



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00046/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102240/2020-18

INTERESSADOS: EIT-EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR OU SINDICÂNCIA

EMENTA: 1. Direito Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização. 3. Não acolhimento da preliminar de ilegalidade do art. 16 do Decreto nº 8.420/15. 4. Não acolhimento da preliminar de incompetência da CGU para aplicar a sanção de declaração de inidoneidade. 5. Não ocorrência de prescrição. 6. Conjunto probatório dos autos não suficiente para justificar a imputação dos atos ilícitos sugeridos pela Comissão Processante. 7. Princípios do *in dubio pro reo* e da presunção de inocência. 8. Recomendação de absolvição da pessoa jurídica indiciada EIT Empresa Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial e de arquivamento do Processo Administrativo de Responsabilização de Empresa. 9. Pela discordância, em sua totalidade, das sugestões de penalidade postas no Relatório Final da Comissão Processante.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, instaurado, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de apurar condutas da praticadas pelas empresas EIT Engenharia S/A – Em recuperação Judicial, CNPJ 13.300.818/0001-71, e EIT - Empresa Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial, CNPJ 08.402.620/0001-69.

2. O juízo de admissibilidade foi realizado por meio da NOTA TÉCNICA Nº 2069/2019/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 20/03/2020 (SEI nº 1282202), a qual delimitou o escopo da apuração, bem como concluiu, em seu item 118, pela instauração de processo administrativo de responsabilização em face da EIT para apurar a possível prática de *“fraude à competitividade das licitações nos três lotes licitados no programa do PAC-Favelas, mediante cartel, para controle de mercado e eliminação da concorrência”*.

3. Com o objetivo de apurar a atuação da empresa EIT - Empresa Industrial S/A nos fatos narrados no âmbito da citada Nota Técnica, o Corregedor-Geral da União, mediante Portaria CGU nº 812, de 27/03/2020, publicada no Diário Oficial da União nº 61, seção 2, página nº 45, de 30/03/2020, retificada no Diário Oficial da União nº 204, seção 2, página nº 35, de 23/10/2020, instaurou o presente Processo Administrativo de Responsabilização(PAR).

4. A Comissão nomeada, por meio da Ata de Deliberação e Início dos Trabalhos de 31/03/2020 (SEI nº 1446874) deliberou inicialmente que a comissão funcionaria remotamente enquanto perdurasse o estado de calamidade, por força do disposto na Medida Provisória nº 998/2020, estabelecendo o horário de funcionamento das 8 às 17 horas, acrescentando que *“superado o estado de calamidade, pela revogação ou suspensão da previsão contida na Medida Provisória referida, a Comissão funcionará na sala de reunião da Controladoria-Regional da União no Estado do Ceará, na Av. Barão de Aracati, nº 909 – 8º andar – Bairro Meireles - Fortaleza/CE – CEP: 60115-081”*.

5. Em 13/07/2020, a Comissão deliberou em proceder à indicição da pessoa jurídica EIT Engenharia S/A – Em Recuperação Judicial, CNPJ nº 13.300.818/0001-71 (SEI nº1545072).

6. Na mesma data, a Comissão elaborou o Termo de Indicição (SEI nº 1545131), imputando à empresa EIT Engenharia S/A – Em Recuperação Judicial, a prática de atos ilícitos enquadrados no Art.88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93, sendo-lhe cabível, em tese, a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

7. Em seguida, a CPAR promoveu a intimação da empresa, dando-lhe ciência do Termo de Indicição e concedendo-lhe o prazo de 30 dias para apresentação de defesa escrita. Nesse sentido, a intimação foi realizada mediante *e-mail*, de 21/07/2020 (SEI nº 1569101), nos termos do art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

8. Em 25/08/2020, a EIT Engenharia S/A – Em Recuperação Judicial EIT apresentou defesa escrita (SEI nº1615122).

9. Após análise da defesa escrita apresentada pela EIT Engenharia S/A, a CPAR decidiu, por meio da Ata de Deliberação, de 19/10/2020 (SEI nº 1685951), sugerir à autoridade julgadora a retificação da Portaria de Instauração, a fim de integrar ao PAR a empresa EIT – Empresa Industrial Técnica S/A em Recuperação Judicial, CNPJ 08.402.620/0001-69, e desconsiderar o Termo de Indicição, de 21/07/2020.

10. A retificação se fez necessária tendo em vista a defesa ter apresentado alegações e documentos demonstrando que a pessoa jurídica participante do consórcio que executou o contrato objeto dos fatos apurados no presente processo foi a empresa inscrita sob o CNPJ nº 08.402.620/0001- 69, cuja razão social na época era *“EIT – Empresa Industrial Técnica S/A”*.

11. Assim, a Comissão nomeada deliberou (Ata de Deliberação de 04/11/2020, doc. SEI nº 1703320), em proceder ao indiciamento da pessoa jurídica EIT – Empresa Industrial S/A em Recuperação judicial, CNPJ 08.402.620/0001-69 e estender, se fosse o caso, os efeitos da penalidade à empresa EIT Engenharia S/A – Em Recuperação Judicial, CNPJ nº13.300.818/0001-71.

12. Em 04/11/2020, a Comissão elaborou novo Termo de Indiciação (SEI nº 1703325), imputando à empresa EIT – Empresa Industrial S/A em Recuperação Judicial, CNPJ 08.402.620/0001-69, a prática de atos ilícitos enquadrados no Art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93 e a EIT Engenharia S/A – Em Recuperação Judicial, CNPJ 13.300.818/0001-71, “*a desconsideração da personalidade jurídica por extensão e, portanto, receber a mesma capitulação do Art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93 e a aplicação da mesma sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fulcro no art. 87, inciso IV da Lei nº 8.666/1993, desde que seja aplicada a sanção à pessoa jurídica EIT – Empresa Industrial Técnica S/A – Em Recuperação Judicial, CNPJ nº 08.402.620/0001-69 (EIT 1) .”*

13. Em 06/11/2020, as pessoas jurídicas investigadas receberam oficialmente a intimação para apresentar defesa escrita no prazo de 30 dias, por meio de e-mail, de 04/11/2020 (SEI nº 1706312), nos termos do art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

14. Em 04/12/2020, as empresas EIT – Empresa Industrial S/A em Recuperação Judicial (SEI nº 1747903) e EIT Engenharia S/A – Em Recuperação Judicial (SEI nº 1747900) apresentaram defesa escrita.

15. Em 04/02/2021 foram realizados dois atos processuais, por meio da plataforma Microsoft Teams: uma audiência para ouvir o senhor Paulo Cesar Almeida Cabral, ex-funcionário da empresa EIT – Empresa Industrial S/A em Recuperação Judicial, CNPJ 08.402.620/0001-69 (SEI nº 1823045); e uma reunião virtual entre uma procuradora de ambas as empresas supra mencionadas e a CPAR (SEI nº1823058).

16. Em 17/02/2021, as empresas investigadas apresentaram manifestação sobre as novas provas juntadas aos autos (depoimento do senhor Paulo Cesar Almeida Cabral e reunião com a comissão - SEI nº 1833017 e SEI nº1833067).

17. No Relatório Final, de 22/02/2021 (SEI nº 1837103), a CPAR analisou todas as informações e provas reunidas no âmbito do PAR. Por fim, concluiu pela responsabilização das empresas EIT Empresa Industrial S/A – Em Recuperação Judicial e EIT Engenharia S/A – Em Recuperação Judicial, sugerindo à autoridade julgadora a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração, nos termos do Art. 87, inciso IV da Lei nº 8.666/93, incidindo nas condutas tipificadas no Art. 88, incisos II e III, da Lei nº8.666/93.

18. Por meio do Despacho CRG (SEI nº 1840490), de 23/02/2021, a autoridade instauradora tomou ciência do Relatório Final, ocasião em que encaminhou os autos à Diretoria de Responsabilização de Entes Privados – DIREP, para a providência prevista no art. 22 da Instrução Normativa nº 13, de 08.08.2019.

19. Por meio do e-mail de 08/03/2021 (SEI nº 1858398), a DIREP intimou as empresas EIT Empresa Industrial Técnica S/A – Em Recuperação Judicial e a EIT Engenharia S/A – Em Recuperação Judicial, para darem ciência do conteúdo do Relatório Final da Comissão, concedendo o prazo de 10 (dez) dias para, querendo, apresentarem manifestação final perante a autoridade julgadora, nos termos do art. 22 da IN nº 13/2019. A confirmação de recebimento se deu por meio de e-mail, de 09/03/2021 (SEI nº 1864040).

20. Em 18/03/2021, as empresas apresentaram suas alegações finais (SEI nº 1876828 e SEI nº 1876832), requerendo à autoridade julgadora que julgue improcedente a pretensão punitiva em faces das empresas investigadas.

21. Por meio do Despacho DIREP (SEI nº 1877142), de 19/03/2021, a Corregedoria-Geral da União elaborou a Nota Técnica nº 1065/2021/COREP -ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI nº 1929583) e concluiu pela regularidade do PAR, entendendo que foi observado o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância do contraditório e da ampla defesa, enquanto resultados do devido processo legal, bem como que não se verificou a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a comissão de PAR, ou seja, que as informações trazidas não foram suficientes a afastar as irregularidades apontadas pela comissão.

22. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI nº 1961530) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

23. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. PRELIMINARES

II.1.1. LEGALIDADE DO ART. 16 DO DECRETO Nº 8.420/15 E DA SUA UTILIZAÇÃO NO CASO

24. Em sede de preliminar, as defesas da EIT Empresa Industrial S/A – Em Recuperação Judicial e da EIT Engenharia S/A – Em Recuperação Judicial alegam ilegalidade do art. 16 do Decreto nº 8.420/15, aplicado ao caso concreto.

25. Aduzem que o argumento apresentado pela CPAR no âmbito do Relatório Final no sentido de que “(...) o estatuto anticorrupção está sendo utilizado apenas processualmente” e que “(...) o Decreto nº 8.420/15 não inova na ordem jurídica e o presente PAR encontra-se em perfeita legalidade”, não desconstitui a ilegalidade do art. 16 do Decreto nº 8.420/15.

26. Em tese, as defesas tentam afastar a possibilidade de aplicação, pela CGU, da sanção de “inidoneidade para

contratar com o poder público”, sob o argumento de ilegalidade do art. 16 do Decreto nº 8.420/15, que regulamentou a Lei nº 12.846/2013.

27. Contudo, a Comissão Processante muito bem pontuou que o estatuto anticorrupção está sendo utilizado apenas processualmente, uma vez que se trata de rito mais benéfico em relação ao previsto na Lei nº 8.666/93 c/c Lei nº 9.784/93 para as processadas e que melhor proporciona o contraditório e ampla defesa. Conforme apontou a CPAR, há expressa determinação no sentido da utilização do procedimento previsto pelo art. 12 do Decreto nº 8.420/2015. Tal como apontado pela Comissão (SEI nº 1837103, item 19, Análise 1, do Relatório Final):

[...] observando-se o Estatuto Anticorrupção, juntamente com o Decreto nº 8.420/15 e a IN CGU nº 13/2019, verifica-se que este arcabouço normativo traz rito mais benéfico em relação ao previsto na Lei nº 8.666/93 c/c Lei nº 9.784/93 para as processadas e que melhor proporciona o contraditório e ampla defesa, como por exemplo, o prazo para apresentar defesa, que 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). Outro exemplo da melhor garantia de contraditório e da ampla defesa é a previsão de alegações finais, consoante Art. 22 da IN CGU nº 13/2019. Pelo exposto, o Decreto nº 8.420/15 não inova na ordem jurídica e o presente PAR encontra-se em perfeita legalidade.

28. Ademais, cabe esclarecer que o inciso II do art. 30 da Lei nº 12.846/2013 é claro ao estabelecer que a aplicação das sanções previstas na referida Lei não afeta os procedimentos apuratórios decorrentes dos atos ilícitos constantes na Lei nº 8.666/93:

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

[...]

II - atos ilícitos alcançados pela [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela [Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#).

29. Por tal razão, o Decreto nº 8.420/2015, ao regulamentar a matéria, estabeleceu em seu art. 12 que:

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.

30. Já em seu art. 16, o Decreto dispõe, claramente, que a penalidade de declaração de inidoneidade, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/93, poderá ser aplicada à empresa que tenha praticado atos ilícitos que frustrem os objetivos da licitação:

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

31. Pelo arcabouço normativo descrito acima, depreende-se que as disposições constantes do art. 16 do Decreto nº 8.420/2015 não inovaram a ordem jurídica. Isso porque o inciso II do art. 30 da Lei nº 12.846/2013 prevê expressamente que a aplicação das sanções previstas na LAC não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes dos atos ilícitos alcançados pela Lei 8.666/96.

32. Portanto, não há qualquer ilegalidade na aplicação do art. 16 do Decreto nº 8.420/2015, tendo em vista que as conclusões da CPAR estão em conformidade com o arcabouço jurídico vigente.

II.1.2. COMPETÊNCIA DA CGU PARA A APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE INIDONEIDADE

33. Ainda em sede preliminar, as defesas das indiciadas argumentam que a CGU é incompetente para aplicar a sanção de inidoneidade à EIT Industrial. Aduz que, nos termos do art. 87, § 3º, da Lei nº 8.666/93, aplicado ao presente caso, a competência para aplicar a referida sanção é do Secretário de Obras do Estado do Rio de Janeiro.

34. No entanto, a Comissão Processante, com razão, refutou tal argumento ao discorrer que o art. 51 da Lei nº 13.844/2019, diploma que sucedeu a Lei nº 10.683/2003 e, atualmente, rege as competências da CGU, estabelece, claramente, a competência da CGU para apurar responsabilidade em toda a administração pública federal:

Art. 51. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União: [...]

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

[...]

§ 5º Os procedimentos e os processos administrativos de instauração e avocação facultados à Controladoria-Geral da União incluem aqueles de que tratam o Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Capítulo IV da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e outros a serem desenvolvidos ou já em curso em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a lesão ou a ameaça de lesão ao patrimônio público.

35. Nesse panorama, o que interessa à análise do presente caso é o repasse de verbas públicas da União aos Estados, Distrito ou Municípios. O repasse ocorre, basicamente, sob três formas: i) transferências constitucionais ou obrigatórias; ii) transferências legais ou a "fundo a fundo"; e iii) transferências voluntárias. Quanto à primeira forma, os valores passam a fazer parte do orçamento do ente da federação a que se referir, deixando de pertencer à União. Por isso, a CGU não tem competência para fiscalizar a aplicação desses recursos. Em contrapartida, no que se refere às outras duas últimas modalidades de repasse, as verbas federais transferidas não passam a pertencer aos entes e nem são incorporadas aos seus orçamentos. Por este motivo, a CGU pode atuar na fiscalização dessas modalidades de transferências de recursos.

36. Para corroborar com a tese defendida, a C P A R colacionou um trecho do Parecer nº 00066/2017/DECOR/CGU/AGU, de 28 de junho de 2017, aprovado pelo Despacho nº 01177/2018/GAB/CGU/AGU, de 24 de dezembro de 2018, emitido pelo Exmo. Consultor-Geral da União, Substituto, em que foi objeto de análise a competência dos órgãos e entidades federais para apurar eventuais atos lesivos praticados por pessoas jurídicas em face de administração pública municipal ou estadual, quando envolvidos recursos federais:

Em que pese a competência primária do ente federativo contratante, é incontestável a atribuição, de forma concorrente, não só da Controladoria-Geral da União, mas das Pastas Ministeriais que transferiram recursos federais via convênios e instrumentos congêneres, para fins de fiscalizar e aplicar sanções – previstas no microsistema sancionatório- administrativo – a terceiros que cometeram irregularidades mediante a utilização daquelas verbas repassadas pela União aos Estados e/ou Municípios.

37. No caso concreto, os recursos são oriundos do Contrato de nº 0222647-93/2007, celebrado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, para execução da urbanização integrada do Complexo do Manguinhos no município do Rio de Janeiro, sendo estabelecido inicialmente R\$ 176.200.000,00 (cento e setenta e seis milhões e duzentos mil reais) da União e R\$ 58.800.000,00 (cinquenta e oito milhões e oitocentos mil reais) de contrapartida do Estado do Rio de Janeiro. Sendo assim, verifica-se que é uma transferência voluntária, tendo a CGU competência para fiscalizar a aplicação deste recurso e, eventualmente, aplicar penalidade cabível.

38. Portanto, em tese, é perfeitamente legal e possível à CGU apurar e aplicar a sanção de inidoneidade às empresas indiciadas.

II.2. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA

39. No que se refere à prescrição, as defesas das processadas alegam a incidência da prescrição para a pretensão punitiva da Administração. Em síntese, as defesas argumentam: a) *“deve-se aplicar ao caso o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, previsto no art. 25 da Lei nº 12.846/13, culminando na extinção da pretensão punitiva, independentemente do termo a quo considerado – se dos atos ilícitos acusados, ou o fim das obras no Complexo de Manguinhos”*; b) que *“o art. 90 da Lei nº 8.666/93 é regra específica ao caso (primazia da lei específica) e, no tocante à fraude de licitações, revogou o art. 4º da Lei nº 8.137/90 tacitamente – conforme permite o art. 2º, § 1º, da LINDB, regra que a Comissão de Investigação parece ignorar”*; c) que *“mesmo aplicado o prazo prescricional do art. 4º da Lei nº 8.137/90, a pretensão punitiva estaria prescrita, pois: (i) a conduta descrita nesse tipo penal, de eliminar a concorrência, teria ocorrido entre 2007 e fevereiro de 2008, quando se encerrou o certame do PAC-Favelas e (ii) o indiciamento da EIT Industrial ocorreu somente em novembro de 2020, quando foi determinada a sua intimação, passados mais de 12 (doze) anos, portanto”*.

40. Para esta análise, importa mencionar que a matéria da prescrição da pretensão punitiva estatal é tratada pelo art. 25 da Lei nº 12.846/2013:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

41. Verifica-se que o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal é de 5 (cinco) anos, contados, em regra, a partir da data da ciência dos fatos a serem apurados, nos casos de infrações administrativas regidas pela Lei Anticorrupção.

42. Contudo, no caso em apreço, não se trata de infrações regidas pela Lei Anticorrupção, tendo em vista que, supostamente, ocorreram antes de sua vigência. Portanto, como bem delineado pela CPAR, apenas o rito processual da Lei nº 12.846/2013 e dos respectivos regulamentos, no que couber, é utilizado pela CGU nos casos de infrações praticadas antes da vigência da Lei da Empresa Limpa, justamente por ser mais benéfico ao acusado. Vejamos o seguinte trecho do Relatório Final, devidamente delineado em relação à prescrição:

Análise 3: Conforme explicitado na Nota Técnica 2.069/2019 (SEI nº 1445282), quanto à prescrição aplica-se o disposto no artigo 1º, da Lei nº 9.873/1999, pois essa é norma de caráter geral que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal e, por isso, aplicável as sanções previstas na Lei nº 8.666/93, enquanto a prescrição prevista na Lei 12.846/2013 somente é aplicada para os atos lesivos nesta previstos, ou seja, é uma norma especial que disciplina regramentos específicos na responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Relembramos, conforme exposto na "Análise 1", que a Lei Anticorrupção está sendo utilizada apenas processualmente. Pelo exposto, afasta-se o argumento da defesa “quanto à utilização de lei mais benéfica”, pois o referido diploma não é aplicável ao presente caso. Logo, resta demonstrado que a CGU utilizou a norma correta para o cálculo da prescrição. Quanto à ponderação relacionada à Ação Penal nº 001751321.2014.4.02.5100, analisaremos no item 5, pois foi apresentado novamente pela defesa e preferimos fazê-lo mais adiante no item supra mencionado, por pertinência temática.

43. Portanto, as regras de direito material a serem aplicadas ao caso não são as previstas na Lei nº 12.846/2013. Com efeito, no caso em análise, as infrações em tese praticadas estão previstas na Lei nº 8.666, de 1993, notadamente por força do artigo 30, inciso II, da Lei Anticorrupção, e levando-se em conta a data da ocorrência das infrações e a vigência da Lei Anticorrupção.

44. Dessa forma, tratando-se a prescrição de regra de direito material, e não havendo previsão específica de prescrição na Lei nº 8.666, de 1993, não resta dúvida, sendo esse entendimento consagrado nesta Consultoria Jurídica, que a lei que deve regê-la no presente caso é a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que possui a seguinte redação:

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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal. [...]

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível;

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

45. Primeiramente, portanto, deve-se verificar a ocorrência ou não de prescrição entre a data dos fatos e a instauração do processo, sendo a referida instauração a primeira causa de interrupção por ser "ato inequívoco, que importe apuração do fato", na forma do artigo 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/99. Além disso, a Lei nº 9.873/99 determina que a contagem da prescrição seja feita a partir da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

46. Com efeito, a Lei nº 9.873, de 1999, prevê mais de uma causa de interrupção da prescrição em seu artigo 2º e não limita a quantidade de interrupções, de modo que não há outra interpretação possível senão a de que existe a possibilidade de, em um mesmo processo, haver mais de uma causa de interrupção da prescrição. Tal possibilidade nada mais é do que a aplicação literal do dispositivo.

47. Nesse ponto, importante ressaltar que a celebração dos acordos de leniência, mesmo que por outras empresas, se configura como um ato inequívoco que importe em apuração do fato, visto que o acordo traz a lume a íntegra de todos os atos praticados, por todas as empresas. No presente caso, também houve a celebração de acordos de leniência que foram anteriores à instauração do processo

48. Além disso, há outros regimes legais de prescrição em que há uma possibilidade de existir mais de uma causa de interrupção da prescrição, como no Código Penal e no Código Tributário Nacional, de modo que não se trata de nenhuma previsão excepcional em nosso ordenamento jurídico. Portanto, é necessário verificar se houve outras causas de interrupção da prescrição, de acordo como artigo 2º da Lei nº 9.873, de 1999, visto que a lei prevê mais de uma causa de interrupção.

49. Sendo assim, não merece prosperar a argumentação empreendida pela defesa no sentido de que “a pretensão punitiva estaria prescrita, pois: (i) a conduta descrita nesse tipo penal, de eliminar a concorrência, teria ocorrido entre 2007 e fevereiro de 2008, quando se encerrou o certame do PAC- Favelas”.

50. Ademais, o conluio/cartelização/eliminação da concorrência constituem crime contra a ordem econômica (art. 4º da Lei nº 8.137), cuja pena pode levar à pena de reclusão, de 2 (dois) a 05 (cinco) anos, e multa, sendo que a prescrição, nos termos do artigo 109, inciso II, do Código ocorreria em 12 (doze) anos da ocorrência do fato. Na apuração dos fatos, houve, pelo menos, um momento interruptivo da contagem do prazo prescricional (art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/99), decorrente da instauração do presente PAR, mediante a Portaria nº 812, de 17/03/2020, publicada no DOU seção 2, pág. 45, de 30/03/2020 (SEI nº 1445002).

51. Desse modo, o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades sugeridas pela CPAR, interrompendo a prescrição, cuja contagem do prazo passou novamente a correr em sua integralidade a partir de 30/03/2020. Com isso, a pretensão punitiva da Administração para as infrações praticadas pelas pessoas jurídicas somente será fulminada pela prescrição em 30/03/2032, ou seja, 12 (doze) anos após a instauração deste PAR.

52. Portanto, não merece razão o argumento das defesas de que a pretensão punitiva da Administração se encontra prescrita.

II.3. MÉRITO

53. No Termo de Indiciação, a Comissão Processante apontou que a empresa indiciada teria, supostamente, participado de esquema montado para a prática de diversos atos ilícitos em licitação pública, o que teria gerado prejuízo à Administração.

54. A defesa da EIT Empresa Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial, por sua vez, em resumo, alega a inexistência de provas idôneas de que tenha concorrido para a fraude à licitação acusada ou qualquer ato ilícito.

55. Analisando o conjunto probatório dos autos, entendo que merece razão a alegação da defesa da indiciada. Em primeiro lugar, cumpre destacar que, segundo a acusação, o elo que unia a EIT com as demais empresas (Delta, Andrade Gutierrez,

Carioca Engenharia, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa e Camter) era o seu Diretor Comercial, Paulo César Almeida Cabral, que foi absolvido no Processo nº 0017513-21.2014.4.02.5101 (SEI 1615122, fls. 73-214) por falta de provas para comprovar a autoria do crime. Vejamos:

Por outro lado, entendo que não há provas suficientes que comprove a autoria imputada a JUAREZ MIRANDA JÚNIOR, KARINE KARAOGLAN KHOURY RIBEIRO e PAULO CÉSAR ALMEIDA CABRAL.

[...]

Em relação ao acusado PAULO CÉSAR CABRAL, superintendente da EIT, afirmou em seu interrogatório que não participou de nenhuma reunião para acertar que empresa venceria qual licitação e que quando a empresa resolveu entrar no consórcio, o edital já tinha saído, não tendo participado de tratativas. Quanto às reuniões dos dias 04/09/2007 e 08/01/2008, mencionadas na denúncia como realizadas pelos líderes das empreiteiras para ajuste de editais, o ora acusado logrou demonstrar que, estava nos EUA na reunião do dia 08/01 e que na reunião do dia 04/09, a EIT sequer teria respondido ao email cujo assunto era a convocação para referida reunião (fl. 44). No mais, não há nos autos sequer indícios de prova de sua participação no esquema criminoso.

Nesse contexto, diante da ausência de provas suficientes para condenação, entendo devida a absolvição JUAREZ MIRANDA JÚNIOR, KARINE KARAOGLAN KHOURY RIBEIRO e PAULO CÉSAR ALMEIDA CABRAL em relação ao conjunto de fatos 3 (grifou-se)

56. Portanto, em uma lógica dedutiva, se PAULO CÉSAR ALMEIDA CABRAL era o elo que ligava a EIT com as demais empresas, e este foi absolvido por falta de provas no processo criminal, não é possível afirmar que a empresa indiciada praticou os atos ilícitos apontados pela Comissão Processante, de acordo com as provas apontada pela CPAR, salvo se outras provas contundentes estivessem presentes que ligassem a empresa aos atos ilícitos, por exemplo, com a participação de outro funcionário ou com a apresentação de outra prova que desse certeza da participação.

57. Com efeito, o acordo de leniência firmado entre a empresa Andrade Gutierrez e o CADE foi utilizado pela CPAR em seu Termo de Indicação - Sei nº 1703325 para provar a suposta ligação entre a empresa EIT e as demais empresas. Tal ligação teria se dado por meio do executivo PAULO CÉSAR ALMEIDA CABRAL.

58. Vejamos trecho do acordo de leniência firmado pela Andrade Gutierrez com o CADE (Sei nº 1536337), citado no Termo de Indicação:

[REDACTED]

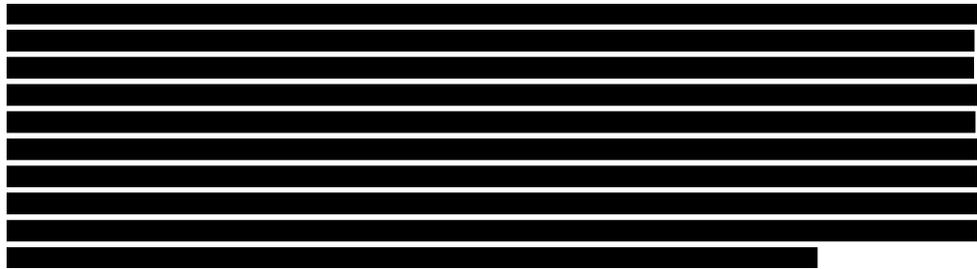
[REDACTED]

60. Verifica-se, portanto, que os únicos documentos que acompanham o relato dos subscritores do acordo de leniência que poderiam comprometer diretamente a empresa EIT seria a comprovação do comparecimento do senhor Paulo Cesar Almeida Cabral, à época Diretor Comercial da empresa, às reuniões que definiram o conluio entre as empresas e combinação do edital etc. (Documentos 17 e 27). **Os demais documentos são todas publicações ordinárias comuns a qualquer processo licitatório e que, isoladamente, nada provam no que diz respeito à existência de conluio ou fraude.**

61. Outros trechos do acordo de leniência firmado entre Andrade Gutierrez e CADE tem as seguintes argumentações:

[REDACTED]

[...]



62. O trecho acima colacionado nada inova quanto às acusações já feitas, pois baseia-se nos dois documentos que comprovariam a reunião da qual teria participado o representante da EIT. Contudo, como já argumentado acima, tais documentos foram contestados pela defesa, inclusive em sede criminal, e parecem não se sustentar em relação ao senhor PAULO CÉSAR CABRAL.

63. Outra prova apontada no termo de indicição foi o acordo de leniência firmado entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e Advocacia-Geral da União (AGU) também com a empresa Andrade Gutierrez. Nesse ponto, verifica-se que se trata dos mesmos fatos narrados no acordo de leniência com o CADE, acima descrito, razão pela qual a CPAR, para não ser repetitiva, não consignou novamente os relatos.

64. Mais uma prova apontada pela CPAR teria sido a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal em face de PAULO CÉSAR CABRAL, que redundou na Ação Penal nº 0017513-21.2014.4.02.510. Ocorre que o representante da EIT no suposto conluio, justamente o Diretor Comercial à época, foi absolvido das acusações apresentadas em juízo. Ademais, não foi levantada, ou pelo menos não foi apontado pela CPAR, nenhum outro fato novo na denúncia que fosse diferente dos apontados na delação premiada da Andrade Gutierrez.

65. Já no que diz respeito ao acordo de leniência firmado entre a CGU/AGU e a OAS, verifica-se que não há nenhuma menção, pelo menos indicada no termo de indicação, à prova de quem teria sido o representante da EIT nas reuniões realizadas entre as empresas de construção e sobre a efetiva participação da em presa EIT. Também não há indicação de outras provas específicas, fora a narrativa propriamente dita apresentada no acordo de leniência, que comprove a participação da EIT nas combinações apresentadas na acusação.

66. Nesse ponto, é importante ressaltar que **não opera, no presente caso, a responsabilidade objetiva, visto que os fatos são anteriores à vigência da Lei nº 12.846/2013. Desse modo, não cabe aplicar à presente análise o art. 3º da LAC, que, para reforçar o caráter objetivo da responsabilização, estabelece a independência em relação à responsabilidade das pessoas físicas de alguma maneira envolvidas com o ato lesivo.**

67. Ademais, a CPAR não indicou outras provas que pudessem comprovar o elo entre a EIT e a demais empresas. Neste ponto, o Relatório de Ação de Controle da CGU nº 201217242 (SEI 1445242) indicando sobrepreço nas obras é um indício que poderia estar presente em diversas obras no contexto brasileiro, haja vista ser uma inconsistência relativamente comum. Com efeito, não se trata do primeiro, nem do último relatório de auditoria da CGU que aponta sobrepreço em obras públicas. Assim, o indício de sobrepreço, isoladamente, também não é suficiente para afirmar concluir pela prática de atos ilícitos pela indiciada.

68. Portanto, tendo em vista que, em Acordos de Leniência, os signatários são parciais, especialmente porque sua atuação envolve interesse no recebimento de benefícios, não é possível fundamentar a condenação da EIT apenas com base nos acordos. Para tanto, seria necessário que eles estivessem corroborados por outros elementos de prova contundentes constantes nos autos que comprovassem onexo causal da empresa indiciada com as infrações, o que não ocorreu no presente caso.

69. Ressalte-se, ainda, que, além de não serem suficientes para imputar a condenação à indiciada, as provas são apontadas pela Comissão Processante de forma genérica com indicição do local/arquivo em que estão, mas sem mencionar um documento específico que comprove os atos ilícitos supostamente cometidos pela EIT. Além disso, principalmente no caso do acordo da OAS, há somente a narrativa contida no histórico de conduta do acordo, o que, isoladamente, também não é meio de prova.

70. Por fim, cumpre pontuar que a Comissão Processante ainda sugeriu a extensão da desconsideração da personalidade jurídica à EIT Engenharia S/A - Em Recuperação Judicial, por entender que esta empresa foi constituída com o objetivo de continuar a licitar com o Poder Público em caso de declaração de inidoneidade da indiciada EIT Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial. Com relação a isso, a Comissão Processante bem pontuou que tal extensão da desconsideração da personalidade jurídica só é possível "*desde que seja aplicada a sanção à pessoa jurídica EIT – Empresa Industrial Técnica S/A – Em Recuperação Judicial, CNPJ nº 08.402.620/0001-69 (EIT 1)*".

71. Desse modo, considerando que a conclusão desta manifestação jurídica é de que as provas dos autos não são suficientes para afirmar que a EIT Industrial praticou atos ilícitos e não sendo possível, portanto, desconsiderar sua personalidade jurídica e aplicar as sanções sugeridas pela CPAR, a empresa EIT Engenharia, por consequência, fica isenta da extensão da desconsideração da personalidade jurídica.

72. Sendo assim, em decorrência do princípio *in dubio pro reo* e da presunção de inocência, sugere-se a **absolvição** da indiciada EIT Empresa Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial por insuficiência de provas.

III. CONCLUSÃO

73. Diante do exposto e do que dos autos consta, manifesto discordância total pelas conclusões presentes no Relatório

Final da Comissão de PAR em relação às penalidades sugeridas, por entender que as provas dos autos não são suficientes para afirmar que a EIT Empresa Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial participou de forma efetiva de esquema montado para a prática de atos ilícitos em licitação pública.

74. Diante disso, e da impossibilidade de responsabilização objetiva no presente caso, recomenda-se a absolvição da pessoa jurídica indiciada EIT Empresa Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial e, por consequência, o arquivamento deste Processo Administrativo de Responsabilização de Empresa.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

Brasília, 22 de fevereiro de 2022.

ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102240202018 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA. Data e Hora: 22-02-2022 09:52. Número de Série: 1748014. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

DESPACHO n. 00055/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102240/2020-18

INTERESSADOS: EIT-EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00046/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA que analisou o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, instaurado para apurar condutas praticadas pelas empresas EIT Engenharia S/A – Em recuperação Judicial, CNPJ 13.300.818/0001-71, e EIT - Empresa Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial, CNPJ 08.402.620/0001-69, relativas à possível prática de “*fraude à competitividade das licitações nos três lotes licitados no programa do PAC-Favelas, mediante cartel, para controle de mercado e eliminação da concorrência*”.
2. Concordo com o parecer ora aprovado no sentido de **discordar totalmente das conclusões do Relatório Final** da Comissão de PAR, pois, com efeito, não há provas suficientes para a condenação sugerida.
3. O elo que unia a EIT com as demais empresas (Delta, Andrade Gutierrez, Carioca Engenharia, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa e Camter) era o seu Diretor Comercial, Paulo César Almeida Cabral, **que foi absolvido no Processo Penal** nº 0017513-21.2014.4.02.5101 (SEI 1615122, fls. 73-214) por falta de provas para comprovar a autoria do crime. Se PAULO CÉSAR ALMEIDA CABRAL era o elo que ligava a EIT com as demais empresas, e ele foi absolvido por falta de provas no processo criminal, não é possível afirmar que a empresa indiciada praticou os atos ilícitos apontados pela Comissão Processante, de acordo com as provas apontada pela CPAR, salvo se outras provas contundentes -- inexistentes no caso -- estivessem presentes e ligassem a empresa aos atos ilícitos, por exemplo, com a participação de outro funcionário ou com a apresentação de outra prova que desse certeza da participação.
4. Aprofundando mais no caso concreto, uma mera agenda de *Outlook* que representaria uma reunião na qual estaria presente o Diretor Comercial da EIT, senhor Paulo Cesar Almeida Cabral, não pode ser suficiente para comprovar que ele compareceu, muito menos que cometeu um ilícito.
5. É importante ressaltar que não opera, no presente caso, a responsabilidade objetiva, visto que os fatos são anteriores à vigência da Lei nº 12.846/2013. Desse modo, não cabe aplicar à presente análise o art. 3º da LAC, ainda mais porque não ficou comprovado o nexo causal entre a conduta de um agente da empresa e o ato ilícito.
6. Também é pacífico que a palavra exclusiva de um delator num acordo de leniência, não é suficiente, por si só, para justificar uma condenação. Em Acordos de Leniência, os signatários são parciais, especialmente porque sua atuação envolve interesse no recebimento de benefícios. Assim, não é possível fundamentar a condenação da EIT apenas com base nos acordos. Para tanto, seria necessário que eles estivessem corroborados por outros elementos de prova contundentes constantes nos autos que comprovassem o nexo causal da empresa indiciada com as infrações, o que não ocorreu no presente caso.
7. Diante do exposto e do que dos autos consta, acompanho o **PARECER n. 00046/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU** ora aprovado e manifesto discordância total com as conclusões presentes no Relatório Final da Comissão de PAR em relação às penalidades sugeridas, por entender que as provas dos autos não são suficientes para afirmar que a EIT Empresa Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial participou de forma efetiva de esquema montado para a prática de atos ilícitos em licitação pública.
8. Assim, e pela impossibilidade de responsabilização objetiva no presente caso, recomenda-se a **absolvição** da pessoa jurídica indiciada EIT Empresa Industrial Técnica S/A - Em Recuperação Judicial e, por consequência, o **arquivamento** deste Processo Administrativo de Responsabilização de Empresa.

À Consideração Superior.

Brasília, 23 de fevereiro de 2022.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
CONJUR/CGU



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 [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 23-02-2022 17:41. Número de Série: 37009545907063297528331129887. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00838/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102240/2020-18

INTERESSADOS: EIT-EMPRESA INDUSTRIAL TÉCNICA S/A E OUTROS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR OU SINDICÂNCIA

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do **DESPACHO n. 55/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 46/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à CRG e publicação.

Brasília, 21 de dezembro de 2022.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102240202018 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-12-2022 14:35. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
