



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

**PARECER n. 00021/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.004166/2015-08**

**INTERESSADOS: GDK S.A. - EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO**

**EMENTA:** Processo Administrativo de Responsabilização - PAR. Operação Lava Jato. Conluio de empresas visando frustrar os objetivos de procedimento licitatório e oferta de pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos. Comprovada a participação da empresa [REDACTED] nas irregularidades constatadas. Parecer pela aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Senhor Coordenador,

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR instaurado pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União), por meio da Portaria nº 590, de 10 de março de 2015, publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 11 de março de 2015, com o objetivo de apurar irregularidades constatadas em procedimento administrativo relativo à contratação da empresa [REDACTED] (em recuperação judicial) pela [REDACTED] (fl. 14 / volume I).
2. Os fatos em apuração foram constatados durante os trabalhos referentes à denominada “Operação Lava Jato” e chegaram ao conhecimento da Controladoria-Geral da União – CGU/PR no dia 11 de fevereiro de 2015, data na qual foi recebida a Carta “Jurídico 4018/2015”, de 30 de janeiro de 2015 (fls. 2-13 / volume I).
3. Nessas investigações, verificou-se que havia uma trama entre as empresas participantes dos procedimentos licitatórios, que se organizavam com o propósito de, mediante o pagamento de propina a agentes públicos, direcionar e partilhar o resultado de licitações promovidas pela [REDACTED].
4. É importante consignar que, no âmbito da [REDACTED] desde o mês de dezembro de 2014, a empresa [REDACTED] está impedida cautelarmente de contratar com aquela entidade.
5. Além das provas produzidas pela investigada, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR realizou a oitiva de testemunhas e juntou farta documentação, disponibilizada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, pelo Poder Judiciário, pelo Departamento de Polícia Federal – DPF, assim como pela [REDACTED].
6. Em suas defesas escritas, a empresa [REDACTED] além de ter alegado que já cumpre pena pelos mesmos fatos no âmbito da [REDACTED] apresentou vários documentos, asseverou que não participou das irregularidades constatadas e pleiteou a sua absolvição, com o consequente arquivamento do processo (fls. 43-56 e 180-199 / volume I; 202-399 / volume II; 402-599 / volume III; 602-799 / volume IV; 802-999 / volume V; 1002-1144 / volume V; 1155-1198 / volume VI; 1239-1399 / volume VII; 1402-1599 / volume VIII; 1602-1799 / volume IX; 1802-1999 / volume X; 2002-2199 / volume XI; 2202-2399 / volume XII; 2402-2600 / volume XIII; 2603-2801 / volume XIV; 2804-3002 / volume XV; 3005-3203 / volume XVI; 3206-3404 / volume XVII; 3407-3515, 3583-3592 e 3600-3615 / volume XVIII).
7. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização - CPAR realizou o exame de todo o material constante nos autos, bem como fez o confronto dos argumentos de defesa com as provas disponíveis e concluiu que a empresa [REDACTED] participou das irregularidades constatadas, motivo pelo qual sugeriu a aplicação da penalidade

de 1 (um) ano de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, nos termos do artigo 87, inciso III, c/c o artigo 88, inciso III, c/c a Cláusula 9.3.6 do Manual de Contratação da [REDACTED] (fls. 3561-3576 / volume XVIII).

8. Depois da apresentação das Alegações Finais pela empresa [REDACTED] os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico, com vistas a dar subsídios à autoridade competente para o julgamento.

9. É o breve relato dos fatos.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

10. Com o objetivo de facilitar a análise e a compreensão do caso, faremos, doravante, o exame pormenorizado de cada tópico considerado importante para o deslinde da questão.

### A) REGULARIDADE PROCEDIMENTAL

11. Durante a apuração das irregularidades apontadas, a empresa [REDACTED] teve livre acesso ao conjunto de documentos acostados aos autos, tendo sido disponibilizados todos os elementos probantes coletados na fase instrutória.

12. Após ser devidamente notificada/comunicada (fls. 15-17, 83-85, 100-102, 110-113, 141-142 e 158-159 / volume I; 1146-1148 / volume IV; 1202-1205 e 1220-1222 / volume VII; 3560 e 3581-3582 / volume XVIII), a investigada juntou documentos, fez requerimentos e apresentou defesas escritas, sempre negando que tenha participado do conluio em comento, razão pela qual requereu o arquivamento do caso (fls. 43-56, 128-137, 147-149 e 180-199 / volume I; 202-399 / volume II; 402-599 / volume III; 602-799 / volume IV; 802-999 / volume V; 1002-1144 / volume V; 1155-1198 / volume VI; 1233-1237 e 1238-1399 / volume VII; 1402-1599 / volume VIII; 1602-1799 / volume IX; 1802-1999 / volume X; 2002-2199 / volume XI; 2202-2399 / volume XII; 2402-2600 / volume XIII; 2603-2801 / volume XIV; 2804-3002 / volume XV; 3005-3203 / volume XVI; 3206-3404 / volume XVII; 3407-3515, 3516-3517, 3518-3559, 3583-3592, 3598-3599 e 3600-3615 / volume XVIII). Em relação aos requerimentos (solicitações/petições) feitos pela investigada, ressaltamos que a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização deferiu todos aqueles considerados importantes para a garantia da ampla e irrestrita defesa (fls. 141 / volume I; 1203-1205 e 1221-1222 / volume VII; e 3560 / volume XVIII).

13. Lembramos que o compartilhamento de provas realizado no presente caso somente ocorreu após a devida autorização judicial, conforme determina a legislação que dispõe sobre o assunto (provas emprestadas). Nesse sentido, destacamos o recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

*ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. POLICIAL RODOVIÁRIO. PROCESSO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. OPERAÇÃO POEIRA NO ASFALTO. CONDENAÇÃO CRIMINAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. DETALHES NO ATO DE INSTAURAÇÃO DO PAD. DESNECESSIDADE. PRECEDENTE. INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS. PROVA EMPRESTADA. POSSIBILIDADE. DEVIDA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. SUBMISSÃO AO CONTRADITÓRIO. BUSCA DE CONTRADITÓRIO AO RELATÓRIO FINAL E AO PARECER DA CONSULTORIA. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES. MAJORAÇÃO DE PENALIDADE COM BASE NO PARECER. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. JUNTADA DA SENTENÇA PENAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. FATOS APURADOS PROVADOS E COM GRAVIDADE PARA DAR ENSEJO À APLICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS LEGAIS VIOLADOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.*

[...]

*5. É possível o uso de interceptações telefônicas, na forma de provas emprestadas, derivadas de processo penal, desde que tenha havido autorização judicial para tanto, como na espécie (fl. 511), bem como que tenha sido dada oportunidade para o contraditório em relação a elas, como se verifica dos autos (fls. 5877-5878). Precedente: MS 16.122/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 24.5.2011.*

[...]

*(MS 17.534/DF, Rel. Ministro [REDACTED] PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/03/2014, DJe 20/03/2014)*

14. Conclui-se, assim, que foi observado o princípio do devido processo legal, tendo sido seguido o rito previsto em lei, motivo pelo qual reputamos que foram respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da



ampla defesa, não existindo vício capaz de comprometer a apuração realizada.

## **B) COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (ATUAL MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO)**

15. Inicialmente, destacamos que a instauração do presente processo está devidamente fundamentada nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no artigo 8º, caput e § 2º, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, assim como no Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, e no Decreto nº 8.420, de 18 de março de 1998, conforme se pode confirmar pela leitura da Portaria nº 590, de 10 de março de 2015, publicada no Diário Oficial da União do dia 11 de março de 2015, que constituiu a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR (fl. 14 / volume I). Eis os citados dispositivos:

### Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

[...]

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

*I - advertência;*

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

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

*IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.*

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

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

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

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

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

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

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

### Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013

[...]

*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.*

[...]

*§ 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. [...]*

### Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015

[...]

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

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

§ 2º Para fins do disposto no caput, o chefe da unidade responsável no órgão ou entidade pela gestão de licitações e contratos deve comunicar à autoridade prevista no art. 3º sobre eventuais fatos que configurem atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

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

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

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

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

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;

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

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

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

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

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

Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998

[...]

7.3 A inexecução total ou parcial do contrato poderá ensejar a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei, além da aplicação ao contratado das seguintes sanções:

a) advertência;

b) multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a [REDAÇÃO] por prazo não superior a dois anos;

d) proibição de participar de licitação na [REDAÇÃO] enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou a pena. [...]

16. Por outro lado, é indiscutível que, **como Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, cabe à Controladoria-Geral da União – CGU/PR (atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União) exercer a fiscalização da gestão no âmbito da Administração Pública Federal**, notadamente no que se refere à defesa do patrimônio público e ao combate à corrupção, consoante prevê os seguintes dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003:

Art. 18. Ao Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, no exercício da sua competência, incumbe, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)

[...]

II - instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável; (Incluído pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)

[...]



*Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:*

[...]

*X - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU: (Redação dada pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)*

*a) adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal; (Redação dada pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)*

[...]

*c) instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável; (Redação dada pela Lei nº 13.341, de 2016) (Produção de efeito)*

[...] (GRIFEI)

17. Pela leitura desses dispositivos, é forçoso concluir que o Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União – CGU/PR (atual Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União) tem competência para instaurar, avocar ou requerer a instauração de Processos Administrativos de Responsabilização – PAR.

18. Vale registrar que essa competência foi transferida da Controladoria-Geral da União – CGU/PR para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União pelo artigo 6º da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Vejamos:

*Art. 6º Ficam transferidas as competências:*

[...]

*II - da Controladoria-Geral da União para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU;*

*Art. 12. A Lei nº 10.683, de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

[...]

19. Dessa forma, verifica-se que não se pode discutir a competência do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (atualmente Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União) para atuar no presente caso.

### **C) APURAÇÃO DOS FATOS – MÉRITO**

20. A empresa [REDAZIDA] se manifestou em diversas oportunidades, sempre negando a sua participação nas irregularidades constatadas e requerendo o arquivamento do caso (fls. 43-56 e 180-199 / volume I; 202-212 / volume II; 1159-1198 / volume VI; e 3583-3592 / volume XVIII).

21. Por outro lado, alegou que a [REDAZIDA] já havia aplicado penalidade pelos mesmos fatos (“bloqueio cautelar”) e requereu a revogação daquela medida (fls. 128-137, 147-149 / volume I; e 3598-3599 / volume XVIII). Como resposta, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização - CPAR declarou que não possui competência legal para se manifestar sobre medida adotada no âmbito daquela empresa, encerrando a discussão a respeito desse assunto específico e atendo-se apenas ao presente procedimento apuratório (fl. 140 / volume I).

22. Finalizada a primeira fase da instrução probatória e com base nos elementos probantes disponíveis até aquele momento, a Comissão Processante promoveu o indiciamento da investigada, por entender que havia indícios da sua participação nas irregularidades constatadas (fls. 160-179v / volume I).

23. Em sua resposta, a empresa [REDAZIDA] apresentou defesa escrita e requereu a produção de provas (juntada de documentos e oitivas de testemunhas), tendo seus pedidos acatados pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR (fls. 1203-1205 e 1221-1222 / volume VII).

24. Depois de examinar todas as provas produzidas pela indiciada, assim como todos os argumentos de defesa, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR apresentou o Relatório Final, no qual entendeu que a empresa [REDAZIDA] praticou irregularidade de natureza grave e sugeriu a aplicação da penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo prazo de 1 (um) ano de, com fundamento no artigo 87, inciso III, c/c o artigo 88, inciso III, c/c a Cláusula 9.3.6 do Manual de Contratação da [REDAZIDA] (fls. 3561-3576 / volume XVIII).

25. Na sequência, após ser devidamente intimada a respeito das conclusões da Comissão Processante (fl. 3582 / volume XVIII), a indiciada apresentou suas alegações finais, reiterando as manifestações anteriores e pleiteando o arquivamento do processo. De forma alternativa, em caso de aplicação da penalidade sugerida no Relatório Final, solicitou que seja considerada cumprida, uma vez que está impedida de contratar com a [REDACTED] desde o mês de dezembro de 2014 (fls. 3583-3592 / volume XVIII).

26. Após examinarmos toda documentação juntada aos autos, incluindo todas as manifestações apresentadas pela empresa [REDACTED] constatamos que a indiciada participou do conluio formado por empresas privadas empreiteiras, que atuavam na definição de quem seriam as vencedoras dos procedimentos licitatórios realizados no âmbito da [REDACTED] - "Clube das 16".

27. As provas demonstraram que, com a manobra realizada de forma conjunta, os contratos eram formalizados com valores próximos aos previstos no orçamento da [REDACTED] participação no esquema era garantida por meio de recompensa financeira oferecida a pessoas ligadas aos partidos políticos envolvidos.

28. Consta no depoimento do Senhor Pedro José Barusco Filho que o Senhor César Roberto Santos Oliveira, proprietário da empresa [REDACTED] agia como operador do pagamento de propina aos beneficiários - partidos políticos (fls. 102-103 e 106 / volume I).

29. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR concluiu que o pagamento de um valor superior a US\$ 200.000,00 (duzentos mil) dólares foi realizado em favor do Senhor [REDACTED] (Gerente Executivo de Engenharia da estatal), como contrapartida pela influência que este exercia junto à [REDACTED] com o objetivo de favorecer a empresa investigada (ao estabelecer um canal de relacionamento entre as partes).

30. O Senhor [REDACTED] (proprietário da [REDACTED]), em seu depoimento perante a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização - CPAR, confessou que fez o referido depósito, mas que o valor seria usado em favor do Partido dos Trabalhadores – PT. Segundo ele, esse tipo de pagamento ocorria devido a uma pressão política exercida sobre as empresas, não havendo promessa de favorecimento futuro.

31. Inobstante essa divergência, não restam dúvidas no sentido de que o pagamento foi indevido.

32. No que se refere à participação de representantes da acusada nas reuniões das empreiteiras envolvidas nas irregularidades constadas (Clube das 16), tal fato foi confirmado pelo Senhor Hélio José Dantas Rosado, em depoimento prestado perante a Comissão Processante no dia 2 de setembro de 2016 (fls. 2539-2541 / volume XIII). A mesma versão consta nas declarações por ele feitas durante as investigações relativas ao Inquérito nº 203/2015 (2535-2536 / volume XIII).

33. Ademais, vários documentos juntados aos autos durante a fase instrutória comprovam que, por diversas vezes, o Senhor [REDACTED] entrou em contato com os dirigentes da [REDACTED] para fazer solicitações de interesse da [REDACTED] sobre os certames licitatórios e contratações a serem formalizadas (correspondências oficiais, mensagens eletrônicas, pessoalmente – fls. 302-310 e 312 / volume II; 2533-2535 / volume XIII).

34. Dessa forma, pelo exame do farto material probante constante nos autos, é forçoso concluir que a [REDACTED] mesmo não tendo o mesmo grau de influência das grandes empreiteiras que atuavam no esquema, chegou a receber informações privilegiadas de diretores da [REDACTED]. O fato de se tratar de empresa de pequeno porte não a exime de culpa, uma vez que chegou a participar de reuniões do grupo, ainda que de forma esporádica.

35. Por conta disso, entendemos que a sua participação nos fatos se equivale à das demais empresas envolvidas nas irregularidades em questão, possuindo o mesmo grau de reprovabilidade, uma vez que havia uma atuação conjunta na qual todas estavam de acordo com as decisões que eram tomadas. Em razão disso, não se pode aceitar nenhum tipo de argumento no sentido de que houve coação. Todas as envolvidas podiam e deviam denunciar esse tipo de prática por parte dos dirigentes daquela estatal, mas nada fizeram.

36. Dessa forma, discordamos parcialmente do entendimento da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR no que se refere à penalidade proposta, por considerar que a empresa [REDACTED] praticou infração de natureza grave, assim como as demais envolvidas, devendo, por isso, receber punição equivalente.

37. Assim, considerando os princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, nossa sugestão é pela aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento nos artigos 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, *in verbis*:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

[...]

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

[...]



*IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior;*

[...]

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

[...]

*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. [...]*

38. Em relação à solicitação da empresa [REDACTED] no sentido de que seja considerado como penalidade o "bloqueio cautelar" imposto no âmbito da [REDACTED] esclarecemos que não é possível o atendimento desse pleito no presente apuratório, uma vez que a referida medida não se trata de punição, representando apenas uma restrição adotada internamente pela referida entidade, ou seja, sua eficácia alcança apenas os seus procedimentos internos. Já no presente caso, a futura decisão terá natureza punitiva e surtirá efeitos para toda a Administração Pública.

39. Dessa forma, recomenda-se que a empresa [REDACTED] faça o requerimento em questão junto à PETROBRAS, entidade competente para examinar esse pleito.

### **III – CONCLUSÃO**

40. Diante do exposto, com base nos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, sugerimos que seja aplicada à empresa [REDACTED] (em recuperação judicial) a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a sua reabilitação, com fundamento nos artigos 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

41. É o parecer. À apreciação superior.

Brasília, 27 de janeiro de 2017.

JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO  
OAB/DF Nº 26.704

---

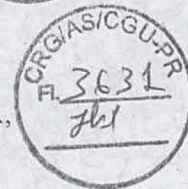
Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190004166201508 e da chave de acesso b9d272f3

---

Documento assinado eletronicamente por JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 20588150 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA. Data e Hora: 27-01-2017 13:43. Número de Série: 8716506154788180902. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---





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

**DESPACHO n. 00060/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

NUP: 00190.004166/2015-08

INTERESSADA: [REDACTED] EM RECUPERACAO JUDICIAL

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

*"Quem é extorquido, procura a Polícia  
e não o mundo das sombras".*

Juiz Sérgio Moro

Senhor Consultor Jurídico;

1. Estou de acordo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, com as conclusões do **PARECER n. 00021/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União [REDACTED], o qual analisou o Processo Administrativo de Responsabilização aberto pela CGU em virtude dos trabalhos iniciados pela operação policial chamada "Lava Jato", do DPF, que visa desarticular organizações criminosas que tinham como finalidade a lavagem de dinheiro em diversos Estados da Federação para acobertar ilícitos praticados por empreiteiras junto à [REDACTED].
2. No caso, a pessoa jurídica envolvida e cujas condutas foram apuradas nestes autos foi a empresa [REDACTED] **EM RECUPERACAO JUDICIAL**. Restou provado nos autos que esta empresa participava do "Clube dos 16". Como se sabe, havia uma trama entre as empresas participantes dos procedimentos licitatórios com a [REDACTED] que se organizavam com o propósito de, mediante o pagamento de propina a agentes públicos, direcionar e partilhar o resultado de licitações promovidas pela [REDACTED].
3. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR concluiu que o pagamento de um valor superior a US\$ 200.000,00 (duzentos mil) dólares foi realizado em favor do Senhor [REDACTED] (Gerente Executivo de Engenharia da estatal), como contrapartida pela influência que este exercia junto à [REDACTED], com o objetivo de favorecer a empresa investigada (ao estabelecer um canal de relacionamento entre as partes). Aliás, o Senhor [REDACTED] (proprietário da [REDACTED]), em seu depoimento perante a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização - CPAR, confessou que fez o referido depósito, mas que o valor seria usado em favor do Partido dos Trabalhadores – PT. Segundo ele, esse tipo de pagamento ocorria devido a uma pressão política exercida sobre as empresas, não havendo promessa de favorecimento futuro.



CGU/CONJUR  
**CANCELADO**

Ana  
 Rubrica

CGU/ASIS/CGU-PR  
 N. 3632  
 M

4. Ora, independentemente de haver ou não favorecimento e se o dinheiro era para o PT ou para o [REDACTED], o fato é que tal pagamento é ilícito e se configura como propina. É ato de corrupção. É inaceitável a tese de que a empresa foi coagida a efetuar os pagamentos. Essa cultura precisa mudar no Brasil e não será o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União quem irá acatar a tese de que o empresariado precisa corromper para poder trabalhar. A coação só acontece quando há inexigibilidade de conduta diversa. No caso, a empresa [REDACTED] ao ser demandada a fazer pagamento ilegal deveria simplesmente se afastar e, inclusive, ir às autoridades denunciar. Mas ela preferiu participar do conluio para se beneficiar dele. Entre ser herói ou se juntar aos bandidos, escolheu a segunda opção. Assim, merece ser punida como todas as outras empresas envolvidas na Lava Jato, com a pena de inidoneidade para licitar e contratar com a administração pública.

5. Assim, não posso concordar com a sugestão de pena de mera suspensão de licitar por um ano, feita pela Comissão de PAR. Adiro, portanto, à sugestão do Parecer ora aprovado (inidoneidade para licitar).

6. Este Ministério deve manter uma coerência de entendimento com relação aos fatos e ilícitos imputados a pessoas jurídicas envolvidas na Operação Lava Jato.

7. A tese principal de defesa da [REDACTED] é de que ela fora coagida a pagar propina. Lembro que esta CONJUR já enfrentou esse tipo de argumentação no caso da empresa Mendes Júnior. Sei que esta empresa é uma gigante comparada à [REDACTED]. Contudo, os fatos e o tipo de ilícito grave são o mesmo – pagamento de suborno com uma justificativa absurda (coação).

8. Reconheço a possibilidade de modulação da aplicação de penalidade nos termos da própria Lei 8.666, de 1993, já que o art. 88 estabelece ser possível a aplicação das penas de suspensão ou declaração de inidoneidade para os ilícitos graves tipificados em seus incisos, senão vejamos:

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

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

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

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

9. Ademais, não olvido que a Lei 12.846, de 2013, em seu art. 7º estabelece nove parâmetros que devem ser observados pela autoridade competente por ocasião do exercício do poder sancionador e da dosimetria das sanções :

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

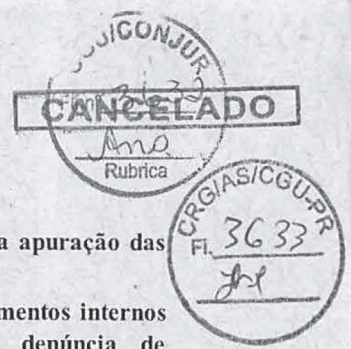
I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;





V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

**VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;**

**VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;**

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e

X - (VETADO).

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

10. Contudo, no presente caso, entendo que não houve cooperação da pessoa jurídica para apuração das infrações, como poderia ser aventado pelo fato de o dirigente da empresa ter, de maneira acanhada e não expressa, *confessado* o pagamento (o que, aliás, foi veementemente refutado pelas alegações finais da empresa neste processo).

11. Na realidade, o dirigente da [REDACTED], em seu depoimento, reconhece ter feito uma remessa de valores (pagamento da propina) depositada numa conta corrente de sr. [REDACTED] (dirigente da [REDACTED]) e que só o fez por ter se sentido coagido.

12. Bem, esse tipo de argumentação da pessoa jurídica não se apresenta plausível. A título de ilustração, a coação irresistível prevista no Código Penal Brasileiro deve ser avaliada de forma muito rigorosa, pois acarreta a isenção de responsabilidade do autor do fato. No caso em questão, a alegação é de que um colaborador da Lava Jato o teria coagido/ameaçado. Porém, para que a ameaça seja configurada, a promessa de causar mal injusto e grave deve ficar plenamente demonstrada.

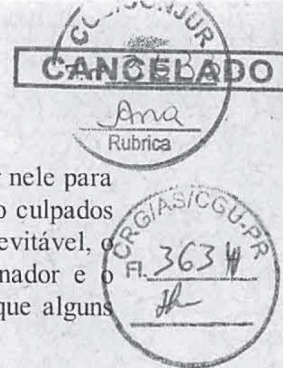
13. No caso concreto, não se apresenta claro esse tipo de cenário de coação. Na realidade, a [REDACTED] pagou efetivamente a propina pois tinha interesse em aumentar sua atuação junto à [REDACTED]. A empresa sempre buscou participar de mais licitações. Em vários momentos da defesa, a [REDACTED] alegou ter sido excluída de convites e prejudicada em licitações. Inclusive afirmou ter sofrido prejuízos em alguns contratos, apesar do pagamento de propina.

14. Portanto, diante desse tipo de alegação, é de se depreender que o pagamento da propina tinha por fim uma melhora na relação com a [REDACTED].

15. Cumpre ressaltar que em relação ao pagamento de propinas, jamais se poderá admitir a tese -- muito comum em alguns círculos empresariais -- de que empresário é obrigado a pagar a propina, porque sofre uma coação para isso. Ora, ainda que fosse verdade que o agente público pedia propina, ao empresário bastaria não contratar. Não há provas, indícios ou relatos de que a empresa acusada tenha esboçado qualquer movimento nesse sentido, mesmo depois de deflagrada a Operação Lava Jato e da prisão de figuras de alto escalão, como o próprio [REDACTED] e diversos diretores da [REDACTED].

16. No momento em que a pessoa jurídica adere ao pagamento de propinas ela adere a uma das mais graves empreitadas criminosas que pode existir. Sua obrigação





seria denunciar o esquema para o qual foi "convidada" a ingressar, jamais entrar nele para depois tentar posar como *vítima*. Em qualquer processo punitivo, os agentes são culpados pela sua participação no fato delitivo, não importa que ação foi essa; se ela era evitável, o agente tem de ser condenado. Isso é princípio comezinho do direito sancionador e o sistema jurídico do Brasil não apoia e nunca irá apoiar esta moral pervertida que alguns dirigentes de empresa tentam inculcar no imaginário popular.

17. Quanto a eventual alegação de que não há corrupção sem benefício, discordo totalmente. O benefício pode ser esperado. Pode haver uma mera expectativa de benefício. Não há, obviamente, nenhuma necessidade de que este benefício ocorra de fato. O pagamento da propina, por si só, consome o ilícito. Isso é de clareza solar.

18. Noutro giro, aproveito a oportunidade para destacar que dirigentes da empresa [REDACTED] este mesmo tipo de alegação no processo penal, mas o Juiz [REDACTED] também rechaçou esse tipo de alegação. Aproveito a oportunidade para destacar trecho da sentença do **Processo 5083401-18.2014.404.7000**:

436. Quem é extorquido, procura a Polícia e não o mundo das sombras.

437. Não é possível aceitar que a [REDACTED], poderosa empreiteira, não poderia, entre 07/2011 quando os contratos fraudulentos foram celebrados a 06/2013, quando a última parcela da propina foi paga, considerando apenas os fatos provados documentalmente, recusar-se a ceder às exigências indevidas.

(...)

439. Se antes, tinha ele algum poder para retaliar a [REDACTED] [REDACTED] isso não seria mais verdadeiro após abril de 2012, ainda assim a empreiteira efetuou vultosos pagamentos da propina até o distante junho de 2013. Ora, quem é vítima de extorsão, não honra compromissos de pagamento com o algoz.

19. Para complicar ainda mais a culpabilidade da pessoa jurídica, o dirigente da [REDACTED] afirma, em seu depoimento prestado à Comissão, que seu irmão fora afastado da empresa no ano de 2005 em razão do escândalo da "Lando Rover", dada de presente ao Secretário-Geral do Partido dos Trabalhadores [REDACTED]. Este fato é notório e foi reconhecido pela própria defesa.

20. Ou seja, o hábito de corromper já vem de longa data dentro da empresa [REDACTED].

21. O doutrinador Marçal Justen Filho, em sua obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo*, Ed. Dialética, 2008, fls. 824/825, apresenta importante parâmetro para dosimetria da penalidade a ser aplicada em casos como o ora analisado, senão vejamos:

“3) O elemento subjetivo

Numa tentativa de aplicar o princípio da proporcionalidade ao tema, pode reputar-se que a declaração de inidoneidade, como sanção dotada de maior gravidade, destina-se a ser aplicada às infrações dotadas de cunho de maior reprovabilidade ou que



CGU/CONJUR  
**CANCELADO**  
 Ana  
 Rubrica  
 CGU/IAS/CGU-PR  
 Fl. 3635  
 H

envolvam efeitos danosos mais gravosos. Isso significa, como regra, a **necessidade de dolo para aplicação da declaração de inidoneidade**. Ou seja, é necessário evidenciar que o sujeito atuou com a vontade preordenada a infringir deveres fundamentais que recaem sobre o licitante ou o contratado, para obter vantagem reprovável, ainda que pudesse acarretar séria infração aos interesses fundamentais. **A inidoneidade tem de ser aplicada como decorrência de condutas que revelam a incompatibilidade entre a conduta do sujeito e as relações jurídicas com a Administração Pública.**

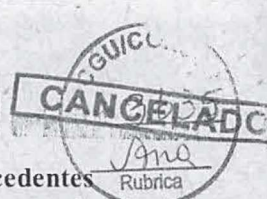
Pode admitir-se que a **suspensão temporária do direito de licitar comporta aplicação nas hipóteses de culpa grave** e em situações em que o dolo não se traduza nas condutas de maior reprovabilidade. Seria a sanção cabível para casos em que o sujeito infringiu gravemente o dever de diligência, propiciando a consumação de séria lesão aos interesses fundamentais. Ainda que se entenda que o sujeito não está absolutamente impedido de manter vínculo com a Administração Pública, conclui-se que há necessidade de preservação dos interesses fundamentais mediante o afastamento daquele sujeito" (grifos acrescentados)

22. Diante da lição de [REDACTED], é de se concluir que a penalidade de suspensão por um ano do direito de licitar, sugerida pela Comissão Processante, não se apresenta proporcional à gravidade dos fatos provados.

23. O Egrégio Superior Tribunal de Justiça em recente julgado corroborou a aplicação da pena máxima, declaração de inidoneidade, aplicada pela CGU em razão de mero pagamento de propina, senão vejamos:

"PROCESSO ADMINISTRATIVO. CORRUPÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS IMPUTADA A EMPREITEIRA DE OBRAS PÚBLICAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO.1. Competência concorrente para a prática do ato.O Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União tem competência concorrente para instaurar processo administrativo relacionado à defesa do patrimônio público e ao combate à corrupção.2. Declaração de inidoneidade. A declaração de inidoneidade imputada à impetrante resulta de condutas difusas de corrupção praticadas ao longo de três anos (presentes a servidores públicos: passagens aéreas, estadas em hotéis, refeições a servidores públicos).3. **Razoabilidade e proporcionalidade da punição. A promiscuidade de servidores públicos com empresas cujas obras devem fiscalizar constitui um método sórdido de cooptação, de difícil apuração. Sempre que esta for constatada, deve ser severamente punida porque a lealdade que deve haver entre os servidores e a Administração Pública é substituída pela lealdade dos servidores para com a empresa que lhes dá vantagens.** Ordem denegada, insubsistência da medida liminar, prejudicado o agravo regimental.(MS 19.269/DF, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/05/2014, DJe 05/12/2014)"





24. Assim, em observância aos precedentes desta CONJUR; considerando os princípios da legalidade; e mesmo atentando à razoabilidade e à proporcionalidade da pena, nossa sugestão é, com base no artigo 87, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, pela aplicação à empresa [REDACTED] - Em recuperação judicial, da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93, por ter pago propina a agentes públicos da [REDACTED]

25. Em relação à solicitação da empresa [REDACTED] no sentido de que seja considerado como penalidade o "bloqueio cautelar" imposto no âmbito da [REDACTED] esclarecemos que não é possível o atendimento desse pleito no presente processo, uma vez que a referida medida não se trata de punição, representando apenas uma restrição cautelar adotada internamente pela referida entidade, ou seja, sua eficácia alcança apenas os procedimentos internos da [REDACTED]. Já no presente caso, a futura decisão terá natureza punitiva e surtirá efeitos para toda a Administração Pública.

À consideração superior.

Brasília, 01 de fevereiro de 2017.

  
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) 00190004166201508 e da chave de acesso b9d272f3

---

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 21820450 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 02-02-2017 12:59. Número de Série: 13557790. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---





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

**DESPACHO n. 00068/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

NUP: 00190.004166/2015-08

INTERESSADOS: [REDAZIDO] OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Aprovo o **PARECER n. 00021/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União [REDAZIDO], com os complementos contidos no **DESPACHO n. 00060/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do COORDENADOR-GERAL DE PROCESSOS JUDICIAIS E DISCIPLINARES, Dr. [REDAZIDO]

Ressalto que a penalidade mais adequada ao ilícito praticado pela [REDAZIDO] é realmente a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, prevista no art. 87, IV, da Lei 8.666, de 1993, uma vez que o pagamento de suborno para agente público ficou plenamente demonstrado. A versão apresentada pelo dirigente da empresa para justificar o pagamento não se apresentou plausível, conforme muito bem enfrentando pelo Parecer e Despacho ora aprovados.

Assim, em atenção a precedente desta CONJUR, bem como considerando os princípios constitucionais da legalidade e da proporcionalidade da pena, encaminho à apreciação do Senhor Ministro a sugestão de aplicação à empresa [REDAZIDO] - em recuperação judicial, da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no artigo 88, incisos II e III, da Lei 8.666, de 1993, pelo comprovado pagamento de suborno a agentes públicos da [REDAZIDO]

Encaminhe-se ao Gabinete do Senhor Ministro, para apreciação.

Brasília, 08 de fevereiro de 2017.

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) 00190004166201508 e da chave de acesso b9d272f3

Documento assinado eletronicamente por RENATO DE LIMA FRANÇA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 22297881 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DE LIMA