



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. 00277/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.110835/2020-39

INTERESSADOS: FIX CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO RESPONSABILIZAÇÃO - PAR

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO-PAR. EMPRESA FIX CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI. ART. 5º, INCISO I DA LEI Nº 12.846/2013. SUGESTÃO DE PENALIDADE: PENA DE MULTA NO VALOR DE R\$ 274.213,93 e PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO SANCIONADORA.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União - CGU, por meio da Portaria nº 3.074, de 28.12.2020, publicada no DOU nº 248, de 29.12.2020, em face da pessoa jurídica FIX CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ 05.384.786/0001-01.

2. Os fatos da presente apuração foram identificados a partir de encaminhamento realizado por meio da Nota Técnica nº 2186/2020/COREP (SEI 1775563), que trata do resultado de uma Sindicância Patrimonial instaurada pelo Corregedor-Geral da União, por meio da Portaria nº 2.505, de 23.11.2017, publicada no DOU de 28.11.2017, em face do empregado público da CODEVASF [REDACTED]

3. Em síntese, a Sindicância Patrimonial, referida anteriormente, apresentou elementos que indicam que a empresa FIX CONSTRUÇÕES SERVIÇOS LTDA realizou, de maneira indevida, pagamentos ao empregado [REDACTED] por meio de cheque e transferência bancária.

4. A CPAR, por meio do Relatório Final (SEI 2100476) recomendou a aplicação à FIX CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI das penas de:

- o Multa no valor de R\$ 274.213,93, conforme memória do cálculo;
- o Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora;
- o Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do inciso III do artigo 88 da Lei nº 8.666/1993.

5. A COREP/CRG emitiu Nota Técnica nº 228/2022 (SEI 2265673) sugerindo o acatamento das recomendações feitas pela Comissão no Relatório Final, considerando a regularidade material e formal do PAR.

6. É o breve relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTA CGU/PGF/CGAU nº 1, DE 30 DE MAIO DE 2011

7. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados. Com efeito, por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica:

Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;

d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

- a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;
- b) adequação do enquadramento legal da conduta;
- c) adequação da penalidade proposta;
- d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa, sindicância patrimonial e submissão do processo, pela comissão, a julgamento antecipado.

Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterá relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

8. Tendo referida norma em consideração, é que elaboraremos a presente manifestação.

9. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo Colegiado.

10. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da Comissão quanto às infrações imputadas aos acusados e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

11. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU Nº 1.

2.2. DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

12. Verificou-se, no curso do processo, a obediência ao contraditório e à ampla defesa.

13. A CPAR notificou a empresa acerca da instauração do presente PAR concedendo o prazo para especificação de provas a produzir, objetivando esclarecer os fatos sob apuração.

14. Em fevereiro de 2021, a CPAR deliberou pela indicição da empresa (SEI 1833626), concedendo-se prazo para apresentação de defesa e ainda especificação de eventual prova a produzir.

15. Verifica-se, da análise do termo de indicição, que foram cumpridas as formalidades legais do ato com a indicação dos fatos e das provas coligidas (Sei nº 2023279).

16. Em 12.07.2021, de forma fundamentada, foi realizado novo indiciamento da empresa FIX CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI (SEI 2023279).

17. A empresa apresentou nova defesa, acompanhada de diversos anexos, os quais foram devidamente analisados pela CPAR. A defesa foi realizada em 11.08.2021, dentro do prazo de 30 dias (SEI 2060377 e 2060379).

18. Na sequência, foi elaborado o Relatório Final (SEI 2100476).

2.3. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO

2.3.1. DA REGULARIDADE DO RELATÓRIO FINAL

19. O mesmo caminho trilhou o minucioso relatório final, que abordou as questões defensivas levantadas pela empresa acusada, mencionou as provas em que se baseou para a formação de sua convicção, bem como indicou as provas carreadas aos autos que comprovaram as infrações. Ainda, o relatório concluiu pela responsabilidade da empresa, indicando os dispositivos legais que entendia transgredido, bem como indicando e analisando as circunstâncias agravantes e atenuantes.

20. O relatório final também rememorou toda a instrução probatória realizada, bem como realizou a análise das provas, das defesas e das imputações realizadas sugerindo as penalidades que entendia cabíveis.

21. Portanto, verifica-se que o relatório obedeceu a todos os requisitos formais elencados no artigo 165, da Lei nº 8.112, de 1990.

2.3.2. A ADEQUADA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO E A SUFICIÊNCIA DAS DILIGÊNCIAS, COM VISTAS À COMPLETA ELUCIDAÇÃO DOS FATOS

22. O processo disciplinar foi conduzido de maneira adequada seguindo-se o rito ordinário, da Lei nº 12.846/2013

23. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, não obstante a complexidade do caso, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização da pessoa jurídica.

24. Ademais, temos que CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, socorrendo-se de provas,

bem como de documentos que foram juntados ao presente PAR e que puderam contextualizar os atos objetos de apuração e comprovar a prática dos atos ilícitos

2.4. DA ANÁLISE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO

2.4.1. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

25. A prescrição, no caso dos autos, será regida pela Lei nº 9.873/93 quanto aos atos ilícitos previstos na Lei nº 8.666/93 e pela Lei nº 12.846/13:

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.

[...]

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; (GRIFEI)

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. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

[...]

Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária.

26. No caso da LAC, a prescrição das ações disciplinares em face da pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira é regida pelo artigo 25, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, da seguinte forma:

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.

27. Acerca da prescrição, assim se manifestou a COREP/CRG (Nota Técnica nº 228/2022/COREP):

Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração.

Nos termos da Nota Técnica nº 2186/2020/COREP (SEI1775563), que fundamentou o juízo de admissibilidade do presente PAR:

34. Importante recordar que o ingresso indevido de recursos em conta bancária do sindicado, proveniente da FIX CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, foi detectado durante a sindicância patrimonial, tendo a Corregedoria-Geral da União tomado conhecimento do fato somente com o encaminhamento do Relatório Final pela Comissão, em 20/03/2020.

Assim, é certo que a instauração do PAR, pela Portaria 3.074 de 28/12/2020, publicada no DOU em 29/12/2020 (SEI 1778697), ocorreu nos limites do prazo prescricional de 5 anos, no que concerne à Lei nº 12.846/2013. Uma vez interrompida a prescrição com a instauração da presente apuração, em 2020, resta afastada a ocorrência da prescrição no presente caso, a qual ocorrerá somente em 28/12/2025.

28. Em razão disso, a pretensão punitiva estatal não se encontra fulminada pela prescrição.

2.4.2 DO TERMO DE INDICIAÇÃO, DA DEFESA E DO RELATÓRIO FINAL

2.4.2.1 DO HISTÓRICO

29. Para esclarecimento acerca dos fatos apurados no presente PAR, faz-se necessário a reprodução do trecho do Termo de Indicação - 1. Breve Histórico (SEI 2023279):

I – BREVE HISTÓRICO

Inicialmente, a Nota Técnica nº 2186/2020/COREP - ACESSORESTRITO/COREP/CRG (SEI 1775563) faz referência a apuração instaurada na CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba), em decorrência de irregularidades em dois contratos, apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406275 - CODEVASF.

O Relatório de Auditoria Anual de Contas – RAAC 201406275 - CODEVASF, constatou irregularidades no âmbito do Edital CODEVASF nº 11/2013, referente ao Programa Água para Todos, do Plano Brasil Sem Miséria. Conforme a seguinte síntese: "O Edital nº 11/2013 – CODEVASF tratava de pregão presencial do tipo menor preço por item, com formação de Ata de Registro de Preços, para contratação de fornecimento, transporte e instalação de 187.495 cisternas, divididas em três lotes. Após impugnação junto ao Tribunal de Contas da União, aquele Tribunal decidiu, por meio do Acórdão nº 2.789/2013-TCU Plenário, pelo cancelamento parcial do certame. Assim, foram mantidas as contratações relativas à implantação de 87.956 cisternas, no valor total de R\$500.266.745,86, sendo 64.273 pela CODEVASF (por meio dos contratos 0.044.00/2013 e 0.084.00/2013) e 23.683 por outros órgãos que aderiram à ata. No âmbito da CODEVASF, os contratos 0.044.00/2013 e 0.084.00/2013 foram celebrados com os valores iniciais de R\$ 148.163.527,09 e R\$217.252.169,86,

respectivamente.”4. Diante da constatação de auditoria, a CODEVASF manifestou-se sem que conseguisse, contudo, apresentar fundamentos suficientes para elucidar tais questionamentos. Assim, a SFC/CGU realizou fiscalizações para apuração dos materiais e quantitativos efetivamente utilizados nas instalações relativas aos dois contratos celebrados pela CODEVASF.

Diante do exposto, a SFC/CGU concluiu que as fiscalizações referentes ao Edital nº 11/2013-Codevasf revelaram irregularidades graves causadas sobretudo por falha na elaboração do projeto básico e por deficiências quanto à fiscalização, monitoramento e gerenciamento de contratos na CODEVASF. Nesse sentido, recomendou-se ao gestor a realização de glosas nos contratos, bem como a apuração de responsabilidades pelas irregularidades verificadas.6. A Nota Técnica nº 2186/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI1775563) ressalta que a apuração instaurada na CODEVASF (Sindicância nº 59500002008/2014-26) foi considerada deficiente quanto ao processo de instrução, por não ter utilizado os meios de que dispunha para esclarecer pontos obscuros dos depoimentos dos empregados [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED] e por não ter solicitado à SFC/CGU os demais documentos produzidos sobre as irregularidades investigadas, “essenciais para o deslinde do apuratório”.

A Nota Técnica nº 2186/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI1775563) explicita que foi considerado imprescindível a atuação da Corregedoria-Geral da União para a adequada apuração dos fatos, propondo a instauração de processo administrativo de natureza disciplinar em face dos empregados [REDACTED], no âmbito do qual deve ser realizada, também, análise da evolução patrimonial dos referidos empregados.

A análise da evolução patrimonial do empregado [REDACTED], que ocupou a função de Assessor da Presidência e o encargo de Coordenador Nacional do Programa "Água para Todos", foi objeto da Sindicância Patrimonial - SINPA instaurada por ato do Sr. Corregedor-Geral da União, mediante a Portaria nº 2.505, de 23/11/2017, publicada no D.O.U. de 28/11/2017.

Recebidos e analisados os autos, a Comissão de Sindicância Patrimonial -SINPA definiu o objeto da apuração, qual seja, a evolução patrimonial experimentada pelo empregado [REDACTED], no período de 2011 a 2016. Entre os achados da Comissão destaca-se o **recebimento de recursos da “FIXCONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA.”, pessoa jurídica contratada pela CODEVASF e diretamente interessada na atuação do sindicado, enquanto assessor da Presidência e, posteriormente, Coordenador do Programa Água Para Todos.**

Relatório Final da Comissão de Sindicância Patrimonial – SINPA (SEI1801741) firmou o convencimento, no sentido de INCOMPATIBILIDADE entre rendimentos apurados e evolução patrimonial do investigado, no período entre o início de 2011 e o final de 2016, recomendando a instauração de PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR em desfavor do investigado [REDACTED]. Quanto aos recebimentos da contratada FIX, por alegada prestação de serviços de consultoria (R\$ 18.000,00) e patrocínio (R\$ 30.000,00), a Comissão entende não ter ficado demonstrada a motivação fática alegada pelo investigado.

Ainda em relação à Constatação de que a empresa FIX deu vantagem indevida ao agente público investigado (à época designado Coordenador Nacional do Programa Água para Todos), mediante cheque de 18.000,00 em 16/10/2013 e TED de 30.000,00 em 11/06/2014, portanto, este último já sob a plena vigência da Lei nº 12.846/2013, o Relatório Final da Comissão de Sindicância Patrimonial – SINPA (SEI 1801741) suscita-se a necessidade de emissão de juízo quanto à admissibilidade de processo administrativo de responsabilização, com base no art. 5º, inciso I da Lei, para apuração desses valores, sem descartar a possibilidade de que tenha havido mais pagamentos, para o mesmo agente público ou outros (envolvidos na coordenação e fiscalização do Programa Água para Todos).

Levando-se em conta a recomendação constante do Relatório Final da Comissão de Sindicância Patrimonial – SINPA (SEI 1801741), materializada no item anterior, o Despacho COREP (SEI 1775560) encaminhou os autos 00190.113042/2017-76 ao Diretor de Responsabilização de Entes Privados para fins de aprovação e instauração de Investigação Preliminar Sumária. Por fim, o Despacho DIREP (SEI 1775561) instaurou a Investigação Preliminar Sumária, nos termos dos arts. 2º e 7º da IN CGU nº 8/2020 c/c o art. 8º da IN CGU nº 13/2019.

A Nota Técnica nº 2186/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI1775563), resulta da Investigação Preliminar Sumária para apurar indícios de cometimento de atos lesivos contra a Administração Pública, em função do resultado de uma Sindicância Patrimonial instaurada pelo Corregedor-Geral da União, por meio da Portaria nº 2.505, de 23/11/2017, publicada no Diário Oficial da União – D.O.U. de 28/11/2017, em desfavor ao empregado público da CODEVASF, Sr. [REDACTED]. A referida Nota Técnica recomendou a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em face da empresa FIX CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI (CNPJ 05.384.786/0001-01).

Na data de 15/12/2020, o senhor Corregedor-Geral da União determinou (Despacho SEI 1775569), com base na Nota Técnica nº 2186/2020/COREP (SEI1775563) e nos Despachos COREP (SEI 1775567) e DIREP (SEI 1775568), a instauração de comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) para apuração dos fatos ora tratados.

Em 29/12/2020, foi publicada a Portaria nº 2.074, de 28/12/2020 (SEI1778776), que instaurou o processo nº 00190.110835/2020-39, para que fosse apurada a suposta conduta ilícita da pessoa jurídica FIX, pela suposta prática do ato lesivo disposto no inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, a partir de suposto pagamento de vantagem indevida a agente público.

2.4.2.2 DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DA DEFESA E MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

30. A FIX CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI apresentou sua defesa escrita (1896378), requerendo, em síntese, que fosse arquivado o procedimento administrativo e, em caso de comprovação do ato imputado, a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na aplicação de sanção, sob o argumento de que os pagamentos realizados ao senhor [REDACTED] seriam referentes a serviços extras:

“(…) tais pagamentos se deram exclusivamente em razão de serviços de consultoria extras que o servidor [REDACTED] prestou à empresa FIX – CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, totalmente desvinculados aos serviços executados pela referida empresa à CODEVASF.”

“(…) não existiu durante a investigação e nem existe nenhum fato que associe o recebimento de tais valores à suposta prática do ilícito tipificado no inciso I, do art. 5º da lei nº 12.846/2013, no que diz respeito ao recebimento de vantagem indevida por parte do senhor [REDACTED].”

“(…) os pagamentos realizados de forma transparente (depósito em conta e cheque) não possuem nenhum liame com dano ao patrimônio da União nem, tampouco, violação a princípios da administração pública, requisitos essenciais para a tipificação em questão.”

“A peça acusatória (termo de indicição) não traz qual prejuízo/atentado contra o patrimônio da União houve, tampouco se refere expressamente a qual princípio fora violado objetivamente.”

(…)

“Dessa forma e como dito alhures, OBJETIVAMENTE a imputação contida na peça de indiciamento resta prejudicada pela inexistência do preenchimento dos requisitos essenciais contidos no caput do art. 5º, não se vislumbrando de forma objetiva a menção à (i) conduta atentatória contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, (ii) contra princípios da administração pública ou (iii) contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Questão simples de atipicidade, a mera ilação dos técnicos de que os valores pagos seriam indevidos, não podem ocasionar a condenação da Acusada, sob pena, inclusive, do cometimento de ato de abuso de autoridade a ser investigado ante o efetivo prejuízo da empresa FIX – CONSTRUÇÕES ESERVIÇOS EIRELI.

31. Em ato contínuo, a empresa contesta também a aplicabilidade da sanção de declaração de inidoneidade prevista no art. 88, inciso III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993, uma vez que o enquadramento do ato seria o art. 5º, I, da Lei 12.846/2013.

32. Assiste razão à empresa, em parte.

33. O atos ilícitos objeto deste PAR estão configurados nos **pagamentos da empresa ao agente público [REDACTED] à época designado Coordenador Nacional do Programa "Água para Todos" mediante:**

1. CHEQUE de R\$ 18.000,00 em 16.10.2013. Em relação a essa conduta, a lei de regência é a Lei nº 8.666/93
2. TED de R\$ 30.000,00 em 11.06.2014.m relação a essa conduta, a lei de regência é a Lei nº 12.846/13

34. É fato incontroverso que a empresa FIX efetuou **pagamentos ao agente público [REDACTED] à época designado Coordenador Nacional do Programa Água para Todos, mediante CHEQUE de R\$ 18.000,00 em 16.10.2013 e TED de R\$ 30.000,00 em 11.06.2014.**

35. Nos períodos acima, a Empresa FIX era contratada da empresa pública Codevasf e executou diversas obras e serviços do Programa "Água para Todos", que tinha, como Coordenador Nacional, o investigado, no período de 26/11/2013 a 04/04/2016. Ou seja, nesse período o Sr. [REDACTED] era responsável por estabelecer a sistemática de fiscalização, bem como os documentos a serem utilizados tanto pela empresa de apoio, que faria a primeira fiscalização, quanto pelos fiscais do quadro da Codevasf, que conferiam, de forma amostral, as verificações já realizadas por essa empresa.

36. Como exposto pela CPAR:

24. A Nota Técnica nº 2186/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI [1775563](#)), ressalta que ao serem analisados os documentos (SEI 1775573) obtidos pela SFC/CGU referentes ao acompanhamento do Programa Água para Todos, **confirmou-se que a empresa FIX prestou serviços à CODEVASF, no ano de 2012, como contratada. A empresa FIX também firmou outros contratos com a CODEVASF no período 2011 – 2017, conforme pesquisa no portal da transparência (SEI [1775565](#)). (destacou-se)**

37. Apesar de alegar que o pagamento dos valores apurados neste tenha sido realizado em razão de serviços de consultorias extras prestados pelo agente público, o fato é que a empresa não demonstra e nem comprova tais serviços.

38. Como ressaltado pela CPAR, no Relatório Final:

28. A justificativa apresentada pela defesa é de que tais pagamentos seriam referentes a serviços de consultorias extras que teriam sido prestados pelo agente público. Todavia, não consta nos autos qualquer documento que fundamente a tese defensiva, ou seja, não consta dos autos contratos, produtos produzidos como contraprestação ou qualquer outra prova que pudesse tornar a crível a narrativa defendida pela pessoa jurídica. Ainda que assim o fosse, a própria contratação de consultoria particular de agente público à empresa contratada no âmbito do Programa que ele próprio coordena apresenta-se como vantagem indevida, além de demonstrar evidente conflito de interesse.

29. Outrossim, **os pagamentos identificados ocorreram no período em que a FIX constava como contratada para execução de várias obras no âmbito do Programa coordenado e sob a responsabilidade de [REDACTED] (SEI [1775573](#); SEI [1775565](#)).**

30. Não há nos autos documentos que comprovem que essa prestação de serviços tenha ocorrido, tampouco a correspondente declaração de tais valores à Receita Federal para fim de tributação (SEI [1801741](#) – Relatório Final: Linhas 107 a 144).(destacou-se)

39. Como afirmado pela CPAR, *"o ato lesivo disposto no inciso I do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013, configura-se como ato ilícito formal, ou seja, a mera ocorrência da conduta é suficiente para a consumação da infração, sendo a obtenção do resultado mero exaurimento do tipo ora tratado."*

40. A simples oferta de vantagem indevida a agentes públicos é o suficiente para a configuração da conduta lesiva

prevista no art. 5º, inciso I da Lei nº 12.846/2013:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

41. Nesse sentido Heinen^[1] (2015, p. 129):

O mais interessante é que o artigo 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 não impõe que se solicite ou ofereça vantagem indevida a funcionário público para que ele pratique, omita ou retarde ato de ofício, como ocorre no Direito Penal (art. 333, caput). Basta que a vantagem oferecida tenha sido dada ou prometida, e que se violem os valores referidos expressamente no caput do artigo 5º.

[...] Em resumo: a consumação do ilícito se dará com a simples oferta, promessa ou entrega de vantagem indevida para o funcionalismo público, o que configura típico ilícito formal, ou seja, que independe da entrega efetiva da vantagem no caso da oferta ou da promessa.

42. Quanto à impugnação referente à aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista no art. 87, IV, c/c art. 88, III, todos da Lei nº 8.666/1993, merece acolhimento considerando que não se vislumbra a existência nos autos de nexo causal entre o pagamento do CHEQUE de R\$ 18.000,00 em 16.10.2013 com a execução dos contratos firmados entre a empresa acusada e a CODEVASF. A relação de causalidade também não restou demonstrada no Relatório Final da CPAR.

2.4.3 DA DOSIMETRIA DA PENA E DO ENQUADRAMENTO SUGERIDO

43. De acordo com os autos, a empresa FIX CONSTRUÇÕES E SEGURO EIRELI deu vantagem indevida a agente público, incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013.

44. Para a dosimetria da pena, para fins explicativos e didáticos, reproduz-se o quadro apresentado na Nota Técnica :

	Dispositivo do Dec. 8420/2015	Percentual aplicado
Art.17 Agravantes	I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;	0%
	II- um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial de pessoa jurídica;	+ 2,5%
	III - um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada;	0%
	IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral- SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo;	0%
	V - cinco por cento no caso de reincidência;	0%
	VI - no caso de os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado;	1,0%
Art. 18 Atenuantes	I - um por cento no caso de não consumação da infração;	0%
	II - um e meio por cento no caso de comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa;	0%
	III - um por cento a um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0%
	IV - dois por cento no caso de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e	0%
	V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.	0%
Alíquota aplicada		3,5%
Base de cálculo		R\$ 7.834.683,71
Multa preliminar		R\$ 274.213,93
Limite mínimo		R\$ 7.834, 68 (um décimo por cento do faturamento bruto)
Limite máximo		R\$ 1.566.936,74 (vinte por cento do faturamento bruto)

Valor final da multa da LAC		R\$ 274.213,93
TOTAL		R\$ 274.213,93

45. Verifica-se que a CPAR realizou a dosimetria da pena considerando os parâmetros de mensuração da pena previstos no art. 7º da Lei nº 12.846/2013.

46. Como exposto no Relatório Final, *"a multa foi calculada com fundamento nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da LAC e 17 e 23 do Decreto nº 8.420/2015, bem como nas Instruções Normativas IN/CGU nº 1/2015 e IN/CGU/AGU nº 8/2018, no §1º do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte) e no Manual Prático CGU de Cálculo de Multa."*

47. Dessa forma, uma vez que a empresa FIX CONSTRUÇÕES E SERVICOS pagou vantagem indevida a agente público, incidindo nos atos lesivos tipificados no inciso I do artigo 5º da LAC, acolhe-se, em parte, as penalidades sugeridas pela CPAR nos seguintes termos:

- a) Multa no valor de R\$ 274.213,93, com fundamento no inciso I do art. 6º da LAC c/c inciso I, do art. 15 do Decreto nº 8.420/2015;
- b) Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no inciso II do art. 6º da LAC c/c inciso II, do art. 15 do Decreto nº 8.420/2015, a ser cumprida da seguinte forma: i) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta,

em publicação de circulação nacional; ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 dias; e iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.

3. CONCLUSÃO

48. Diante do exposto, após análise, de forma conjunta e sistemática, de todos os elementos de provas constantes nos autos, considerando os parâmetros de mensuração da pena previstos no art. 7º da Lei nº 12.846/2013, concorda-se parcialmente com o Relatório Final (SEI 2100476), anuindo parcialmente com a manifestação da Nota Técnica nº 228/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2265673), no sentido de:

1. recomendar a aplicação da penalidade de **multa e publicação extraordinária** à empresa **FIX CONSTRUÇÕES E SEGURO EIRELI**, em razão da prática do **ato ilícito previsto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, por ter realizado pagamento de vantagem indevida ao agente público da CODEVASF [REDACTED] à época designado Coordenador Nacional do Programa Água para Todos.**

49. As penalidades de **multa e publicação extraordinária** serão aplicadas à empresa **FIX CONSTRUÇÕES E SEGURO EIRELI**, nos seguintes termos:

- a) Multa no valor de R\$ 274.213,93, com fundamento no inciso I do art. 6º da LAC c/c inciso I, do art. 15 do Decreto nº 8.420/2015;
- b) Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no inciso II do art. 6º da LAC c/c inciso II, do art. 15 do Decreto nº 8.420/2015, a ser cumprida da seguinte forma: i) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 dias; e iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.

50. A empresa **FIX CONSTRUÇÕES E SEGURO EIRELI** deverá promover publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, às suas expensas.

51. Para os fins dos encaminhamentos previstos no capítulo VI da LAC e considerando a previsão constante no parágrafo 3º do artigo 6º, a CPAR encaminhou a identificação dos seguintes valores:

- a) Valor do dano à Administração: em decorrência de fiscalização a CGU emitiu os Relatórios nº 201407243 sobre o Contrato nº 0.044.00/2013 que apontou um prejuízo potencial de R\$9.017.770,11 e nº 201408563 sobre o Contrato nº 0.084.00/2013 que apontou um prejuízo potencial de R\$ 10.513.103,18.
- b) Valor da vantagem indevida paga a agente público: R\$30.000,00.
- c) Observação: Valor comprovadamente transferido durante a vigência da Lei nº 12.846/2013 equivalente ao valor da vantagem indevida paga ao agente público.

52. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugere-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do §4º do art. 51 da Lei nº 13.844/2019 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/13, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes a sua esfera de sua competência.
2. Nos termos do §4º do art. 51 da Lei nº 13.844/2019 e art. 15 da Lei nº 12.846/13, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes a sua esfera de sua competência.

53. É o parecer.

À consideração superior.

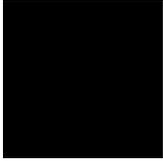
Brasília, 12 de setembro de 2022.

ÁGUEDA CRISTINA GALVÃO PAES DE ANDRADE
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA DA COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190110835202039 e da chave de acesso [REDACTED]

Notas

1. [^] *Comentários à Lei Anticorrupção. Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Editora Forum.*



Documento assinado eletronicamente por AGUEDA CRISTINA GALVAO PAES DE ANDRADE, 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): AGUEDA CRISTINA GALVAO PAES DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 20-09-2022 10:03. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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. 00636/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.110835/2020-39

INTERESSADOS: FIX CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00277/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU** (Seq. 4 do SAPIENS), da lavra da Procuradora Federal e Coordenadora nesta Coordenação-Geral de Matéria de Controle e Sanção, ÁGUEDA CRISTINA GALVÃO PAES DE ANDRADE, que analisou o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em face da pessoa jurídica FIX CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, CNPJ 05.384.786/0001-01, a qual realizou, de maneira ilícita, pagamentos ao empregado [REDAZIDO] por meio de cheque e transferência bancária. Este empregado da CODEFASF era responsável por estabelecer a sistemática de fiscalização, bem como os documentos a serem utilizados tanto pela empresa de apoio, que faria a primeira fiscalização, quanto pelos fiscais do quadro da Codevasf, que conferiam, de forma amostral, as verificações já realizadas por essa empresa. Os pagamentos identificados ocorreram no período em que a FIX constava como contratada para execução de várias obras no âmbito do Programa coordenado e sob a responsabilidade de [REDAZIDO]

2. Diante do exposto, seguindo o parecer ora aprovado, concorda-se parcialmente com o Relatório Final (SEI 2100476), anuindo parcialmente com a manifestação da Nota Técnica nº 228/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2265673), no sentido de:

1. recomendar a aplicação da penalidade de **multa e publicação extraordinária** à empresa **FIX CONSTRUÇÕES E SEGURO EIRELI**, em razão da prática do **ato ilícito previsto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, por ter realizado pagamento de vantagem indevida ao agente público da CODEVASF [REDAZIDO] à época designado Coordenador Nacional do Programa Água para Todos.**

3. As penalidades de **multa e publicação extraordinária** deverão ser aplicadas à empresa **FIX CONSTRUÇÕES E SEGURO EIRELI**, nos seguintes termos:

a) **Multa no valor de R\$ 274.213,93, com fundamento no inciso I do art. 6º da LAC c/c inciso I, do art. 15 do Decreto nº 8.420/2015;**

b) **Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no inciso II do art. 6º da LAC c/c inciso II, do art. 15 do Decreto nº 8.420/2015, a ser cumprida da seguinte forma: i) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 dias; e iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.**

4. A empresa **FIX CONSTRUÇÕES E SEGURO EIRELI** deverá promover publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, às suas expensas.

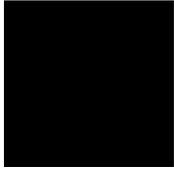
5. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugere-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do §4º do art. 51 da Lei nº 13.844/2019 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/13, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes a sua esfera de sua competência.
2. Nos termos do §4º do art. 51 da Lei nº 13.844/2019 e art. 15 da Lei nº 12.846/13, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes a sua esfera de sua competência.

6. À Consideração Superior, com a sugestão de que, caso aprove, remeter o processo ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

Brasília, 10 de outubro 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, 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 ██████████ e chave de acesso ██████████ no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-10-2022 12:16. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE
DESPACHO n. 00637/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.110835/2020-39

INTERESSADOS: FIX CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do **DESPACHO n. 636/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 277/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Protocolo, 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, 11 de outubro 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) 00190110835202039 e da chave de acesso 42cc8e23



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 1009892798 e chave de acesso 42cc8e23 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: 11-10-2022 11:08. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
