



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

**PARECER n. 00347/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.106432/2018-71**

**INTERESSADOS: TRATENGE ENGENHARIA LTDA E OUTROS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA-PAR. TRATENGE ENGENHARIA S/A E SANTA BÁRBARA S/A. FRAUDES EM LICITAÇÕES PÚBLICAS NO ÂMBITO DA UFJF. AMPLIAÇÃO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO. ART. 88, II E III DA LEI Nº 8.666/93, C/C ART. 5º, INCISO IV, ALÍNEA "A" E "F" DA LEI Nº 12.846/2013. ACOLHIMENTO DO RELATÓRIO FINAL. SUGESTÃO DE PENALIDADE: DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE E MULTA.

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União - CGU, por meio da Portaria CRG/CGU nº. 1.506, de 07 de junho de 2018, publicada no DOU nº 109, de 08 de junho de 2018, em face das pessoas jurídicas TRATENGE ENGENHARIA S/A (CNPJ nº 06.098.460/0001-80), SANTA BÁRBARA S/A (CNPJ nº 17.290.057/0001-75, e BASE ENGENHARIA E SERVIÇOS DE PETRÓLEO E GÁS S/A (CNPJ nº 61.226.890/0001-4), em razão de supostas fraudes em licitações públicas no âmbito da UFJF, localizada na cidade de Juiz de Fora.
2. Os fatos objetos da presente apuração foram identificados no Inquérito Policial (IPL) nº 171/2012, relacionado à "*Operação Editor*", em razão dos elementos probatórios obtidos originou-se a Ação Penal nº 3531-16.2016.4.01.3801.
3. Em síntese, referem-se às irregularidades na Concorrência nº. 01/2011 realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) para ampliação do Hospital Universitário. As empresas investigadas teriam colaborado com a fraude ao processo licitatório e aos procedimentos que culminaram na celebração dos 7º e 8º Termos Aditivos.
4. Após a instrução, a CPAR, por meio do Relatório Final (SEI 1736100), recomendou a aplicação:
  - o Da pena de declaração de inidoneidade à empresa Santa Bárbara pela apresentação de proposta fictícia na Concorrência nº. 1/2011 da UFJF (Lei nº. 8.666/1993, art. 87, inciso IV);
  - o Da pena de declaração de inidoneidade à empresa Tratenge pela mesma conduta, cometida em conjunto com a empresa Santa Bárbara;
  - o De multa no valor de R\$ 21.617.132,79 (vinte e um milhões, seiscentos e dezessete mil, cento e trinta e dois reais e setenta e nove centavos) e publicação extraordinária da decisão condenatória por 135 (cento e trinta e cinco) dias à empresa Tratenge por acesso indevido a documentos públicos (art. 5º, inciso IV, alínea "d").
5. A CPAR sugeriu o arquivamento do PAR em relação à Tratenge pela suposta fraude no Pregão 13/2014 da UFJF e na licitação para a FADEPE por falta de provas, pois nenhuma dessas licitações foi claramente identificada.
6. Em razão da decretação da falência da empresa Base Engenharia (ex-Schahin Engenharia, SEI1133640 e 1133643), o Corregedor-Geral da União decidiu pela exclusão da massa falida do polo passivo do PAR (Despacho SEI nº 1245015), sendo seus representantes informados da decisão (SEI nºs. 1247353 e 1453469).
7. A COREP/CRG emitiu Nota Técnica nº. 2968/2021/COREP (SEI 2184186) sugerindo que fossem acatadas as recomendações feitas pela Comissão no Relatório Final, levando em consideração a regularidade material e formal do PAR.
8. Em 19.09.2023 vieram os autos a esta Consultoria Jurídica, com as observações complementares do Despacho DIREP (Sei nº. 2957280).
9. É o relatório. Passamos à análise.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

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

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

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

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

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

- a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;
- b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;
- c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;
- d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

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

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

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

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

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

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

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

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

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

## II.2. DA COMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DO PAR PELA CGU

15. A Controladoria-Geral da União possui competência concorrente para instauração e julgamento de processos administrativos de responsabilização no âmbito do Poder Executivo federal (Lei nº 13.844/2019):

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;

II - decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas recebidas e indicação das providências cabíveis;

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;

(...)

§ 1º À Controladoria-Geral da União, no exercício de suas competências, cumpre dar andamento às representações ou às denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, e velar por seu integral deslinde.

(...)

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

16. A competência concorrente também encontra normatizada na organização da CGU prevista na Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023:

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

[...]

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

[...]

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;

17. A competência concorrente da CGU para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados também encontra fundamento na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, nos termos do art. 8º, §2º:

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

18. Assim, no âmbito do Poder Executivo federal, cabe à autoridade máxima do órgão ou entidade lesado, regra geral, a instauração e o julgamento de PAR, nos termos do artigo 3º e 5º da IN nº 13/2019, que trata dos procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a serem observados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Essa competência pode ser delegada à corregedoria ou ao Secretário-Executivo, no caso de Ministério:

Art. 3º Na ausência de regras procedimentais próprias previstas em legislação específica, as disposições desta Instrução Normativa também poderão ser utilizadas para apurar:

(...)

II - infrações administrativas que ensejem a responsabilização de pessoas jurídicas por comportamento inidôneo ou pela prática de fraude ou simulação junto à Administração Pública. (grifo nosso).

[...]

Art. 5º A Controladoria-Geral da União - CGU tem competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar PAR instaurado por outro órgão ou entidade do Poder Executivo federal para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhe o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II poderá ser exercida, à critério da CGU, se presente uma ou mais das seguintes circunstâncias:

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente, que ocorrerá quando esta não tomar nenhuma ação tendente à apuração da infração no prazo de cento e oitenta dias a contar da ciência pela referida autoridade;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade lesada;

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade lesada; ou

V - apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo federal.

### **II.3. DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO**

19. No curso da instrução processual, a Comissão Processante expediu notificação/intimação aos investigados, informando-os a respeito da faculdade de acompanhamento de todo o procedimento instrutório, tendo sido oportunizada a prática de todos os atos e diligências para a defesa, incluindo a produção e a requisição de vistas dos autos:

20. Em maio de 2019 foram realizadas as notificações prévias das três pessoas jurídicas envolvidas neste PAR: (i) Tratenge, (ii) Santa Bárbara e (iii) Base Engenharia.

21. **A Base Engenharia, ao acusar o recebimento da notificação inicial, informou a decretação da falência da empresa** (SEI 1133640 e 1133643). Em decorrência, o Corregedor-Geral da União decidiu pela exclusão da massa falida do polo passivo do PAR (Despacho SEI nº 1245015), sendo seus representantes informados da decisão (SEI nºs 1247353 e 1453469).

22. As empresas Santa Bárbara e Tratenge requereram a produção de prova testemunhal (SEI nºs 1394745, 1598860, 1149829, 1392602 e 1600583), as quais foram deferidas e produzidas.

23. A CPAR também autorizou a juntada de documentação por parte da Tratenge (SEI nºs 1178691 a 1178700).

24. A CPAR deferiu a oitiva das testemunhas indicadas pela Tratenge (SEI 1198403) e procedeu à oitiva de Flávio Pena Medeiros e Carlos Elizio Barral Ferreira. O depoimento de Carlos Barral não chegou a ser tomado porque a Tratenge não compareceu ao ato.

25. Após essas oitivas, a Tratenge requereu a dispensa das demais oitivas em 30/08/2019, o que a CPAR deferiu em 04/09/2019.

26. A Comissão de PAR propôs a extinção parcial do PAR em relação à massa falida da Base Engenharia, proposta aceita pelo diretor de responsabilização de entes privados e pelo Corregedor-Geral, com a consequente extinção do PAR em relação à Base e sua continuidade apenas em relação à Tratenge e à Santa Bárbara. Tal decisão foi

devidamente comunicada à massa falida da Base em 11/09/2019 (SEI 1247353) e em 06/04/2020 (SEI 1453469).

27. Os investigados receberam notificação prévia da CPAR e, em seguida, apresentaram defesa escrita: (i) Tratenge - SEI 1392602 e (ii) Santa Bárbara - 1394745.

28. Assim, sob o crivo do contraditório, foram colhidas as provas referentes aos fatos imputados às indiciadas, tendo sido dado livre acesso ao conjunto de documentos e demais elementos de prova acostados aos autos.

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

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

31. Portanto, verifica-se que o relatório obedeceu a todos os requisitos formais elencados na Lei nº12.846/2013.

## II.4. DA ANÁLISE DA DEFESA E DO RELATÓRIO FINAL

### II.4.1. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

32. Quanto aos fatos relativos à Concorrência nº 01/2011, foram enquadrados na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que não estabeleceu um prazo prescricional. Tal omissão é suprida pela Lei nº 9.873, de 1999, nos termos do artigo 1º, que dispõe:

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.

(...)

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

33. Os fatos apurados neste PAR foram objeto de ação penal, aplicando-se o prazo penal na hipótese.

34. Sobre a prescrição, reproduz-se os seguintes trechos da Nota Técnica nº 2968/2021/COREP - (SEI nº 2184186):

#### o Ato ilícitos da Lei nº 8.666/93

Considerando que as condutas apuradas no presente processo também foram objeto de ação penal, cabe a aplicação dos prazos de prescrição previstos na lei penal. As infrações objeto deste PAR correspondem ao crime tipificado no art. 90 da Lei nº 8.666/93. Como a pena máxima para esse crime é de 4 (quatro) anos, seu prazo prescricional será de 8 (oito) anos (conforme art. 109, inc. IV, do Código Penal). Tendo-se instaurado o PAR em 2018, verifica-se que tal lapso temporal não transcorreu em sua integralidade antes da deflagração deste apuratório.

Interrompida a prescrição com a instauração deste PAR em 08/06/2018 (Portaria CRG/CGU nº 1.506, SEI nº 0750660), a contagem do prazo passou novamente a correr em sua integralidade a partir de então. Devido à MP nº 928/2020, a contagem final do prazo prescricional deve ser acrescida de 120 dias. Assim, a data limite para a aplicação dessas sanções é **08/10/2026**.

#### o Ato ilícitos da Lei nº 12.846/13

Quanto aos ilícitos relacionados aos 7º e 8º aditivos, ocorreram quando já vigente a LAC. Portanto, aplica-se o disposto no art. 25 da referida lei, que estabelece o prazo de 5 anos para a Administração Pública exercer o seu *ius puniendi*. Ainda nos termos do citado artigo, a contagem do referido lapso temporal somente tem início quando da ciência dos fatos por parte da Administração (no caso de a infração ser instantânea), sendo interrompida com a instauração do PAR.

No presente caso, tal deflagração ocorreu através da Portaria CRG/CGU nº 1.506, publicada no DOU em 08/06/2018 (SEI nº 0750660). Tendo sido praticados os fatos após a entrada em vigor da LAC (2014), verifica-se que não transcorreram os cinco anos antes da instauração deste PAR. Ademais, com a interrupção desse lapso temporal a partir da publicação da portaria inaugural (08/06/2018), a contagem do prazo passou novamente a correr em sua integralidade a partir de então. Em função da Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, a contagem final do prazo prescricional deve ser acrescida de 120 dias (período de sua vigência). Assim, a data limite para a aplicação das sanções aqui discutidas é **08/10/2023**.

### II.4.2. DA ANÁLISE DA DEFESA E MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

35. O que se apurou neste PAR foi o esquema de conluio entre as empresas Tratenge Engenharia LTDA. e Santa Bárbara S/A visando fraudar certame licitatório em curso na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), dando aparência de competitividade à licitação. Tais empresas fizeram acordo visando fraudar a Concorrência nº 01/2011 realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) para ampliação do Hospital Universitário. A fraude envolve também procedimentos

que culminaram na celebração dos 7º e 8º Termos Aditivos.

#### **II.4.2.1 - Empresa Tratenge Engenharia LTDA.**

36. Como informado no relatório, a CPAR sugeriu o arquivamento do PAR em relação à Tratenge pela suposta fraude no Pregão 13/2014 da UFJF e na licitação para a FADEPE por falta de provas, pois nenhuma dessas licitações foi claramente identificadas, razão pela qual será tratada apenas os atos lesivos consistentes na fraude à Concorrência nº 01/2011 e ao 7º e 8º aditivos ao contrato celebrado após concluído o certame:

71. Quanto ao suposto pedido de proposta de cobertura pela Tratenge a Antônio Zeferino dos Santos Filho para o Pregão nº 13/2014, verificamos que ele não está suficientemente indicado; em diversas pesquisas na página Comprasnet, não conseguimos identificar de qual certame se trata. Tal como a suposta fraude em licitação da FADEPE, seria necessária uma apuração específica para a identificação correta do certame, o que foge ao escopo deste PAR. Assim, afastamos esta acusação.

37. Foram imputadas à Empresa Tratenge Engenharia LTDA. as condutas que violam os incisos II e III, ambos do art. 88 da Lei nº. 8.666/93, c/c art. 5º, inciso IV, alínea "a" e "f" da Lei nº. 12.846/2013 (SEI 1266581, parágrafo 34, Vol. IX dos autos eletrônicos):

##### **Lei nº 8.666/93**

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.

##### **Lei nº 12.846/2013**

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

[...]

V - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

[...]

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

38. Posteriormente, a CPAR aditou a peça acusatória, alterando o enquadramento: substituindo a alínea "f" do inciso IV do art. 5º da LAC pela alínea "d" (SEI 1430643):

##### **Lei nº 12.846/2013**

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

[...]

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

#### **A) Fraude à Concorrência nº 01/2011**

39. Consta dos autos que a empresa Tratenge (SEI 1266581):

- o Frustrou o caráter competitivo de licitações realizadas pela Universidade Federal de Juiz de Fora, bem como obteve vantagem, de modo fraudulento, de prorrogações contratuais no âmbito da **Concorrência nº 01/2011**, cujo objeto era a ampliação do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora.

#### **B) Fraude no 7º e 8º aditivos ao contrato celebrado após concluído o certame**

40. Consta do Termo de Indiciação que a empresa Tratenge *"atuou, de modo fraudulento, com vistas a ser beneficiada por modificações contratuais celebradas no âmbito dos 7º e 8º termos aditivos"*.

#### **C) Defesa da Tratenge**

41. A empresa aduz, em síntese, que:

##### **C.1) Preliminares**

1. Impossibilidade de aplicação retroativa da Lei n 12.846/2013. De acordo com a empresa, em relação à Concorrência nº 1/2011, os fatos questionados pela CGU são anteriores ao dia 29 de janeiro de 2014;

2. Ausência de Procedibilidade do PAR. De acordo com a empresa o processo foi instaurado exclusivamente com base em provas emprestadas, sem o devido processo legal durante a fase de inquérito e com perícia em andamento;
3. Suspensão do PAR até a conclusão do processo penal. De acordo com a empresa, caso se reconheça a ausência da autoria e materialidade do fato no âmbito penal, a sentença terá efeitos também na esfera cível;
4. Prescrição da pretensão punitiva;
5. Impossibilidade de responsabilização objetiva da Tratenge. De acordo com a empresa não há envolvimento da pessoa jurídica, na pessoa de seus dirigentes e não existe qualquer vínculo subjetivo entre as condutas dos mesmos e irregularidades apontadas pela CPAR.

## **C.2) Mérito**

- o Inexistência de supostos vícios relativos à fase licitatória. De acordo com a empresa: (i) o Laudo nº 637/2014-SETEC/SR/DPF/MG (Doc. 2 da Defesa), elaborado por técnicos da Polícia Federal em resposta a quesitos do Ministério Público Federal, que confirmou a impossibilidade de se constatar a ocorrência de conluio entre as licitantes e (ii) os depoimentos das testemunhas arroladas pela Tratenge confirmam integralmente a inexistência de fraude à licitação, seja em relação à Concorrência nº 1/2011 ou, ainda, à celebração do 7º e 8º Termos Aditivos ao Contrato nº 161/2012:

### **C.2.1) Fraude à Concorrência nº 01/2011**

1. A determinação posta pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito do Acórdão nº 1999/2012-Plenário, considerou suprível todo e qualquer vício relativo à fase licitatória (sanável, por assim dizer) em prol do interesse maior da contratação. Por essa razão, o cumprimento da determinação imposta pela Corte de Contas é suficiente para confirmar a validade do certame.
2. A celebração do Contrato nº 161/2012 foi autorizada pelo Tribunal de Contas da União, caso a Tratenge reduzisse aproximadamente R\$7 milhões do valor original da sua proposta – o que foi prontamente atendido por ela.
3. O Laudo nº 637/2014-SETEC/SR/DPF/MG (Doc 2) aponta para a impossibilidade de se constatar a ocorrência de conluio entre as licitantes, tendo em vista não ter sido encontrada relevante coincidência entre os custos unitários indicados por elas em suas propostas e tampouco a existência de proporções fixas entre esses valores.

### **C.2.2) Fraude aos 7º e 8º aditivos ao contrato celebrado após concluído o certame**

1. Após a celebração do Contrato nº 161/2012 com a UFJF, a Tratenge suportou uma série de adversidades, em sua maioria devido às graves deficiências encontradas nos projetos então disponibilizados pela Universidade Contratante à época do certame, que culminaram na celebração de 8 (oito) Termos Aditivos:

52. Nesse contexto, nos meses que se seguiram à celebração do Contrato, a Tratenge se viu diante da necessidade de proceder à realização de vários estudos para atendimento das solicitações então apresentadas pela ANVISA, pelo Corpo Clínico do Hospital Universitário de Juiz de Fora e por outros setores internos da própria Universidade, além da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Doc. 4) – estudos esses que, diga-se de passagem, não estavam no escopo inicial do contrato.

53. Tais alterações levaram a (i) um aumento expressivo na área construída, que passou de 49.514,00m² para 59.459,35m²; além (ii) do acréscimo de itens relevantes, como a ampliação do Bloco E – Unidade Hospitalar, a construção da passarela de ligação entre os blocos E e F e a execução do Bloco CREPEIA – Unidade de Saúde Psicologia. O que, naturalmente, também elevou os custos e os prazos do contrato e à celebração de termos aditivos, com o objetivo principal de mitigar o desequilíbrio até então suportado pela Tratenge.

2. O corpo técnico da Universidade Federal de Juiz de Fora (ofício nº 138/2014-PROINFA, Doc. 5) reconheceu a necessidade de sua celebração por fatos supervenientes e alheios à vontade da empresa.
3. A empresa se viu obrigada a realizar estudos e levantamentos, com vistas à elaboração do projeto executivo e, ainda, para atender às novas determinações impostas em virtude do licenciamento ambiental, do Corpo de Bombeiros, da ANVISA, da EBSERVH, da Diretoria do Hospital e da UFJF. Com isso, se fez necessária a mobilização de pessoal e equipamentos adicionais, para viabilizar a elaboração de todos os projetos e estudos que foram então demandados, o que não havia sido previsto originalmente.

42. Por fim, requer a defesa que:

1. O arquivamento do presente PAR, pela impossibilidade de aplicação das penalidades previstas pela Lei Anticorrupção a fatos anteriores à sua data de vigência, como é o caso da Concorrência nº 1/2012, do contrato e dos termos aditivos dali decorrentes;
2. O arquivamento do presente PAR, posto que o conjunto probatório que o embasa, por ter sido obtido mediante mero empréstimo oriundo de ação penal estranha à participação da Tratenge, não serve para sustentar as imputações feitas no Termo de Indiciação;
3. Caso assim não entenda, seja suspensa a tramitação do PAR até que haja a conclusão, na esfera criminal, da perícia técnica da prova emprestada, notadamente dos e-mails utilizados por essa Comissão para indicição da Tratenge;
4. No mérito, seja reconhecida a inexistência das irregularidades doravante apontadas, com o consequente arquivamento desse PAR.

## **D) Da análise**

### **(i) Impossibilidade de aplicação retroativa da Lei nº 12846/2013**

43. Não há que se falar de aplicação retroativa da Lei nº. 12.846/2013 e do Decreto nº. 8.420/2015.

44. A Lei nº. 12.846/2013 foi aplicada ao atos ilícitos cometidos depois da sua vigência, *in casu*, as fraudes no 7º e 8º aditivos ao contrato celebrado após concluído o certame, sendo que, no presente PAR, somente as normas processuais da Lei

nº. 12.846/2013 e do Decreto nº. 8.420/2015 (vigente à época) foram aplicadas aos atos ilícitos cometidos antes da vigência da LAC. Sobre essa alegação, cabe transcrever o que foi exposto pela Nota Técnica nº. 2968/2021/COREP:

Alega-se na manifestação após o Relatório Final que os 7º e 8º aditivos não seriam regidos pelas normas contidas na LAC. De acordo com a empresa, “por configurarem-se os aditivos como mera extensão do negócio principal, também devem ser regidos pelas regras aplicadas ao primeiro, sob pena de novação no negócio jurídico”. Em reforço ao argumento, cita-se jurisprudência do TRF da 5ª Região (parágrafo 39 da peça de defesa, SEI nº 1774300).

Porém, registre-se desde logo que tal julgado trata de modogenérico sobre a impossibilidade de se aplicar a LAC para fatos ocorridos e cessados anteriormente à sua entrada em vigor. Nada se afirma de específico que guarde relação com o entendimento da defesa de que os aditivos contratuais, no presente caso, deveriam ser considerados como fatos ocorridos antes da entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013.

**Também se questiona a utilização do Decreto nº 8.420/2015, de 19/03/2015, para sancionar atos praticados no final de 2014, quando foram assinados os 7º e 8º aditivos. Ademais, a multa teria sido calculada com base no valor integral do contrato. Porém, no entendimento da defesa, a LAC deveria incidir e ser aplicada exclusivamente aos aditivos. Não se poderia considerar todos os serviços previstos no contrato para o cálculo da multa, pois alguns seriam anteriores à vigência da LAC.**

De modo similar aos argumentos anteriores, a defesa já havia suscitado essa questão em suas manifestações precedentes, no decorrer do processo. Em resposta, no Relatório Final, a CPAR ressaltou que a LAC seria aplicável às infrações referentes ao 7º e 8º termos aditivos, pois os fatos teriam sido praticados no fim de 2014, já perfeitamente sob a vigência da LAC (parágrafo 31, doc. SEI nº 1736100).

Quanto a tal argumento, a CGUNE/CRG manifestou-se por intermédio da Nota Técnica nº 671/2020 (Processo nº 00190.101362/2020-89, SEI nº 1452367). Exarou-se o entendimento de que a prática de ato ilícito no âmbito do aditivo pode ser caracterizada como fato novo, passível de apuração com base na lei vigente à época em que pactuado o aditivo (item 5.1 da Nota Técnica da CGUNE/CRG, item “g”). Afinal, o agente (representante da empresa) poderia agir de modo diverso quando já vigente a nova legislação. Ou seja, quando comprovada a prática de novos ilícitos quando da celebração dos aditivos, justamente visando firmá-los, serão considerados como ilícitos autônomos, com aplicação da lei vigente à época da nova ação ilícita (item 4.5 da Nota Técnica nº 671/2020/CGUNE/CRG).

Importante destacar, portanto, que houve a prática de novas ações ilícitas por parte de representante da Tratenge no momento da celebração dos 7º e 8º aditivos, quando já vigente o feixe de proibições da LAC, aplicável às ações do representante da empresa. Assim, não há que se falar em retroatividade da lei, mas aplicação da lei vigente quando praticados os novos atos ilícitos, relativos à celebração dos aditivos contratuais.

Quanto ao Decreto nº 8.420/2015, tratando-se de ato normativo secundário, não criou ou modificou as normas proibitivas previstas no art. 5º da LAC, apenas regulamentou-as. As sanções administrativas foram previstas no art. 6º da Lei nº 12.846/2013, aplicáveis desde quando entrou em vigor a referida Lei (29/01/2014). De igual modo, todas as diretrizes para a aplicação das sanções foram previstas na LAC. Encontra-se no art. 7º da referida Lei a estrutura medular para se dar concretude às sanções previstas no artigo precedente da referida lei, não havendo inovação legislativa indevida através do decreto presidencial.

## (ii) Ausência de Procedibilidade do PAR

45. O compartilhamento de provas às normas legais foi realizado com autorização do juiz competente, como observado no Relatório Final pela CPAR:

4. Iniciando os trabalhos, a CPAR solicitou em **28/09/2018** compartilhamento dos autos nº 0353116.2016.401.3801, referentes à operação, ao juízo da 3ª vara federal da subseção judiciária de Juiz de Fora ([0875523](#)). O juízo deferiu o pedido e nos encaminhou mídia eletrônica contendo cópia integral dos autos em 01/11/2018, conforme documento SEI [0910290](#). O conteúdo da mídia foi juntado ao PAR e corresponde aos diversos documentos seguintes ao documento [0910290](#), todos marcados com “ANEXO”, e preenchem o restante do volume eletrônico I, todo o volume II e correspondem aos primeiros nove arquivos do volume eletrônico III.

46. Neste PAR, houve o contraditório em relação às provas compartilhadas, bem como o exercício da ampla defesa pelas empresas indiciadas neste PAR e, como colocado pela CPAR, *"a indicição deste PAR não se baseou em prova compartilhada (ou "emprestada") propriamente dita, e sim em prova documental"* (item 26):

O motivo disso é simples: **não existe qualquer vedação legal** a que uma acusação se baseie somente em provas compartilhadas. Só haveria nulidade se houvesse efetivo prejuízo à defesa, o que não ocorreu neste caso, pois a Tratenge não alegou qualquer prejuízo efetivo e teve ampla oportunidade de contraditar as provas dos autos. Além disso, como explicado acima, a indicição deste PAR não se baseou em *prova compartilhada* (ou "emprestada") propriamente dita, e sim em prova documental.

47. Observa-se ainda que, em relação ao compartilhamento de provas, *"não há nulidade na sanção administrativa aplicada, já que fundada em outros elementos de prova colhidos em processo administrativo regular, com a participação da empresa interessada"*. (MS 13.964-DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 13/5/2009).

48. Em relação à perícia da Polícia Federal, segue o seguinte trecho da decisão que (SEI 0987755):

Também a perícia realizada pela Polícia Federal concluiu pela ocorrência de dano ao Erário, em razão da existência de sobrepreço da ordem de R\$ 6.055.010,46. Contudo, na mesma oportunidade disse o perito não ser possível identificar, a partir da análise das planilhas das empresas, a existência de conluio entre os licitantes. (p.8).

49. Observa-se que a não conclusividade sobre a existência do conluio não afasta o próprio conluio considerando que

a análise da Polícia Federal enfrentou diversas dificuldades para ter acessos a documentos da Universidade, como colocado na decisão citada:

Entretanto, além dos indícios de sobrepreço existentes na planilha da Concorrência nº 1/2011, a perícia também destacou as dificuldades enfrentadas Polícia Federal em ter acesso a documentos da Universidade Federal de Juiz de Fora:

50. Em nota de rodapé consta (página 8):

Ao que parece, os investigados se omitiam rotineiramente em apresentar documentação solicitada por órgãos de controle, conforme demonstra o seguinte trecho do Acórdão nº 2457/J.7 do Tribunal de Contas da União:

Quanto à multa aplicada a Henrique Duque em face do descumprimento de determinação e de diligência deste Tribunal, acompanho a Senhora Relatora na manutenção integral da penalidade. O Acórdão 2.67S/2012 - Plenário determinou à UFJF que encaminhasse ao TCU cópia do contrato celebrado com a Tratenge Engenharia Ltda., acompanhada da planilha orçamentaria e demais documentos pertinentes. Entretanto, tal determinação não foi cumprida, o que implicou em nova requisição dos documentos mediante diligência, também não atendida. Reforço que tal conduta demonstra descaso pelas decisões desta Corte, ensejando nova e rigorosa apenação, que se somará àquelas outras cinco registradas no sistema informatizado do TCU, conforme consulta expedida, efetuada por minha assessoria (Acórdãos 2.678/2009-2C, 3.864/2011-2C, 1.107/2012-2C, 680/2015-1C e 1.155/2015-1C. sem negrito no original).

### **(iii) Suspensão do PAR até a conclusão do processo penal**

51. Com relação ao pedido de suspensão do PAR até a conclusão do processo penal, deve ser ressaltado a independência das instâncias administrativa, penal e cível. Como observado pela CPAR, o simples fato de estar em curso ação penal não serve como fundamento para suspender ou impedir o curso do processo administrativo

52. Como colocado na Nota Técnica nº 2968/2021/COREP, "*os argumentos relativos à prescrição, expostos pela Comissão no Relatório Final, acarretam a necessidade (obrigatoriedade) de se dar continuidade ao presente PAR*". Por essa razão, deve-se seguir a regra geral da independência das instâncias penal e administrativa. A Nota ainda cita que:

Destarte, a Administração não pode quedar inerte aguardando uma eventual decisão que se enquadre na exceção à regra da independência das instâncias, sob pena de responsabilização disciplinar a quem der causa à prescrição. Assim, entende-se pela rejeição da tese de defesa e manutenção do entendimento da CPAR contido no Relatório Final.

53. Além disso, como colocado pela CPAR, a análise do processo de origem das provas não influencia na análise deste PAR porque "CPAR utilizou esses documentos compartilhados para tirar suas próprias conclusões":

A Tratenge também aduz a necessidade de suspensão deste PAR até a conclusão do processo penal do qual as provas foram compartilhadas. Segundo a acusada, não haveria prejuízo à apuração porque, nos termos do art. 200 do Código Civil (CC), a prescrição fica suspensa enquanto pendente questão incidental. No entanto, essa tese só poderia prosperar se a CPAR tivesse utilizado os documentos compartilhados para este PAR como se fossem **conclusões** do Poder Judiciário. Não foi isso o que ocorreu – a CPAR utilizou esses documentos compartilhados para tirar suas próprias conclusões, de modo que o estágio do processo de origem é irrelevante.

### **(iv) Prescrição da pretensão punitiva**

54. Não há que se falar em prescrição como já fundamentado no item **2.4.1. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO**.

### **(v) Impossibilidade de responsabilização objetiva da Tratenge**

55. A empresa ainda argumentou sobre a impossibilidade de responsabilização objetiva. Contudo, nos atos ilícitos que violem a Administração Pública, não há que se falar em responsabilidade subjetiva e comprovação de culpabilidade por parte dos diretores da empresa. Ao contrário, deve-se observar o disposto nos arts. 1º e 2º da Lei nº 12.846/2013, que estabelecem explicitamente a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, como afirma a CPAR no Relatório Final:

A tese 7 defende a impossibilidade da responsabilização objetiva da Tratenge. Isso colide frontalmente com os arts. 1º e 2º da LAC, que estabelecem explicitamente a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, e o STF não declarou sua inconstitucionalidade em controle difuso nem em controle abstrato. Assim, também rejeitamos essa tese.

56. Assim, não existe razão à defesa em relação à preliminares.

57. Também não assiste razão à defesa quanto às alegações de **mérito** (inexistência de supostos vícios relativos à fase licitatória). Como colocado pela CPAR, o conjunto probatório constante dos autos (indicados no Termo de Indiciação e no Relatório Final da CPAR) corroboram a existência de esquema de conluio visando fraudar a **Concorrência nº 01/2011 realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) para ampliação do Hospital Universitário**.

### **(vi) Das fraudes às concorrências apuradas neste PAR**

58. Consta dos autos que houve conluio com as empresas concorrentes, na modalidade de "*proposta fictícia ou de*

cobertura" visando fraudar as licitações ora citadas. Os elementos de prova e indícios elencados no processo são os seguintes:

1. vedação à participação de consórcios na Concorrência nº 1/2011 ([0987815](#), pp. 2 e 3);
2. exigência excessivamente específica de comprovação de capacidade técnica (idem, pp. 3 e 4);
3. baixo interesse pela licitação (idem, p. 6);
4. elevado grau de coincidência entre as propostas para a Concorrência nº 1 (idem, p. 10);
5. quantidade excessiva de contatos entre a Tratenge e a Santa Bárbara pouco antes do julgamento das propostas da Concorrência nº 1 (idem, p. 20);
6. e-mails indicando acesso indevido a minutas de documentos públicos (idem, p. 52);
7. e-mails indicando confecção fraudulenta de documento público (idem, pp. 54 e 55).

59. Para o esclarecimento da prática lesiva conhecida como "proposta fictícia ou de cobertura", segue o artigo publicado no <http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/diretrizes-ocde.pdf>:

**Propostas Fictícias ou de Cobertura. As propostas fictícias, ou de cobertura (também designadas como complementares, de cortesia, figurativas, ou simbólicas) são a forma mais frequente de implementação dos esquemas de conluio entre concorrentes.** Ocorre quando indivíduos ou empresas combinam submeter propostas que envolvem, pelo menos, um dos seguintes comportamentos: (1) Um dos concorrentes aceita apresentar uma proposta mais elevada do que a proposta do candidato escolhido, (2) Um concorrente apresenta uma proposta que já sabe de antemão que é demasiado elevada para ser aceita, ou (3) Um concorrente apresenta uma proposta que contém condições específicas que sabe de antemão que serão inaceitáveis para o comprador. **As propostas fictícias são concebidas para dar a aparência de uma concorrência genuína entre os licitantes**

Propostas Rotativas ou Rodízio. Nos esquemas de propostas rotativas (ou rodízio), as empresas conspiradoras continuam a concorrer, mas combinam apresentar alternadamente a proposta vencedora (i.e. a proposta de valor mais baixo). A forma como os acordos de propostas rotativas são implementados pode variar. Por exemplo, os conspiradores podem decidir atribuir aproximadamente os mesmos valores monetários de um determinado grupo de contratos a cada empresa ou atribuir a cada uma valores que correspondam ao seu respectivo tamanho.

Procurar por indícios e padrões relacionados com o estabelecimento de preços Os preços das propostas podem ajudar a descobrir situações de conluio. Devem procurar-se padrões que sugiram que as empresas podem estar a coordenar os seus esforços, como aumentos de preços que não podem ser explicados por aumentos dos custos. Quando as propostas vencidas têm preços muito mais elevados do que a vencedora, os conspiradores podem estar utilizando um esquema de propostas fictícias ou de cobertura. Uma prática comum nos esquemas de proposta de cobertura consiste em o concorrente que a apresenta adicionar 10% ou mais ao valor da proposta mais baixa. Os preços que são mais elevados do que as estimativas de custos, ou do que propostas anteriores para contratações semelhantes, podem igualmente indicar práticas colusivas. Os seguintes comportamentos podem dar margem a suspeitas: • Os concorrentes aumentam os preços ou as faixas de preços de forma súbita e idêntica, situação que não pode ser explicada pelo aumento dos custos. • Descontos ou abatimentos previsíveis desaparecem inesperadamente. 17 • A apresentação de preços idênticos pode ser preocupante especialmente quando ocorrer uma das seguintes situações: – Os preços dos fornecedores mantiveram-se inalterados durante um longo período de tempo, – Os preços dos fornecedores eram anteriormente diferentes entre si, – Os fornecedores aumentam o preço sem que tal seja justificado pelo aumento dos custos, ou – Os fornecedores eliminam os descontos, especialmente num mercado onde estes sempre foram concedidos. • Há uma grande diferença entre o preço de uma proposta adjudicada e as restantes. • A proposta de um determinado fornecedor para um contrato em particular é muito mais elevada do que a proposta do mesmo fornecedor para um contrato semelhante. • Há reduções significativas em relação aos níveis de preços praticados anteriormente depois de uma proposta de um novo concorrente ou de um fornecedor que não é habitual, o que pode indicar que o novo fornecedor desestabilizou um cartel para fraudar contratações públicas. • Os fornecedores locais propõem preços de entrega mais elevados para destinos locais do que para destinos mais afastados. • Empresas locais e não locais especificam custos de transporte semelhantes. • Apenas um concorrente contacta os grossistas/atacadistas para obter informação sobre preços antes de apresentar a sua proposta. • Características inesperadas de propostas públicas num leilão, seja eletrónico ou não - tais como licitações que incluem números pouco usuais onde seria de se esperar números redondos de centenas ou de milhares - podem indicar que os licitantes estão a utilizar as próprias propostas como veículo de conluio, comunicando informações ou indicando preferências.

60. Como conceituado pelo Conselho de Defesa da Ordem Económica-CADE, nas propostas de coberturas os "concorrentes apresentam propostas com valores mais altos que o da empresa definida para vencer a licitação, ou com vícios sabidamente desclassificatórios. **A ideia é dar uma aparência de competitividade ao certame**".

61. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico -OCDE apresenta um conjunto de diretrizes para se identificar esse comportamento ilícito das empresas. Como observa a OCDE no Manual de diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas (fevereiro de 2009):

"Os preços das propostas podem ajudar a descobrir situações de conluio. **Devem procurar-se padrões que sugiram que as empresas podem estar a coordenar os seus esforços**, como aumentos de preços que não podem ser explicados por aumentos dos custos. Quando as propostas vencidas têm preços muito mais elevados do que a vencedora, os conspiradores podem estar utilizando um esquema de propostas fictícias ou de cobertura. Uma prática comum nos esquemas de proposta de cobertura consiste em o concorrente que a apresenta adicionar 10% ou mais ao valor da proposta mais baixa. Os preços que são mais elevados do que as estimativas de custos, ou do que propostas anteriores para contratações semelhantes, podem igualmente indicar práticas colusivas. "

62. Citam-se outros tipos de comportamento que indicam um esquema de propostas fictícias ou de cobertura:

1. Os concorrentes aumentam os preços ou as faixas de preços de forma súbita e idêntica;

2. Descontos ou abatimentos previsíveis desaparecem inesperadamente;
3. A apresentação de preços idênticos;
4. Características inesperadas de propostas públicas num leilão, seja eletrônico ou não podem indicar que os licitantes estão a utilizar as próprias propostas como veículo de conluio, comunicando informações ou indicando preferências.

63. Segundo representação formulada pelo TCU, o edital de contratação para as obras de ampliação do Hospital da UFJF continha fortes evidências de restrição ao caráter competitivo, que vedava a participação de consórcios, a despeito da magnitude e da complexidade do objeto, e exigia a comprovação de capacidade técnica para execução de serviços de pequena expressão, o que reduziria o número de potenciais interessados na licitação.

64. No Acórdão 3081/2011-TCU-Plenário foram apresentadas as seguintes evidências:

1. Apesar do acesso de 32 (trinta e duas) empresas ao edital, apenas 3 (três) participaram do certame, estando, entre elas, a empresa processada nestes autos, a TRATENGE;
2. Realização de visita técnica pelas as empresas participantes de forma concomitante;
3. Desconto irrelevante nas três únicas propostas;
4. Saída inesperada de uma das empresas no decorrer da licitação (empresa Santa Bárbara);
5. Existência de proposta fictícia:

*42. É importante frisar que a empresa Schahin Engenharia S.A. apresentou proposta com o mesmo valor global orçado pela Administração, repetindo, até mesmo, o BDI de referência. Como os critérios de aceitabilidade de preços unitários e valor global, estipulados no item 8 do edital, limitam como teto das propostas das licitantes tanto o valor de cada item da planilha orçamentária de referência, quanto o valor global estimado pela Administração, a Schahin Engenharia S/A, apresentando valor máximo aceitável, participou do certame com forte risco de perder para qualquer outra empresa habilitada, como de fato ocorreu, demonstrando falta de empenho da empresa em fornecer uma proposta efetivamente competitiva.*

*43. Essa proposta da empresa Schahin Engenharia S.A. pode ser, possivelmente, caracterizada como proposta fictícia ou de cobertura, a qual, segundo a publicação da OCDE (pág. 2), é a forma mais frequente de implementação dos esquemas de conluio entre os concorrentes. Essa situação ocorre quando indivíduos ou empresas combinam submeter propostas que envolvem, pelo menos, um dos comportamentos a seguir: (i) um dos concorrentes aceita apresentar uma proposta mais elevada do que a proposta do candidato escolhido; (ii) um concorrente apresenta uma proposta que já sabe de antemão que é demasiado elevada para ser aceita; ou (iii) um concorrente apresenta uma proposta que contém condições específicas que sabe de antemão que serão inaceitáveis para o comprador.*

65. Considerando as evidências apontadas no Acórdão, o TCU conclui "que os fatos convergem para um cenário de possível conluio entre as empresas interessadas na licitação em tela" (parágrafo 46).

66. Somam-se às evidências acima apontadas, as seguintes provas :

1. Laudo de Perícia Criminal elaborado pela Polícia Federal e mencionado (fls. 18) do Processo nº 3531-16.2016.4.01.3801, que analisou as propostas das 3 licitantes (TRANTENGE, SANTA BARBARA S.A e SCHAHIN ENGENHARIA) o qual indicou que, dentre os itens de serviço de maior relevância financeira da obra, aproximadamente 39% deles teriam custos unitários coincidentes em todas a propostas, deixando evidente a interação mútua das participantes na prática da fraude ao processo licitatório.
2. Segundo levantamento feito pela perícia, de 57 itens mais relevantes, 46 possuem o mesmo valor em ambos os orçamentos, totalizando um percentual de correspondência de 80,70% do total de rubricas apresentadas.
3. A quantidade excessiva de contatos telefônicos mantidos entre elas pouco antes da Concorrência nº 01/2011. A quebra de sigilo de telefônico autorizado pela justiça entre os dias 27/07/2011 e 30/11/2011, revelou que a representante da empresa Tratenge, Maria Cristina, falou 826 vezes com Antonio Zeferino Filho, agente ligado à empresa Santa Bárbara, e 03 vezes, diretamente, com a empresa SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S.A. SEI nº [1269865](#) e [1269872](#).

67. O conjunto probatório existente aponta para o conluio da empresa Tratenge com empresas concorrentes, o que frustrou o caráter competitivo da licitação realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, mediante fraude praticada na modalidade de "proposta fictícia ou de cobertura".

68. Em relação à Concorrência nº 01/2011, as primeiras evidências que indicam a atuação ilícita da empresa no certame constam do [Acórdão 3081/2011-TCU-Plenário](#). Como colocado pela CPAR:

*De acordo com aquele Tribunal, o universo reduzido de participantes que apresentaram propostas, a realização de visita técnica por todas as empresas de forma concomitante, o desconto irrelevante nas três únicas propostas, a saída inesperada de uma das empresas no decorrer da licitação, assim como a existência de proposta fictícia indicam, claramente, a colusão entre os licitantes.*

69. O Laudo de Perícia Criminal elaborado pela Polícia Federal e mencionado (fls. 18) do Processo nº 3531-16.2016.4.01.3801, que analisou as propostas das 3 licitantes (TRANTENGE, SANTA BARBARA S.A e SCHAHIN ENGENHARIA), indica que, dentre os itens de serviço de maior relevância financeira da obra, aproximadamente 39% deles teriam custos unitários coincidentes em todas a propostas, deixando evidente a interação mútua das participantes na prática da fraude ao processo licitatório.

70. Destaca-se ainda o percentual de coincidência entre as propostas das empresas TRATENGE e SANTA BARBARA:

Segundo levantamento feito pela perícia, de 57 itens mais relevantes, 46 possuem o mesmo valor em ambos os

orçamentos, totalizando um percentual de correspondência de 80,70% do total de rubricas apresentadas. A baixíssima probabilidade dessa coincidência ocorrer representa, na visão deste colegiado, outro elemento apto a demonstrar o conluio entre as participantes no âmbito da Concorrência nº 01/2011 (Relatório Final).

71. Em relação aos termos aditivos firmados, de acordo com os autos, no decorrer da execução do contrato que veio a celebrar com a UFJF, em função da Concorrência nº 01/2011, a Tratenge atuou, de modo fraudulento, com vistas a ser beneficiada por modificações contratuais celebradas no âmbito dos 7º e 8º termos aditivos.

72. O sétimo termo aditivo, assinado em 29/05/2014, originou-se a partir de alterações qualitativas desenvolvidas no contrato com o nítido propósito de permitir à empresa TRATENGE maximizar os seus ganhos. Depreende-se dos autos que houve conluio entre representante da UFJF, Nilson Rogério Pinto Leão, e representante da empresa Tratenge, Maria Cristina. [REDACTED]

73. Outras provas apontadas pela CPAR:

1. Em 23/05/2014, poucos dias antes de assinar o 7º termo aditivo, Nilson Leão enviou a Maria Cristina e-mail sem texto, identificado apenas pelo assunto "2 arquivos". Essa mensagem eletrônica continha dois anexos: (i) minuta do Ofício nº 159/2014-GR, com data do dia anterior (22/05/2014), cujo remetente seria o Reitor da Universidade à época, Henrique Chaves Filho, e o destinatário o Procurador Federal junto à UFJF, Denis Silva; e (ii) minuta de "PARECER", ainda sem numeração, com data do próprio dia 23/05/2014, a ser subscrito por Denis Silva, conforme documento SEI nº [1269930](#);
2. Como colocado pela CPAR, só o fato de Maria Cristina ter tido acesso aos referidos arquivos institucionais da UFJF, de pronto, caracteriza a ingerência indevida da empresa na modificação contratual e demonstra conduta incompatível da empresa processada com os princípios de ordem constitucional da moralidade administrativa.
3. Maria Cristina enviou e-mail a Nilson Leão, em 05/06/2014, logo depois de assinado o 7º termo aditivo, com o assunto "Ofícios PEN DRIVE" e três anexos: (i) o já citado PARECER, agora sob o número 271/2014/PF-UFJF/PGF/AGU; (ii) minuta do Ofício nº. 138/2014 - PROINFRA; e (iii) minuta do PARECER 272/2014/PFUFJF/PGF/AGU, (fls. 1) do documento SEI nº [1269934](#);
4. O ofício nº. 138/2014 e o Parecer nº 272/2014, ambos datados de 27/05/2014, forneceram, respectivamente, o amparo técnico e jurídico necessário à celebração do sétimo termo aditivo. Ocorre, todavia, que tendo os arquivos de texto sido encaminhados pela representante da empresa por e-mail somente em 05/06/2014, pode-se concluir que ambos foram antedatados, tendo sido redigidos não por seus signatários, mas por representante da empresa processada (fls. 1) do documento SEI nº. [1270326](#);
5. Essa conclusão é factível se levarmos em consideração que, cuidando-se de anexos de e-mail enviados em 05/06/2014, sendo que os documentos eram datados 27/05/2014, não faria sentido, caso essa última data fosse correta, que os interlocutores da mensagem trocassem arquivos de texto com versões distintas dos documentos juntados aos autos, demonstrando, novamente, a atuação ilícita da empresa em face da UFJF;
6. No caso do Oitavo Termo Aditivo, assinado em 22/08/2014, à semelhança do que ocorrera com o Sétimo Termo, este também foi firmado por meios ilícitos, tendo sido construído através da troca de informações entre representantes da Administração Pública e da adjudicatária, com o propósito preordenado de favorecê-la;
7. Neste caso, 2 pareceres, em especial, forneceram lastro ao 8º termo aditivo: (i) o Parecer nº 486/2014/PF-UFJF/PGF/AGU, de 25/07/2014; e (ii) Parecer nº 570/2014/PF-UFJF/PGF/AGU, de 14/08/2014;
8. Registre-se que, em 07/05/2015, Maria Cristina remeteu a Nilson Leão, com o assunto "Parecer Procuradoria", e-mail ao qual anexou o arquivo de texto do citado Parecer nº 486/2014/PF-UFJF/PGF/AGU, de 25/07/2014, assinado por Denis Franco Silva, contendo pronunciamento favorável ao pagamento dos valores pleiteados pela adjudicatária a título de ressarcimento. (fls.1) do documento SEI nº [1269969](#);
9. As propriedades daquele arquivo de texto, contudo, indicam que o Parecer nº 486/2014/PF-UFJF/PGF/AGU não teve como autor Denis Franco Silva, nem tampouco foi confeccionado em 25/07/2014: na realidade, esse documento foi criado em 14/08/2014, por Nilson Leão (em terminal vinculado a sua companheira, [REDACTED] e modificado na mesma data, por Maria Cristina, em espúria colusão destinada a favorecer a adjudicatária;
10. Resta evidente, portanto, que a Tratenge, por intermédio de sua representante, juntamente com o servidor Nilson Leão, atuou, mediante troca e elaboração de arquivos para favorecer a empresa na assinatura do Oitavo Termo Aditivo;
11. Nesse contexto, há evidências de que Nilson chegava a redigir manifestações a serem subscritas pelos representantes da empresa e a orientá-los sobre como apresentá-las à UFJF, [REDACTED]

[REDACTED]

74. Em relação à fraude nos termos aditivos, o conjunto probatório também corrobora a prática da fraude nos termos aditivos, como apresentado no Termo de Indiciação:

1. O sétimo termo aditivo, assinado em 29/05/2014, originou-se a partir de alterações qualitativas desenvolvidas no contrato com o nítido propósito de permitir à empresa TRATENGE maximizar os seus ganhos, mediante colusão entre representante da UFJF, Nilson Rogério Pinto Leão, e representante da adjudicatária, Maria Cristina (em e-mail que enviou a Nilson Rogério Pinto Leão, em 18/05/2014, Maria Cristina referiu-se textualmente à "nossa tese de 'qualitativos'" e celebrou a possibilidade de inclusão de novos serviços no objeto da contratação, nos termos do documento SEI nº 1269917)
2. Troca de e-mails entre a representante da empresa e o representante da UFJF, Nilson Rogério Pinto Leão, com envio de documentos.
3. No oitavo Termo Aditivo, assinado em 22/08/2014, à semelhança do que ocorrera com o Sétimo Termo, este também foi firmado por meios ilícitos, tendo sido construído através da troca de informações entre representantes da Administração Pública e da adjudicatária, com o propósito preordenado de favorecê-la.

75. O conjunto probatório formado nos autos comprovam a existência do nexo de causalidade da conduta da empresa com o ato ilícito consistente na fraude caracterizada pela cobertura de proposta existente na decorrente do conluio com a empresa Santa Bárbara na Concorrência nº 1/2011 e no 7º e 8º Termo Aditivo, estes últimos consistentes nas alterações qualitativas desenvolvidas no contrato com o propósito de permitir à empresa TRATENGE maximizar os seus ganhos.

76. Assim, considerando o conjunto probatório dos autos, concorda-se com o entendimento da CPAR no sentido de que o conjunto probatório corrobora a existência de condutas que violam os incisos II e III, ambos do art. 88 da Lei nº. 8.666/93, c/c art. 5º, inciso IV, alínea "a" e "d" da Lei nº. 12.846/2013, praticadas pela empresa Tratenge.

#### II.4.2.2 - Empresa Santa Bárbara

77. A empresa Santa Bárbara, segundo o Termo de Indiciação (SEI 1267503), teria apresentado propostas de cobertura em duas licitações da UFJF: (i) Concorrência nº 1/2011 e (ii) Pregão nº 13/2014.

78. Em relação ao Pregão nº 13/2014, a CPAR afastou a acusação da prática de ato lesivo no **Pregão nº 13/2014** nos seguintes termos:

51. Com efeito, em seu pedido, o MPF caracteriza Santos Filho como empregado da Santa Bárbara baseado somente em um e-mail de uma faculdade de 2010. Não se atentou a que, nos próprios documentos juntados ao pedido, Santos Filho assinava com "Vaz Engenharia" e seu domínio de e-mail era "ambr.com.br". Assim, o 1º indício deve ser desconsiderado. Como era o único indício contra a Santa Bárbara em relação à suposta proposta de cobertura no Pregão nº 13/2014, afastamos esta acusação.

79. Segundo o termo de indiciação, a empresa, em comum acordo com a Tratenge, frustrou o caráter competitivo da **Concorrência nº 01/2011**:

1. A quebra de sigilo de telefônico autorizado pela justiça, entre os dias 27/07/2011 e 30/11/2011, revelou que representante da empresa processada, Antonio Zeferino Filho, falou 826 vezes com representante da Tratenge, MARIA CRISTINA DE RESENDA, poucos dias antes da realização da Concorrência nº 01/2011. SEI nº [1269865](#) e [1269872](#)
2. No dia 18/10/2011, foram também identificados contatos telefônicos entre a SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S/A. e a TRATENGE, 03 (três) dias antes da visita técnica realizada em conjunto pelas licitantes e menos de duas semanas antes da sessão de julgamento da Concorrência nº 01/2011 da UFJF.
3. Esse conjunto probatório, associado aos apontamentos feitos pelo TCU SEI nº [1270020](#), no sentido de que a realização da visita técnica concomitante das empresas licitantes (SANTA BARBARA e TRATENGE), o alinhamento entre as propostas das empresas participantes desse certame, os irrisórios descontos oferecidos, a proximidade entre a empresa TRATENGE, vencedora do objeto licitado, e a SANTA BÁRBARA S/A., são plurais e convergentes o suficiente para indicar grave lesão à competitividade do procedimento licitatório da Concorrência 01/2011 da UFJF.
4. O **Laudo de Perícia Criminal** elaborado pela Polícia Federal e mencionado (fls. 18) do Processo nº 3531-16.2016.4.01.3801, que analisou as propostas das 3 licitantes (TRATENGE, SANTA BARBARA S.A e

SCHAHIN ENGENHARIA), documento SEI nº 1273922 indica que, dentre os itens de serviço de maior relevância financeira da obra, aproximadamente 39% deles teriam custos unitários coincidentes em todas as propostas, deixando evidente a interação mútua das participantes na prática da fraude ao processo licitatório.

80. Como demonstrado no termo de indicição, *"o percentual de coincidência entre as propostas das empresas SANTA BARBARA e TRATENGE também chama atenção. Segundo levantamento feito pela perícia, de 57 itens mais relevantes, 46 possuem o mesmo valor em ambos os orçamentos, totalizando um percentual de correspondência de 80,70% do total de rubricas apresentadas"*.

81. De acordo com a CPAR, a baixíssima probabilidade dessa coincidência ocorrer representa um elemento apto para demonstrar o conluio entre as participantes no âmbito da Concorrência nº 01/2011.

82. Em síntese, a empresa, em sua defesa escrita (SEI 1394745):

1. elaborou sua proposta em estrita observância ao edital da Concorrência nº 1/2011, tendo em vista capacidade financeira, valores de referência do SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Preços e Índices) etc.
2. afirmou que o desconto foi ínfimo em razão da crise do setor da construção civil;
3. alegou que o percentual de 39% de similaridade com a proposta da Tratenge foi uma coincidência decorrente do uso comum de valores de mercado;
4. aduziu que nem sempre recorria de resultados desfavoráveis em licitações;
5. alegou que estava em forte crise financeira, de modo que o desconto que ofereceu na Concorrência nº 1/2011 não poderia ser maior;
6. indicou que às vezes a empresa apresentava propostas sabidamente pouco competitivas ou deixava de recorrer de resultados desfavoráveis, por questões estratégicas ou comerciais;
7. alegou que os empregados diretamente envolvidos na confecção da proposta para a Concorrência nº 1 não tiveram qualquer contato com Maria Cristina de Resende para a elaboração da proposta, e não conhecem Antônio Zeferino dos Santos Filho.

83. Não assiste razão à defesa.

84. O conjunto probatório convergem no sentido de que as empresas deste PAR efetivamente combinaram proposta para a Concorrência nº. 1/2011 da UFJF. Vejamos:

1. centenas de contatos telefônicos entre Maria Cristina de Resende, representante da Tratenge, e Antônio Zeferino dos Santos Filho, empregado da Santa Bárbara;
2. contatos telefônicos entre a Tratenge e a Santa Bárbara três dias antes da visita técnica à UFJF;
3. visita técnica realizada em conjunto pelas duas acusadas;
4. baixo valor do desconto que a Santa Bárbara ofereceu em relação aos valores de referência da UFJF;
5. elevado grau de semelhança entre as propostas das duas acusadas; e
6. retirada inesperada de seu representante na abertura das propostas.
7. petição de agravo apresentada por engano pela UFJF ao TCU, que dizia que *em virtude da grande dificuldade de justificar os preços (realmente existe sobrepreço), pensei em fazer um item genérico sobre a especificidade dos itens*.
8. Conforme o mesmo documento, a Tratenge aceitou dar um desconto de quase 8 milhões de reais em sua proposta assim que determinado pelo TCU (aproximadamente 5,4% do valor do contrato). A magnitude do desconto, somada à petição com "REALMENTE EXISTE SOBREPREGO", depõem contra as alegações da Santa Bárbara de ter oferecido o menor desconto possível e de que a proposta da Universidade já estava pouco favorável aos interessados.

85. Como colocado pela CPAR, dentre vários indícios existentes, causa estranheza que *" em uma licitação de elevado porte como esse e diante de sua frágil situação financeira, a acusada fosse arriscar perder totalmente a licitação por causa de um compromisso acadêmico de um estagiário; bastaria enviar outro representante. Por isso, parece-nos mais provável que este indício aponte para conluio entre concorrentes do que para uma mera renúncia a uma oportunidade."*

86. Como colocado no Acórdão 3081/2011-TCU-Plenário:

*44. Também se constatou, em exame à Ata de Abertura da Concorrência nº 0001/2011-HU, que o representante da empresa Santa Bárbara Engenharia S.A. precisou ausentar-se antes do término da reunião de abertura dos envelopes e que, antes de sua saída, formalizou ato de renúncia ao direito de recorrer quanto à habilitação e ao julgamento das propostas. É importante salientar que a proposta dessa empresa foi a segunda com menor preço, de modo que se esperava um empenho maior da empresa, pelo menos ficando até o final da reunião de abertura das propostas para acompanhar eventual falha da 1ª colocada na apresentação de sua proposta.*

*45. O fato de a empresa retirar-se inesperadamente da licitação, segundo a publicação da OCDE (pág. 14), constitui padrão incomum em um procedimento licitatório, uma vez que contraria as regras de um mercado competitivo e sugere a possibilidade de concertação.*

*46. Ante os indícios expostos: universo reduzido de participantes que apresentaram propostas; realização da visita técnica por todas as empresas de forma concomitante; desconto irrelevante nas três únicas propostas; provável existência de proposta fictícia ou de cobertura; saída inesperada de empresa da licitação, pode se concluir que os fatos convergem para um cenário de possível conluio entre as empresas interessadas na licitação em tela.*

87. A proposta de cobertura consiste em um conluio entre empresas no qual uma das empresas participantes apresenta proposta fictícia de modo a favorecer a outra empresa em determinado certame licitatório em troca de um futuro favorecimento em outra licitação na qual fossem participantes.

88. O conjunto de indícios que formam os autos indicam a prática da proposta de cobertura que consiste, no caso dos

autos, na prática do ato lesivo de fraudar o caráter competitivo do processo licitatório da Concorrência nº 01/2011.

89. Ressalta-se que a fraude, mediante proposta de cobertura, é prejudicial para a Administração porque resultam, *"inevitavelmente, na aquisição de produtos e na contratação de serviços em condições desvantajosas para a Administração Pública"*.

90. O conjunto probatório formado nos autos comprovam a existência do nexo de causalidade da conduta da empresa com o ato ilícito consistente no cometimento de fraude, caracterizada pela cobertura de proposta existente na decorrente do conluio com a empresa Tratenge, na Concorrência nº 1/2011.

91. Assim, considerando o conjunto probatório dos autos, concorda-se com o entendimento da CPAR no sentido de que o conjunto probatório corrobora a existência de condutas que violam os incisos II e III, ambos do art. 88 da Lei nº 8.666/93, praticadas pela empresa Santa Bárbara.

## **II.5. DA DOSIMETRIA DA PENA**

92. De acordo com o conjunto probatório dos autos, constatou-se a prática de diversas irregularidades pelas empresas TRATENGE ENGENHARIA LTDA e SANTA BÁRBARA, que teriam colaborado com a fraude ao processo licitatório e aos procedimentos que culminaram na celebração dos 7º e 8º Termos Aditivos para ampliação do Hospital Universitário.

### **A) Empresa Tratenge Engenharia LTDA**

93. De acordo com o conjunto probatório constante dos autos (e relatado alhures), a empresa praticou o seguintes ilícitos:

1. Fraudar o caráter competitivo no âmbito da Concorrência nº 01/2011 realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, cujo objeto era a ampliação do Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora. A conduta ilícita se enquadra nos tipos previstos no art. 88, inciso I e II da Lei nº 8.666/93:

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:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

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

2. Fraudar o 7º e 8º Termo Aditivo do contrato celebrado após concluído o certame, atuando *"de modo fraudulento, com vistas a ser beneficiada por modificações contratuais celebradas"*. A conduta ilícita se enquadra no tipos previstos no art. 5º, inciso V, alíneas "a" e "d":

#### **Lei nº 12.846/2013**

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

[...]

V - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

[...]

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

### **A.1) Dosimetria dos ilícitos da Lei nº 8.666/93**

94. Para os ilícitos da Lei nº 8.666/93, o art. 87 apresenta as seguintes penalidades para os ilícitos praticados contra a Administração Pública:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

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.

95. O "fraudar ato competitivo" indica a inidoneidade da empresa, que utilizou de subterfúgios ardilosos para não vencer a licitação, em um esquema de conluio com outra empresa participante conhecido como proposta de cobertura ou proposta fictícia. O próprio conceito de fraude está relacionado a uma ação ilícita e desonesta, razão pela qual não há como aplicar outra sanção que não seja a declaração de inidoneidade.

96. Dessa forma, concorda-se com a CPAR que, na hipótese, considerando o conjunto probatório dos autos, a única sanção ser cabível é a declaração de inidoneidade.

## A.2) Dosimetria dos ilícitos da Lei nº 12.846/13

97. Quanto às outras condutas, praticadas na vigência da Lei n. 12.846/2013, deve ser aplicada a dosimetria nela prevista.

98. De acordo com o art. 6º, da citada lei, "na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções":

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

99. *In casu*, seguiremos a sequência organizada pela CPAR, com a qual concordamos e que abrange os fatores presentes no art. 7º da Lei nº 12.846/2013:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e

X - (VETADO).

### A.2.1) Multa

#### o **Determinação da base de cálculo**

o Art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013: a base de cálculo é o faturamento da pessoa jurídica do ano anterior ao da instauração do PAR, que pode ser traduzido como "receita total excluída dos tributos que incidem sobre venda de bens e serviços".

o Como não houve informação sobre a receita da Tratenge para o ano de 2017 (ofício SEI nº 1561236) foi "necessário usar o critério subsidiário previsto no inciso I do art. 22 do Decreto nº 8.420/2015, isto é, o faturamento do ano da ocorrência do ato lesivo (Decreto nº 8.420/2015, art. 22, inciso I). E nos termos do ofício 1479610, a base de cálculo da multa é de R\$ 29.873.755,16 (referente a 2015), conforme memória abaixo, aqui colacionada do Relatório Final (SEI 1736100) para comodidade de consulta":

Receita Bruta (R\$)	Tributos (R\$)	Receita Bruta - Tributos (R\$)	Ano-calendário
33.306.539,29	3.432.784,13	29.873.755,16	2015

### Alíquotas aplicadas (agravantes e atenuantes)

Para determinação da alíquota, a CPAR se fundamentou na ocorrência de agravantes ou atenuantes, utilizando o *Manual Prático do Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção* publicado por esta CGU (doravante "Manual", disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/1803>).

Trata-se da análise dos fatores previstos no art. 7º da Lei nº 12.846/93.

### 1. Agravantes

#### 5.2.1. Continuidade dos atos lesivos no tempo.

79. As condutas da Tratenge de acesso indevido a documento público e contrafação de documento público realizam-se de imediato, não se estendendo no tempo. Assim, não cabe agravamento da pena por este critério.

#### 5.1.2. Tolerância da direção

80. Maria Cristina de Rezende, diretora de negócios da Tratenge (SEI 0987755, p. 6), não só estava ciente como protagonizou as irregularidades. Por se tratar de empregada imediatamente abaixo da direção superior, atribuímos o percentual de 2% (Manual, p. 43, tabela 2).

#### 5.1.3. Interrupção no fornecimento de obra ou serviço público

81. Conforme 1602124, a UFJF informou que o contrato referente à Concorrência nº 1/2011 sofreu interrupções e uma consequente frustração de prestação de serviço público. No entanto, não é possível estabelecer que tais interrupções decorreram das condutas da Tratenge; ao contrário, parece-nos até que as interrupções determinadas pelas autoridades é que provocaram a conduta da Tratenge - isto é, ela teria auxiliado na fraude a documento público para procurar retomar o andamento da obra mais rapidamente. Assim, não cabe agravamento por este critério.

#### 5.1.4. Situação econômica da pessoa jurídica

82. Conforme documentos obtidos da Receita Federal do Brasil, os índices de solvência geral (SG) e

Liquidez Geral (LG) no exercício de 2014 foi superiores a um, e o resultado do exercício foi de lucro líquido conforme memórias simplificadas abaixo (copiada do ofício [1479607](#) para comodidade de consulta):

**Tabela 3 - IG, LG e resultado do exercício**

Solvência Geral (SG)	Liquidez Geral (LG)	Resultado	Ano-Calendário
2,23999	1,43444	Lucro	2014

83. Assim, a presença simultânea dos três fatores impõe a aplicação do percentual de 1%.

#### 5.1.5. Reincidência

84. Conforme consultas no CEIS e no CNEP (SEI [1737987](#) e [1737990](#)), a Tratenge não sofreu sanção da Administração nos últimos cinco anos, portanto, aplicamos 0% a ambas neste critério.

#### 5.1.6. Valor dos contratos mantidos ou pretendidos

85. Conforme o relatório 009.996/2015-0 do TCU (SEI nº 0987768), o valor total do contrato 161/2012 totalizou R\$ 244.301.292,65 em 2015, já incluídos seus aditivos (p. 4 do documento eletrônico). Portanto, conforme a alínea c do inciso VI do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015, acrescentamos alíquota de 3% na multa.

## 2. Atenuante

86. Não verificamos a ocorrência de qualquer das atenuantes do art. 18 do Decreto 8.420/2015: a infração efetivamente foi consumada (inciso I); não consta informação do ressarcimento integral do dano (inciso II); as acusadas não colaboraram com a apuração do ato lesivo, limitando-se a apresentar suas próprias versões dos fatos no âmbito do direito de defesa (inciso III); não houve comunicação espontânea dos ilícitos, que foram descobertos por investigações do TCU e do DPF (inciso IV); e, apesar de regularmente intimada para tanto, não solicitou avaliação de seus programas de integridade, caso existente (inciso V).

## 3. Limites mínimo e máximo

100. Nos termos do art. 6º, inciso I da Lei nº 12.846/2013, os limites mínimo e máximo são os seguintes:

- o 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação

101. De acordo com o Decreto nº 8.420/2015 (art. 20, §1º), vigente à época, o valor final da multa terá como limite:

I - mínimo, o maior valor entre o da vantagem auferida

II - máximo, o menor valor entre:

- vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos; ou
- três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida.

102. **Discordamos, porém, da dosimetria apresentada pela CPAR:**

88. [...] No caso dos autos, a vantagem auferida ou pretendida corresponde ao lucro dos contratos fraudados, o qual, conforme documentos da defesa da Tratenge, é de 10% sobre o valor total do contrato, já adicionado dos 8 aditivos (R\$ 216.171.327,93) (vide SEI 1392602, p. 157). Portanto, o piso e teto são, respectivamente, R\$ 21.617.132,79 e R\$ 64.851.398,38. Como o valor inicial da multa é inferior ao piso legal, calibramos seu valor para o piso, de modo que a multa a ser aplicada à Tratenge é de R\$ 21.617.132,79.

89. Observamos que a multa corresponde a aproximadamente 72% do faturamento bruto, o que parece violar o limite legal de 20% previsto no inciso I do art. 6º da LAC. No entanto, o próprio inciso I diz expressamente que a multa "nunca será inferior à vantagem auferida", em clara exceção ao teto de 20%. Assim, a multa está dentro dos parâmetros legais.

103. **A razão da discordância, vem, além da análise feita acima, das razões postas no Despacho DIREP (Sei nº. 2957280):**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União – CGU, em face das pessoas jurídicas TRATENGE ENGENHARIA S/A (CNPJ nº 06.098.460/0001-80), SANTA BÁRBARA S/A (CNPJ nº 17.290.057/0001-75) e BASE ENGENHARIA E SERVIÇOS DE PETRÓLEO E GÁS S/A (CNPJ nº 61.226.890/0001-49).

2. Em apertada síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades na Concorrência nº 01/2011, realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) para ampliação do Hospital Universitário. As empresas investigadas teriam colaborado com a fraude ao processo licitatório e aos procedimentos que culminaram na celebração dos 7º e 8º Termos Aditivos. Tais irregularidades foram reveladas em auditoria do Tribunal de Contas da União, que decidiu por dar conhecimento dos fatos à Polícia Federal, que ensejou a instauração do Inquérito Policial (IPL) nº 171/2012 e a deflagração da *Operação Editor*.

3. Os autos retornaram a esta Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP/SIPRI/CGU) para análise de eventual retificação dos cálculos da multa recomendada à Tratenge, nos termos do Despacho 00350/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU ([2956577](#)).

4. É o relatório. Passa-se à análise do cálculo da multa e da publicação extraordinária da Tratenge.

5. Extraí-se do Relatório Final (1736100) o seguinte excerto sobre o cálculo da multa a ser aplicada à Tratenge:

**5.2.8. Limites mínimo e máximo**

87. Assim, temos que o valor inicial da multa é de  $6\% * 29.873.755,16 = R\$ 1.792.425,31$ .

88. Precisamos agora determinar se ele extrapola os limites mínimo ou máximo. Nos termos da LAC e do Decreto 8.420/2015, o valor mínimo da multa é o valor da vantagem auferida; além disso, caso o valor da multa seja inferior a 20% do faturamento bruto da acusada, não poderá ser superior a três vezes o valor da vantagem. No caso dos autos, a vantagem auferida ou pretendida corresponde ao lucro dos contratos fraudados, o qual, conforme documentos da defesa da Tratenge, é de 10% sobre o valor total do contrato, já adicionado dos 8 aditivos (R\$ 216.171.327,93) (vide SEI 1392602, p. 157). Portanto, o piso e teto são, respectivamente, R\$ 21.617.132,79 e R\$ 64.851.398,38. Como o valor inicial da multa é inferior ao piso legal, calibramos seu valor para o piso, de modo que a multa a ser aplicada à Tratenge é de R\$ 21.617.132,79.

89. Observamos que a multa corresponde a aproximadamente 72% do faturamento bruto, o que parece violar o limite legal de 20% previsto no inciso I do art. 6º da LAC. No entanto, o próprio inciso I diz expressamente que a multa "nunca será inferior à vantagem auferida", em clara exceção ao teto de 20%. Assim, a multa está dentro dos parâmetros legais.

6. Nesse contexto, ressalvado o entendimento adotado pela Comissão de PAR, entende-se que é necessária a retificação do cálculo da vantagem auferida (que, nos termos do art. 6º, I, da Lei nº 12.846/13 e do Decreto nº 8.420/2015 é o valor mínimo da multa).

7. O Termo de Indiciação da Tratenge delimitou o enquadramento das condutas nos seguintes termos (1266581):

**II - DO ENQUADRAMENTO DAS CONDUTAS**

33. Diante de todas essas informações, esta comissão entende que a pessoa jurídica **TRATENGE ENGENHARIA LTDA** fraudou a Concorrência nº 01/2011 e o Pregão nº 13/2014, ambos realizados pela Universidade de Juiz de Fora, e a licitação realizada pela Fundação de Apoio FADEPE, bem como beneficiou-se, de modo fraudulento, de prorrogações contratuais firmadas com a UFJF por meio dos 7º e 8º Termos Aditivos, no âmbito da Concorrência 01/2011.

8. Posteriormente, concluiu-se pela falta de provas quanto à suposta fraude no Pregão 13/2014 da UFJF e na licitação para a FADEPE, nos termos do item 71 do Relatório Final (1736100).

9. Assim, tendo em vista que o indiciamento considerou os atos ilícitos apenas do 7º e 8º Termos Aditivos do contrato referente à Concorrência nº 01/2011, entende-se que o cálculo da vantagem auferida não deve considerar "o valor total do contrato, já adicionado dos 8 aditivos", conforme apontado pela CPAR, mas, sim, tão somente os valores dos dois aditivos mencionados, devidamente atualizados pelo IPCA.

10. Nessa linha, a defesa aponta os seguintes valores dois dois aditivos (1392602, p. 156):

<b>Planilha consolidada para 6º aditivo contratual</b>			<b>171.624.062,43</b>
7º aditivo contratual /Indireto/Take off Obras civis	37.099.891,62	14.628.735,27	22.471.156,36
<b>Planilha consolidada para 7º aditivo contratual</b>			<b>194.095.218,79</b>
8º aditivo contratual /Instalações/Paisagismo	24.955.512,79	2.879.403,65	22.076.109,14
<b>Planilha consolidada para 8º aditivo contratual</b>			<b>216.171.327,93</b>

11. Além disso, na própria defesa são informadas as datas-bases dos aditivos (1392602, p. 21 e 24):

"55. Em primeiro lugar, o 7º Termo Aditivo foi celebrado em 29 de maio de 2014, contemplando acréscimos e supressões de serviços, tendo em vista as diversas solicitações de serviços/soluções apresentadas pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH, pela ANVISA e pela própria Direção do Hospital Universitário de Juiz de Fora, (...).

[...]

58. Por sua vez, o 8º Termo Aditivo foi celebrado em 22 de agosto de 2014, com o principal objetivo de reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato (...)."

12. Dessa forma, considerando os valores nominais do 7º e 8º Termos Aditivos, respectivamente, R\$ 22.471.156,36 e R\$ 22.076.109,14, necessário realizar a atualização pelo IPCA, nos termos das tabelas abaixo:

**Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE)**

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)	
<b>Dados informados</b>	
Data inicial	05/2014
Data final	08/2023
Valor nominal	R\$ 22.471.156,36 ( REAL )
<b>Dados calculados</b>	
Índice de correção no período	1,70296360
Valor percentual correspondente	70,296360 %
Valor corrigido na data final	R\$ 38.267.561,33 ( REAL )

**Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE)**

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)	
<b>Dados informados</b>	
Data inicial	08/2014
Data final	08/2023
Valor nominal	R\$ 22.076.109,14 ( REAL )
<b>Dados calculados</b>	
Índice de correção no período	1,68824340
Valor percentual correspondente	68,824340 %
Valor corrigido na data final	R\$ 37.269.845,55 ( REAL )

13. Realizando-se a soma dos valores atualizados: 38.267.561,33 + 37.269.845,55 = **R\$ 75.537.406,88**.

14. Portanto, no caso dos autos, a vantagem auferida ou pretendida deve corresponder ao lucro de tais aditivos, o qual, conforme documentos apresentados pela defesa da Tratenge e já consignado no Relatório Final, seria no percentual de **10%**.

15. Nestes termos, tem-se que  $10\% * 75.537.406,88 = \mathbf{R\$ 7.553.740,69}$ , sendo este o valor final da pena de multa sugerida pela DIREP a ser aplicada à Tratenge.

#### **a.2.2) Publicação Extraordinária da decisão condenatória**

104. Consoante prescreve o art. 6º, §5º da Lei nº 12.846/2013, "*A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores*".

105. Em relação à dosimetria, concordamos com o Despacho DIREP (Sei nº. 2957280):

16. Em relação ao prazo para publicação extraordinária, nos termos das orientações da p. 157 do Manual de Responsabilização de Entes Privados desta CGU, deve-se considerar a proporção entre o "faturamento" e o valor da multa já calibrado pelos limites mínimo e máximo. Assim, a alíquota efetiva da multa corresponde a  $7.553.740,69/29.873.755,16 = 25\%$  do faturamento. Logo, conforme a tabela da mesma p. 157 do Manual e art. 24 do Dec. nº 8.420/15, recomenda-se a aplicação da pena de publicação extraordinária do seguinte modo:

a) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;

b) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de **135 dias**;

c) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de **30 dias**.

17. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior do Sr. Secretário de Integridade Privada para, em caso de concordância, restituição do feito à CONJUR/CGU, apresentando, nesta oportunidade, nova Minuta de Decisão ([2957572](#)).

#### **B) Empresa Santa Bárbara**

106. De acordo com os autos, a empresa **fraudou** o caráter competitivo do processo licitatório da Concorrência nº 01/2011 infringindo, respectivamente, os incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/93:

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:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

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

107. Como explicitado acima o art. 87 da Lei nº 8.666/1993 apresenta as penalidades previstas para os ilícitos praticados contra a Administração Pública.

108. *In casu*, como observado pela CPAR:

73. No caso da Santa Bárbara, sua conduta ilícita se deu em 2011, de modo que o respectivo regime punitivo é o da Lei nº 8.666/1993, e não o da LAC. O art. 87 da Lei nº 8.666/1993 estabelece quatro possíveis penalidades, graduadas da mais leve (advertência) à mais severa (declaração de inidoneidade). A conduta da acusada foi significativamente grave, pois fraudou a competição numa obra de elevado vulto (quase 150 milhões de reais) e de grande relevância social, tendo em vista que o Hospital Universitário da UFJF atende à região da Zona da Mata mineira. Além disso, se se tratasse de pessoa física, sua conduta se enquadraria como o crime do art. 90 da própria Lei nº 8.666/1993. Assim, entendemos ser cabível a pena máxima da declaração de inidoneidade para a Santa Bárbara.

109. Assim, como colocado em relação à empresa Tratenge, a conduta de fraudar ato competitivo indica a inidoneidade da empresa, que utilizou de subterfúgios ardilosos para não vencer a licitação, em um esquema de conluio com outra empresa participante conhecido como proposta de cobertura ou proposta fictícia. O próprio conceito de fraude está relacionado a uma ação ilícita e desonesta, razão pela qual não há como aplicar outra sanção que não seja a declaração de inidoneidade.

110. Dessa forma, concorda-se com a CPAR que, na hipótese, considerando o conjunto probatório dos autos, a única sanção ser cabível é a declaração de inidoneidade.

#### **III - CONCLUSÃO**

111. Diante do exposto, concordando com o Relatório Final da Comissão de PAR, considerando a natureza, a gravidade e o grau de reprovabilidade das condutas, e considerando os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da individualização da pena, com fundamento nos artigos 127 e 128 da Lei nº 8.112, de 1990 recomenda-se:

1. à pessoa jurídica **TRATENGE ENGENHARIA S/A**, CNPJ nº 06.098.460/0001-80 a penalidade de (i) **DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE**, com fundamento no artigo 87, inciso IV da Lei nº 8.666/93, em

razão da prática dos atos ilícitos previstos no art. 88, incisos II e III da Lei nº8.666/93; (ii) **MULTA** no valor de R\$ **R\$ 7.553.740,69** e (iii) **PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA**, nos termos do artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013, em razão da prática dos atos ilícitos previstos art. 5º, inc. IV, alínea “a” e “d” da Lei nº 12.846/2013. A **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, deverá ser cumprida na forma do art. 6º, §5º, da Lei nº 12.846/2013: i) **em meio de comunicação de grande circulação** na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, pelo prazo de **1 dia**; ii) **em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade**, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de **135 (centro e trinta e cinco) dias**; iii) **em seu sítio eletrônico**, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de **30 dias**.

2. à pessoa jurídica **SANTA BÁRBARA S/A** (CNPJ nº 17.290.057/0001-75), a penalidade de **DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE**, com fundamento no artigo 87, inciso IV da Lei nº 8.666/93, em razão da prática dos atos ilícitos previstos no art. 88, incisos II e III da Lei nº8.666/93.

112. Em relação à penalidade de declaração de inidoneidade as empresas ficarão impossibilitadas de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente: (i) o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública, contados da data da publicação da decisão; (ii) o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

Brasília, 20 de setembro 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) 00190106432201871 e da chave de acesso [REDACTED]



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 [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] 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: 20-09-2023 12:46. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---