



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. 00238/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104183/2020-01

INTERESSADOS: HELI DOURADO ADVOGADOS ASSOCIADOS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO - PAR

EMENTA: Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Apuração de irregularidades ocorridas em procedimentos licitatórios realizados no âmbito da VALEC. 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 1.290, de 5 de junho de 2020, publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 8 de junho de 2020, com o objetivo de apurar irregularidades imputadas à empresa Heli Dourado Advogados Associados S/S, CNPJ 08.112.119/0001-68, constantes do Processo Administrativo nº 00190.103576/2020-90 (**SAPIENS** – Item nº 1 – Volume 23 / página 9; e **SEI** – Pasta I / Documento nº 1 – 1518766).

2. Os fatos foram constatados durante as investigações relativas à operação denominada “O Recebedor” (deflagrada pela Polícia Federal), tendo sido identificado um “esquema de corrupção articulado pelos executivos das principais empreiteiras do país, as quais, mediante acordo de divisão de lotes, combinação de preços e oferecimento de propostas não competitivas (de cobertura, apenas para simular a competição), abusaram do poder econômico formando cartel, eliminando assim a concorrência no mercado de construção ferroviária e frustrando o caráter competitivo das licitações realizadas pela Valec para construção das Ferrovias Norte-Sul – FNS e Integração Oeste Leste – FIOL”.

3. Parte dos recursos obtidos dos correspondentes contratos eram utilizados para o pagamento de propina a dirigentes da VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, controlada pela União através do Ministério da Infraestrutura), com o objetivo de obter o “apoio necessário ao desenvolvimento das atividades ilícitas do grupo e para prevenir interferências no funcionamento do cartel”.

4. Os dirigentes dessa estatal (VALEC) atuavam no “direcionamento de editais, sobrepreço no orçamento das obras licitadas (e seus aditamentos contratuais) e pela anuência de pagamento dos serviços superfaturados”. Além disso, indicavam empresas para “firmar contratos simulados com as empreiteiras e viabilizar o pagamento da propina”.

5. Com base em informações contidas no Acordo de Leniência celebrado entre o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e as pessoas jurídicas do grupo econômico Odebrecht (exceto a Braskem S/A), a Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP, por meio da Nota Técnica nº 1628/2019/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 27 de setembro de 2019, sugeriu a instauração deste Processo Administrativo de Responsabilização – PAR (**SEI** – Pasta I / Documento nº 5-1519579).

6. Vale mencionar que tal manifestação foi corroborada pela Nota Técnica nº 1052/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 4 de junho de 2020 (**SEI** – Pasta I / Documento nº 5-1519579).

7. No presente procedimento apuratório, foram juntados elementos de provas obtidos de fontes diversas, dentre as quais citamos “colaborações premiadas de executivos da Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, Acordo de Leniência firmado pela CCCC com o Cade e com a CGU; Acordo de Leniência firmado entre a OAS e CGU, Acordo de Leniência firmado entre a Odebrecht e CGU (em conjunto com a Advocacia-Geral da União – AGU) e Laudos Periciais técnicos e financeiros, que embasaram, inclusive, as denúncias oferecidas pelo Ministério Público Federal”.

8. Com base nesses elementos probantes, no dia 14 de agosto de 2020, a empresa Heli Dourado Advogados Associados foi **indiciada** pela prática dos atos ilícitos contidos nos incisos II e III do artigo 88, da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (**SAPIENS** – Item nº 01 – Volume 57 / páginas 11-21; **SEI** – Pasta I / Documento nº 9-1601230).

9. No dia 14 de agosto de 2020, foi realizada sua intimação para apresentar defesa escrita e produzir provas (**SAPIENS** – Item nº 01 – Volume 57 / página 22 e Item nº 02 – Volume 1 / página 1; **SEI** – Pasta I / Documento nº 10-1602145 e Documento nº 11-1602172).

10. Na sequência, no dia 16 de março de 2021, apresentou sua “DEFESA AO TERMO DE INDICIAÇÃO” (**SAPIENS** – Item nº 03 – Volume 2 / páginas 07-16 e Volume 3 / página 1; **SEI** – Pasta II / Documento nº 7-1871373).

11. No **Relatório Final**, de 7 de julho de 2021, depois de examinar os argumentos da defesa e com base no material probante constante nos autos, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR refutou todos eles 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 dos atos lesivos contidos nos incisos II e III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (**SAPIENS** – Item nº 03 – Volume 6 / páginas 01-28; **SEI** – Pasta II / Documento nº 12-2014123).

12. Na oportunidade, foi sugerida a desconsideração da personalidade jurídica da indiciada para que os efeitos da condenação sejam estendidos ao Senhor Heli Lopes Dourado.

13. Após ter sido intimada por 3 (três) vezes a respeito das conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, a indiciada não se manifestou (**SAPIENS** – Item nº 03 – Volume 6 / páginas 34-36; **SEI** – Pasta II / Documento nº 17-2025020, Documento nº 18-2043119 e Documento nº 19-2044927).

14. Em razão disso, a Diretoria de Responsabilização de Entes Privados – DIREP recomendou o regular prosseguimento deste Processo Administrativo de Responsabilização – PAR e encaminhou os autos à Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP para análise e manifestação (**SAPIENS** – Item nº 03 – Volume 6 / páginas 37-38; **SEI** – Pasta II / Documento nº 20-2057572).

15. Por meio da Nota Técnica nº 2561/2021/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 09 de novembro de 2021, a Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP atestou a regularidade processual, concordou com as conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR e submeteu os autos à apreciação da Diretoria de Responsabilização de Entes Privados – DIREP, com proposta de encaminhamento à Corregedoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União (**SAPIENS** – Item nº 04 – Volume 1 / páginas 01-10; **SEI** – Pasta III / Documento nº 1-2128504 e Documento nº 2-2163850).

16. No dia seguinte (10 de novembro de 2021), a Diretoria de Responsabilização de Entes Privados – DIREP concordou, na íntegra, com as manifestações anteriores e remeteu os autos à Corregedoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União (**SAPIENS** – Item nº 04 – Volume 1 / página 11; **SEI** – Pasta III / Documento nº 3-2170844).

17. Por fim, no dia 11 de novembro de 2021, observando o disposto no artigo 24 da Instrução Normativa nº 13/2019, de 08 de agosto de 2019, a Corregedoria-Geral da União – CRG encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica para manifestação prévia ao julgamento (**SAPIENS** – Item nº 04 – Volume 1 / página 12; **SEI** – Pasta III / Documento nº 4-2171513).

18. É o breve relato dos fatos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

19. 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 PROCEDIMENTAL

20. Durante a apuração das irregularidades, a investigada/indiciada teve livre acesso ao processo e se manifestou a respeito das deliberações tomadas e dos elementos probantes juntados aos autos.

21. Após ser devidamente notificada/intimada, juntou documentos, fez requerimentos e apresentou defesas escritas (**SAPIENS** – Item nº 1 – Volume 57 / página 22; Item nº 2 – Volume 1 / página 1 e Volume 7 / páginas 17-20; Item nº 3 – Volume 1 / páginas 1-37, Volume 2 / páginas 5-6 e 7-16, Volume 3 / página 1; Volume 4 / páginas 1 e 4; e Volume 6 / páginas 34-36; **SEI** – Pasta I – Documentos nºs 10-1602145, 11-1602172, 12-1661064, 14-1688627, 15-1697196; Pasta II – Documento nºs 1-1850464, 2-1850498, 5-1854288, 6-1858292, 7-1871373, 8-1871374, 10-1901915, 17-2025020, 18-2043119 e 19-2044927).

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

23. Em relação ao **indiciamento** realizado, ao contrário do alegado pela defesa, constatamos que a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR mencionou de forma detalhada “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. Dessa forma, foram observados os requisitos previstos no artigo 17 da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019, *in verbis* (**SAPIENS** – Item nº 1 – Volume 57 / páginas 11-21; e **SEI** – Pasta I / Documento nº 9-1601230):

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.

24. Conclui-se, assim, que foi observado o princípio do devido processo legal, tendo sido seguido o rito previsto em lei, motivo pelo qual reputamos que foram respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, não existindo vício capaz de comprometer a apuração realizada.

B) COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

25. Inicialmente, destacamos que a instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR foi fundamentada nos seguintes dispositivos legais e regulamentares (**SAPIENS** – Item nº 1 / Volume 23 / página 9; e **SEI** – Pasta I / Documento nº 1 – 1518766):

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/PR 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 28 de maio 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;

[...]

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; [...]

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), deve ser aplicada, 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 rege-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. Em razão disso, 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 § 2º do artigo 1º da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

32. Consta nos autos que os representantes das empresas envolvidas foram denunciados pelos delitos previstos nos seguintes dispositivos legais:

Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990

Art. 4º Constitui crime contra a ordem econômica:

I - abusar do poder econômico, dominando o mercado ou eliminando, total ou parcialmente, a concorrência mediante qualquer forma de ajuste ou acordo de empresas; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

[...]

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa. (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940)

[...]

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional. [...]

33. Com isso, nos termos do artigo 109 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), aplica-se ao caso em comento as seguintes regras:

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).

[...]

II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze;

III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; [...]

34. Consequentemente, a prescrição se dará, no mínimo, em **12 (doze) anos**, contados da data do último fato delituoso ou da instauração deste apuratório.

35. No caso em questão, consta nos autos que os pagamentos indevidos duraram, pelo menos, até o ano de 2012.

36. Visando adotar a data mais favorável à defesa, usaremos em nossa análise o dia **1º de janeiro de 2012**.

37. Com base nos dados supramencionados, verifica-se que entre os dias **1º de janeiro de 2012** (data mais favorável à empresa indiciada) e **8 de junho de 2020** (data da publicação no Diário Oficial da União – DOU da Portaria nº 1.290, de 5 de junho

de 2020), decorreram 8 (oito) anos, 5 (cinco) meses e 7 (sete) dias.

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

39. Seguimos nossa análise.

40. Considerando que a contagem foi novamente iniciada na data da instauração do presente apuratório (8 de junho de 2020 – data da interrupção), têm-se que **a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir do dia 8 de junho de 2032.**

41. Ocorre que, devido às dificuldades decorrentes da pandemia da COVID-19, foi editada a Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, determinando a paralisação dos prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados em processos administrativos e a suspensão do transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Vejamos:

Art. 1º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art.6º-C Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Parágrafo único. Fica suspenso o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos.” (NR) [...]

42. Como não houve a conversão dessa Medida Provisória em lei no prazo estabelecido no § 3º do artigo 62 da Constituição Federal, essa suspensão perdurou por 120 (cento e vinte) dias. Eis a transcrição desse dispositivo constitucional:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

43. Consequentemente, computando-se 120 (cento e vinte) dias a partir da data supramencionada, verifica-se que **a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir do dia 6 de outubro de 2032.**

D) APURAÇÃO DOS FATOS – MÉRITO

44. Conforme relatado, a empresa Heli Dourado Advogados Associados S/S, CNPJ 08.112.119/0001-68, foi **indiciada** pela prática dos atos ilícitos contidos nos incisos II e III do artigo 88, da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (**SAPIENS** – Item nº 01 – Volume 57 / páginas 11-21; **SEI** – Pasta I / Documento nº 9-1601230).

45. Em sua **defesa escrita** (em face do Termo de Indiciação), de 16 de março de 2021, **preliminarmente**, alegou o seguinte: **a)** nulidade processual pela quebra do sigilo (fiscal e telefônico), busca e apreensão e demais atos relativos ao advogado no exercício de sua profissão (constrangimento ilegal); e **b)** inépcia da inicial (termo de indicição). No **mérito**, negou a prática de irregularidade, assim como impugnou a proposta de desconsideração da personalidade jurídica. Ao final, requereu o acatamento das preliminares apresentadas e a impropriedade das imputações constantes em seu indiciamento (**SAPIENS** – Item nº 03 – Volume 2 / páginas 07-16 e Volume 3 / página 1; **SEI** – Pasta II / Documento nº 7-1871373).

46. Mesmo tendo sido intimada por 3 (três) vezes a respeito das conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, a indiciada não se manifestou (**SAPIENS** – Item nº 03 – Volume 6 / páginas 34-36; **SEI** – Pasta II / Documento nº 17-2025020, Documento nº 18-2043119 e Documento nº 19-2044927).

47. Consoante relatado, no **Relatório Final**, de 7 de julho de 2021, depois de examinar os argumentos da defesa e com base no material probante constante nos autos, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR refutou todos eles 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 dos atos lesivos contidos nos incisos II e III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (**SAPIENS** – Item nº 03 – Volume 6 / páginas 01-28; **SEI** – Pasta II / Documento nº 12-2014123).

48. O exame dos argumentos da defesa foi feito de forma individualiza, em tópicos próprios, nos seguintes termos:

1º) ARGUMENTO DA DEFESA: Nulidade da quebra do sigilo telefônico, fiscal, busca e apreensão e demais atos relativos ao advogado no exercício de sua profissão. Constrangimento ilegal

- EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE: Segundo o Manual de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria-Geral da União, a prova emprestada exprime-se como a utilização, em dado processo, de provas produzidas em determinado processo ou procedimento administrativo ou judicial. Com fulcro no princípio da economia processual, permite-se que o PAR utilize-se de provas produzidas em processo ou procedimento diverso (administrativo ou judicial), evitando-se a necessidade de repetição da colheita de provas, repetição que nem sempre é possível, garantindo a maior proximidade com a plena reconstrução do histórico dos fatos e reduzindo a possibilidade de decisões conflitantes em processos e/ou esferas diversas (segurança jurídica). Nesse sentido, a jurisprudência pátria é firme em corroborar a possibilidade da prova emprestada nos processos administrativos, inclusive, colacionando neste as provas sob sigilo telefônico, bancário ou fiscal, desde que garantido o contraditório e a ampla defesa... Na linha do exposto, segue o entendimento sumulado do STJ: Súmula 591-STJ: “É permitida a prova emprestada no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa”... Ademais, não se verifica necessário que haja identidade de natureza jurídica ou de partes entre os processos e procedimentos comunicantes... Nesse sentido, cabe à Comissão processante, devidamente designada pela autoridade competente para a condução dos trabalhos, avaliar o valor de cada prova, de modo a aquilatar a força probante destas na procura pela verdade real dos fatos, não obrigando, contudo, a autoridade julgadora a concordar com a avaliação feita pela comissão a cada um dos elementos indiciários/probatórios, nem com as suas conclusões em relação à força probante desses elementos aquilatados... Vale lembrar que, ao dispor sobre as garantias da Comissão em processos de responsabilização, o Decreto nº 8.420, em seu art. 6º, determina que tais colegiados exercerão suas atividades com “independência e imparcialidade”, o que corrobora a existência de certa discricionariedade na avaliação probatória, liberdade que será exercida de modo fundamentado e dentro dos limites legais... Sendo assim, é mister trazer à tona algumas ponderações acerca do valor das provas carreadas a estes autos, bem como de sua legitimidade para fundamentar as conclusões deste relatório final... Destaca-se que a prova colhida no juízo criminal respeitou todos os requisitos formais que revestem os atos relacionados às oitivas ocorridas em sede de colaboração premiada. O compromisso de dizer a verdade e a renúncia ao direito ao silêncio, fortalecidos pela necessária presença do defensor do acusado, como previsto na art. 4º, § 14, da Lei nº 12.850/13, geram uma presunção de legitimidade para tal modalidade de prova, de modo a permitir que seus elementos sejam aquilatados e considerados pela Comissão e pela autoridade julgadora no momento de avaliar a autoria e materialidade dos ilícitos. Da mesma forma, não se pode ignorar que a utilização de tal conjunto probatório tem amparo legal, já que decorre de expressa autorização do juízo competente... Por existir independência entre as instâncias na aplicação das sanções, a prova emprestada é amplamente admitida. Uma única conduta pode se ajustar a uma pluralidade de instâncias de responsabilização, o que é típico de nosso sistema, cumprindo salientar, é claro, a necessidade da imperativa observância dos princípios da proporcionalidade, contraditório e ampla defesa... Na jurisprudência, alguns de seus precedentes originários abordam não só a questão da prova emprestada, mas também a admissibilidade do uso de interceptações telefônicas como ocorre no PAR em apreço... O fato é que, na espécie, todo o acervo probatório levantado pela Comissão ingressou nos autos de forma legítima, inclusive as provas emprestadas, as quais foram devidamente submetidas à apreciação da empresa acusada, em respeito ao princípio constitucional do contraditório... Lado outro, não há qualquer notícia de que no processo penal tenha havido decisão no sentido de declarar nulas as provas produzidas naquele, nem muito menos a defesa apresentou qualquer decisão nesse sentido. Desse modo, não se vislumbra qualquer mácula nas provas constantes neste processo... Não há nulidade de acordo com a fundamentação acima. Ademais, não há nulidade sem demonstração de prejuízo à indiciada (pas de nullité sans grief). Há, entretanto, dano gravíssimo ao erário e práticas lesivas à ordem econômica, condutas insofismavelmente comprovadas por um conjunto probatório farto para além dos documentos obtidos mediante busca e apreensão em domicílio profissional. Diga-se de passagem, que todas as provas fundantes deste PAR, inclusive as contraditadas neste ponto pelo patrono da indiciada, foram obtidas por meio lícito e permanecem hígidas em seu teor probatório... Dessa maneira, esta CPAR conduziu seus trabalhos nos limites do Direito, sem extrapolar suas funções e analisando as provas de acordo com a lei; e, por isso, não merecem prosperar os argumentos da defesa acerca da impossibilidade de utilizar prova emprestada no processo administrativo, restando claro a unanimidade acerca do tema na doutrina e na jurisprudência... (SAPIENS – Item nº 03 – Volume 6 / páginas 14-19; SEI – Pasta II / Documento nº 12-2014123).

49. Concordamos com os esclarecimentos prestados pela Comissão Processante, principalmente porque todas as provas foram coletadas com observância das normas que disciplinam o assunto.

50. Por outro lado, como afirmamos anteriormente, a empresa indiciada teve livre acesso às provas coletadas durante a fase de instrução processual, tendo sido dada oportunidade para se manifestar a respeito de todas elas.

51. Sobre a utilização de provas emprestadas, não restam dúvidas de que não há vedação legal, desde que respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa (devido processo legal), como foi o caso. Nesse sentido, eis a transcrição do seguinte trecho de recente julgado do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3/STJ. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. POSSIBILIDADE DE DEMORA NA CONCLUSÃO DO PAD. ADMISSÃO DE PROVA EMPRESTADA. SANÇÃO PELO RESÍDUO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE NULIDADES. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

[...]

2. A utilização de provas emprestadas, desde que regularmente produzida no processo de origem, não acarreta nulidade do processo administrativo disciplinar por violação do direito ao contraditório e à ampla defesa.

[...]

(AgInt no MS 26.852/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 18/08/2021, DJe 20/08/2021)

52. Como foi dado à indiciada livre acesso a todos os elementos probatórios coletados durante a apuração, é indiscutível que teve a oportunidade de se manifestar de forma ampla e irrestrita, não tendo sido constatado nenhum tipo de prejuízo à defesa, não se podendo falar em nulidade processual.

53. Logo, sem razão a defesa.

2º) ARGUMENTO DA DEFESA: Inépcia da Inicial (Termo de Indiciação)

- **EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE:** *A portaria do PAR, o termo de indicição, a notificação da indiciada, bem com todos os atos iniciadores deste PAR cumprem estritamente os requisitos legais e normativos da matéria (IN CGU nº 13/2019, que define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846/2013)... Ademais, a leitura conjunta dos atos introdutórios do PAR, em especial o termo de indicição, deixa saber de modo claro e unívoco a conduta ilícita imputada especificamente à indiciada. Ainda, registra-se que no rito do PAR a descrição da conduta imputada se faz no termo de indicição e não na portaria de instauração, conforme dispõe o Manual de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria-Geral da União... A indicição tem por objetivo fazer uma acusação formal e precisa, com indicação dos fatos que a Comissão considera que restaram demonstrados e em relação aos quais a empresa terá a oportunidade de apresentar uma defesa escrita... Nesse sentido, a CPAR informa com precisão na indicição o conjunto probatório considerado que demonstra que a Heli Dourado Advogados Associados contribuiu para fraudar licitações no âmbito da Valec... a atuação da empresa foi enquadrada, no rol de ilícitos administrativos estampados no art. 88 da Lei 8.666, de 1993, em especial aquele tipificado nos seus incisos II e III: praticar atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação e não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos ilícitos praticados... Assim, o argumento da defesa alegando inépcia da inicial não pode ser aceita. Este PAR é movido por impulso oficial diante do poder-dever da administração de sancionar as gravíssimas condutas noticiadas pelo MPF e apresenta amplo dossiê probatório obtido em compartilhamento com o Poder Judiciário... todos os processos administrativos que se fundem exclusivamente em provas obtidas por compartilhamento cumprem de pleno direito os mais caros comandos normativos e estão em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico. Ademais, todo o dossiê probatório aqui presente foi colocado ao crivo do contraditório e da ampla defesa... (SAPIENS – Item nº 03 – Volume 6 / páginas 19-22; SEI – Pasta II / Documento nº 12-2014123).*

54. Conforme vimos anteriormente, ao contrário do alegado pela defesa, o **indiciamento** foi realizado com observância das regras legais/regulamentares, constando “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 1 – Volume 57 / páginas 11-21; e SEI – Pasta I / Documento nº 9-1601230).

55. Dessa forma, foram observados os requisitos previstos no artigo 17 da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019, *in verbis*:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 13, DE 8 DE AGOSTO DE 2019

[...]

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.

56. Por conta disso, é incabível o argumento da indiciada.

3º) ARGUMENTO DA DEFESA – MÉRITO: Inocorrência de contratação fraudulenta de serviços advocatícios. Impugnação da proposta de desconsideração da personalidade jurídica

- **EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE:** *Todas as condutas imputadas neste PAR encontram claro suporte no dossiê probatório. A remissão a cada uma das provas referentes a cada fato ou conduta consta do termo de indicição (SEI 1601230)... Resta prejudicada a alegação da defesa de que o referido escritório de advocacia teria realizado consultoria jurídica para as empreiteiras quando essas mesmas empresas admitem e apresentam provas de que esses serviços nunca foram prestados e que o único objetivo era viabilizar o pagamento de propina a agentes públicos da Valec... A defesa faz meras alegações esvaziadas de lastro probatório e que caminha no sentido diametralmente oposto ao arcabouço probatório existente no presente processo, consoante já exposto... Portanto, a contratação fraudulenta, a ocultação dos valores recebidos, as tratativas e acordos para beneficiar terceiros mediante dissimulação da cobrança de honorários por supostos serviços advocatícios prestados, bem como todos os demais fatos ocorridos e condutas imputadas encontram apoio claro nas provas integrantes deste PAR... (SAPIENS – Item nº 03 – Volume 6 / página 22; SEI – Pasta II / Documento nº 12-2014123).*

57. No mesmo sentido, vimos que o argumento da defesa vai de encontro às provas constantes nos autos.

58. As próprias empreiteiras envolvidas confirmaram (admitiram) que os serviços citados pela indiciada jamais foram prestados e que o objetivo da contratação era viabilizar o pagamento de propina a agentes públicos da VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., ou seja, tais ajustes serviram apenas para acobertar as irregularidades que estavam sendo praticadas.

59. Assim, consideramos que o argumento da defesa é contrário às provas dos autos, razão pela qual deve ser refutado.

4º) PEDIDOS CONSTANTES NA DEFESA ESCRITA

- **EXAME DA COMISSÃO PROCESSANTE:** *...a indiciada não apresentou provas nem requereu a produção das demais, mesmo após nova notificação para fazê-lo (SEI 1890437 e SEI 1901915), tendo transcorrido o prazo in albis. Nada obstante, a indiciada fez os pedidos contrapostos: não utilização das provas obtidas; a inépcia da inicial; e improcedência do*

mérito... Diante do exposto neste relatório (análise pela CPAR dos argumentos apresentado pela defesa da indiciada), recomenda-se o indeferimento dos três pedidos acima realizados, uma vez que as provas são lícitas, o termo de indicição está em conformidade com as normas pertinentes e em harmonia com a Constituição Federal e as condutas e fatos imputados à indiciada estão comprovados neste PAR... (**SAPIENS** – Item nº 03 – Volume 6 / páginas 22-23; **SEI** – Pasta II / Documento nº 12-2014123).

60. Em nossa análise, constatamos que todas as conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR foram baseadas no exame conjunto e sistemático de farto material probatório, obtido de fontes diversas, dentre as quais citamos “colaborações premiadas de executivos da Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, Acordo de Leniência firmado pela CCCC com o Cade e com a CGU; Acordo de Leniência firmado entre a OAS e CGU, Acordo de Leniência firmado entre a Odebrecht e CGU (em conjunto com a Advocacia-Geral da União – AGU) e Laudos Periciais técnicos e financeiros, que embasaram, inclusive, as denúncias oferecidas pelo Ministério Público Federal”.

61. Não restaram dúvidas no sentido de que os ajustes formalizados tiveram como único objetivo acobertar irregularidades, razão pela qual os argumentos apresentados pela indiciada não devem ser acatados.

62. **Passamos à análise da Corregedoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União.**

63. Sem a manifestação da defesa a respeito das conclusões constantes no Relatório Final, por meio da Nota Técnica nº 2561/2021/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 9 de novembro de 2021, 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 *...a conclusão exposta pela Comissão se encontra devida e proporcionalmente respaldada, razão pela qual corroboramos a proposta de aplicação da penalidade sugerida... não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR... no que diz respeito à desconsideração da personalidade jurídica, trata-se de instituto criado para permitir a superação da autonomia patrimonial das sociedades personificadas, que embora seja um importante princípio, não é um princípio absoluto. Desvirtuada a utilização da pessoa jurídica, nada mais eficaz do que retirar os privilégios que a lei assegura, isto é, descartar a autonomia patrimonial no caso concreto, estendendo-se os efeitos das obrigações da sociedade aos sócios... Quando a noção de entidade legal é usada para frustrar o interesse público, justificar erros, proteger fraudes, ou justificar crimes, o direito deve considerar a sociedade como uma associação de pessoas... A fraude e o abuso de direito relacionados à autonomia patrimonial são os fundamentos básicos da aplicação da desconsideração, conforme disposto no art. 50 do Código Civil... no caso da Heli Dourado Advogados Associados S.S, o desvio de finalidade restou caracterizado na medida em que a referida pessoa jurídica simulou contrato de consultoria jurídica com o Consórcio Ferrosul (para o qual não prestou serviços jurídicos), emitindo para tanto, notas fiscais “frias” tendo tal consórcio como tomador de serviços... Nesse sentido, caracteriza-se o desvio de finalidade mencionado no artigo 50 do Código Civil e no artigo 14 da LAC, mediante abuso do direito, por Heli Dourado, sócio administrador da Heli Dourado Advogados Associados, que atuou com a finalidade específica de facilitar, encobrir e dissimular a prática dos atos ilícitos atribuídos à pessoa jurídica ora acusada... Portanto, corroboramos a recomendação da CPAR, acerca do reconhecimento do abuso de direito na utilização da pessoa jurídica Heli Dourado Advogados Associados por Heli Dourado, de modo a estender os efeitos da pena de multa ao seu patrimônio pessoal...* (**SAPIENS** – Item nº 04 – Volume 1 / páginas 1-10; **SEI** – Pasta III / Documento nº 1-2128504 e Documento nº 2-2163850).

64. Instada a se manifestar, no dia 10 de novembro de 2021, a Diretoria de Responsabilização de Entes Privados – DIREP concordou, na íntegra, com as manifestações anteriores e remeteu os autos à Corregedoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União (**SAPIENS** – Item nº 04 – Volume 1 / página 11; **SEI** – Pasta III / Documento nº 3-2170844).

65. No dia seguinte (11 de novembro de 2021), observando o disposto no artigo 24 da Instrução Normativa nº 13/2019, de 08 de agosto de 2019, a Corregedoria-Geral da União – CRG concordou com as conclusões constantes neste processo e encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica para manifestação prévia ao julgamento (**SAPIENS** – Item nº 04 – Volume 1 / página 12; **SEI** – Pasta III / Documento nº 4-2171513).

66. Como vimos anteriormente, as provas constantes nos autos demonstraram a prática de graves irregularidades por parte da indiciada.

67. Não restaram dúvidas de que a empresa Heli Dourado Advogados Associados S/S, CNPJ 08.112.119/0001-68, recebeu pagamentos por contratos simulados com empreiteiras (serviços jurídicos não prestados) para justificar e viabilizar o pagamento de propina a agentes públicos, incidindo, dessa forma, nos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

68. Como consequência, tendo em vista a gravidade e a natureza das infrações, com fundamento nos artigos 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**, pela prática das irregularidades contidas no artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666, de 1993, até que passe por um processo de reabilitação, no qual deverá comprovar, cumulativamente, o escoamento do prazo mínimo de 2 (dois) anos sem licitar e contratar com a Administração Pública, contados da data da aplicação da pena, assim como o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição. 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:

[...]

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

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

E) DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

69. Conforme relatado, no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAF, foi sugerida a desconsideração da personalidade jurídica da indiciada para que os efeitos da condenação sejam estendidos ao Senhor Heli Lopes Dourado (**SAPIENS** – Item nº 03 – Volume 6 / páginas 01-28; **SEI** – Pasta II / Documento nº 12-2014123).

70. Por meio da Nota Técnica nº 2561/2021/COREP-ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, de 9 de novembro de 2021, a Corregedoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União concordou com a proposta da Comissão Processante, destacando que *...trata-se de instituto criado para permitir a superação da autonomia patrimonial das sociedades personificadas, que embora seja um importante princípio, não é um princípio absoluto. Desvirtuada a utilização da pessoa jurídica, nada mais eficaz do que retirar os privilégios que a lei assegura, isto é, descartar a autonomia patrimonial no caso concreto, estendendo-se os efeitos das obrigações da sociedade aos sócios... Quando a noção de entidade legal é usada para frustrar o interesse público, justificar erros, proteger fraudes, ou justificar crimes, o direito deve considerar a sociedade como uma associação de pessoas... A fraude e o abuso de direito relacionados à autonomia patrimonial são os fundamentos básicos da aplicação da desconsideração, conforme disposto no art. 50 do Código Civil... Conforme bem observado pela Comissão no Relatório Final, no caso da Heli Dourado Advogados Associados S.S, o desvio de finalidade restou caracterizado na medida em que a referida pessoa jurídica simulou contrato de consultoria jurídica com o Consórcio Ferrosul (para o qual não prestou serviços jurídicos), emitindo para tanto, notas fiscais “frias” tendo tal consórcio como tomador de serviços... Nesse sentido, caracteriza-se o desvio de finalidade mencionado no artigo 50 do Código Civil e no artigo 14 da LAC, mediante abuso do direito, por Heli Dourado, sócio administrador da Heli Dourado Advogados Associados, que atuou com a finalidade específica de facilitar, encobrir e dissimular a prática dos atos ilícitos atribuídos à pessoa jurídica ora acusada... Portanto, corroboramos a recomendação da CPAR, acerca do reconhecimento do abuso de direito na utilização da pessoa jurídica Heli Dourado Advogados Associados por Heli Dourado, de modo a estender os efeitos da pena de multa ao seu patrimônio pessoal... (**SAPIENS** – Item nº 04 – Volume 1 / páginas 1-12; **SEI** – Pasta III / Documento nº 1-2128504, Documento nº 2-2163850, Documento nº 3-2170844 e Documento nº 4-2171513).*

71. Em nossa análise, também concluímos que a indiciada foi usada de forma indevida (abuso de direito) com o objetivo de acobertar a prática de atos ilícitos. Por tal motivo, entendemos que deve haver a extensão dos efeitos da condenação ao Senhor Heli Lopes Dourado, CPF nº [REDACTED], com fundamento no artigo 50 do Código Civil, assim como no artigo 14 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Eis a transcrição desses dispositivos:

Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002)

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

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

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

III - CONCLUSÃO

72. Diante do exposto, com base nos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando que a empresa Heli Dourado Advogados Associados S/S, CNPJ 08.112.119/0001-68, praticou irregularidades de natureza grave, sugerimos a aplicação da penalidade de **declaração de idoneidade** para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no artigo 87, inciso IV, pela prática dos atos lesivos contidos nos incisos II e III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

73. Ademais, tendo ficado demonstrado que a empresa Heli Dourado Advogados Associados S/S foi usada de forma indevida (abuso de direito e abuso da personalidade jurídica) para acobertar a prática de atos ilícitos, com fundamento no artigo 50 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), assim como no artigo 14 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, sugerimos a desconsideração da personalidade jurídica para que todos os efeitos da condenação sejam estendidos ao Senhor Heli Lopes Dourado, CPF nº [REDACTED]

74. Seguindo proposta constante no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, recomendamos o 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.

75. Finalmente, a Comissão Processante destacou a identificação dos seguintes valores, para fins do disposto no artigo 6º, inciso I e § 3º, bem como no Capítulo VI da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, c/c o artigo 18, inciso II, c/c o artigo 20, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015:

- o **a) valor do dano:** considerando os aspectos envolvidos na atuação do cartel em vários procedimentos licitatórios, não foi possível identificar o valor dano causado;
- o **b) valor da vantagem indevida paga a agente público:** R\$ 360.000,00, referente ao repasse de recursos à Heli Dourado Advogados Associados, no período de 2006 a 2012 (SEI n. 1601230); e
- o **c) vantagem auferida pela empresa:** considerando os aspectos envolvidos na atuação do cartel em vários procedimentos licitatórios, não foi possível identificar a vantagem auferida pela empresa.

76. É o parecer. À apreciação superior.

Brasília, 29 de julho de 2022.

JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
OAB/DF Nº 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) 00190104183202001 e da chave de acesso [REDACTED]

[REDACTED]

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: 29-07-2022 09:33. 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. 00409/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104183/2020-01

INTERESSADOS: HELI DOURADO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S - HELI DOURADO ADVOGADOS ASSOCIADOS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

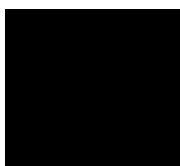
1. Aprovo, pelos seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00238/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA, que analisou Processo Administrativo de Responsabilização - PAR instaurado com o objetivo de apurar irregularidades imputadas à empresa Heli Dourado Advogados Associados S/S, CNPJ 08.112.119/0001-68,
2. Restou comprovado que a empresa Heli Dourado Advogados Associados S/S, CNPJ 08.112.119/0001-68, recebeu pagamentos por contratos simulados com empreiteiras (serviços jurídicos não prestados) para justificar e viabilizar o pagamento de propina a agentes públicos, incidindo, dessa forma, nos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
3. Assim, estou de acordo com o Parecer ora aprovado e com o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, e sugiro ao Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, a aplicação da penalidade, à empresa Heli Dourado Advogados Associados S/S, CNPJ 08.112.119/0001-68, da penalidade de **declaração de inidoneidade** para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no artigo 87, inciso IV, pela prática dos atos lesivos contidos nos incisos II e 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.
4. Também concluímos que a indiciada foi usada de forma indevida (abuso de direito) com o objetivo de acobertar a prática de atos ilícitos. Por tal motivo, entendemos que deve haver a extensão dos efeitos da condenação ao Senhor Heli Lopes Dourado, CPF nº [REDAZIDO], com fundamento no artigo 50 do Código Civil, assim como no artigo 14 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013
5. Seguindo proposta constante no Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, recomendamos o 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.

À consideração superior.

Brasília, 03 de agosto de 2022.

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) 00190104183202001 e da chave de acesso [REDAZIDO]



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 [REDAZIDO] e chave de acesso [REDAZIDO] 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: 03-08-2022 17:59. 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. 00419/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104183/2020-01

INTERESSADOS: HELI DOURADO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S - HELI DOURADO ADVOGADOS ASSOCIADOS

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

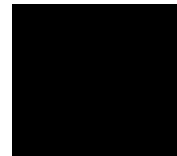
1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do **DESPACHO n. 409/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 238/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

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, 05 de agosto 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) 00190104183202001 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-08-2022 17:05. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
