i>
Fis.:	<i>[Handwritten Signature]</i>
FURC:	<i>[Handwritten Signature]</i>

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

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

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

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

31. Há ainda dois dispositivos que determinam o seguinte:

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

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

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

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



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

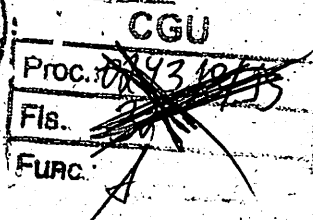
Art. 53. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

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

36. Assim, é medida de eficiência e boa-fé efetivar a exclusão antecipada de qualquer empresa cuja participação no ilícito sob apuração seja reconhecida como inexistente ou que não haja elementos suficientes para o prosseguimento da persecução administrativa.

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

38. Destaque-se que, acerca do mérito da proposta de arquivamento, a Comissão demonstrou claramente que não há indício de condutas da empresa Constran S/A que determinem a atuação e competência institucional da Controladoria-Geral da União para apurar sua responsabilidade. Ressalte-se que, caso a autoridade instauradora entenda por acolher a proposta da Comissão, isso não significará qualquer prejuízo a outra instauração de PAR que se fizer necessária caso surjam outros e novos elementos que levem à responsabilização da empresa.



39. **III – Conclusão**

40. *Ex Positis*, concluímos que:

a) Há motivação e sustentação legal para a proposta de arquivamento do Processo Administrativo de Responsabilização, em relação à empresa CONSTRAN S.A. Participações e Comércio, apresentada pela Comissão processante no seu Relatório Parcial;

b) A autoridade instauradora do PAR, Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, no exercício da sua competência de autoridade julgadora do presente processo, com fulcro no art. 53 e no inciso XII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/99, foi cientificada a emitir decisão pela concordância da proposta de arquivamento apresentada pela Comissão Processante e pode, pelos motivos traçados no relatório parcial da CPAR e no presente Parecer, por não haver provas nos autos de envolvimento da empresa CONSTRAN S.A. Participações e Comércio nos fatos apurados no presente processo, excluí-la antecipadamente do feito, tudo em homenagem aos princípios da razoabilidade, duração razoável do processo e instrumentalidade das formas;

c) A decisão do Ministro instaurador poderá ser formalizada como um despacho que acolhe a proposta de arquivamento e as sugestões de encaminhamento.

41. À consideração superior.

Brasília, 18 de novembro de 2015.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA

PROCURADOR FEDERAL

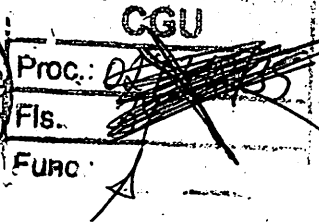
COORDENADOR-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES

ASJUR/CGU-PR



~~XXXXXXXXXX~~

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190024318201581 e da chave de acesso abaac349



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

DESPACHO n. 00684/2015/ASJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.024318/2015-81

INTERESSADOS: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

De acordo.

Aprovo o Parecer nº 00310/2015/ASJUR-CGU/CGU/AGU, da lavra do Senhor Coordenador Geral de Processos Judiciais e Disciplinares, Procurador Federal Vinícius de Carvalho Madeira, que se posiciona pelo acolhimento da proposta de arquivamento do Processo Administrativo de Responsabilização em relação à empresa Constran S/A - Construções e Comércio, prosseguindo-se o procedimento administrativo face à empresa UTC Engenharia S/A.

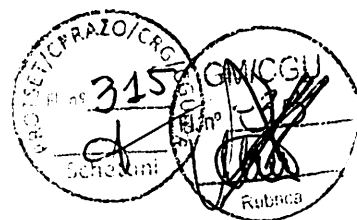
Ressalto que, a decisão da Autoridade Instauradora que apreciará a proposta de arquivamento realizado pela Comissão Processante estará calcada no juízo de conveniência e oportunidade conforme a segunda parte do *caput* do art. 53 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

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

Brasília, 18 de novembro de 2015.

HENRIQUE DE SOUSA LIMA
CHEFE DA ASSESSORIA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190024318201581 e da chave de acesso abaac349



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO

Processo nº 00190.024318/2015-81

No exercício das atribuições a mim conferidas pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com os fundamentos contidos no Parecer nº 00310/2015ASJUR-CGU/CGU/AGU, acolho a recomendação constante do Relatório Parcial da Comissão Processante, designada para o Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.025827/2014-40, que entendeu pela exclusão da empresa Constran S.A do processo administrativo e a continuidade da apuração em relação à empresa UTC Engenharia S.A.

Encaminhem-se os presentes autos à Comissão Processante para que seja apensado ao Processo Administrativo de Responsabilização e prestadas as devidas comunicações.

Brasília, 20 de novembro de 2015.

VALDIR MOYSÉS SIMÃO
Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União