



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

**PARECER n. 00046/2024/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. Pedido de Reconsideração com o objetivo de obter a reforma da decisão que aplicou a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Inexistência de fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência da recorrente. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido.

Senhor Coordenador-Geral de Controle, Ouvidoria e Integridade Privada,

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração formulado pela empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda, CNPJ nº 40.376.139/0001-59, com o objetivo de obter a reforma da decisão que lhe aplicou a penalidade de “declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública”, publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 4 de abril de 2023 (**SEI** – Pasta VIII – Documento nº 12-2750169 e Documento nº 13-2755937 – Pasta IX – Documento nº 3-2768963).

2. Irresignada com a punição que lhe foi imposta, de forma resumida, a recorrente alegou o seguinte ( **SEI** – Pasta IX / Documento nº 3-2768963):

- o **a)** a prescrição da pretensão punitiva (**SEI** – Pasta IX / Documento nº 3-2768963 / páginas 3-18);
- o **b)** incorreta tipificação da conduta e da ilegitimidade ativa pelos fatos imputados (**SEI** – Pasta IX / Documento nº 3-2768963 / páginas 18-21);
- o **c)** *bis in idem* sancionatório administrativo (**SEI** – Pasta IX / Documento nº 3-2768963 / páginas 21-25); e
- o **d)** desconstituição dos argumentos usados para a deflagração do procedimento administrativo de responsabilização (**SEI** – Pasta IX / Documento nº 3-2768963 / páginas 25-37).

3. Ao final, requereu a reforma da decisão para que seja afastada a condenação.

4. É o breve relato dos fatos.

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

5. Conforme disposto no artigo 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, assim como no artigo 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências), **o pedido de reconsideração é cabível nos seguintes casos:**

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

[...]

**Art. 109.** *Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:*

[...]

**III** - *pedido de reconsideração, de decisão de Ministro de Estado, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, na hipótese do § 4º do art. 87 desta Lei, no prazo de 10 (dez) dias úteis da intimação do ato.* (GRIFEI)

**Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**

[...]

**Art. 15.** *Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.* (GRIFEI)

**§ 1º** *A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.*

**§ 2º** *A autoridade julgadora terá o prazo de trinta dias para decidir sobre a matéria alegada no pedido de reconsideração e publicar nova decisão.*

**§ 3º** *Mantida a decisão administrativa sancionadora, será concedido à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias*

6. Nota-se que o referido decreto, apesar de estabelecer o mesmo prazo da Lei nº 8.666, de 1993, não prevê que sejam considerados apenas “dias úteis”, motivo pelo qual adotaremos a disposição contida na lei geral de licitações e contratos, por ser a mais favorável à recorrente.

7. Consequentemente, tendo em vista que a ciência da condenação se deu no dia 4 de abril de 2023 (data da publicação da decisão no Diário Oficial da União – DOU) e que o presente Pedido de Reconsideração foi protocolado no dia 13 de abril de 2023, o consideramos **tempestivo**, motivo pelo qual **deve ser conhecido (SEI – Pasta VIII – Documento nº 13-2755937 – Pasta IX – Documento nº 3-2768963)**.

8. Passamos ao **exame realizado no âmbito da Secretaria de Integridade Privada – SIPRI**.

9. Instada a se manifestar, a Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST, por meio da NOTA TÉCNICA nº 1975/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, de 27 de julho de 2023, fez a análise dos argumentos constantes no Pedido de Reconsideração, conforme veremos doravante (**SEI – Pasta IX – Documento nº 5-2850978**).

#### **1º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: Prescrição da pretensão punitiva estatal.**

10. A Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST rejeitou o argumento apresentado pela recorrente, destacando que *...nas situações em que os atos ilícitos são passíveis de enquadramento na seara penal, a exemplo do art. 96, da Lei nº 8.666/93, cujo prazo da pena é de até 6 (seis) anos de detenção, a prescrição da pretensão punitiva da Administração, com fulcro no § 2º, do art. 1º, da Lei nº 9.873/99, só poderia decorrer após o transcurso do prazo de 12 (doze) anos, conforme dispõe o inciso III, do art. 109, do Código Penal... Em relação à Medida Provisória nº 928/2020, com prazo de vigência encerrada em 20/07/2020, o dispositivo 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, conforme art. 6º-C... o legislador foi claro na intenção de suspender os prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas nas leis arroladas... Logo, não há que se discutir a aplicação da referida MP a prazos prescricionais de sanções administrativas regidas pela lei penal, uma vez que expressamente foram abarcados pelo normativo. Quanto ao período de suspensão, é pacífico o entendimento que tem início com a publicação da MP nº 928, de 2020, em 23/03/2020, terminando com a perda da sua eficácia, em 20/07/2020... (SEI – Pasta IX – Documento nº 5-2850978 / itens 3.2 ao 3.3.9).*

11. Por meio do Parecer nº 00088/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10 de março de 2023, fizemos exame dessa matéria (prescrição) e concluímos que **a extinção da punibilidade dos fatos pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir do dia 2 de junho de 2033 (SEI – Pasta VIII – Documento nº 11-2750167)**.

12. Considerando que nosso exame foi feito com base na legislação que trata do assunto, o argumento é improcedente.

#### **2º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: Incorreta tipificação da conduta e da ilegitimidade ativa pelos fatos a ela imputados.**

13. Este argumento também foi refutado pela Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST, tendo sido destacado que *...O Relatório Final da CPAR (2264663) dedicou diversos parágrafos sobre a questão do dolo... Registre-se que a Nota Técnica Nº 409/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (2291464) que analisou a regularidade do presente PAR e o Parecer n. 00088/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (2750167) se debruçaram sobre tal questão, espancando os argumentos trazidos pela defesa... Diante do exposto, não procedem as alegações da defesa, haja vista que a alegada "inexistência de dolo", fulcrada da suposta impossibilidade contratual de supervisionar as obras durante o período noturno, bem assim a mera suposição da ocorrência de culpa, também inexistente, nas palavras da defesa, é preciso destacar a responsabilidade empresa, conforme dispõe o Contrato nº 679/2010, pela qualidade e eficiência dos serviços de supervisão por ela executados. A empresa tinha obrigação contratual de fornecer todos equipamentos, pessoal e materiais necessários e tomar todas as medidas necessárias para assegurar um controle de qualidade adequado na execução contratual... Acerca da alegação da impossibilidade de supervisionar as obras durante o período noturno, tal circunstância não exime a responsabilidade da empresa, diante das provas juntadas aos autos, no sentido que mesmo diante das graves irregularidades identificadas na execução das obras, a empresa supervisora continuou a assinar as respectivas medições, abstendo-se da adotar quaisquer providências que restringisse a continuidade da realização daquelas obras, contrariando assim as cláusulas previstas no Contrato nº 679/2010... (SEI – Pasta IX – Documento nº 5-2850978 / itens 3.4 ao 3.4.8).*

14. Já examinamos o argumento por meio do Parecer nº 00088/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10 de março de 2023, oportunidade na qual destacamos que a indiciada tinha sua responsabilidade estabelecida em contrato e que deveria estar atenta ao cumprimento de suas obrigações, principalmente no que diz respeito ao controle de qualidade (**SEI – Pasta VIII – Documento nº 11-2750167**).

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

16. 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.

17. Naquela análise (Parecer nº 00088/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10 de março de 2023), foi destacado que alguns servidores do Ministério da Infraestrutura foram 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.

18. Com base nessas constatações, consideramos que o argumento da recorrente é contrário às provas dos autos, não merecendo prosperar.

**3º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: *Bis bis in idem* sancionatório administrativo.**

19. Ao refutar este argumento, a Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST aduziu que *...O objeto de investigação do DNIT se restringia tão somente a irregularidades relativas à inexecução contratual por descumprimento da cláusula 10ª, parágrafo primeiro, do Contrato nº 679/2010. Por sua vez, o objeto do presente PAR é bem diverso e contemplou outras e gravosas irregularidades daquelas que foram conduzidas pela apuração do DNIT. Registre-se que este PAR abrangeu condutas lesivas à administração pública na execução dos serviços de supervisão das obras de implantação e pavimentação do lote 3, na Rodovia BR-429/RO, mediante acobertamento de práticas irregulares e omissão em 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 com as fraudes decorrentes da execução das obras... (SEI – Pasta IX – Documento nº 5-2850978 / itens 3.5 ao 3.5.6).*

20. O argumento da recorrente é improcedente.

21. Primeiramente porque o processo por ela mencionado teve por objetivo a apuração de irregularidades relacionadas à inexecução total ou parcial de cláusula do Contrato nº 679/2010.

22. Já o presente Processo Administrativo de Responsabilização teve por finalidade a apuração de outras irregularidades (diversas daquelas relacionadas com descumprimento de determinada cláusula contratual).

23. As provas deixaram claro que a recorrente 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”.

24. Logo, não se pode falar na ocorrência de *bis in idem* no presente caso.

**4º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: Desconstituição dos argumentos usados para a deflagração do procedimento administrativo de responsabilização. A alteração do areal não se deu por vontade do Consórcio, tampouco por qualquer ingerência da recorrente, até porque não detinha essa competência eleita por força contratual, mas sim porque estavam saturados os areais inicialmente indicados e cuja descoberta se deu no decorrer das obras. Não tinha como acompanhar as obras.**

25. Ao refutar este argumento, a Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST aduziu que *...As questões já foram enfrentadas pela CPAR, que rebateu todos os argumentos trazidos no referido tópico... Tais alegações também foram abordadas na análise de regularidade do PAR... Dessa forma, não procedem alegações da defesa, haja vista que a JDS, contratada para a execução do contrato nº 679/2010, era responsável pelos danos causados diretamente à administração pública ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução dos serviços pactuados, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado, além de responsabilidade administrativa pela qualidade e eficiência do serviço por ela executado... De acordo com o Relatório de Demandas Especiais CGU/RO nº 00220.000744/2010-10, a JDS tinha, entre suas atribuições, a medição e avaliação mensal dos serviços e obras de engenharia e meio ambiente, restando demonstrado ter concorrido para o superfaturamento e irregularidades na medição do serviço de camada drenante de areia para a fundação de aterros... (SEI – Pasta IX – Documento nº 5-2850978 / itens 3.6 ao 3.6.7).*

26. Conforme destacamos anteriormente, a recorrente tinha sua responsabilidade estabelecida em contrato e deveria estar atenta ao cumprimento de suas obrigações, principalmente no que diz respeito ao controle de qualidade.

27. A obrigação de realizar o trabalho noturno constava no correspondente contrato, não havendo discussão nesse sentido. Por isso, era dever da recorrente fazer o acompanhamento das obras, independentemente do horário de execução.

28. 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.

29. 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).

30. Vale lembrar que o farto material probatório constante nos autos não deixaram dúvidas de que a recorrente 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”.

31. Em razão disso, concluiu-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, o que motivou a aplicação de supramencionada reprimenda.

32. Logo, a alegação da defesa é improcedente.

33. Examinados e refutados todos os argumentos apresentados pela recorrente, como não foram trazidos fatos novos, provas em sentido diverso nem circunstâncias suscetíveis de justificar a reforma da decisão, mantemos as razões e fundamentos constantes no Parecer nº 00088/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10 de março de 2023 (**SEI** – Pasta VIII – Documento nº 11-2750167).

### **III – CONCLUSÃO**

34. Diante do exposto, sugerimos o conhecimento e o indeferimento do Pedido de Reconsideração apresentado pela empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda, CNPJ nº 40.376.139/0001-59.

35. É o parecer. À apreciação superior.

Brasília, 19 de março de 2024.

JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO  
OAB/DF N° 26.704

---

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 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 1414898922 e chave de acesso e5a8032d 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: 19-03-2024 17:21. Número de Série: 65437255745187764576406211080. 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 CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

**DESPACHO n. 00074/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104729/2021-05**

**INTERESSADOS: JDS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA**

**ASSUNTOS: INSTAURAÇÃO / INSTRUÇÃO / JULGAMENTO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00046/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU** da lavra do Advogado da União JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA que analisou pedido de reconsideração formulado pela empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda, CNPJ nº 40.376.139/0001-59, com o objetivo de obter a reforma da decisão que lhe aplicou a penalidade de “declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública” pela prática de 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”.

2. Examinados e refutados todos os argumentos apresentados pela recorrente, como não foram trazidos fatos novos, provas em sentido diverso nem circunstâncias suscetíveis de justificar a reforma da decisão, mantemos as razões e fundamentos constantes no Parecer nº 00088/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 10 de março de 2023 (**SEI** – Pasta VIII – Documento nº 11-2750167) e sugerimos o conhecimento, mas o indeferimento do Pedido de Reconsideração apresentado pela empresa JDS – Engenharia e Consultoria Ltda, CNPJ nº 40.376.139/0001-59.

3. À consideração superior.

Brasília, 19 de março de 2024.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA  
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 1444791794 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: 19-03-2024 23:47. Número de Série: 65437255745187764576406211080. 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. 00075/2024/CONJUR-CGU/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. 00074/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer nº. 00046/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

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

Brasília, 25 de março de 2024.

**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 1449637878 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: 25-03-2024 09:42. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---