



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. 00088/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104729/2021-05

INTERESSADOS: JDS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA

ASSUNTOS: INSTAURAÇÃO / INSTRUÇÃO / JULGAMENTO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

EMENTA: Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Apuração de irregularidades ocorridas em procedimentos licitatórios realizados no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT. Constatada a prática de graves irregularidades pela indiciada. Parecer pela aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR instaurado pelo Corregedor-Geral da União da Controladoria-Geral da União por meio da Portaria nº 1.279, de 1º de junho de 2021, publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 2 de junho de 2021, com o objetivo de apurar irregularidades imputadas à empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda, CNPJ nº 40.376.139/0001-59, constantes do Processo Administrativo nº 00190.021944/2012-72 (**SAPIENS** – Item nº 8 – Volume 14 / página 38; e **SEI** – Pasta VI – Documento nº 13 – 1992392).
2. Tais fatos ocorreram em contratos celebrados no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT e dizem respeito a ilícitos ocorridos durante a execução de serviços de supervisão das obras de implantação e pavimentação do lote 3, RODOVIA BR-429/RO.
3. Durante as investigações, constatou-se que a referida empresa teria “acobertado práticas irregulares e se omitido na sua atuação, de forma concertada com as empresas executoras e com agentes públicos, de maneira a propiciar o superfaturamento das obras e aumentando de forma fraudulenta os ganhos na execução das obras”.
4. Vale mencionar que tais irregularidades foram identificadas durante os trabalhos relacionados à denominada “Operação Anjos do Asfalto”, deflagrada pelo Departamento de Polícia Federal – DPF no dia 25 de outubro de 2010, com o objetivo de “desarticular grupo organizado que atuava no desvio de verbas públicas federais, especialmente aquelas destinadas às obras de pavimentação da BR-429/RO”.
5. Conforme consta no Relatório de Demandas Especiais nº 00220.000744/2010-10, de 31 de outubro de 2011, ocorreu um prejuízo ao erário no valor de R\$ 30.884.297,74 (trinta milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, duzentos e noventa e sete reais e setenta e quatro centavos) – **SAPIENS** – Item nº 1 – Volume I / páginas 19-57 e Volume II / páginas 1-27 38; e **SEI** – Pasta I – Documento nº 1 – 1975130.
6. No âmbito da Controladoria-Geral da União, o juízo de admissibilidade dos fatos foi realizado, de forma definitiva, por meio da Nota Técnica nº 1355/2021/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 28 de maio de 2021, oportunidade na qual foi sugerida a instauração deste Processo Administrativo de Responsabilização – PAR (**SAPIENS** – Item nº 8 – Volume 14 / páginas 22-33; e **SEI** – Pasta VI – Documento nº 9 – 1980407).
7. Passando ao presente apuratório, com base nas provas constantes nos autos, no dia 16 de julho de 2021, a empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda., CNPJ nº 40.376.139/0001-59, foi **indiciada** pela prática do ato ilícito contido no inciso III do artigo 88 da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (**SAPIENS** – Item nº 8 – Volume 14 / páginas 41-57; e **SEI** – Pasta VI – Documento nº 16 – 2031425).
8. No dia 19 de julho de 2021, foi realizada a correspondente **intimação/notificação prévia** para a apresentação de defesa escrita e especificação de provas a produzir (**SAPIENS** – Item nº 8 – Volume 14 / páginas 58-62; e **SEI** – Pasta VI – Documento nº 17 – 2033543).
9. Na sequência, no dia 22 de setembro de 2021, apresentou sua **defesa escrita** (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 1 / páginas 26-76; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 14 – 2113017).
10. No **Relatório Final**, de 7 de fevereiro de 2022, com base nas provas constantes nos autos, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR rejeitou os argumentos da defesa e recomendou a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV, pela prática do ato lesivo contido no inciso III do artigo 88, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 4 / páginas 15-31; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).
11. Depois de ser intimada a respeito das conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização –

CPAR, no dia 16 de fevereiro de 2022, a indiciada apresentou sua “MANIFESTAÇÃO” em face do Relatório Final (**SAPIENS** – Item nº 10 – Volume 1 / páginas 1-5 e 6-17; e **SEI** – Pasta VIII – Documento nº 1 – 2270141 e Documento nº 4 – 2279915).

12. No âmbito da Corregedoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, por meio da Nota Técnica nº 409/2022/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 30 de março de 2022, a Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP atestou a regularidade processual e concordou com as conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR (**SAPIENS** – Item nº 10 – Volume 1 / páginas 19-32; e **SEI** – Pasta VIII – Documento nº 6 – 2291464).

13. No dia seguinte (31 de março de 2022), a Diretoria de Responsabilização de Entes Privados – DIREP concordou, na íntegra, com as manifestações anteriores e remeteu os autos ao Corregedor-Geral da União (**SAPIENS** – Item nº 10 – Volume 1 / página 33; e **SEI** – Pasta VIII – Documento nº 9 – 2324685).

14. Finalmente, no dia 1º de abril de 2022, observando o disposto no artigo 24 da Instrução Normativa nº 13/2019, de 8 de agosto de 2019, o Corregedor-Geral da União concordou com as citadas conclusões e encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica para manifestação prévia ao julgamento (**SAPIENS** – Item nº 10 – Volume 1 / página 34; e **SEI** – Pasta VIII – Documento nº 10 – 2325734).

15. É o breve relato dos fatos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

16. Com o objetivo de facilitar a análise e a compreensão do caso, faremos, doravante, o exame pormenorizado de cada tópico considerado importante na presente apuração (tanto no aspecto formal quanto no material).

A) REGULARIDADE PROCESSUAL

17. Durante a apuração das irregularidades, a investigada/indiciada teve livre acesso ao processo, com a oportunidade de se manifestar a respeito das deliberações tomadas e dos elementos probantes juntados aos autos.

18. Após ser devidamente notificada/intimada, juntou documentos, fez requerimentos e apresentou defesas escritas (**SAPIENS** – Item nº 8 – Volume 14 / páginas 58-62; Item nº 9 – Volume 1 / páginas 1-14, 15-17, 20-22, 26-76, 77-78 – Volume 2, Volume 3 e Volume 4 / páginas 1-12; Item 10 – Volume 1 / páginas 1-5 e 6-17; e **SEI** – Pasta VI – Documento nº 17-2033543, Documento nº 18-2036736; Pasta VII – Documento nº 7-2050277, Documento nº 8-2051114, Documento nº 11-2053579, Documento nº 12-2056742, Documento nº 14-2113017; Pasta VIII – Documento nº 1-2270141 e Documento nº 4-2279915).

19. Em relação aos requerimentos (solicitações/petições) feitos, ressaltamos que a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR deferiu todos aqueles considerados importantes para a realização da defesa.

20. No que diz respeito ao **indiciamento**, verificamos que consta “a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, com a descrição das circunstâncias relevantes”, “o apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado”, assim como “o enquadramento legal do ato lesivo imputado à pessoa jurídica processada”, possibilitando a realização da defesa de forma ampla e irrestrita (**SAPIENS** – Item nº 8 – Volume 14 / páginas 41-57; e **SEI** – Pasta VI – Documento nº 16 – 2031425).

21. Com isso, constatamos a presença dos requisitos previstos no artigo 17 da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019, *in verbis*:

Art. 17. A nota de indicição deverá conter, no mínimo:

I - a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, com a descrição das circunstâncias relevantes;

II - o apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado;
e

III - o enquadramento legal do ato lesivo imputado à pessoa jurídica processada.

Parágrafo único. A comissão poderá produzir novas provas antes de lavrar a nota de indicição, caso julgue necessário.

22. No Relatório Final, de 7 de fevereiro de 2022, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR examinou, de forma minuciosa e individualizada, os argumentos contidos na defesa escrita, fundamentando suas conclusões nas provas constante nos autos e na correspondente legislação (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 4 / páginas 15-31; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).

23. Em relação à sua “MANIFESTAÇÃO” em face do Relatório Final, no âmbito da Corregedoria-Geral da União, por meio da Nota Técnica nº 409/2022/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 30 de março de 2022, da mesma forma, foram examinados todos os argumentos apresentados (**SAPIENS** – Item nº 10 – Volume 1 / páginas 19-32; e **SEI** – Pasta VIII – Documento nº 6 – 2291464).

24. Logo, é forçoso concluir 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

25. A instauração deste Processo Administrativo de Responsabilização – PAR foi fundamentada nos seguintes dispositivos legais e regulamentares (**SAPIENS** – Item nº 8 – Volume 14 / página 38; e **SEI** – Pasta VI – Documento nº 13 – 1992392):

Anexo I do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019

[...]

Art. 13. À Corregedoria-Geral da União compete:

[...]

IX - determinar a instauração ou instaurar procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados, de ofício ou em razão de representações e denúncias contra servidores, empregados públicos e entes privados;

[...]

Art. 29. Ao Chefe de Gabinete do Ministro, ao Consultor Jurídico, ao Secretário Federal de Controle Interno, ao Ouvidor-Geral, ao Corregedor-Geral, ao Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção, ao Secretário de Combate à Corrupção, aos Diretores e aos demais dirigentes cabe planejar, dirigir e coordenar a execução das atividades de suas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Ministro de Estado.

Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019

[...]

Art. 30. Nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 8º e do art. 9º da Lei nº 12.846, de 2013, e dos artigos 4º, 13 e 14 do Decreto nº 8.420, de 2015, ficam delegadas ao Corregedor-Geral da União as competências para:

I - instaurar e avocar PAR; [...]

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. [...]

26. Acrescentamos que, **como Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, cabe à Controladoria-Geral da União – CGU 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 previa expressamente 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**

[...]

27. Lembramos que a Lei nº 10.683, de 2003, foi revogada, mas tais atribuições foram mantidas pela legislação subsequente, conforme se pode constatar pela leitura dos seguintes dispositivos:

Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019

Art. 19. Os Ministérios são os seguintes:

[...]

XVI - a Controladoria-Geral da União.

[...]

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

I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;

[...]

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; (GRIFEI)

[...]

Art. 52. Ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, no exercício da sua competência, incumbe, especialmente:

[...]

II - instaurar procedimentos e processos administrativos a seu cargo, requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável e constituir comissões; [...]

Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019

ANEXO I

ESTRUTURA REGIMENTAL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CAPÍTULO I

DA NATUREZA E COMPETÊNCIA

Art. 1º A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência e da integridade da gestão no âmbito do Poder Executivo federal; (Redação dada pelo Decreto nº 9.694, de 2019)

[...]

III - instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável; [...]

Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023

[...]

Art. 17. Os Ministérios são os seguintes:

[...]

XXXI - Controladoria-Geral da União.

[...]

Art. 49. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:

I - defesa do patrimônio público;

II - controle interno e auditoria governamental;

III - fiscalização e avaliação de políticas públicas e programas de governo;

IV - integridade pública e privada;

V - correção e responsabilização de agentes públicos e de entes privados;

VI - prevenção e combate a fraudes e à corrupção;

[...]

§ 1º *As competências atribuídas à Controladoria-Geral da União compreendem:*

I - avaliar, com base em abordagem baseada em risco, as políticas públicas e os programas de governo, e a ação governamental e a gestão dos administradores públicos federais quanto à legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e efetividade e quanto à adequação dos processos de gestão de riscos e de controle interno, por intermédio de procedimentos de auditoria e de avaliação de resultados alinhados aos padrões internacionais de auditoria interna e de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

II - realizar inspeções, apurar irregularidades, instaurar sindicâncias, investigações e processos administrativos disciplinares, bem como acompanhar e, quando necessário, avocar tais procedimentos em curso em órgãos e entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas;

III - instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas com fundamento na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, acompanhar e, quando necessário, avocar tais procedimentos em curso em órgãos e entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas, bem como celebrar, quando cabível, acordo de leniência ou termo de compromisso com pessoas jurídicas;

IV - dar andamento a representações e denúncias fundamentadas relativas a lesão ou a ameaça de lesão à administração pública e ao patrimônio público federal, e a condutas de agentes públicos, de modo a zelar por sua integral apuração;

V - monitorar o cumprimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo federal;

VI - promover a fiscalização e a avaliação do conflito de interesses, nos termos do disposto no art. 8º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013;

VII - analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos federais e instaurar sindicância patrimonial ou, conforme o caso, processo administrativo disciplinar, caso haja fundado indício de enriquecimento ilícito ou de evolução patrimonial incompatível com os recursos e as disponibilidades informados na declaração patrimonial;

VIII - requisitar a órgãos ou entidades da administração pública federal servidores ou empregados necessários à constituição de comissões ou à instrução de processo ou procedimento administrativo de sua competência; e

IX - receber reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e à apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua essas competências específicas a outros órgãos.

[...]

28. Assim, é forçoso concluir que tanto o Corregedor-Geral da União da Controladoria-Geral da União como o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União – CGU/PR têm competência para instaurar Processos Administrativos de Responsabilização – PAR.

C) CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

29. Como a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não regula essa matéria (prescrição), aplica-se, de forma subsidiária, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Eis a transcrição dos seguintes dispositivos:

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; (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.

30. A regra é que o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal (Administração Pública Federal direta e indireta) é de 5 (cinco) anos, salvo se o fato também constituir crime.

31. Levando em consideração que os fatos estão sendo (ou foram) objeto de apuração na esfera judicial criminal, entendemos que, no presente caso, é aplicável o transcrito § 2º do artigo 1º da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

32. Conforme consta nos autos, as condutas que envolveram os fatos em apuração configuraram o delito previsto no seguinte dispositivo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

[...]

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato: (Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021)

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. [...]

33. Esclarecemos que esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, tendo sido incluído (em substituição) o seguinte dispositivo no Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940):

Fraude em licitação ou contrato (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

III - entrega de uma mercadoria por outra; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

34. Como os fatos em apuração ocorreram em data anterior à da vigência da nova lei e considerando que houve um agravamento da penalidade, aplicaremos o dispositivo mais favorável à indiciada, ou seja, o artigo 96 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

35. Consequentemente, nos termos do artigo 109 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), aplica-se a seguinte regra:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

[...]

*III - em **doze anos**, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; (GRIFEI)*

[...]

36. Consequentemente, a prescrição se dará em **12 (doze) anos**, contados da data do último fato delituoso ou da instauração deste apuratório.

37. No caso em análise, foi apurado que as irregularidades cessaram no ano de 2011.

38. Visando adotar a data mais favorável à defesa, usaremos em nossa análise o dia **1º de janeiro de 2011**.

39. Com base nos dados supramencionados, verifica-se que entre os dias **1º de janeiro de 2011** (data mais favorável à indiciada) e **2 de junho de 2021** (publicação no Diário Oficial da União – DOU da Portaria nº 1.279, de 1º de junho de 2021), decorreram 10 (dez) anos, 5 (cinco) meses e 2 (dois) dias.

40. Com isso, nesse intervalo de tempo, não ficou caracterizada a extinção da punibilidade dos fatos pelo advento da prescrição.

41. Seguindo nossa análise, considerando que a contagem foi novamente iniciada na data da instauração do presente apuratório (2 de junho de 2021 – data da interrupção), têm-se que **a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir do dia 2 de junho de 2033**.

D) APURAÇÃO DOS FATOS – MÉRITO

42. Conforme relatado, com base nas provas constantes nos autos, no dia 16 de julho de 2021, a empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda., CNPJ nº 40.376.139/0001-59, foi **indiciada** pela prática do ato ilícito contido no inciso III do artigo 88 da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (**SAPIENS** – Item nº 8 – Volume 14 / páginas 41-57; e **SEI** – Pasta VI – Documento nº 16 – 2031425).

43. Foram imputadas “condutas lesivas à Administração na execução dos serviços de supervisão das obras de implantação e pavimentação do lote 3, RODOVIA BR-429/RO, acobertando práticas irregulares e omitindo-se na sua atuação, de forma concertada com as empresas executoras e com agentes públicos do DNIT, de maneira a propiciar a prática de diversos atos

ilícitos, de superfaturamento das obras, pelas empresas executoras, sendo co-responsável, aumentando de forma fraudulenta os ganhos na execução das obras, comportando-se de modo inidôneo”.

44. Em sua **defesa escrita** (em face do Termo de Indiciação), de 22 de setembro de 2021, **preliminarmente**, alegou **cerceamento de defesa**, **ilegitimidade para ser parte neste processo**, **ocorrência da prescrição** (inaplicabilidade do Parecer nº 00294/2017/CONJUR CGU/CGU/AGU no presente caso), **incorreta tipificação da conduta e bis in idem sancionatório**. No **mérito**, em síntese, negou a prática de irregularidade e requereu sua absolvição (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 1 / páginas 26-76; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 14 – 2113017).

45. No **Relatório Final**, de 7 de fevereiro de 2022, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR rejeitou os argumentos da defesa e recomendou a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV, pela prática do ato lesivo contido no inciso III do artigo 88, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 4 / páginas 15-31; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).

46. O exame dos argumentos da defesa foi feito de forma individualizada, em tópicos próprios, conforme veremos doravante.

1º) ARGUMENTO DA DEFESA: Cerceamento de defesa devido ao longo intervalo de tempo entre o fato e a citação. Dificuldade na produção de provas.

- EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE: *...essa afirmação não prospera, pois o Processo Administrativo de Responsabilização segue normas e procedimentos investigatórios muito específicos, os quais foram cumpridos, meticulosamente no caso concreto. A propósito, para que se fosse realizada a correta investigação e o correspondente levantamento dos fatos, levantaram-se os elementos que resultaram da Operação Anjos do Alfalto, culminando com a Nota Técnica Nº 1355/2021/COREP - ACESSORESTRITO/COREP/CRG (SEI 1980407). O documento debruçou-se cuidadosamente sobre as provas e circunstâncias objeto deste processo, contando, inclusive, com os elementos de prova emprestada disponíveis nos autos da Ação Penal nº 3413-76.2017.4.01.4101, cujo compartilhamento foi autorizado pela juíza da 2ª Vara Federal de Ji-Paraná/RO, em 26.04.2019 (SEI1975128). Apenas após a produção de um juízo de admissibilidade muito bem fundamentado em tais elementos é que se deu a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização, em 02/06/2021, a fim de apurar a responsabilidade da JDS - ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA (SEI 1992392). Todo esse caminho, diga-se de passagem, foi percorrido pela Administração sem que se olvidasse do compromisso com o princípio constitucional da razoável duração do processo, o que não a desobriga da mais estrita observância do devido processo legal, justificando, em grande medida, o tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos e a intimação da indiciada para que respondesse à acusação que paira sobre ela. Noutro espectro, de se dizer que o mesmo tempo que decorreu aos olhos da defesa entre uma coisa e outra, decorreu também para a Administração, o que não a impediu de reunir os elementos que justificaram a acusação, de onde se conclui não ter havido, em absoluto, qualquer burla ao sagrado princípio do contraditório, nem portanto qualquer indicio do menor cerceamento de defesa, garantida em sua maior amplitude. De fato, a oportunidade de acesso aos autos foi tempestiva, ampla e contínua, o que permitiu a apresentação de defesa amparada no mais irrestrito conhecimento dos elementos da acusação e das respectivas provas, circunstância reconhecida suficientemente para seu refutação, quando possível; ademais, a especificação de provas pela indiciada deu-se em condições livres e sem quaisquer condições estabelecidas pela Comissão, colocando relevo uma vez mais no contraditório e da ampla defesa, enquanto mandamentos dos quais esta CRG não se permite afastar nem por um momento sequer..* (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 4 / páginas 17-18; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).

47. Estamos de acordo com tais esclarecimentos.

48. Em primeiro lugar, é necessário destacar que a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR enfrentou as mesmas dificuldades relacionadas ao intervalo de tempo transcorrido entre os fatos e a apuração, o que demonstra que houve igualdade entre as partes envolvidas na apuração.

49. Por outro lado, como destacamos anteriormente, todos os elementos de provas coletados durante a fase de instrução probatória foram disponibilizados à defesa, que teve livre acesso aos autos.

50. Devido a isso, entendemos que esse argumento não procede.

2º) ARGUMENTO DA DEFESA: Ocorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal

- EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE: *...As condutas irregulares incidem sobre a Lei nº 8.666/93, que não estabeleceu um prazo prescricional para os atos punitivos, de forma que tal omissão é suprida pela Lei nº 9.873, de 1999, nos termos do artigo 1º... No tocante aos crimes puníveis pelo art. 96 da Lei nº 8.666/93, cuja pena é de três a seis anos de detenção, nos termos do art. 109, inciso III, do Código Penal, a prescrição ocorreria em doze anos a contar do ato lesivo... Tal lapso de doze anos ocorreria a partir de abril de 2009 (ocasião em que foi realizada a cobrança dos serviços não prestados pela empresa ASTEC ENGENHARIA). Assim, o prazo para instauração de processo contraditório ocorreria em abril de 2021... Todavia, deve-se considerar o período de vigência da Medida Provisória nº 928, de 2020, que determinou a suspensão dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas decorrentes de processos de responsabilização. Considerando a vigência desse diploma por 120 dias, tem-se que o prazo prescricional restou postergado para **agosto de 2021**... Ressalte-se que, conforme o art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999, interrompe-se a prescrição “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”. Dessa maneira, é de se verificar a eventual interrupção da prescrição a partir da instauração de processo administrativo na Corregedoria-Geral da União pela então Comissão Administrativo de Fornecedores (CPAF), o que ocorreu em 30.08.2012. Sendo esse o entendimento adotado, a nova data prescricional restaria postergada, com os efeitos da MP nº 928/2020, para **30.12.2024**... Ora, tratando-se de fatos que são passíveis de enquadramento na figura criminal inscrita no art. 96, da Lei nº 8.666/93, para a qual se prescreve pena de até 6 (seis) anos de detenção, a prescrição da pretensão punitiva da Administração, na leitura do § 2º, do art. 1º, da Lei nº*

9.873/99, só poderia decorrer após o transcurso do prazo de 12 (doze) anos, de acordo com o que preceitua o inc. III, do art. 109, do Código Penal... É claro que a previsão contida no § 2º, do art. 1º, da Lei nº 9.873/99, no sentido de fazerem-se aplicar os prazos previstos no Código Penal, para a contagem da prescrição da pretensão punitiva da Administração, não transforma o presente processo administrativo de responsabilização num processo criminal, nem o respectivo prazo prescricional aplicável em prescrição tipicamente penal. Desse modo, num passo mais, não tendo havido declaração de inconstitucionalidade ou qualquer limitação de validade ou eficácia, há plena aplicação do art. 6º C, da Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, com prazo de vigência encerrada em 20 de julho de 2020, em razão da circunstância de não ter sido convertida em lei. O dispositivo, que suspendeu os prazos processuais dos processos administrativos por 120 (cento e vinte) dias, ou enquanto perdurasse o estado de calamidade decorrente da pandemia de COVID-19... Desse modo, enquadrados os fatos investigados como crime, aplicável o prazo penal para a contagem da prescrição, e suspensa a contagem desse prazo em razão do estado de calamidade decorrente da pandemia de COVID-19, não houve, no caso concreto, prescrição da pretensão punitiva da Administração até a data de 2 de junho de 2021 (SEI 1992392), quando publicou-se no D.O.U. a Portaria nº 1.279, de 1º de junho de 2021, que instaurou o presente PAR mediante designação da respectiva Comissão... (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 4 / páginas 18-20; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).

51. Fizemos o exame dessa matéria (prescrição) em tópico próprio, oportunidade na qual concluímos que **a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir do dia 2 de junho de 2033.**

52. Apesar de termos feito o cálculo de forma distinta da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, chegamos a uma conclusão similar àquela constante no Relatório Final, motivo pelo qual o argumento da indiciada não procede.

3º) ARGUMENTO DA DEFESA: Incorreta tipificação da conduta. Inaplicabilidade da pena de declaração de inidoneidade diante da ausência de dolo por parte da indiciada

- EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE: ...No que responde à alegada inexistência de dolo, fundamentada na suposta impossibilidade contratual de vir a indiciada a supervisionar as obras durante o período noturno, bem assim quanto à mera suposição da ocorrência de culpa, também inexistente, nas palavras da defesa, é preciso que se estabeleça desde já a responsabilidade da mesma, estabelecida no Contrato nº 679/2010 (SEI1980451), pela qualidade e pela eficiência dos serviços de supervisão por ela executados, o que a obrigava a alocar todos equipamentos, pessoal e materiais necessários e a tomar todas as medidas necessárias para que se assegurasse um controle de qualidade adequado... a cada processo de medição realizado a indiciada deveria cuidar para que fosse anexada uma declaração individual, firmada por cada membro da equipe técnica da Contratada, afirmando, formalmente e sob pena das penalidades cabíveis à espécie, ter participado da execução dos serviços referentes ao período que estava sendo medido, nos termos do parágrafo 5º, da Cláusula Quarta, do Contrato nro. 679/2010 (SEI 1980451)... Sobre a impossibilidade de vir a indiciada a supervisionar as obras durante o período noturno, asseverou-se que tal circunstância não se sobrepõe à constatação, oriunda das provas juntadas aos autos, de que a empresa supervisora, mesmo diante das profusas e graves irregularidades verificadas durante a realização das obras, continuou a assinar as respectivas medições, abstendo-se da adoção de qualquer providência que se opusesse à continuidade da realização daquelas obras, contrariando assim as cláusulas do Contrato nº679/2010, nos termos do item 8.6 - Relatório do IPL nº 0053/2011-4SR/DPF/RO, do Termo de Indiciação (SEI 2031425)... vale destacar também a omissão dolosa dos engenheiros da supervisora da JDS, Srs. [REDACTED]

[REDACTED] especialmente quanto à má qualidade e ao superfaturamento das obras, declarando falsamente a regularidade dos serviços realizados, atestando medições não compatíveis com a realidade e agindo em conluio com os servidores do DNIT... o Ministério Público Federal denunciou [REDACTED] pela prática dos crimes previstos no art. 312, caput, do Código Penal, por duas vezes, n/f do art.71 do Código Penal (continuidade delitiva); e [REDACTED], pela prática do crime previstos no art. 312, caput, do Código Penal... A imputação de ato de improbidade administrativa a servidores públicos do Ministério da Infraestrutura, tendo em vista o amplo arcabouço probatório desenvolvido no âmbito do PAD nº 50600.066978/2014-57, no sentido do cometimento de graves faltas funcionais pelos indiciados, relacionadas a irregularidades na execução de contratos de manutenção de rodovias e na supervisão de projetos no âmbito de autarquia vinculada, de modo a se tornar inevitável a aplicação da penalidade capital, tudo com a aprovação do Parecer Nº 00439/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 03/07/2020 (SEI 1980323, fl. 04-39)... Assim, tendo a empresa JDS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA atestado boletins de medições ideologicamente fraudulentas, omitido-se no controle, conferência e fiscalização das obras de engenharia relacionadas ao Contrato nº 679/2010 (Lote 3 da RODOVIA BR-429/RO), de forma concertada com outras empresas e agentes públicos, concorrendo para o superfaturamento do Contrato nº 673/2010, em prejuízo da União, quando deveria e poderia ter evitado os atos ilícitos das empresas executoras, através de atos e ações que visassem coibir tais práticas ilegais, tudo clara e suficientemente demonstrado no Termo de Indiciação (SEI 2031425), resta inevitável o reconhecimento de que a indiciada agiu com dolo, uma vez que intencionais as suas ações, o que justifica a proposta veiculada ao final deste Relatório de que lhe seja imputada a penalidade de declaração de inidoneidade... (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 4 / páginas 20-26; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).

53. Concordamos com a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, uma vez que a indiciada tinha sua responsabilidade estabelecida em contrato e deveria estar atenta ao cumprimento de suas obrigações, principalmente no que diz respeito ao controle de qualidade.

54. Além disso, ciente das irregularidades ocorridas durante a execução das obras, não se manifestou contrariamente nem adotou medidas tendentes a sanar o problema.

55. Ao contrário disso, confiando na “íntima” relação com os servidores do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT, os representantes da empresa atuaram como se nada de errado estivesse acontecendo, principalmente quando atestaram indevidamente a regularidade de serviços cujas medições não estavam corretas.

56. Corroboram tais conclusões o fato de alguns servidores do Ministério da Infraestrutura terem sido demitidos por ato de improbidade administrativa pelos mesmos fatos (Processo Administrativo Disciplinar – PAD nº 50600.066978/2014-57), tendo

ficado demonstrada a prática de infrações disciplinares de natureza grave, conforme destacado no Parecer nº 00439/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 3 de julho de 2020.

57. Com isso, consideramos que o argumento da defesa é contrário às provas dos autos, não merecendo prosperar.

4º) ARGUMENTO DA DEFESA: Não contemplação do contrato pactuado entre a Indiciada e o DNIT na supervisão de obras, em período noturno

- **EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE:** ...a cada processo de medição realizado a indiciada deveria cuidar para que fosse anexada uma declaração individual, firmada por cada membro da equipe técnica da Contratada, afirmando, formalmente e sob pena das penalidades cabíveis à espécie, ter participado da execução dos serviços referentes ao período que estava sendo medido, nos termos do parágrafo 5º, da Cláusula Quarta, do Contrato nro. 679/2010 (SEI 1980451). Ademais, a impossibilidade contratual de vir a indiciada a supervisionar as obras durante o período noturno não se sobrepõe à constatação, oriunda das provas juntadas aos autos, de que a empresa supervisora, mesmo diante das profusas e graves irregularidades verificadas durante a realização das obras, continuou a assinar as respectivas medições, abstendo-se da adoção de qualquer providência que se opusesse à continuidade da realização daquelas obras, contrariando assim as cláusulas do Contrato nº 679/2010, nos termos do item 8.6 - Relatório do IPL nº0053/2011-4 SR/DPF/RO, do Termo de Indiciação (SEI 2031425)... Assim, fica claro que a indiciada demonstrou a intencionalidade da sua ação ao atestar e aprovar as medições da obra de maneira consciente e voluntária, mesmo sem possuir os elementos que justificassem tal conduta, ou seja, sem realizar o correto acompanhamento e as verificações que constituíam sua principal obrigação contratual, sendo certo que ao atestar não opôs qualquer ressalva ao agora controverso período noturno. Dessa forma, a contratada é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo, na execução do Contrato nro. 679/2010 (SEI1980451). O Relatório de Demandas Especiais nº 00220.000744/2010-10, da CGU/RO, por exemplo, declara que a empresa JDS, que tinha entre suas atribuições a medição e avaliação mensal dos serviços e obras de engenharia e meio ambiente, concorreu para o superfaturamento do Serviço de Camada Drenante de areia para a fundação de Aterros, no montante de R\$20.105.821,74 (SEI 1980455, fl. 239). Dessa maneira, afastamos a alegação da defesa supra mencionada... (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 4 / páginas 26-27; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).

58. Já examinamos esse argumento no tópico anterior e destacamos que a obrigação de realizar o trabalho noturno constava no correspondente contrato.

59. Mesmo ciente das irregularidades ocorridas durante a execução das obras, a indiciada não se manifestou contrariamente nem adotou medidas tendentes a sanar o problema.

60. Ao atestar e aprovar as medições das referidas obras sem realizar o acompanhamento prévio previsto em contrato (não conferiu a veracidade das informações), a empresa deixou de cumprir suas obrigações.

61. Por isso, foi considerada uma das responsáveis pelos danos decorrentes da execução do Contrato nº 679/2010 (superfaturamento de aproximadamente R\$ 20.105.821,74 – vinte milhões, cento e cinco mil, oitocentos e vinte e um reais e setenta e quatro centavos).

62. Logo, a alegação da defesa é improcedente.

5º) ARGUMENTO DA DEFESA: Ocorrência de bis in idem por ter havido apuração no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT

- **EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE:** ...tal procedimento tinha por objeto a investigação de irregularidades relacionadas ao descumprimento da cláusula décima, parágrafo primeiro do Contrato nº 679/2010 (SEI 1980451), que trata da inexecução total ou parcial do referido instrumento. Enquanto isso, o presente Processo Administrativo de Responsabilização destina-se à apuração de outras numerosas e gravosas irregularidades, diferentes em tudo daquelas outras, o que exige que se reconheça a inocorrência, no caso da instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização, do bis in idem, conforme não se enquadre na conceituação apresentada pela própria defesa... (**SAPIENS** – Item nº 9 – Volume 4 / página 27; e **SEI** – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).

63. Consideramos suficientes os esclarecimentos prestados pela Comissão Processante, não restando dúvidas de que as irregularidades em apuração no presente apuratório não estão relacionadas à inexecução/descumprimento de determinada cláusula contratual.

64. Devido a isso, não faremos comentários adicionais.

6º) ARGUMENTO DA DEFESA: Não apontamento por esta indiciada, nas medições 10 e 11, sobre a diminuição da distância média de transporte. Essa R. CGU está a inculpar esta Indiciada por algo que não praticou e que tampouco lhe incumbia... esta Indiciada não possuía o dever contratual e legal de conhecer se a licença já havia sido expedida ou não. Frise-se, essa competência lhe passava ao largo, não era de sua responsabilidade. Em suma, não foi criado o dever jurídico de agir para esta Indiciada antes do pacto contratual, durante a execução de suas atividades, tampouco depois!

- **EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE:** As justificativas apontadas pela defesa não afastam o conjunto de fatos e provas já analisadas na Análise 3 do presente Relatório e que demonstram os problemas existentes na execução contratual da obra, mediante instrumentos celebrados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT, com o

65. Da mesma forma, como já examinamos esse argumento, não há necessidade de comentários adicionais.

7º) ARGUMENTO DA DEFESA: Impossibilidade de que lhe seja imputada responsabilidade administrativa pela alteração do custo da areia comercial para a areia extraída, sem um novo pacto de preço do serviço de “camada drenante”, mesmo tendo resultado em pagamentos considerados indevidos

- **EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE:** ...o amplo conjunto de provas apresentado no Termo de Indiciação, trazido na Análise 3 deste Relatório, comprova amplamente os danos decorrentes das ações e omissões da empresa supervisora, o que impossibilita qualquer outra conclusão, que não aquelas apostas ao final do presente documento... Nesse sentido, deve-se frisar que o objetivo precípua deste Processo Administrativo de Responsabilização não se constitui na delimitação precisa do montante do prejuízo imposto à União, mas na averiguação da responsabilidade da pessoa jurídica investigada pelas condutas lesivas perpetradas, sem prejuízo da apuração dessa quantia em processo autônomo e apartado, posterior ao presente... (SAPIENS – Item nº 9 – Volume 4 / página 28; e SEI – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).

66. Consoante destacado anteriormente, essa alegação vai de encontro às provas dos autos, tendo ficado demonstrado que a indiciada atestou indevidamente “boletins de medições ideologicamente fraudulentas, omitido-se no controle, conferência e fiscalização das obras de engenharia relacionadas ao Contrato nº 679/2010 (Lote 3 da RODOVIA BR-429/RO), de forma concertada com outras empresas e agentes públicos, concorrendo para o superfaturamento do Contrato nº 673/2010, em prejuízo da União, quando deveria e poderia ter evitado os atos ilícitos das empresas executoras, através de atos e ações que visassem coibir tais práticas ilegais, tudo clara e suficientemente demonstrado no Termo de Indiciação”.

67. Em decorrência disso, concordamos com as conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR.

8º) ARGUMENTO DA DEFESA: Quanto a acusação de que esta Indiciada teria liquidado diárias de hotel para os agentes públicos Sr. [REDACTED] e Sr. [REDACTED] por si só tal argumentação cai por terra; é natimorta; não há qualquer sopro de ilegalidade ao caso, quando é realizada com comentários do tipo “PARECE ter sido concedido” (SIC), até porque tal não ocorreu, não houve essa despesa da parte desta Indiciada, não sendo encontrada em quaisquer documentos tal comprovação pelo Ministério Público e esse R. CGU.

- **EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE:** ...Ao contrário do que a defesa alega, a existência de reserva de hotel às expensas da JDS, o que caracteriza o pagamento de vantagem indevida aos respectivos titulares (SEI 1980455, fl. 260), é demonstrada por via de diálogos telefônicos entre [REDACTED], engenheiro do DNIT e [REDACTED] (Hotel Fortaleza), obtidos mediante monitoramento telefônico realizado pela Polícia Federal, a partir de autorização da Justiça Federal, compartilhado com a CGU. A prova é discriminada no item VI – Oferecimento de vantagem indevida pela empresa JDS a agentes públicos, da Nota Técnica Nº 1355/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1980407). Assim, fica comprovado o oferecimento de vantagem indevida a agentes públicos por via do custeio de diárias de hotel... (SAPIENS – Item nº 9 – Volume 4 / páginas 28-29; e SEI – Pasta VII – Documento nº 16 – 2264663).

68. Não tem razão a defesa, uma vez que o conjunto probatório não deixa dúvidas de que a indiciada foi a responsável pelo o pagamento de vantagem indevida a agentes públicos.

69. [REDACTED]

70. Essa conversa mostra claramente que houve um pedido de emprego e que esse pedido foi atendido imediatamente, sem dificuldade.

71. O próximo diálogo deixa clara a próxima relação existente entre o engenheiro [REDACTED] (do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT) e a empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda.

72. A conversa trata de uma reserva feita em um hotel para que o pagamento das diárias fosse feito pela indiciada (**SAPIENS** – Item nº 8 – Volume 14 / páginas 31-32; e **SEI** – Pasta VI – Documento nº 9 – 1980407). [REDACTED]

[REDACTED]

73. Verifica-se que era comum a indiciada dar vantagens indevidas a agentes públicos vinculados ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT.

74. Portanto, sem razão a defesa.

75. Superados todos os pontos constantes na defesa escrita apresentada pela empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda, CNPJ nº 40.376.139/0001-59, passamos ao **exame realizado no âmbito da Corregedoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União.**

76. Devidamente intimada a respeito das conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, no dia 16 de fevereiro de 2022, a indiciada apresentou sua “MANIFESTAÇÃO” em face do Relatório Final, na qual insistiu na tese de defesa, requerendo nova análise de seus argumentos e da documentação juntada aos autos (**SAPIENS** – Item nº 10 – Volume 1 / páginas 1-5 e 6-17; e **SEI** – Pasta VIII – Documento nº 1 – 2270141 e Documento nº 4 – 2279915).

77. Por meio da Nota Técnica nº 409/2022/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 30 de março de 2022, a Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP atestou a regularidade processual e concordou com as conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, destacando que o *...processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais... não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas... Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final...* (**SAPIENS** – Item nº 10 – Volume 1 / páginas 19-32; e **SEI** – Pasta VIII – Documento nº 6 – 2291464).

78. Como vimos anteriormente, nosso entendimento é similar ao da Corregedoria-Geral da União.

79. O farto material probatório constante nos autos não deixa dúvidas de que a indiciada praticou atos ilícitos na execução dos serviços de supervisão das obras de implantação e pavimentação do lote 3, Rodovia BR-429/RO, “acobertando práticas irregulares e omitindo-se na sua atuação, de forma concertada com as empresas executoras e com agentes públicos do DNIT, de maneira a propiciar a prática de diversos atos ilícitos, de superfaturamento das obras, pelas empresas executoras, sendo co-responsável, aumentando de forma fraudulenta os ganhos na execução das obras”.

80. Em razão disso, conclui-se que a empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda, CNPJ nº 40.376.139/0001-59, praticou irregularidade de natureza grave, correspondente ao ato lesivo contido no inciso III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

81. Conseqüentemente, tendo em vista a gravidade e a natureza da infração, com fundamento no artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, entendemos ser cabível a aplicação da pena de **declaração de inidoneidade para licitar ou**

contratar com a Administração Pública. Eis a transcrição desses dispositivos legais:

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:

[...]

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

III - CONCLUSÃO

82. Diante do exposto, com base nos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando que a empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda, CNPJ nº 40.376.139/0001-59, praticou irregularidades de natureza grave, sugerimos a aplicação da penalidade de **declaração de inidoneidade** para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no artigo 87, inciso IV, pela prática do ato lesivo contido no inciso III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, no qual deverá comprovar, cumulativamente: **a)** o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a Administração Pública, contados da data da aplicação da pena; **b)** o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário; e **c)** a superação dos motivos determinantes da punição.

83. Seguindo proposta constante no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, sugerimos o envio de comunicação à Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados para que sejam adotadas as seguintes providências:

- o **a)** envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica; e
- o **b)** envio de cópia dos autos ao Tribunal de Contas da União – TCU para ciência.

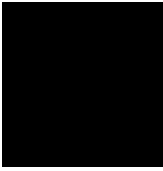
84. Finalmente, para fins dos encaminhamentos previstos no Capítulo VI e tendo em vista a previsão contida no artigo 6º, § 3º, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR destacou a identificação dos seguintes valores:

- o **a)** a omissão, por parte da indiciada, na supervisão do Contrato nº 673/2010, concorrendo para o superfaturamento, em **prejuízo da União**, deu causa a dano à Administração, no **valor de R\$ 20.105.821,74** (vinte milhões, cento e cinco mil, oitocentos e vinte e um reais e setenta e quatro centavos);
- o **b) valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos:** foram identificados pagamentos de vantagens indevidas, nos termos do item VI – Oferecimento de vantagem indevida pela empresa JDS a agentes públicos, da Nota Técnica Nº 1355/2021/COREP - ACESSORESTRITO/COREP/CRG (SEI 1980407); e
- o **c) valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração:** o valor da vantagem obtida pelo consórcio executor da obra, no Contrato nº 673/2010, em razão da omissão da indiciada nas suas atribuições contratuais estão coincidentes com o montante do dano à Administração, de R\$ 20.105.821,74 (vinte milhões, cento e cinco mil, oitocentos e vinte e um reais e setenta e quatro centavos).

85. É o parecer. À apreciação superior.

Brasília, 10 de março de 2023.

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



Documento assinado eletronicamente por JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA, 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): JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-03-2023 14:53. Número de Série: 51385880098497591760186147324. 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. 00127/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104729/2021-05

INTERESSADOS: JDS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA

ASSUNTOS: APOIO A JULGAMENTO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00088/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA, que analisou Processo Administrativo de Responsabilização – PAR instaurado com o objetivo de apurar irregularidades descobertas na Operação policial "Anjos do Asfalto", imputadas à empresa **JDS – Engenharia e Consultoria Ltda**, CNPJ nº 40.376.139/0001-59.
2. Os fatos ilícitos ocorreram em contratos celebrados no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT e dizem respeito a irregularidades ocorridas durante a execução de serviços de supervisão das obras de implantação e pavimentação do lote 3, RODOVIA BR-429/RO.
3. O farto material probatório constante nos autos não deixa dúvidas de que a indiciada, **JDS – Engenharia e Consultoria Ltda**, praticou atos ilícitos na execução dos serviços de supervisão das obras de implantação e pavimentação do lote 3, Rodovia BR-429/RO, “acobertando práticas irregulares e omitindo-se na sua atuação, de forma concertada com as empresas executoras e com agentes públicos do DNIT, de maneira a propiciar a prática de diversos atos ilícitos, de superfaturamento das obras, pelas empresas executoras, sendo co-responsável, aumentando de forma fraudulenta os ganhos na execução das obras”.
4. Em razão disso, conclui-se que a empresa **JDS – Engenharia e Consultoria Ltda, CNPJ nº 40.376.139/0001-59**, praticou ilicitudes de natureza grave, correspondente ao ato lesivo contido no inciso III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
5. Consequentemente, tendo em vista a gravidade e a natureza da infração, com fundamento no artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, entendemos com a Comissão de PAR e com o Parecer ora aprovado, ser necessária a aplicação da pena 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 reabilitação, no qual deverá comprovar, cumulativamente: **a)** o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a Administração Pública, contados da data da aplicação da pena; **b)** o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário; e **c)** a superação dos motivos determinantes da punição.
6. À consideração superior, com sugestão de encaminhamento ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

Brasília, 28 de março de 2023.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104729202105 e da chave de acesso e5a8032d



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 1131643490 e chave de acesso e5a8032d 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: 28-03-2023 14:45. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00076/2023/CONJUR-CGU/AGU

NUP: 00190.104729/2021-05

INTERESSADOS: JDS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA

ASSUNTOS: INSTAURAÇÃO / INSTRUÇÃO / JULGAMENTO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho nº. 00127/2023/CONJUR-CGU/AGU, o Parecer nº. 00088/2023/CONJUR-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 Corregedoria-Geral da União e publicação.

Brasília, 29 de março de 2023.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104729202105 e da chave de acesso e5a8032d



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, 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 1132618646 e chave de acesso e5a8032d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-03-2023 13:43. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
