



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 2829/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.104187/2020-81**

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica CR ALMEIDA S/A - ENGENHARIA E OBRAS (CR ALMEIDA), inscrita no CNPJ/ME sob nº 33.059.908/0001-20.

#### **2. REFERÊNCIAS**

- 2.1. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).
- 2.2. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.
- 2.3. Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.
- 2.4. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- 2.5. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

#### **3. SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13, de 2019. Análise da regularidade processual. Parecer correcional de apoio ao julgamento.

#### **4. RELATÓRIO**

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR instaurado, no âmbito da Controladoria-Geral da União – CGU, em face da pessoa jurídica CR ALMEIDA S/A - ENGENHARIA E OBRAS (CR ALMEIDA), inscrita no CNPJ/ME sob nº 33.059.908/0001-20.

4.2. Em síntese, versa o presente processo acerca de ocorrência de ilícitos cometidos no âmbito de certames licitatórios abertos pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC), os quais tinham como objetivo promover a implantação da Ferrovia Norte e Sul (FNS) e da Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL), sendo que os ilícitos eram praticados com o conhecimento e anuência por parte da diretoria da VALEC.

4.3. Segundo os autos, para consecução dos ilícitos, empresas do ramo de construção civil – entre as quais se insere a CR ALMEIDA – se associaram e acordaram entre si a divisão de lotes, a combinação de preços, o oferecimento das propostas não competitivas (de cobertura, apenas para simular a competição), o sobrepreço, a lavagem de dinheiro e o pagamento de propina a agentes públicos. Nesse sentido, a confluência de indícios robustos presentes nos autos detalha a forma como as fraudes foram perpetradas.

4.4. O juízo de admissibilidade admissibilidade foi realizado por meio da Nota Técnica NOTA TÉCNICA Nº 1100/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 04/06/2020, que concluiu, item 4.10, pela instauração de PAR em desfavor da pessoa jurídica CR ALMEIDA, pela prática das seguintes condutas: i) Frustrar o caráter competitivo da licitação, mediante a combinação de preços para o lote vencedor e apresentação de propostas de cobertura para os demais lotes; e ii) Possível pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos para a empresa ser beneficiada no certame (SEI 1519700).

4.5. Instaurado o PAR sob análise, por meio da Portaria nº 1.294, de 05/06/2020, publicada no DOU nº 108, de 08/06/2020 (SEI 1518787) foi lavrado o termo de indicição em 28/08/2020 (SEI 1620003) por entender que a CR ALMEIDA frustrou o caráter competitivo da licitação mediante a combinação de preços para o lote vencedor e apresentação de propostas de cobertura para os demais lotes,

bem como efetuou pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos para a empresa ser beneficiada em certame licitatório, valendo-se para tanto de pessoas jurídicas intermediárias, incidindo, dessa forma, nos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do artigo 88 da Lei 8.666/93:

- 4.6. Em 02/09/2020, a CPAR promoveu a intimação da pessoa jurídica acerca da instauração do PAR, dando-lhe ciência do termo de indicição e concedendo-lhe o prazo de 30 dias para apresentação de defesa e ainda especificação de eventual prova a produzir (SEI 1625670).
- 4.7. Tempestivamente, a empresa apresentou, em 02/10/2020, defesa escrita (SEI 1665393).
- 4.8. Em 14/10/2020, a defesa apresentou petição especificando as provas a serem produzidas (SEI 1680147), ocasião em que solicitou a oitiva do Sr. Wilson Seite Okada.
- 4.9. Em 28/10/2020, a CPAR intimou a testemunha indicada pela defesa (SEI 1699988).
- 4.10. Em 12/11/2020, o Sr. Wilson Seite Okada foi ouvido na condição de testemunha (SEI 1716686 e 1721466).
- 4.11. Em 07/07/2021, foi elaborado o Relatório Final (SEI 2015696). A CPAR manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação da pena de declaração de inidoneidade, nos termos do art. 88, inc. II e III, c/c art. 87, inc. IV da Lei nº 8.666/1993, conforme transcrição de trechos dos itens 5 e 6, do Relatório Final:

### **5 – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL**

166. *A CPAR recomenda a aplicação à sociedade empresária **CR Almeida S/A - Engenharia e Obras** da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, por haver demonstrado não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados e por frustrar o caráter competitivo da licitação, mediante a combinação de preços para o lote vencedor e apresentação de propostas de cobertura para os demais lotes, bem como por ter efetuado pagamento de vantagens indevidas a agente público, valendo-se para tanto de pessoa jurídica intermediária, incidindo, dessa forma, nos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do artigo 88 da Lei 8.666/93, conforme demonstrado neste PAR.*

167. *A declaração de inidoneidade é recomendada com base nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 e no Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.*

168. *As peculiaridades do caso concreto evidenciam que a CR ALMEIDA, ao longo de vários anos, realizou ajustes com empresas concorrentes para concentração de mercado da VALEC e pagou vantagens indevidas a ex-dirigentes da VALEC, fraudando licitações e contratações públicas bilionárias, o que, por si, demanda reprimenda de nível equivalente, qual seja a declaração de inidoneidade.*

169. *Portanto, a CPAR sugere que a empresa deva ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o Poder Público até que conclua processo de reabilitação, no qual deverá comprovar, cumulativamente, a) o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a Administração Pública, contados da data da aplicação da pena; b) o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário; e c) a superação dos motivos determinantes da punição.*

### **6 – CONCLUSÃO**

(...)

*iii. recomendar à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica **CR Almeida S/A - Engenharia e Obras** da pena declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV da Lei nº 8.666/93, em que a empresa deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o Poder Público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deverá comprovar, cumulativamente, o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a Administração Pública, contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.*

4.12. A autoridade instauradora, por meio de despacho, datado de 07/07/2021, tomou ciência do Relatório Final e determinou a intimação da pessoa jurídica processada para, querendo, apresentar manifestação aos termos do Relatório Final (SEI 2019070).

4.13. Assim, devidamente intimada pela DIREP, conforme *e-mail* datado de 12/07/2021 (SEI 2024929), para manifestação no prazo de 10 dias, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa no 13/2019. A confirmação de recebimento se deu por meio de *e-mail*, datado de 13/07/2021 (SEI 2026782).

4.14. Por fim, a CR Almeida S/A apresentou suas alegações finais por meio da manifestação de 22/07/2021 (SEI 2038009).

4.15. Por meio do Despacho DIREP (SEI 2042616), de 27/07/2021, os autos foram encaminhados à Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados (COREP) para a providência prevista no art. 23 da IN nº 13/2019, qual seja, análise da regularidade processual do PAR.

4.16. É o relatório.

## 5. ANÁLISE

5.1. Preliminarmente, cabe registrar que a presente análise pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do presente PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, apresentada pela empresa CR ALMEIDA S/A - Engenharia e Obras.

### DA REGULARIDADE FORMAL DO PAR

5.2. O PAR foi instaurado em 05/06/2020, por meio da Portaria nº 1.294 (1518787), publicada no Diário Oficial da União – DOU, seção 2, pág. 108, de 08/06/2020, pelo Corregedor-Geral da União, autoridade com competência para desencadear o procedimento correccional, conforme previsão legal estabelecida pela Instrução Normativa CGU nº 13, de 08/08/2019.

5.3. A edição das portarias de instauração/prorrogação do presente PAR foi realizada dentro dos parâmetros legais pela autoridade competente, não havendo vício de nulidade.

5.4. No que diz respeito à cobertura dos atos processuais pelo Colegiado, foi possível verificar que todos os atos processuais tiveram a devida cobertura das portarias cabíveis e, antes de cada ato processual, foi providenciado o devido registro em atas deliberativas.

5.5. No que tange observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, mediante concessão de acesso externo ao SEI para visualização integral do processo e peticionamento eletrônico, sem qualquer violação ou restrição aos direitos.

5.6. Teve a oportunidade, ainda, de apresentar defesa e demais manifestações e documentos julgados oportunos, bem como as alegações finais, garantido o exercício da ampla defesa, essencial à condução do PAR.

5.7. O termo de indicição foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN CGU nº13/2019 (descrição dos fatos, apontamento das provas e o enquadramento legal), e a empresa foi devidamente notificada, de acordo com o seu art. 18, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação (SEI 1620003 e SEI 1625670).

5.8. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou para a formação de sua convicção e enfrentou bem todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade, qual seja, pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (SEI 2015696).

5.9. Considerando a regularidade procedimental da análise da Comissão, passamos à análise das manifestações finais apresentadas pela empresa.

### DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

5.10. Preliminarmente, cabe consignar que a empresa CR Almeida S/A - Engenharia e Obras, em sua manifestação sobre o Relatório Final da CPAR, repete, praticamente, os mesmos argumentos constantes de sua defesa escrita (SEI 2038009).

5.11. Dessa forma, faremos uma síntese dos argumentos apresentados nas alegações finais e teceremos algumas considerações sobre os pontos que, a nosso ver, demandam manifestação adicional por parte desta COREP:

#### Ausência de participação do Sr. Aloysio Cardoso nas propostas (Item D.2)

5.12. A defesa argumenta que o Sr. Aloysio Cardoso, apontado como representante da CR ALMEIDA, à época da elaboração das propostas para as licitações investigadas, não mantinha qualquer relação com a CR ALMEIDA, uma vez era Diretor de Engenharia da empresa Mendes Junior, cargo que

ocupou até 29/04/2005.

5.13. Afirma que o depoimento prestado à CPAR pelo Sr. Wilson Okada comprova a ausência de participação do Sr. Aloysio Cardoso na elaboração das propostas para as Concorrência 008/2004 e da Concorrência 004/2010.

5.14. Esse ponto já foi devidamente analisado no Relatório Final e restou demonstrado que em diversos atos o Sr. Aloysio Cardoso era identificado como representante da CR ALMEIDA. Aliás, o depoimento do Sr. Wilson Okada, ao contrário do defendido pela defesa, corrobora com isso. Desse modo, se endossa o entendimento firmado pela CPAR (Relatório Final, item 4.2.1, SEI 2015696). Veja-se:

*23. Como é possível observar, à época dos fatos, apesar de ostentar o título de “Diretor”, o Sr. Aloysio Cardoso não mantinha vínculo direto – empregatício ou mesmo contratual – com a CR ALMEIDA, mas sim através de pessoa jurídica de sua propriedade, então contratada para prestar serviços.*

*24. Não obstante não ter exercido cargo de diretor estatutário, o Sr. Aloysio detinha poderes inclusive para assinar contratos em nome da CR ALMEIDA, salientando que há nos autos vários atos nos quais o Sr. Aloysio Cardoso é identificado como representante da CR ALMEIDA e o depoimento do Sr. Wilson Okada corrobora com isso.*

*25. Ademais, o Sr. Aloysio Cardoso ocupou o cargo de Diretor de Engenharia da empresa Mendes Junior somente até o dia 02/02/2005, data em que apresentou carta de renúncia ao cargo e, veja-se, dia imediatamente anterior à citada sessão para recebimento dos documentos de habilitação e das propostas de preços. (SEI nº 1665393, p. 251)*

(...)

*26. Tem-se ainda que o fato do Sr. Aloysio se apresentar como “Diretor” da CR ALMEIDA não o impedia de exercer a função de administrador do Consórcio Mendes Junior – Andrade Gutierrez, desde 18/02/2004, conforme registro no CNPJ/ME sob o nº 06.114.927/0001-39.*

*27. A respeito da alegação de ausência de “proposta de cobertura” para o lote 07 da Concorrência n.º 008/2004, é preciso esclarecer que a informação não procede. Consta que, em 03/02/2005, data marcada para a entrega dos envelopes contendo os “Documentos de Habilitação e Propostas de Preços”, apresentaram propostas, entre outras, as empresas Galvão Engenharia S/A para os lotes 06 e 07 e Mendes Junior Trading Engenharia S/A para os lotes 03 e 07 (mesmos lotes que a CR ALMEIDA apresentou propostas).*

5.15. Portanto, rejeitados os argumentos da defesa.

#### Insuficiência probatória do presente processo (Item D.3)

5.16. Com relação às provas, resumidamente, a defesa argumenta que não há no presente processo administrativo de responsabilização provas que demonstrem a prática de qualquer ilícito ou conduta anticompetitiva por parte da CR ALMEIDA. Nesse sentido, afirma que “*os fatos alegados contra a Peticionária derivam basicamente de declarações obtidas em acordos colaborativos formalizados com outras empresas (termos de colaboração e acordos de leniência)*”.

5.17. Entende que as informações obtidas por meio dos acordos colaborativos constituem elementos meramente indiciários, os quais dependem da posterior obtenção de novas provas.

5.18. Além disso, a defesa considera que “*a ausência de exercício do contraditório nos inquéritos penais, diferentemente do que concluiu o Relatório Final, não é possível que as provas neles produzidas sejam simplesmente transplantadas para o presente processo administrativo, em que devem ser observadas as garantias processuais da parte*”.

5.19. De início, cabe destacar que com base nos elementos de prova constantes dos autos, a CPAR imputou a CR ALMEIDA S/A - Engenharia e Obras a prática das seguintes condutas: por frustrar o caráter competitivo da licitação, mediante a combinação de preços para o lote vencedor e apresentação de propostas de cobertura para os demais lotes, bem como por ter efetuado pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos para a empresa ser beneficiada em certame licitatório, valendo-se para tanto de pessoas jurídicas intermediárias, incidindo, dessa forma, nos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do artigo 88 da Lei 8.666/93 (Termo de Indiciação, SEI 1620003; e Relatório Final, Item 3 – INSTRUÇÃO, fls. 2/3 e itens 4.2.9 e 4.2.10, fls. 16/19, SEI 2015696).

5.20. As provas foram devidamente detalhadas no termo de indicição, bem como em diversos itens do Relatório Final, destacando-se o item 3 – INSTRUÇÃO, fls. 2/3, do Relatório Final

(SEI 2015696), a seguir transcrito:

### **3 - INSTRUÇÃO**

7. A CPAR recebeu os autos instruídos com farta documentação comprobatória, bem como produziu provas de ofício e a requerimento da sociedade empresária CR Almeida, a saber:

- a. Processo SEI nº 00190.103668/2020-70 (SEI nº 1519680 e 1519700)
- b. Termos de colaboração celebrados por prepostos da Construtora Norberto Odebrecht (SEI nº 1519700, arquivo “Termos Odebrecht”)
- c. Trechos do Acordo de Leniência nº 02/2016 – Cade e CCCC, que fazem menção à CR Almeida (SEI nº 1519680, doc. [03])
- d. Trechos de termos de colaboração celebrados por executivos da Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa junto ao MPF. (SEI nº 1519700, pasta “Trecho Colaborações CCCC, Ag e CNO”)
- e. Medida cautelar nº 17954-11.2016.4.01.3500, referente à Operação Tabela Periódica. (SEI nº 1618766)
- f. Medida cautelar nº 111-33.2016.4.01.3500, referente à Operação O Recebedor: Apenso XXX, com 14 volumes, do IPL 913/2015 (SEI nº 1519680, pasta “Apensos IPL 913-2015 - CR Almeida”)
- g. Laudo de Perícia Criminal Federal nº 268/2018/DITEC/PF (Volume 12 da denúncia apresentada na Operação “O Recebedor” - ação penal nº 17620-74.2016.4.01.3500): (SEI nº 1519700, doc. [06])
- h. Laudo de Perícia Criminal Federal nº 637/2018-INC/DITEC/PF (Volume 14 da denúncia apresentada na Operação “O Recebedor” - ação penal nº 17620-74.2016.4.01.3500): (SEI nº 1519700, doc. [06])
- i. Trechos da ação penal 32277-84.2017.4.01.3500 (referente à Operação Tabela Periódica): (SEI nº 1618768)
- j. Trechos do Anexo II do Acordo de Leniência firmado entre as pessoas jurídicas do Grupo Econômico Odebrecht (exceto a Braskem S/A), a CGU e a Advocacia-Geral da União (AGU): (SEI nº 1519680, doc. [02])
- k. Documentos apresentados pela CR ALMEIDA quando da apresentação da Defesa Escrita. (SEI nº 1665393, p. 61-678)
- l. Gravação audiovisual do depoimento do Sr. Wilson Seiti Okada. (SEI nº 1721391, 1721431 e 1711466)
- l. Gravação audiovisual do depoimento do Sr. Wilson Seiti Okada. (SEI nº 1721391, 1721431 e 1711466)

5.21. Quando à afirmação de que os fatos alegados contra a Peticionária derivam basicamente de declarações obtidas em acordos colaborativos formalizados com outras empresas (termos de colaboração e acordos de leniência), verifica-se que foi repetido o mesmo argumento constante da defesa escrita analisada no Relatório Final (SEI 2015696, item 4.2.9, fls. 16/17):

#### Análise

111. Com o devido respeito, parece que a defesa tenta somente desviar o foco dos atos ilícitos praticados pela CR ALMEIDA. Age dessa forma, segundo esta CPAR entende, por não haver como negar as fortes evidências, provas e indícios carreadas ao presente processo, constantes nos acordos de leniência e colaborações premiadas já elencados no Termo de Indiciação:

- a. Termos de colaboração celebrados por prepostos da Construtora Norberto Odebrecht;
- b. Trechos de termos de colaboração celebrados por executivos da Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa junto ao MPF;
- c. Acordo de Leniência nº 02/2016 – Cade e CCCC;
- d. Trechos do Anexo II do Acordo de Leniência firmado entre as pessoas jurídicas do Grupo Econômico Odebrecht (exceto a Braskem S/A), a CGU e a AGU

(...)

113. Conforme fartamente documentado, o exame dos fatos referentes aos atos ilícitos ocorridos na VALEC tem origem em diversos acordos de leniência firmados por empresas diretamente envolvidas e órgãos da Administração Pública. No caso específico destes autos, tem-se o Acordo de Leniência nº 02/2016 – celebrado entre o Cade e a CCCC, e o Acordo de Leniência firmado entre as pessoas jurídicas do Grupo Econômico Odebrecht (exceto a Braskem S/A), a CGU e a AGU.

114. A simples constatação de que os acordos foram firmados pressupõe que os órgãos públicos envolvidos, quando da análise para a celebração do respectivo acordo, verificaram a perfeita

*adequação ao disposto na legislação de regência. Ou seja, no caso em tela, os requisitos estabelecidos, a saber: i) a identificação dos envolvidos no esquema da VALEC e ii) as informações e documentos que comprovaram – e/ou subsidiaram a produção de material probatório – a prática dos respectivos atos ilícitos, foram devidamente preenchidos pelas empresas celebrantes.*

*115. Além disso, deve-se pontuar a deflagração das operações realizadas pela Polícia Federal, bem como as denúncias que decorreram de tais operações, oferecidas pelo MPF à Justiça Federal. Saliente-se que essas ações forneceram claros e fortes indícios e provas da atuação da empresa processada no esquema ilegal objeto da presente apuração. 116. Em relação à colaboração premiada, previ*

*(...)*

*117. De imediato, é possível verificar que as colaborações premiadas referenciadas observaram totalmente o contido nos incisos I e II do art. 4º da Lei nº 12.850/2013, pois identificam precisamente todas as empresas participantes do esquema ilegal que ocorreu na VALEC e, ainda, demonstram a estrutura hierárquica e a divisão de tarefas e atribuições entre estas empresas no esquema.*

*118. Questão fundamental relacionada às colaborações premiadas é que elas necessitam ser homologadas pela Justiça, após minuciosa análise do acordo negociado entre o Parquet e o colaborador.*

*119. Importante registrar ainda que os indícios e provas apresentados nos referidos acordos e colaborações foram coletados e obtidos pelas operações “O Recebedor” e “Tabela Periódica”, realizadas pela Polícia Federal. Tais operações foram devidamente autorizadas pela Justiça, que decretou, inclusive, busca e apreensão na sede da empresa CR ALMEIDA*

*120. Assim, é inquestionável o fato de que tais acordos e colaborações observaram integralmente as disposições legais aplicáveis a cada caso e encontram lastro em extenso e robusto conjunto de indícios e provas. Em razão disso, serviram de base para a responsabilização da empresa CR ALMEIDA, por conta de sua participação no esquema ilícito das licitações ocorridas na VALEC.*

*121. Ante o exposto, a CPAR não considera válidos os argumentos apresentados pela defesa no presente tópico.*

5.22. Além disso, ao contrário do que alega a defesa, as provas transladas dos inquéritos penais, acordos de leniência e colaborações premiadas, sujeitaram-se ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, de forma que não procede a alegação de possível violação dos princípios do contraditório e ampla defesa.

5.23. Nesse sentido, há que se registrar que o critério de valoração das provas juntadas a este processo encontra amparo em farta jurisprudência dos tribunais superiores (nesse sentido se pronunciou o STF no julgamento dos HC nºs 103.118, 101.519 e 111.666), segundo a qual a prova indiciária é apta à formação do convencimento julgador acerca dos fatos, sendo dispensável a existência de provas diretas para a condenação dos responsáveis. Em outras palavras, os tribunais reconhecem a aptidão da prova indiciária para formação da convicção do julgador, desde que assegurados, repita-se, os preceitos constitucionais da presunção de inocência, do contraditório e da ampla defesa.

5.24. Por fim, entende-se que a CR Almeida não trouxe aos autos nenhum elemento novo que possa negar a ocorrência dos ilícitos apontados ou mesmo afastar a sua participação, se limitando e desqualificar a origem das provas.

*Insuficiência probatória: a sentença absolutória proferida em ação penal envolvendo os agentes públicos acusados (Item D.4)*

5.25. Informa a defesa a existência de questão prejudicial ao andamento do PAR, qual seja, a absolvição por falta de provas, em sentença transitada em julgado, no âmbito da Ação Penal nº 0038585-82.2016.4.01.3400, da 12ª Vara Federal Criminal de Brasília (DF), de agentes públicos e do Sr. Aloysio Cardoso, apontado como representante da CR ALMEIDA pela CPAR e acusado na referida Ação Penal por envolvimento em fraudes perpetradas na Concorrência nº 08/2004, promovida pela VALEC.

5.26. Para fundamentar a insuficiência de provas para condenação da CR Almeida, a defesa destacou, na sua petição, os seguintes trechos das conclusões proferidas na sentença judicial pela 12ª Vara Federal Criminal de Brasília/DF (SEI 2038010):

*Depreende-se das conclusões contidas nos documentos referidos acima e demais documentos constantes nos autos, bem como das declarações das testemunhas e dos réus, a inexistência de certeza sobre a efetiva ocorrência de fraude ao certame bem como de sobrepreço e*

*superfaturamento.* (p. 31, grifou-se)

(...)

*Conforme mencionado, em que pesem as conclusões do laudo pericial n. 150/2013, não restou comprovado nos autos, de modo irrefutável, a existência de ajuste ou conluio entre os acusados para a realização do dano, seja quanto à elaboração do edital com inserção de cláusulas restritivas de concorrência, quanto à elaboração do orçamento de referência com sobrepreço, seja quanto à elaboração da proposta vencedora com sobrepreço e mesmo na execução dos serviços, não tendo sido comprovada, ainda, a existência de ingerência dos particulares no processo de elaboração do edital de referência. Ausente, também, comprovação de inobservância dolosa de cláusula editalícia.* (p. 32, grifou-se)

(...)

*No que se referem aos depoimentos constantes das delações premiadas acostados aos autos, para além de serem genéricos, não foram corroborados por outras provas nos autos o que atrai a incidência do art. 4º, §16, da Lei nº 12.850/2013 o qual veta a prolação de sentença condenatória com fundamento apenas nas declarações do colaborador.* (p. 33, grifou-se)

*No referido material, consta que os Signatários do Acordo de Leniência n. 02/2016 relataram condutas anticompetitivas em relação à VALEC e apresentaram evidências de condutas anticompetitivas em acordo para divisão de mercado entre concorrentes em fixação de vantagens relacionadas para frustrar o caráter competitivo de algumas licitações, dentre outras, da Concorrência n. 008/2004 (Ferrovia Norte-Sul: Trechos entre Tocantins e Goiás). Nada obstante, prova judicial alguma foi produzida neste sentido.* (p. 34, grifou-se)

(...)

*Por tais razões, não há como presumir a existência de acerto entre os acusados para os fins da elaboração do orçamento de referência constante no Edital do certame com sobrepreço e tampouco restou demonstrado acordo de vontades entre os réus para a apresentação de proposta contendo sobrepreço e conseqüente superfaturamento.* (p. 34, grifou-se)

*Destarte a acusação não se desincumbiu de comprovar a prática do crime, limitou-se a requerer a condenação dos réus com base nas delações premiadas e material produzido na fase investigativa, insuficiente, portanto, à condenação.* (p. 35, grifou-se)

5.27. De início, cabe ressaltar que a sentença penal absolutória não vincula a esfera administrativa. As decisões proferidas nas esferas civil, criminal e administrativa são independentes, ressalvado as situações excepcionais, de negativa de materialidade ou autoria, em que poderia haver interferência da esfera penal na esfera administrativa, conforme veremos.

5.28. A corroborar o referido entendimento, vejamos os termos exarados no Agravo Regimental no Habeas Corpus 148.391-PR, pelo Ministro Luiz Fux:

*As instâncias civil, penal e administrativa são independentes, sem que haja interferência recíproca entre seus respectivos julgados, ressalvadas as hipóteses de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria. Precedentes: MS 34.420-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Tofoli, DJe de 19/05/2017; RMS 26951-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 18/11/2015; e ARE 841.612-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 28/11/2014.*

5.29. Conforme já consolidado na jurisprudência pátria, eventual decisão de absolvição no âmbito penal não vincula a instância administrativa, salvo hipótese de absolvição por inexistência do fato ou negativa de autoria (o que não é o caso dos presentes autos):

*AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONDUTA TAMBÉM TIPIFICADA COMO CRIME. PRAZO PRESCRICIONAL.*

*1. Capitulada a infração administrativa como crime, o prazo prescricional da respectiva ação disciplinar tem por parâmetro o estabelecido na lei penal (art. 109 do CP), conforme determina o art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990, independentemente da instauração de ação penal. Precedente: MS 24.013, Rel. para o acórdão Min. Sepúlveda Pertence. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.*

*Voto do Ministro Roberto Barroso:*

(...)

*2. A parte agravante tenta afastar o precedente citado na decisão recorrida com base em particularidade não determinante da aplicação da tese ali veiculada. Da leitura do voto condutor do acórdão do MS 24.013/STF, observo que em nenhum momento assentou-se a imprescindibilidade, para a incidência da regra prevista no art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990,*

**de pronunciamento judicial reconhecendo configurar a infração administrativa, também, um ilícito penal.**

3. De qualquer modo, verifico que o relator do mandado de segurança originário consignou, em seu voto, que “as infrações administrativas imputadas ao impetrante (...) também se configuram como crime de corrupção passiva (art. 317 do CP)”.

4. Assim, não merece reparo o acórdão recorrido, consentâneo com o entendimento desta Corte, no sentido de que, capitulada a infração administrativa como crime, o prazo prescricional da respectiva ação disciplinar tem por parâmetro o estabelecido na lei penal (art. 109 do CP), conforme determina o art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990, independentemente da instauração de ação penal. **A orientação decorre não só da disposição expressa e clara da norma legal, a qual não vincula a aplicação do prazo prescricional diferenciado à existência de ação penal em curso (“[o]s prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime”), mas, também, do princípio da independência entre as esferas penal e administrativa.**

5. A posição sustentada pelo agravante pauta-se no fundamento de que, sem a deflagração da iniciativa criminal, seria incerto o tipo em que o servidor seria incurso e, portanto, não seria razoável a aplicação do art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990. **Tal argumento, no entanto, é frágil, já que nem mesmo no âmbito da ação penal instaurada há garantia de não alteração da capitulação dos fatos (art. 383 do CPP).**

6. O prazo prescricional diferenciado encontra justificativa suficiente na gravidade da infração disciplinar, razão pela qual se revela desnecessário subordinar a incidência da norma estatutária à existência de ação penal em curso, em concomitância com o PAD.

7. **Dito isso, reitero que o arquivamento do inquérito policial instaurado contra o ora recorrente (IP nº 013/2000) não impede que a prescrição da ação disciplinar seja calculada nos termos do art. 142, § 2º da Lei nº 8.112/1990, já que a não instauração de ação penal teve por base, no caso, a insuficiência de provas para persecução criminal, e não outra causa que produzisse coisa julgada no cível. É dizer: não houve reconhecimento de estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito, nem foi afirmada, categoricamente, a inexistência do fato (e.g., CPP, arts. 65 e 66).**

8. **Em nada modifica a situação do agravante a alegação de que “não falou o Juiz do Crime da insuficiência de prova, mas, sim, que ‘não há prova da ocorrência do crime do Artigo 317’. Isso porque não repercute na esfera administrativa o arquivamento do inquérito por falta de provas, como ocorreu no presente caso (arts. 66 e 67, I, do CPP). (...)**

(Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 31.506/DF, relatado pelo Ministro Roberto Barroso, julgado pela 1ª Turma do STF em 03/03/2015, publicado no DJe de 26/03/2015).

5.30. Na mesma linha acima, e enfatizando o princípio da independência relativa entre as instâncias administrativa e penal, são os votos de Ministros do STF, no julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 33.858/DF e do Agravo Regimental em Recurso Ordinário no Mandado de Segurança nº 35.383/DF, cujos trechos citamos abaixo:

**RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. FATO CAPITULADO COMO CRIME. PRESCRIÇÃO PUNITIVA ESTATAL. PRAZO FIXADO A PARTIR DA LEI PENAL (ART. 142, § 2º, DA LEI N. 8.112/1990). PRECEDENTES. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. Voto da Ministra Cármen Lúcia:**

(...)

3. A tese, contudo, fica prejudicada diante da **orientação deste Supremo Tribunal no sentido de bastar a capitulação da infração administrativa como crime para ser considerado o prazo prescricional previsto na lei penal.** Nesse sentido, por exemplo [Mandado de Segurança nº 24.013/DF, Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 31.506/DF e Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 30.965/DF] (...)

4. **Nesses termos, a absolvição do Recorrente na instância penal mostra-se indiferente, pelo princípio da independência relativa entre as instâncias administrativa e penal, a significar a atuação simultânea das esferas, sem afetarem-se umas às outras, ressalvadas as hipóteses de reconhecimento, na esfera criminal, da inexistência do fato ou da negativa de autoria** (por exemplo, Mandado de Segurança n. 25.880/DF, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 16.3.2007; Recurso Extraordinário com Agravo com Repercussão Geral n. 691.306/MS, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário Virtual, DJe 11.9.2012; Embargos de Declaração no Agravo de Instrumento n. 521.569/PE, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 14.5.2010; Mandado de Segurança n. 21.708, Redator para o acórdão o Ministro Maurício Corrêa, Plenário,

*DJ 18.5.2001; Mandado de Segurança n. 22.438, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 6.2.1998), o que não se teve na espécie vertente.*

*5. Tendo o fato imputado ao Recorrente caracterizado o crime de tentativa de homicídio por motivo fútil, capitulado no art. 121, § 2º, inc. II, c/c art. 14, inc. II, do Código Penal (Ação Penal nº 2004.37.00.004862-0), incide a regra do § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990, pelo qual se determina a consideração do prazo prescricional previsto na lei penal: 20 anos, no caso (art. 109, inc. I, do Código Penal).*

*(...)*

*(Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 33.858/DF, relatado pela Ministra Cármen Lúcia, julgado pela 2ª Turma do STF em 1º/12/2015, publicado no DJe de 18/12/2015)*

*Agravo Regimental em Recurso Ordinário no Mandado de Segurança nº 35.383/DF, realizado na sessão virtual de 21 a 27/06/2019*

*Voto do Ministro Gilmar Mendes:*

*(...) No que tange a alegação de prescrição da pretensão punitiva, também não assiste razão ao recorrente. Conforme exposto no julgado ora recorrido, esta Corte, à luz do art. 142, § 2º, da Lei 8.112/1990, firmou orientação no sentido de que basta a capitulação da infração administrativa como crime para ser considerado o prazo prescricional previsto na lei penal no processo administrativo disciplinar. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes [MS-ED 35631 e MS 33736] (...)*

*No caso dos autos, constata-se que a infração disciplinar objeto do processo administrativo disciplinar instaurado pelo Corregedor-Geral da União para apurar a responsabilidade do impetrante também se qualifica como delito penal, o que atrai a aplicação do prazo prescricional diferenciado. (...)*

*Assim, é indiferente o argumento de que o agravante 'nunca foi indiciado, denunciado ou muito menos condenado por qualquer crime, em especial aquele capitulado no art. 325 do Código Penal', uma vez que a jurisprudência firmou-se no sentido de ser irrelevante a instauração de processo penal a respeito da caracterização de crimes pelas infrações administrativas imputadas ao impetrante, para fins de cálculo da prescrição, ressalvadas as hipóteses de reconhecimento, na esfera penal, da inexistência do fato ou negativa de autoria. Cito, a propósito, os julgados a seguir [RMS 33.937 e RMS-AgR 31.506] (...)*

*Dessa forma, sendo necessária apenas a capitulação da infração administrativa como crime para ser considerado o prazo prescricional previsto na lei criminal, não prospera o recurso, no ponto.*

*(...)*

*(Agravo Regimental em Recurso Ordinário no Mandado de Segurança nº 35.383/DF, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, julgado pela 2ª Turma do STF na sessão virtual de 21 a 27/06/2019, publicado no DJe de 06/08/2019).*

5.31. Como visto nos julgados acima, ainda que haja a absolvição na instância penal, o princípio da independência relativa entre as instâncias administrativa e penal faz com que não haja repercussão na esfera administrativa, ressalvada a inexistência do fato ou negativa de autoria.

5.32. No caso concreto, conforme informações constantes da sentença proferida na Ação Penal nº 0038585-82.2016.4.01.3400, da 12ª Vara Federal Criminal de Brasília (DF), o réu Sr. Aloysio Cardoso, apontado como representante da CR ALMEIDA pela CPAR, teve extinta a punibilidade em razão da prescrição de pretensão punitiva estatal. Já outros dois réus foram absolvidos por insuficiência de provas. Transcreve-se, por oportuno, excertos pertinentes às conclusões da sentença proferida (SEI 2038009):

*Com fundamento no art. 107, inciso IV, e art. 109, inciso III, c/c o art. 115, todos do Código Penal, tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva estatal, DECLARO EXTINTA A PUNIBILIDADE DOS RÉUS JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ALOYSIO BRAGA CARDOSO DA SILVA.*

*Com fundamento no artigo 386, inciso II, Código de Processo Penal, ABSOLVO OS RÉUS ULISSES ASSAD e CLEILSON GADELHA QUEIROZ porquanto não há provas da existência do fato.*

5.33. Tais fatos não implicam interferência na apuração administrativa e não vincula, conforme já esclarecido nos tópicos anteriores.

5.34. Em que pesem às conclusões exaradas pelo juízo da 12ª Vara Federal, os elementos probatórios que subsidiaram a presente instauração foram suficientes para a avaliação por parte da CPAR, que formou sua convicção, de modo motivado, acerca da responsabilização da pessoa jurídica.

5.35. Com relação à utilização de colaborações premiadas e acordos de leniência, reforçamos o entendimento firmado pela Comissão no Relatório Final, de que os indícios e provas provenientes das colaborações premiadas e acordos de leniência não são simples informações, mas indícios que comprovam que a pessoa jurídica CR ALMEIDA praticou os atos imputados no Termo de Indiciamento e no Relatório Final da CPAR (SEI 2015696):

*111. Com o devido respeito, parece que a defesa tenta somente desviar o foco dos atos ilícitos praticados pela CR ALMEIDA. Age dessa forma, segundo esta CPAR entende, por não haver como negar as fortes evidências, provas e indícios carreadas ao presente processo, constantes nos acordos de leniência e colaborações premiadas já elencados no Termo de Indiciamento:*

*a. Termos de colaboração celebrados por prepostos da Construtora Norberto Odebrecht; b. Trechos de termos de colaboração celebrados por executivos da Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa junto ao MPF;*

*c. Acordo de Leniência nº 02/2016 – Cade e CCCC;*

*d. Trechos do Anexo II do Acordo de Leniência firmado entre as pessoas jurídicas do Grupo Econômico Odebrecht (exceto a Braskem S/A), a CGU e a AGU*

*(...)*

*117. De imediato, é possível verificar que as colaborações premiadas referenciadas observaram totalmente o contido nos incisos I e II do art. 4º da Lei nº 12.850/2013, pois identificam precisamente todas as empresas participantes do esquema ilegal que ocorreu na VALEC e, ainda, demonstram a estrutura hierárquica e a divisão de tarefas e atribuições entre estas empresas no esquema.*

*118. Questão fundamental relacionada às colaborações premiadas é que elas necessitam ser homologadas pela Justiça, após minuciosa análise do acordo negociado entre o Parquet e o colaborador.*

*119. Importante registrar ainda que os indícios e provas apresentados nos referidos acordos e colaborações foram coletados e obtidos pelas operações “O Recebedor” e “Tabela Periódica”, realizadas pela Polícia Federal. Tais operações foram devidamente autorizadas pela Justiça, que decretou, inclusive, busca e apreensão na sede da empresa CR ALMEIDA*

*120. Assim, é inquestionável o fato de que tais acordos e colaborações observaram integralmente as disposições legais aplicáveis a cada caso e encontram lastro em extenso e robusto conjunto de indícios e provas. Em razão disso, serviram de base para a responsabilização da empresa CR ALMEIDA, por conta de sua participação no esquema ilícito das licitações ocorridas na VALEC.*

*121. Ante o exposto, a CPAR não considera válidos os argumentos apresentados pela defesa no presente tópico.*

5.36. Importante registrar ainda que, de acordo com o PARECER n. 00287/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, apenas é vedado a utilização de provas produzidas em sede de delação premiada em desfavor do colaborador, o que não ocorreu no presente processo:

*82. Conforme se depreende de tudo que foi exposto até aqui, resta evidenciado que os negócios jurídicos “acorde de leniência” ou “delação premiada”, ainda que homologados pelo Poder Judiciário, não produzem efeitos obstativos da aplicação do ordenamento jurídico, em outras esferas apuratórias que não participaram do acordo e que detêm o dever e a competência legalmente estabelecida para investigar e punir os mesmos responsáveis em seus respectivos âmbitos de atuação. O que ocorre é que as informações produzidas na sede consensual, se compartilhadas, não deverão ser utilizadas como elementos de prova em desfavor do delator. Por óbvio que isso não significa que outras esferas apuratórias não poderão exercer suas competências legais de investigar e, com provas obtidas independentemente das adquiridas pela colaboração premiada ou acordo de leniência, punir os infratores, inclusive os delatores/colaboradores. Mas essas outras esferas não podem exigir que estes delatores produzam provas contra si mesmos. Não podem, outrossim, agir de má-fé e punir quem colaborou fazendo uso das provas por ele apresentadas.*

5.37. Além disso, tais provas sujeitaram-se ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

5.38. Diante do exposto, não prospera a alegação da defesa quanto à insuficiência de provas para a condenação da pessoa jurídica.

#### A efetiva prestação dos serviços jurídicos (Item D.6)

5.39. A defesa reitera a alegação que o escritório HELI DOURADO prestou serviços de

advocacia, consultoria e assessoria jurídica à CR ALMEIDA, o que justificaria o pagamento dos honorários advocatícios. Aduz que “o Relatório Final adotou, mais uma vez, uma inferência indevida a partir de uma suposta premissa que não diz respeito à Peticionária nem aos fatos objeto deste processo específico”.

5.40. Sobre o ponto, ratificamos os argumentos já apresentados pela CPAR no Relatório Final, reforçando, ainda, que não se vislumbra qualquer inferência indevida em relação ao objeto do presente processo no Relatório Final.

5.41. No presente caso, ao contrário do que alega a defesa, o conjunto probatório indica que o escritório HELI DOURADO era utilizado pelo ex-presidente da VALEC para receber pagamentos das empresas participantes do esquema ilícito.

5.42. Ademais, a defesa não apresentou fatos novos ou documentos aptos a justificar os pagamentos realizados pela CR ALMEIDA ao referido escritório.

5.43. Refutamos, portanto, o argumento da defesa.

#### Ocorrência da prescrição punitiva (Item D.7)

5.44. A defesa reitera que a pretensão da CGU com relação aos fatos encontra-se prescrita, impondo-se a extinção do presente processo.

5.45. Para a pretensão de aplicação da pena de declaração inidoneidade é aplicável o prazo prescricional de cinco anos previsto na Lei nº 9.873/1999, conforme entendimento fixado pelo STJ sobre o tema, contados da data da efetiva assinatura do contrato.

5.46. Afirma que todos os prazos relacionados à Concorrência 008/20014 foram ultrapassados, uma vez que o certame ocorreu há mais de 17 anos. Com relação à Concorrência 004/2010, entende que não se pode aplicar os prazos prescricionais penais, uma vez que a peticionária sequer foi vencedora do referido certame.

5.47. Por fim, em razão da extinção da punibilidade dos réus na sentença proferida no âmbito da Ação Penal nº 0038585- 82.2016.4.01.3400, em face a prescrição da pretensão punitiva (art. 107, inciso IV, e art. 109, inciso III, c/c o art. 115), a defesa entende que “a ausência de persecução penal deve trazer o cálculo da pretensão punitiva estatal da pena de declaração inidoneidade ao patamar de cinco anos, como previsto na Lei 9.873/1999”, requerendo, assim, a revisão do cálculo da prescrição administrativa.

5.48. Inicialmente, cumpre esclarecer que no âmbito da Ação Penal nº 0038585-82.2016.4.01.3400, os réus foram enquadrados no penal previsto no art. 337-L do Código Penal, por se tratar de norma penal posterior mais benéfica. Dispõe o art. 337-L do Código Penal: “Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente”, cuja pena varia de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos. Portanto, nos moldes do art. 109, inciso III, a prescrição punitiva só ocorreria após 12 anos. Ocorre que, na data da sentença, o réu Aloysio contava com mais de 70 anos de idade, motivo pelo qual foi beneficiado com a redução do prazo prescricional pela metade, nos termos previstos no art. 115 do CP: “São reduzidos de metade os prazos da prescrição, quando o criminoso era, ao tempo do crime, menor de vinte e um ou maior de setenta anos”. Veja-se:

*Assim sendo, em face da redução pela metade do prazo prescricional em razão da idade dos réus JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ALOYSIO BRAGA CARDOSO DA SILVA (art. 115 do Código Penal), e tendo transcorrido mais de sete anos entre a data final dos fatos (abril/2009) e a data do recebimento da denúncia (setembro/2016), forçosa a declaração da extinção da punibilidade em razão da superveniência da prescrição.*

5.49. Ou seja, a extinção de punibilidade se deu em razão da aplicação do art. 115 do Código Penal, que reduziu o prazo prescricional de 12 (anos) para 06 (seis) anos em relação aos réus com mais de 70 (anos), tendo por consequência a prescrição da pretensão punitiva no âmbito penal.

5.50. Ocorre que, diante da rigorosa independência das esferas administrativa e criminal, salvo melhor juízo, não se pode entender que a extinção da apuração criminal em razão de aplicação do benefício previsto no art. 115 do Código Penal seja pré-requisito para a utilização do mesmo prazo prescricional no âmbito administrativo, uma vez que não há previsão legal neste sentido.

5.51. Nesse ponto se endossa o entendimento firmado pela CPAR, de que “não se esgotou o prazo para que a Administração possa apurar os fatos e, eventualmente, aplicar sanção à empresa”.

Veja-se:

98. *As condutas analisadas consubstanciam-se em fraudes à licitação e pagamento de propina por um grupo de empresas que se reuniu para eliminar concorrência e obter vantagens indevidas em uma série de licitações e contratos firmados pela VALEC, no período de 2003 a 2011, pelo menos.*

99. *Por serem antecedentes à Lei 12.846/2013, a eventual responsabilização das empresas envolvidas nos ilícitos apontados acima deve ter por base a Lei nº 8.666/1993:*

*“Art. 88. As sanções previstas nos incisos III (suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração) e IV (declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública) do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei: [...] 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.”*

100. *Conforme salientado pela defesa, no tocante à prescrição da pretensão punitiva estatal, aplica-se o disposto no artigo 1º, parte final, da Lei nº 9.873/1999, o qual estabelece:*

*“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. (original sem grifos)”*

101. *Por sua vez, o parágrafo 2º desse mesmo artigo dispõe que quando “o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na Lei Penal”.*

102. *Como visto, os fatos abordados são objeto de persecução criminal, de forma que os representantes das empresas já denunciadas, em razão de sua participação nos ilícitos, tiveram a sua conduta enquadrada nos artigos:*

*a. 4º, I (cartel), da Lei nº 8.137/1990;*

*b. 90 e 92, parágrafo único (fraude em licitação), e 96, I (pelo sobrepreço na proposta de preços e no contrato), da Lei nº 8.666/1993; e*

*c. artigo 312, caput (superfaturamento materializado em dano), c/c artigos 29 e 69, todos do Código Penal; e*

*d. art. 333, parágrafo único (corrupção ativa) do Código Penal.*

103. *Segundo a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (MPF), o cartel foi praticado de forma continuada e experimentou três fases distintas ao longo do tempo: a fase inicial (até 2002), a fase de consolidação (de 2003 até 2007) e a fase de ampliação (2008 a 2011), quando ocorreram as últimas licitações, e, ainda, não se teria verificado a cessação de sua permanência, porquanto boa parte dos contratos e respectivos termos aditivos ainda está em vigor e sendo executada (trato sucessivo). Consignou ainda que o caráter permanente do crime de cartel foi reconhecido pelo TJ/SP no caso do cartel dos trens da linha 2 do metro de São Paulo (MS nº 2066168-62.2014.8.26.0000).*

104. *Assim, considerando que o presente caso envolve situações ocorridas na fase de consolidação e ampliação, ou seja, entre 2003 a 2011, pelo menos, eventual prescrição de pretensão punitiva estatal, de acordo com o art. 109, II do Código Penal, somente se daria 16 anos após a cessação da permanência delitiva, de forma que, a princípio, mantém-se a possibilidade de apuração e sancionamento dos fatos narrados acima.*

105. *Fica, portanto, prejudicada a alegação de que, no caso específico da Concorrência nº 008/2004, o termo inicial da prescrição seria a data da assinatura do Contrato nº 010/2005 firmado com a VALEC em 30/06/2006, uma vez que, para o cômputo do prazo prescricional, devem ser consideradas as condutas praticadas ao longo das três fases identificadas acima.*

106. *Afastadas, assim, as alegações da empresa pois não se esgotou o prazo para que a Administração possa apurar os fatos e, eventualmente, aplicar sanção à empresa.*

5.52. Como se vê, o presente PAR caso envolve situações ocorridas na fase de ampliação, ou seja, entre 2008 a 2011. Assim, pelo menos, eventual prescrição de pretensão punitiva estatal, de acordo com o art. 109, II do Código Penal, somente se daria 16 anos após a cessação da permanência delitiva, conforme consignado.

5.53. Ocorre que, antes do transcurso do prazo de 16 anos, em 09/07/2018, a CGU celebrou acordo de leniência sobre os fatos (do Grupo Econômico Odebrecht (exceto a Braskem S/A), a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU)), incidindo aí a hipótese interruptiva prevista pelo inciso IV, do art 2º da Lei nº 9.873/1999, *in verbis*:

*Art. 2o Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (...) IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.*

5.54. Desse modo, com a celebração do acordo de leniência em questão, o prazo prescricional foi interrompido, voltando a ser contado desde seu início no dia 10/07/2018.

5.55. Posteriormente, com a instauração do presente PAR, em 08/06/2020, constatou-se nova hipótese interruptiva (art. 2º, I, Lei nº 9.873/99). Assim, entende-se que não há de se falar em ocorrência de prescrição da pretensão punitiva da Administração para aplicação das sanções da Lei nº 8.666/93. Considerando a atual contagem prescricional, seu transcurso ocorrerá apenas em 08/06/2036, ou seja, 16 anos após a instauração.

5.56. Dessa forma, refuta-se a tese da prescrição.

#### Incompetência da CGU (Item D.8.1)

5.57. A defesa entende que a CGU é investida de competências pertinentes à Presidência da República, no entanto, não dispõe de poderes mais amplos, extensos ou complexos do que os atribuídos ao próprio Presidente. Em razão disso, não possui competência em face das empresas estatais.

5.58. Afirma, que a única tipificação indicada no termo de indicição está prevista apenas na Lei nº 8.666/2003 (art. 88, II e III), o que afastaria, em tese, a possibilidade de a CGU instaurar o presente processo administrativo de responsabilização.

5.59. Reforçando a análise já realizada pela CPAR, entendemos que não procedem os argumentos apresentados pela defesa.

5.60. De acordo com a Lei nº 13.844, de 18.06.2019, e com base no art. 1º do Anexo I ao Decreto nº 9.681, de 03/01/2019, a CGU é o órgão central do SISCOR. Seguindo a estrutura organizacional e operacional estabelecida naqueles diplomas normativos e pretéritos, a Lei nº 12.846/2013, art. 8º, § 2º, c/c o Decreto nº 8.420/2015, art. 13, I e II, situou a CGU em uma posição de destaque dentro do sistema de responsabilização administrativa anticorrupção ali erigido e determinou sua competência concorrente para instaurar PAR ou para avocar os processos instaurados com fundamento na referida Lei, para exame de sua regularidade ou para correção do seu andamento.

5.61. Refuta-se, portanto, o argumento apresentado pela defesa.

#### Inaplicabilidade da Lei 12.846/2013 (Item D.8.2)

5.62. A empresa indiciada reiterou os termos de sua defesa escrita em relação à inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 ao caso concreto. As normas previstas na LAC aplicam-se apenas aos fatos ocorridos depois de sua vigência, ou seja, aos eventos ocorridos a partir de 03/02/2014. Isso porque não podem incidir sobre condutas consumadas em data anterior, uma vez que isso configuraria violação à exigência de legalidade e aplicação retroativa da lei punitiva – em contrariedade ao texto constitucional

5.63. Corroborando com o que já foi esclarecido pela CPAR, reforçamos que não há incoerência em utilizar o rito da Lei nº 12.846/2013 (LAC) e as tipificações da Lei nº 8.666/93, pois o procedimento previsto na LAC é muito mais garantista e detalhado que o da Lei nº 8.666/93 (SEI 2015696, Relatório Final, item 4.2.4). Veja-se:

*65. Sempre com respeito, a defesa tenta distorcer os pontos apresentados no Termo de Indicição e nos demais documentos presentes nos autos que fundamentam a acusação. As irregularidades apontadas como de autoria da empresa CR ALMEIDA foram enquadradas na Lei nº 8.666/93, conforme é possível depreender da documentação ora mencionada.*

*66. A Lei nº 12.846/13 é utilizada nesta apuração apenas no que se refere ao procedimento – e não há qualquer óbice nisso –, uma vez que estabelece uma organização formal da investigação, inclusive com total respeito ao contraditório e à ampla defesa. A propósito, não custa lembrar que a Lei nº 8.666/93 não estabeleceu um procedimento específico para apuração das irregularidades elencadas no referido diploma legal e, além disso, do ponto de vista das empresas processadas, o rito ora adotado é mais benéfico (mais garantista) em relação ao previsto na Lei nº 8.666/93 c/c Lei nº 9.784/93.*

*67. Nesse sentido, cita-se dois exemplos (há outros): i) o prazo para apresentar defesa na IN CGU nº 13/2019 é de 30 dias corridos a contar da cientificação oficial (art. 16 c/c art. 18 Parágrafo Único) enquanto o prazo da Lei de Licitações é de 5 dias úteis contados da data em que a vista é franqueada ao interessado (art. 87, §2º c/c art. 109, §5º) e ii) a previsão de alegações*

*finais, consoante art. 22 da IN CGU nº 13/2019 e coincidente com pedido da própria defesa à medida que “protesta pela oportuna apresentação de alegações finais”*

*68. Destaca-se, por fim, que há expressa determinação no sentido da utilização do procedimento pelo art.12 do Decreto nº 8.420/2015. “Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 8.666 [...] que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846 [...], serão apurados e julgados conjuntamente [...], aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.”*

*69. Dessa forma, conforme esclarecido à defesa no documento SEI nº 1669787, o PAR obedece ao disposto na Lei nº 12.846/2013, que é regulamentada, de forma mais abrangente, pelo Decreto nº 8.420/2015 e, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, pela IN CGU nº 13/2019, podendo, subsidiariamente, recorrer-se ao disposto na Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

*70. Assim, repisa-se, os atos cometidos pela empresa investigada e apontados pela CPAR não foram subsumidos à Lei nº 12.846/2013, como alega a defesa, mas sim aos incisos II e III da Lei nº 8.666/93, que estava em plena vigência quando da ocorrência dos ilícitos.*

5.64. Portanto, no caso concreto, não há aplicação retroativa da LAC, mas tão somente, a aplicação do seu rito procedimental por força de disposição legal.

5.65. Rejeita-se, assim, o argumento da defesa.

#### Aplicação da Lei 13.303/2016 (Item D.8.3).

5.66. A indiciada reiterou os termos de sua defesa em relação a inaplicabilidade da Lei 8.666/1993, em razão da entrada em vigor da Lei 13.303/2016, que dispôs sobre várias regras sobre o funcionamento das empresas estatais.

5.67. Segundo a defesa, a Lei nº 13.303/2016 não prevê a declaração de inidoneidade como uma das formas de sanção a ser aplicada pelas empresas estatais, mas tão somente advertência, multa ou suspensão temporária de participação de licitação e impedimento de contratar com a própria entidade sancionadora.

5.68. Aduz que com o advento da Lei 13.303/2016, estabelecendo regime específico – e mais benéfico – de penalidades na esfera administrativa, deve-se desconsiderar o regime anterior (regido pela Lei 8.666/1993).

5.69. Corroboramos aqui o que já foi esclarecido pela Comissão, repisando que Lei nº 13.303/2016 não afastou, tácita ou expressamente, a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993 nem tampouco a possibilidade de se declarar a inidoneidade.

5.70. Portanto, é plenamente possível a aplicação da sanção de inidoneidade à empresa CR ALMEIDA.

5.71. Cabe lembrar que a pena de inidoneidade prevista na Lei nº 8.666/1993 somente pode ser aplicada, na União, por Ministro de Estado, razão pela qual não foi incluída na Lei nº 13.303/2016, que trata apenas de punições aplicáveis pela própria empresa estatal, sem prejuízo de se ressaltar que a Lei nº 8.666/1993 é norma geral de licitações e contratos aplicada a toda a administração pública direta e indireta e não foi revogada expressa ou tacitamente pela Lei nº 13.303/2016.

#### Inépcia do termo de indicição (D.8.4)

5.72. A defesa afirma que não há no termo de indicição indicação precisa dos atos supostamente praticados pela pessoa jurídica, apenas ilações genéricas. Há mera descrição das condutas, “*sem relacionar objetivamente os fatos reputados como sendo formas de fraude a licitações ou recebimento de vantagem indevida*”. Afirma que tal fato prejudicou de “*forma inafastável o exercício do direito de defesa*”.

5.73. Esses argumentos foram devidamente analisados e refutados pela CPAR no âmbito do Relatório Final, de forma que restou demonstrado que o termo de indicição foi suficientemente claro: detalhou os fatos, apresentou fartos elementos comprobatórios e tipificou as condutas ilícitas praticadas pela pessoa jurídica. Da mesma forma, a CPAR enfrentou todos os argumentos apresentados pela defesa viabilizando o contraditório e a ampla defesa em todas as fases do processo. Desse modo, se endossa o entendimento firmado pela CPAR (SEI 2015696, item 4.2.6, Relatório Final):

#### Análise

*88. Ao longo do Termo de Indicição, a comissão indicou e discutiu provas de que a CR Almeida, entre 2003 e 2010, fraudou, mediante ajustes com empresas concorrentes do mercado de*

*construção pesada, o caráter competitivo de procedimentos licitatórios públicos da VALEC e de vantagens indevidas ao agente público José Francisco das Neves, ex-presidentes da VALEC – entre 2006 e 2012 –, na forma de pagamentos de supostos serviços advocatícios, no valor de pelo menos R\$ 323.775,42. Para cada imputação, a comissão reuniu farto material probatório, o qual foi confrontado com indícios e outros elementos de convicção e apontaram, precisa e objetivamente, para a prática dos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do artigo 88 da Lei nº 8.666/1993. 89. No que diz respeito ao pagamento de propina, há abundante material probatório indicando que o escritório HELI DOURADO era utilizado pelo ex-presidente da VALEC para receber pagamentos das empresas participantes do esquema ilícito.*

*90. Nesse sentido, registra-se que, no tópico 4.2.11, desse relatório, a CPAR discute todas as alegações referentes aos pagamentos que a CR ALMEIDA realizou em favor do aludido escritório de advocacia, de modo que aqui não serão reproduzidas, em homenagem à objetividade.*

*91. Consoante às várias e detalhadas informações dispostas nos acordos de leniência e nas colaborações premiadas, fica sepultado definitivamente o argumento da empresa processada que não houve a individualização da sua conduta no presente PAR.*

### Conclusão e pedidos (E)

5.74. Por fim, na petição apresentada, a defesa requer o não acolhimento das conclusões do Relatório Final, nos seguintes termos:

*108. Diante do exposto, a Peticionária espera a rejeição das conclusões do Relatório Final da Comissão Processante e o consequente acolhimento da sua defesa, para o fim de se reconhecer a extinção ou nulidade do processo ou, quando menos, a idoneidade de sua atuação e a ausência de danos e prejuízos à Administração Pública, bem como a inexistência de benefícios ilegais, de modo que não lhe seja aplicada nenhuma penalidade.*

*109. Espera, por fim, que a sentença penal de absolvição dos agentes públicos de que se tratou nesta manifestação e que segue anexa seja aplicada ao caso – seja para se afastar por completo qualquer responsabilização da Peticionária, seja para (ao menos) se restabelecer sua presunção de boa-fé, jamais apurada em qualquer instância instrutória mais aprofundada.*

5.75. Observa-se que os pedidos formulados pressupõem a aceitação dos argumentos apresentados pela empresa em sua defesa escrita e na sua manifestação acerca do Relatório Final da Comissão, e conseqüentemente, a não aplicação de qualquer penalidade à defendente.

5.76. Tais argumentos já foram amplamente analisados e rejeitados, tanto pela CPAR como no âmbito da presente análise (contra-argumentos).

5.77. Com relação à sentença proferida no âmbito da Ação Penal nº 0038585-82.2016.4.01.3400, conforme já consignado, a absolvição no âmbito penal não vincula a instância administrativa, salvo hipótese de absolvição por inexistência do fato ou negativa de autoria (o que não é o caso dos presentes autos).

5.78. Diante do exposto, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão do Relatório Final. Ou seja, as informações trazidas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas pela Comissão, conforme já amplamente abordado nesta nota, razão pela qual mantemos a concordância com as conclusões manifestadas pela Comissão.

### **DAS PENALIDADES SUGERIDAS**

5.79. Da leitura dos autos verifica-se que as provas analisadas pela CPAR são suficientes para demonstrar que a empresa **CR Almeida S/A – Engenharia e Obras (CR ALMEIDA)**, inscrita no CNPJ/ME sob nº 33.059.908/0001-20, efetivamente praticou os ilícitos que lhe foram imputados, uma vez que o somatório de todos os indícios e provas leva à convicção de que a citada empresa incidiu nos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do artigo 88 da Lei de Licitações, de tal modo que a sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), sugerida pela CPAR, mostra-se adequada e proporcional.

## **6. CONCLUSÃO**

6.1. Diante de todo o exposto, vislumbra-se que o PAR transcorreu com regularidade, tendo sido observado o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais.

6.2. Não se verifica qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais, de forma que pode ser atestada a regularidade formal do processo, bem como a observância do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal.

6.3. Também não se verificou a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a CPAR, ou seja, as informações trazidas não foram suficientes a afastar as irregularidades apontadas pela comissão, conforme já amplamente abordado nesta nota, razão pela qual mantemos a concordância com as conclusões manifestadas pela Comissão.

6.4. Assim, com essas considerações, sugere-se o encaminhamento dos autos à consideração superior desta CRG e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do § 4º do art. 9º do Decreto nº 8.420, de 2015, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **ELIZABETH PEREIRA LEITE SILVA**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 18/11/2021, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2166859 e o código CRC B286547F

---

**Referência:** Processo nº 00190.104187/2020-81

SEI nº 2166859



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO

1. Estou de acordo com a Nota Técnica N° 2829/2021 (SEI 2166859), que, em síntese, concluiu pela regularidade do presente Processo Administrativo de Responsabilização, com o registro de que os argumentos invocados pela defesa não foram suficientes para afastar as respectivas responsabilidades indicadas pela Comissão processante.
2. Submeto, assim, à apreciação do Sr. Diretor de Responsabilização de Entes Privados, a proposta de encaminhamento dos autos à consideração do Sr. Corregedor-Geral da União e subseqüente envio à CONJUR.



Documento assinado eletronicamente por **CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS**, Coordenador-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados, em 18/11/2021, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2172015 e o código CRC C3A067D5

**Referência:** Processo nº 00190.104187/2020-81

SEI nº 2172015



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DIREP

1. No uso das atribuições constantes do art. 54, IV do Regimento Interno da CGU (Port. 3.553/2019), acolho o Despacho COREP SEI 2172015 para me manifestar pela regularidade do presente Processo Administrativo de Responsabilização.
2. Com efeito, os argumentos de fato e de direito externados pelas peças técnicas anteriores constantes dos autos (Relatório Final da CPAR e Nota Técnica nº 2829/2021 SEI 2166859, que analisou as alegações finais da pessoa jurídica) demonstram as justificativas para a imposição da sanção administrativa sugerida. Portanto, o processo está apto para avaliação da autoridade julgadora competente (Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União), após a necessária manifestação da Consultoria Jurídica deste órgão.
3. Ao Sr. Corregedor-Geral da União com proposta de que o feito seja submetido à Conjur/CGU.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO PONTES VIANNA, Diretor de Responsabilização de Entes Privados**, em 29/11/2021, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2185409 e o código CRC E6F3BAB3

**Referência:** Processo nº 00190.104187/2020-81

SEI nº 2185409



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. De acordo com a manifestação da DIREP.
2. Conforme art. 24 da IN CGU nº 13/2019, encaminhem-se os autos à CONJUR/CGU para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 29/11/2021, às 14:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2193110 e o código CRC 5FE34700

**Referência:** Processo nº 00190.104187/2020-81

SEI nº 2193110