



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

Autos nº:	00190.106432/2018-71
Acusadas:	Tratenge Engenharia S/A; Santa Bárbara Engenharia S/A
Assunto:	Processo de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica (PAR) – Operação Editor (Departamento de Polícia Federal – DPF) – Irregularidades em licitações da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e respectiva fundação de apoio (FADEPE) – Conluio entre empresas para reduzir ou eliminar a concorrência – Fraude em licitações – Sugestão de aplicação de penalidade de declaração de inidoneidade e multa às acusadas / Sugestão de inocência das acusadas

1. Introdução

1. Trata-se de relatório final (RF) de PAR instaurado contra as sociedades empresárias **Tratenge Engenharia Ltda., CNPJ nº 06.098.460/0001-80** (doravante “Tratenge”), **Santa Bárbara S/A, CNPJ nº 17.290.057/0001-75** (doravante “Sta. Bárbara” ou “Santa Bárbara”), e Base Engenharia e Serviços de Petróleo e Gás S/A, em recuperação judicial, CNPJ 61.226.890/0001-49 (antiga Schahin; doravante “Base” ou “Schahin”) em razão de supostas fraudes em licitações públicas no âmbito da UFJF, localizada na cidade de Juiz de Fora (Minas Gerais). Como desenvolveremos detalhadamente, este RF opinará por sua **responsabilização da Tratenge e da Santa Bárbara** (a Base foi excluída do PAR).

2. Tais irregularidades foram descobertas na operação policial denominada “Editor”, do DPF, cuja investigação originou-se de auditoria que o TCU realizou na obra de ampliação do Hospital Universitário da UFJF, e visava apurar fraudes em licitação, falsidade ideológica, concessão de vantagens contratuais indevidas, superfaturamento em contratos públicos e peculato.

2. Resumo do andamento do processo

3. Este processo foi instaurado em **08/06/2018** (SEI 0750660) com a designação dos servidores Tiago Lopes Teixeira e Renata Costa Bandeira de Mello (presidente e membro, respectivamente). A comissão foi subsequentemente prorrogada/alterada por estas portarias:

- 2.059, Diário Oficial da União (DOU) de **02/08/2018**, SEI 0817340: substitui Tiago Teixeira por Heder Silva e Noronha.
- 2.514, DOU de **20/09/2018**, SEI 0865030: substitui Heder Noronha por Luiz Cláudio Lucas da Silva.
- 849, DOU de **21/02/2019**, SEI 1018549: designa Wesley Almeida Ferreira (presidente) e Leonardo Gomes Pinheiro.
- 1.647, DOU de **15/05/2019**, SEI 1109458: substitui Wesley Ferreira por Theo de Andrade e Silva Santos e designa Leonardo Pinheiro como presidente da comissão.
- 2.605, DOU de **07/08/2019**, SEI 1206864: substitui Theo Santos por Wesley Ferreira.
- 2.707, de **20/08/2019**, SEI 1220625: prorroga a comissão por 180 dias.
- 3.192, de **01/01/2020**, SEI 1267760: substitui Wesley Ferreira por Érica Bezerra Queiroz Ribeiro
- 361, de **03/02/2020**, SEI 1387952: substitui Leonardo Pinheiro e Érica Ribeiro por Michel Cunha Tanaka e Marcos Mendonça da Silva
- 414, de **17/02/2020**, SEI 1400564: reconduz a comissão por 180 dias;

- 1.012, de **28/04/2020**, SEI 1475979: substitui Marcos Mendonça por Theo Santos;
- 1.228, de **05/06/2020**, SEI 1518802: substitui Theo Santos por Marcos Mendonça;

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.

5. Após estudo preliminar da documentação, em **22/05/2019** a CPAR intimou as pessoas jurídicas Tratenge Engenharia, Santa Bárbara e Base Engenharia (antiga Schahin) para que indicassem as provas que pretendessem produzir, encaminhando-lhes orientação para acesso ao processo eletrônico (ofícios SEI 1116455, 1116638 e 116861 e e-mails 1119541, 1119546 e 1119550). A Tratenge juntou procuração e documentos em **28/05/2019** (SEI 1125647, 1125648 e 1125649). A Santa Bárbara e a Base fizeram o mesmo em **03/06/2019** (SEI 1132319, 1133553 e 1133563; e 1133640, 1133643, 1133647 e 1133650, respectivamente).

6. A título de especificação de provas, a Santa Bárbara apresentou rol de testemunhas em **14/06/2019** (SEI 1148600); a Tratenge solicitou oitiva de testemunhas, perícia e juntada de documentos em **17/06/2019** (SEI 1149829); e a Schahin solicitou oitiva de testemunha em **19/06/2019** (SEI 1154025). As três petições foram apresentadas tempestivamente. Em **01/07/2019**, a CPAR solicitou justificativas específicas para a oitiva das testemunhas indicadas e indeferiu os outros requerimentos (1160753), as quais foram apresentadas em **10/07/2019** (Schahin- SEI 1177028) e **11/07/2019** (Sta. Bárbara – SEI 1177882; e Tratenge – SEI 1178690).

7. A CPAR deferiu a oitiva das testemunhas indicadas pela Tratenge em **12/08/2019** (SEI 1198403) e procedeu à oitiva de Flávio Pena Medeiros e Carlos Elizio Barral Ferreira em **29/08/2019**, conforme termos 1233909, 1233926 (Flávio Pena), 1234072 e 1234197 (Carlos Barral) e arquivos de vídeo SEI 1242771, 1242772, 1242774, 1242775, 1242776, 1242778 e 1242779. Todos esses arquivos de vídeo são referentes ao depoimento de Flávio Pena; o depoimento de Carlos Barral não chegou a ser tomado porque a Tratenge não compareceu ao ato. Após essas oitivas, a Tratenge requereu a dispensa das demais oitivas em 30/08/2019 (1234243), o que a CPAR deferiu em **04/09/2019** (1235497). No meio tempo, a CPAR propôs em **28/08/2019** a extinção parcial do PAR em relação à massa falida da Base (antiga Schahin) por meio da ata 1230651. A proposta foi aceita pelo diretor de responsabilização de entes privados em **10/09/2019** (1236688) e pelo Corregedor-Geral em **11/09/2019** (SEI 1245015), 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).

8. Ambas as pessoas jurídicas foram **indiciadas** em **09/12/2019** (SEI 1266581 e 1267503, ambos no volume eletrônico IX deste PAR) e apresentaram as respectivas **peças de defesa** em **06/02/2020** (Tratenge – SEI 1392602) e **10/02/2020** (Santa Bárbara – 1394745). No entanto, a CPAR reviu a indicição e constatou a necessidade de um reenquadramento das condutas das acusadas (ata 1430643, de **16/03/2020**), o que implicou a necessidade de reabrir o prazo para apresentação de defesa complementar. Em razão da pandemia de COVID-19, os prazos ficaram suspensos até 20/07/2020 inclusive (atas 1451206, de **06/04/2020**, e e-mail nº 1625479, de **21/07/2020**), de modo que as defesas complementares foram apresentadas tempestivamente em **12 e 13 de agosto de 2020** (SEI nº 1598860, volume eletrônico XI, e nº 1600583, volume eletrônico XII).

9. Testemunhas ouvidas entre 08/10/2020 e 26/10/2020, conforme requerimentos (depoimentos nos volumes eletrônicos XII e XIII do PAR). Alegações escritas sobre as testemunhas (doravante “alegações complementares”) apresentadas em **10/11/2020** (Santa Bárbara; SEI 1713615) e **11/11/2020** (Tratenge, SEI 1718274).

10. Feita a narração das principais ocorrências do PAR, passamos agora a uma descrição sintetizada da indicição e das defesas.

3.Da indicição e das defesas

3.1. Resumo das indiciacões

11. A Santa Bárbara teria apresentado propostas de cobertura em duas licitações da UFJF: Concorrência nº 1/2011 e Pregão nº 13/2014. No primeiro caso, os indícios e/ou provas são (1) centenas de contatos telefônicos entre Maria Cristina de Resende, empregada da Tratenge, e Antônio Zeferino dos Santos Filho, empregado da Santa Bárbara (SEI 0987815, p. 20); (2) contatos telefônicos entre a Tratenge e a Santa Bárbara três dias antes da visita técnica à UFJF (idem); (3) visita técnica realizada em conjunto pelas duas acusadas (idem, pp. 7 e 8); (4) baixo valor do desconto que a Santa Bárbara ofereceu em relação aos valores de referência da UFJF (idem, p. 8); (5) elevado grau de semelhança entre as propostas das duas causadas (idem, pp. 10 a 12); e (6) retirada inesperada de seu representante na abertura das propostas (idem, p. 9). No segundo caso, o indício é um e-mail de Resende para Santos Filho no qual ela pede explicitamente proposta de cobertura e até já envia em anexo uma proposta assumidamente forjada (idem, pp. 17 e 18).

12. Em relação à Tratenge, a acusação é de fraude em licitações da UFJF (também na Concorrência nº 1/2011 e no Pregão nº 13/2014); no 7º e 8º aditivos do contrato referente à Concorrência nº 1/2011; e em uma licitação não identificada da FADEPE, fundação de apoio da UFJF (0987815, p. 17; 0992999, pp. 5 a 11). A Tratenge teria participado das licitações em conluio com os concorrentes (os quais teriam apresentado propostas de cobertura) e com a própria administração da UFJF, que lhe teria direcionado o edital; teria também participado na confecção de documentos públicos falsos. Os indícios e/ou provas são (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).

3.2. Resumo das teses da Santa Bárbara

13. A Santa Bárbara apresentou peça defensiva em que alega, em apertada síntese, (1) que 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. Afirmou (2) que o desconto foi ínfimo em razão da crise do setor da construção civil, bem como (3) que o percentual de 39% de similaridade com a proposta da Tratenge foi uma coincidência decorrente do uso comum de valores de mercado. Reiterou as alegações na defesa apresentada após a retificação da indiciacão e nas alegações complementares.

14. Embora não tenha deduzido teses explicitamente nas alegações complementares, as perguntas da Santa Bárbara nas inquirições de suas testemunhas indicam que ela também aduz, em seu favor, (4) que nem sempre a Santa Bárbara recorria de resultados desfavoráveis em licitações; (5) estava em forte crise financeira, de modo que o desconto que ofereceu na Concorrência nº 1/2011 não poderia ser maior; (6) às vezes a Santa Bárbara apresentava propostas sabidamente pouco competitivas ou deixava de recorrer de resultados desfavoráveis, por questões estratégicas ou comerciais; (7) 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.

3.3. Resumo das teses da Tratenge

15. A Tratenge apresentou teses preliminares e de mérito. A primeira é (1) a impossibilidade do compartilhamento de provas, pois não houve contraditório nos processos de origem; e ainda que fossem válidas, (2) não poderiam sustentar a acusação pois são o único meio de prova do PAR. Em relação às provas emprestadas em si, alega que (3) os e-mails que a compõem só podem ser utilizados após perícia técnica que certifique autoria e conteúdo. Afirmar também (4) ser obrigatória a suspensão do PAR até a conclusão do processo penal do qual as provas foram compartilhadas.

16. Em relação especificamente à infração da licitação da FADEPE, alega (5) incompetência da CGU para apurá-la, por se tratar de entidade privada estranha à Administração pública.

17. Por fim, alega (6) ser impossível a aplicação da LAC às infrações objeto deste PAR por se tratar de aplicação retroativa vedada, e que (7) ainda que ela fosse aplicável, não seria possível punir a Tratenge porque não se poderia responsabilizá-la objetivamente. Sustenta também (8) a prescrição dessas infrações.

18. Quanto ao mérito, a primeira tese é de que (9) o cumprimento das determinações do TCU pela UFJF

supriu eventuais irregularidades nos contratos apurados; inclusive, (10) o próprio laudo do DPF foi inconclusivo quanto à ocorrência de concerto de propostas. (11) O fato de somente três empresas terem apresentado proposta não indicaria restrição à competitividade, e sim o valor desfavorável da proposta da Administração Pública; (12) tanto o edital não continha exigências indevidas que nenhum concorrente impugnou seus termos.

19. Com base também nos depoimentos das testemunhas, a Tratenge também afirma (13) que enfrentou diversas adversidades decorrentes das deficiências do projeto básico da UFJF e da ausência de projeto executivo, e que (14) o 7º e o 8º aditivos decorreram estritamente da necessidade do atendimento a demandas dos órgãos públicos ou da melhoria da qualidade da obra contratada. Por conseguinte, (15) o motivo de tais aditivos terem provocado expressivo aumento do valor do contrato foram as deficiências de projeto e as demandas supervenientes de órgãos públicos.

20. Para comodidade de consulta, apresentamos uma tabela indicando cada uma das teses da Tratenge, bem como a indicação da(s) respectiva(s) peças em que se encontram. A defesa (“A”) corresponde à 1ª peça de defesa (SEI 1392602); o complemento da defesa (“B”) é a peça apresentada após a retificação da indicição (1598860); e as alegações complementares (“C”) é a peça apresentada após a oitiva das testemunhas (1718274).

Tabela 1 - Resumo e ordenação das teses da Tratenge

Nº do argumento – Resumo	§§ da Defesa (A), complemento da defesa (B) ou alegações complementares (C)
1 - As provas emprestadas não foram sujeitas a contraditório.	A, 11 a 22 / B, 31 a 34 e 38 a 49 / C, 15 a 18
2 - A prova emprestada não pode ser o único meio de prova	A, 23 e 24 / B, 50 a 52
3 - O uso dos e-mails como prova depende de perícia técnica.	A, 26 a 30 / B, 35 e 36 e 53 a 57 / C, 19 a 21
4 - Necessidade de suspensão do PAR até a conclusão do processo penal	A, 31 a 41 / B, 58 a 68 / C, 22 a 24
5 - Incompetência da CGU	B, 11 a 17
6 - Impossibilidade de aplicação retroativa da Lei nº 12.846/2013	B, 18 a 30 / C, 11 a 14
7 - Impossibilidade de responsabilização objetiva	B, 77 a 82 / C, 28 a 30
8 - Ocorreu a prescrição	B, 69 a 76 / C, 25 a 27
9 - O cumprimento das determinações do TCU eliminou eventuais irregularidades	A, 43 / B, 83 a 88
10 - O próprio laudo da perícia do DPF foi inconclusivo	A, 44 / C, 32
11 - O fato de poucas empresas terem efetuado visita técnica indica que a proposta da Administração é que era ruim	A, 45
12 - A falta de impugnação aos termos indica que as exigências editalícias não eram anormais	A, 46 / C, 33 e 34
13 - A Tratenge enfrentou adversidades decorrentes das deficiências dos projetos da UFJF	A, 48 a 51 / B, 89 a 94 / C, 38

14 - O 7º e 8º aditivos foram necessários em razão de demandas de órgãos públicos	A, 52 a 59 / B, 95 a 99 / C, 36 a ,7
15 - A necessidade de elaboração de projeto executivo e de atendimento a demandas de órgãos públicos levou a expressivo aumento do valor do contrato	A, 59 a 67 / B, 100 a 108

4. Análise desta CPAR

4.1. Teses sobre preliminares

21. Passemos agora à análise das teses e argumentos de cada acusada. Começaremos pelas questões preliminares levantadas pela Tratenge.

22. A primeira delas é a ilegalidade das provas emprestadas (mais tecnicamente, “compartilhadas”) por ausência de contraditório no processo de origem. No entanto, a jurisprudência é pacífica no sentido de admitir a prova emprestada, bastando que se oportunize contraditório à pessoa acusada quando o processo de origem não tiver identidade das partes. Esse entendimento foi consagrado no art. 372 do atual Código de Processo Civil: *“O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.”* Não há exigência de identidade de partes nem de ter havido contraditório no processo de origem; exige-se apenas “contraditório”. A exigência de identidade de partes e de contraditório nos dois processos (origem e destino) é uma corrente doutrinária minoritária e sem amparo na lei:

A doutrina costuma exigir uma série de requisitos para a admissão da prova emprestada, tais como: que envolva as mesmas partes, que seja lícita, que tenha havido contraditório no processo de origem etc.

Com exceção do contraditório, que incide sobre qualquer prova, a lei não exige, porém, nenhum desses requisitos. E faz bem em não exigí-lo.

Temos, primeiro, que não só a prova em sentido estrito é passível de empréstimo. Também as “provas” produzidas no inquérito policial, especialmente as cautelares, antecipadas e irrepetíveis (CPP, art. 155) são passíveis de utilização nos autos de outro inquérito ou de processo, a exemplo de perícias, documentos etc.

Naturalmente o empréstimo sofrerá as mesmas restrições legais que recaem sobre a prova originalmente produzida, razão pela qual as “peças de informação” do inquérito não poderão, como regra, fundar um juízo condenatório, embora possam servir de base para um juízo absolutório. A exceção a isso são as provas cautelares, antecipadas e irrepetíveis de que trata o art. 155 do CPP.

Embora não haja contraditório no inquérito, o contraditório é essencial à produção da prova dele tomada de empréstimo durante o processo derivado (ou original). Como se vê, a validade da prova emprestada há de exigir contraditório nos autos em que se dá o empréstimo, não necessariamente prévio contraditório nos autos originais.

Também por isso, não faz sentido exigir-se que os processos digam respeito às mesmas partes, inclusive porque, se for assim, dificilmente será admitida. Aliás, não há “partes” no inquérito policial e em outras tantas formas de investigação, mas apenas investigados ou indiciados, razão pela qual não cabe exigir identidade de partes. A identidade de partes não é, pois, uma condição essencial, mas accidental.

(Destaques em negrito no original. Destaques em itálico nossos. Fonte: <https://www.pauloqueiroz.net/prova-emprestada/>. Último acesso em 20/11/2020.)

23. Daniel Neves confirma que a exigência de identidade de partes é minoritária:

Apesar da inegável importância da possibilidade aberta às partes de se aproveitarem de prova já produzida em outro processo, há corrente doutrinária que afirma ser imprescindível que a prova tenha sido produzida entre as mesmas partes, sob pena de infração ao princípio do *contraditório*. A lição deve ser admitida com reservas. (...)

O Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de admitir o empréstimo de prova mesmo diante de diferença das partes no processo de origem e de destino da prova, afirmando que o essencial é o respeito ao contraditório, e não a identidade subjetiva das duas demandas. (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*, 2019, 11ª edição, Juspodivm, p. 731. Destaque em itálico no original.)

24. O mais correto, como aponta Renato Brasileiro, é restringir o uso do termo "prova emprestada" (ou compartilhada) para os casos em que há identidade de partes; quando não há identidade de partes, o que ocorre não é uma vedação ao seu uso, e sim mudança na natureza da prova: *"Só se pode considerar como prova emprestada, portanto, aquela que foi produzida, no primeiro processo, perante aquele que terá que se sujeitar a seus efeitos no segundo, com a possibilidade de ter contado, naquele, com todos os meios possíveis de contrariá-la. (...) Logo, se a prova foi produzida em processo no qual o acusado não teve participação, não há falar em prova emprestada, e sim em mera prova documental."* (Lima, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*, 2018, 6ª edição, Juspodivm, p. 607) Ou seja, a identidade de partes e o contraditório no processo de origem servem apenas para que a prova mantenha sua natureza – para que, por exemplo, uma prova pericial no processo de origem preserve a natureza de prova pericial no processo de destino. Sem isso, a prova perde sua natureza de pericial, testemunhal etc. e **se transforma em prova documental, não em prova ilícita**. Assim, rejeitamos a tese 1.

25. A tese 2 sustenta que a indicição não poderia ter sido feita apenas com base em prova emprestada, e cita um precedente do STF nesse sentido. No entanto, esse é um precedente antigo e isolado (2009), o qual por sua vez faz referência a outro precedente isolado e mais antigo ainda, de **1992** (Habeas Corpus nº 67.707, rel. Min. Celso de Mello, DJ 14.8.1992).

26. Ou seja, existem apenas precedentes isolados, e não “jurisprudência” no sentido da tese da Trátengue. 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 Trátengue 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. Por tudo isso, rejeitamos a tese 2.

27. A tese 3 sustenta a necessidade de perícia técnica para que os e-mails constantes no acervo documental deste PAR possam ser utilizados. No entanto, como sustentáramos na ata nº 1695743, não há motivos para duvidar da autenticidade do destinatário ou do conteúdo de tais e-mails – como todo documento, presumem-se legítimos, não tendo uma espécie de “condição suspensiva de validade”. Não conhecemos objeções ou suspeitas levantadas pelos órgãos que originalmente obtiveram os e-mails (DPF e MPF) nem motivo para duvidar de que os provedores que os forneceram tenham cometido alguma falha. Assim, mantemos o indeferimento dessa perícia técnica, entendendo pela legitimidade do uso dos e-mails.

28. A Trátengue 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.

29. Além do mais, as causas impeditivas (*lato sensu*) de prescrição do CC não se aplicam à prescrição administrativa, que tem regramento próprio. Por exemplo, o CC determina que a prescrição só pode ser interrompida uma vez, mas a Lei nº 9.873/1999 enumera causas interruptivas tais que podem incidir várias vezes sobre o mesmo fato – por exemplo, *“qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato”* e a *“decisão condenatória recorrível”* (art. 2º, incisos II e III) podem incidir no começo e no final de um processo de apuração. Por tudo isso, rejeitamos a tese 4.

30. A tese 5 é a incompetência da CGU para apurar especificamente a suposta fraude a uma licitação da FADEPE. Não entraremos no mérito dessa tese porque entendemos que a indicição não ofereceu elementos mínimos para a punição dessa suposta infração, pois não indicou nem mesmo o número dessa licitação. São tão poucos elementos que seria necessária uma investigação para apurar até mesmo a identificação dessa licitação, o que foge ao escopo deste PAR. Por isso, entendemos por **desconsiderar** essa imputação específica.

31. A tese 6 é pela impossibilidade de aplicação retroativa da LAC aos fatos objeto deste PAR. Concordamos com a tese da acusada, mas ela não é aplicável a este processo. Com efeito, as supostas infrações referentes à Concorrência nº 1/2011 ocorreram em 2011, vários anos antes do início da vigência da LAC, iniciada em 29/01/2014. No entanto, representam possível infração à Lei nº 8.666/1993, de modo que podem ser apuradas e punidas neste PAR com base na Lei nº 8.666/1993. Já as supostas infrações referentes ao 7º e 8º termos aditivos ocorreram no fim de 2014, já perfeitamente sob a vigência da LAC. Assim, afastamos a tese 6.

32. 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.

33. Por fim, a tese 8 sustenta já ter havido a prescrição das infrações objeto do PAR, pois o prazo previsto na Lei nº 9.783/1999 é de 5 anos contados da data da infração. No entanto, as infrações objeto deste PAR correspondem ao crime tipificado no art. 40 da Lei nº 8.666/1993; em casos assim, o Parecer nº 294/2017 da Consultoria Jurídica desta CGU determina que o prazo a ser aplicado é o da lei penal, em razão de previsão no § 2º do art. 1º da própria Lei nº 9.783/1999. Como a pena máxima para esse crime é de 4 anos, seu prazo prescricional será de 8 anos, conforme art. 109, inciso IV, do Código Penal:

No caso em comento, o objeto da presente apuração corresponde ao crime tipificado no artigo 90 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, in verbis (...)

42. Em razão disso e levando em consideração que os fatos estão sendo objeto de apuração na esfera judicial criminal, entendemos que a regra a ser aplicada é aquela constante no § 2º do artigo 1º da Lei nº 9.783, de 23 de novembro de 1999. (...)

Como a pena máxima do crime previsto no artigo 90 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é de 4 (quatro) anos, **a prescrição se dará em 8 (oito) anos**, consoante previsão expressa no inciso IV do transcrito dispositivo do Código Penal. (grifado no original).

Parecer nº 00294/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU, p. 7, aprovado pelo Consultor Jurídico pelo Despacho nº 00535/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

34. Em relação aos supostos ilícitos praticados no 7º e 8º termos aditivos, com mais razão ainda não estão prescritos: eles teriam ocorrido em 2014, quando já vigente a LAC, a qual, por sua vez, estabelece que o prazo é de 5 anos e somente se inicia quando da ciência do fato. Como este PAR foi instaurado em 2018, tais ilícitos não estariam prescritos ainda que o termo inicial fosse a prática do ato. Assim, rejeitamos também a tese 8.

4.2. Teses sobre o mérito

35. Passemos agora à análise das alegações referentes ao mérito de ambas as acusadas. Preliminarmente, esclarecemos que, pela natureza das supostas infrações objeto deste PAR, boa parte do acervo do PAR consiste em indícios, e não em provas. As jurisprudências do STF e do TCU são fartas e pacíficas no sentido de que é possível a condenação somente com base em indícios, quando a infração é de tal natureza que deixa pouco ou nenhum vestígio probatório (acórdãos do TCU nº 0502-08/15-P, 033-07/15-P, 1107-14/14-P, 0834-10/14-P, 2426-33/12-P, 1737-25/11-P, 1618-23/11-P, 1340-19/11-P, 2126-31/10-P, e 0720-11/10-P); a título ilustrativo, transcrevemos trecho do Acórdão 57/2003-Plenário, citado no AC 0333-07/15-P:

6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que “indícios vários e coincidentes são prova”. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário nºs 113/95, 220/99 e 331/02. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega. (...)

29. Assim, não se exige que haja prova técnica do conluio, até porque, como exposto na jurisprudência acima, 'prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido', visto que os licitantes fraudulentos sempre tentarão simular uma competição verdadeira. Não se pode, portanto, menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção.

48. No mesmo sentido, citamos trecho do HC 97.781-PR, que traz o **posicionamento do STF, a doutrina e diversos precedentes**:

3. A força instrutória dos indícios é bastante para a elucidação de fatos, podendo, inclusive, por si própria, o que não é apenas o caso dos autos, conduzir à prolação de decreto de indole

condenatória, quando não contrariados por contraindícios ou por prova direta. Doutrina: MALATESTA, Nicola Framarino dei. *A lógica das provas em matéria criminal*. Trad. J. Alves de Sá. Campinas: Servanda Editora, 2009, p. 236; LEONE, Giovanni. *Trattato di Diritto Processuale Penale*. v. II. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1961. p. 161-162; PEDROSO, Fernando de Almeida. *Prova penal: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 90-91. Precedentes: AP 481, Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2011; HC nº 111.666, Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 08/05/2012; HC 96062, Relator: Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 06/10/2009.

Habeas Corpus nº 97.781-PR, 1ª turma, relator ministro Marco Aurélio, relator para o acórdão ministro Luiz Fux, publicação no DJ em 17/03/2014. Grifamos.

49. Assim, concentraremos nossa análise mais em plausibilidade do que em provas e contraprovas. Começaremos pelas Santa Bárbara.

4.2.1. Análise do mérito para a acusada Santa Bárbara

50. Como exposto acima, o primeiro indício contra a Santa Bárbara são as 826 ligações entre Maria Cristina de Resende, empregada da Tratenge que trabalhara na Santa Bárbara, e Antônio Zeferino dos Santos Filho, do dia **27/01/2011 ao 30/11/2011**, sendo que a visita técnica conjunta das empresas ocorreu em **21/10/2011**. No entanto, todas as testemunhas ouvidas pela CPAR afirmaram ter conhecido somente Resende, mas não Santos Filho. Assim, esta comissão consultou a RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) e verificou que, realmente, Santos Filho tinha sido empregado da Santa Bárbara somente de **28/01/2008 a 11/02/2010**. Ou seja, na época de seus numerosos contatos telefônicos com Resende, ele já não era empregado da Santa Bárbara há um ano.

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.

52. Como a Santa Bárbara não se manifestou sobre os indícios 2 e 3 (referentes aos contatos e à visita técnica), vamos primeiro aos de nº 4 a 6, (baixo desconto, semelhança de propostas e desistência súbita). Sobre isso, conforme exposto acima, a acusada aduz, em apertadíssima síntese, a regularidade e seriedade de sua proposta e suas condutas.

53. O principal indício que depõe contra as alegações da Santa Bárbara é uma petição de agravo apresentada por engano pela UFJF ao TCU:

Figura 1 – Trecho de petição

“Sobre os itens: Botoeira, Barra de Apoio e Módulo Frigorífico => EM VIRTUDE DA GRANDE DIFICULDADE DE JUSTIFICAR OS PREÇOS (**REALMENTE EXISTE SOBREPREÇO**), PENSEI EM FAZER UM ITEM GENÉRICO SOBRE A ESPECIFICIDADE DOS ITENS...” (IPL, fls. 197; grifou-se).

(SEI nº 0987755, p. 5)

54. Não se trata de uma confissão nos estritos termos dos códigos de processo civil e penal, mas é um forte indício de que a proposta da UFJF estava sabidamente com preços muito elevados, pois é extremamente improvável que alguém fosse redigir “**REALMENTE EXISTE SOBREPREÇO**”, em versalete e caixa alta, se não houvesse sobrepreço, ainda que na fase de rascunho. Tal frase não seria nem mesmo **cogitada** na elaboração de uma manifestação em defesa de um certame sem sobrepreço.

55. Além disso, 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 SOBREPREÇO**”, 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.

56. Somamos isso à súbita desistência do representante da Santa Bárbara no momento da abertura das propostas, com a conseqüente renúncia ao resultado da licitação. A Santa Bárbara aduz que nem sempre

recorria dos resultados de licitações; com efeito, deixar de recorrer não é **prova** de conluio, no máximo indício, pois dados os custos e a incerteza envolvidos, um licitante pode perfeitamente entender que não é conveniente recorrer.

57. Mas o caso dos autos apresenta uma relevante diferença: a Santa Bárbara fez mais que deixar de recorrer; ela retirou-se de maneira súbita, sob a justificativa de que seu representante, um estagiário, tinha um compromisso acadêmico e precisou se retirar imediatamente (SEI 1687526, 7'20" até 7'45", aproximadamente). Isso significa que ela renunciou não só ao direito de recorrer, como também ao próprio certame. Soa muito pouco plausível que, numa 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.

58. Quanto aos indícios 2 e 3, temos que o indício 3 é relativamente fraco, pois apesar de se tratar de contatos telefônicos entre concorrentes poucos dias antes da abertura das propostas, foram poucas ligações, não se permitindo concluir de imediato que trataram de algum tipo de concerto. No entanto, o indício 2 (visita técnica conjunta) é muito forte, pois se se tratasse de concorrentes efetivos, fariam o possível para evitar contatos tão próximos entre seus representantes:

As propostas têm de ser concebidas em função da situação existente e, sempre que possível, devem ser consideradas as seguintes questões: (...) Limitar tanto quanto possível a comunicação entre os concorrentes durante o processo de contratação (licitação ou concurso). (...) Por exemplo, se os concorrentes necessitarem de proceder a uma verificação do local, deve evitar-se juntar os concorrentes em simultâneo nas mesmas licitações.

OCDE. *Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas*, p. 8, obtido em: www.oecd.org/competition/cartels/44162082.pdf; último acesso em 24/11/2020).

59. Compreende-se que seja comum no mercado que concorrentes troquem informações, formal (participação em eventos setoriais, grupos de trabalho etc.) e informalmente; no entanto, o comportamento esperado de concorrentes **diretos** para o **mesmo certame** é de cautela, especialmente em visitas técnicas ao local das obras licitadas, pois há um risco considerável de vazamento não intencional de informações sensíveis. Daí a recomendação da OCDE de que se evite visitas conjuntas.

60. Em suma, temos que apenas um indício foi desconsiderado e outro pode ser considerado fraco; os outros são indícios fortes que não foram satisfatoriamente rebatidos pela Santa Bárbara. Por isso, entendemos que eles convergem fortemente no sentido de que ela efetivamente combinou proposta com a Tratenge para a Concorrência nº 1/2011 da UFJF.

4.2.2. Análise do mérito para a acusada Tratenge

61. Conforme tabela 1, supra, a primeira alegação de mérito da Tratenge corresponde à tese 9, sobre o atendimento ao TCU. Essa tese não procede porque o cumprimento das determinações do TCU não “apaga” ilícitos referentes aos ajustes entre concorrentes, os quais se consumam de imediato, independente de efetivo prejuízo à Administração pública. Tanto no direito penal como no direito administrativo, o mero acordo entre concorrentes já consumou o crime ou infração, e o objeto deste PAR são irregularidades estritamente referentes a ajustes entre concorrentes e acesso indevido a documento público sigiloso.

62. Quanto à tese 10, com efeito, o laudo do DPF que analisou as propostas não pôde afirmar com certeza se houve ou não ajuste entre concorrentes (SEI nº 0987755, p. 8): “*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*”. No entanto, isso não impede que a semelhança de propostas seja analisada como indício em vez de prova, sem prejuízo de, evidentemente, ser sopesada com a cautela que exige a análise indiciária, mormente porque o próprio MPF aponta que 80% dos itens que a Santa Bárbara escolheu para copiar da referência da Administração pública são idênticos aos que a Tratenge também escolheu copiar (0987815, pp. 10 e 11).

63. Consideração análoga vale para a tese 11, que trata do baixo número de interessados para a licitação. Tal baixo interesse é um indício; como tal, pode permitir tanto a inferência da indicição deste PAR (ajuste prévio com a UFJF para direcionar a licitação) como a inferência da acusada (a má qualidade do projeto e da proposta da UFJF é que provocou o desinteresse). Esta CPAR entende que o direcionamento é um cenário muito mais plausível em razão dos diversos outros indícios deste PAR, especialmente os requisitos excessivos para parcela irrelevante da obra:

Quanto ao mais, figuraram nos itens 6.2.2 e 6.2.3. do Edital as exigências de comprovação de

capacidade técnico-profissional e técnico-operacional relativamente à execução dos seguintes itens, todos de pequena representatividade no cômputo do valor global do objeto licitado: (i) fundação em estaca hélice contínua (correspondente a apenas **1,5%** do custo direto total da obra); (ii) execução de concreto armado fck >- 35,0 (equivalente a mero **1,4%** do custo total); (iii) fornecimento e montagem de estrutura metálica com laje tipo *steel deck* (**0,3%** do total); (iv) revestimento em ACM (Alucobond) (somente **2%**); (v) revestimento de piso condutivo (**0,2%**); e (vi) execução de heliponto elevado (**0,4%**).

(SEI 0987815, p. 3)

64. Aliás, trata-se de mecanismo comum de direcionamento. Observe-se que os percentuais verificados no objeto deste PAR são **ainda menores** do que este exemplo da literatura:

Para comprovação da qualificação técnica, tanto do profissional, quanto da empresa, as exigências devem se referir às parcelas do objeto licitado que sejam, cumulativamente, de maior relevância técnica e de valor significativo. (...) Não é aceitável que seja exigida experiência sobre parcelas que representam volume irrisório de recursos em relação ao conjunto do objeto. Como exemplo, em uma licitação de obra, o TCU considerou indevida a exigência de experiência prévia na colocação de piso em granilite, que representava apenas 4,5% do valor total (Acórdão nº 374/2009 – Segunda Câmara).

Tipologia de Fraudes em Licitação. SANTOS, Franklin Brasil, e DE SOUZA, Kleberon Roberto, 2018, Belo Horizonte, Fórum.

65. Isso vale também para a tese 12, referente à falta de impugnação. Considerando-se os diversos outros indícios de direcionamento, parece-nos muito mais plausível que a falta de impugnação possa ser explicada como uma percepção de que não adiantaria impugnar o edital (porque já estava excessivamente restrito) do que uma percepção de que o edital estava regular.

66. Em relação à tese 13, sobre as adversidades da Tratenge na execução do contrato, não diz respeito ao PAR, pois, conforme explicamos acima, este PAR trata de condutas supostamente ilícitas ocorridas fora do âmbito da execução contratual. Assim, eventuais benefícios ou prejuízos que a Tratenge tenha auferido com o contrato são irrelevantes para a configuração ou não do ajuste entre concorrentes.

67. Por fim, as teses 14 e 15 estão ligadas entre si porque tratam, de maneira geral, do expressivo valor do 7º e 8º aditivos comparado com o valor original do contrato. Repetimos o que dissemos antes: este PAR não trata de punir a Tratenge por auferição de preços excessivos no contrato com a UFJF; utilizamos a presença do sobrepreço inicial como indício da ocorrência de um suposto conluio entre licitantes – este sim, objeto do PAR. O outro objeto deste PAR é o acesso indevido, pela Tratenge, de documentos públicos sigilosos e seu auxílio na contrafação de documentos falsos:

Outrossim, em 23/05/2014, **NILSON ROGÉRIO PINTO LEÃO** enviou a **MARIA CRISTINA DE RESENDE** e-mail sem texto, identificado pelo assunto "2 arquivos", contendo dois anexos: (i) minuta do Ofício 159/2014-GR, com data do dia anterior, tendo por remetente o Reitor, **HENRIQUE DUQUE DE MIRANDA CHAVES FILHO**, e por destinatário o procurador federal junto à UFJF, **DENIS FRANCO SILVA**; e (ii) minuta de "PARECER", ainda sem numeração, com data do próprio dia 23/05/2014, a ser subscrito por **DENIS FRANCO SILVA**.

SEI 0987815, p. 52. Original no arquivo correspondente aos SEI nº 0992999, 0993040 e 0993043, pp. 138 e seguintes.

Maior perplexidade ainda, nada obstante, suscita outro e-mail, agora enviado por **MARIA CRISTINA DE RESENDE** a **NILSON ROGÉRIO PINTO LEÃO**, em 05/06/2014, com o assunto "Ofícios PEN DRIVE" e três anexos: (i) o já citado PARECER 271/2014/PF-UFJF/PGD/AGU, agora com tal numeração; (ii) minuta do Ofício nº 138/2014-PROINFRA; e (iii) minuta do PARECER 272/2014/PF-UFJF/PGD/AGU.

Idem, p. 53. Original no arquivo correspondente aos SEI nº 0992999, 0993040 e 0993043, pp. 144 e seguintes.

68. Assim, não vem ao caso discutir a correção ou incorreção do valor dos aditivos, porque ainda que eles tenham sido inteiramente lícitos, tecnicamente devidos e tenham trazido só melhoras para a Administração, isso não afastará o acesso indevido a documento público sigiloso e a contrafação de documento público. Isto é, os aditivos podem ter sido perfeitamente devidos, mas isso não afastará o fato de que Maria Cristina de Resende teve acesso a minutas sigilosas de documentos públicos e auxiliou ativamente na confecção de documento fraudulento pós-datado para burlar a fiscalização.

69. Acrescentamos também outros indícios não impugnados pela Tratenge, tais como o significativo trabalho de agentes públicos da UFJF em forjar documento pós-datado para apresentar ao TCU (SEI 0987815, pp. 23 a 35), que chegaram ao ponto de inseri-lo em um "apenso" para não comprometer a numeração das folhas do processo original. Ora, a numeração sequencial de folhas, além de ser mecanismo

de organização, visa evitar exatamente esse tipo de fraude.

70. Em suma, rejeitamos as teses de mérito da Tratenge. Cada indício, isoladamente considerado, realmente pode levar a conclusões diferentes, mas o que temos aqui, mesmo após a defesa, são diversos indícios e, no caso dos e-mails, provas: (1) vedação à formação de consórcio; (2) exigência de capacidade técnica em parcelas irrelevantes da obra; (3) realização de visita técnica conjunta com concorrentes; (4) contato telefônico entre Resende e Nilson Leão pouco antes da sessão de julgamento, sendo que este não exercia qualquer papel formal na licitação (SEI 0987815, p. 22); (5) petição admitindo que "REALMENTE EXISTE SOBREPREÇO"; (6) semelhança das propostas; (7) imediato desconto de quase 8 milhões a pedido do TCU; (8) esforço de agentes públicos da UFJF em produzir documento pós-datado para apresentar ao TCU (SEI 0987815, pp. 23 a 35); acesso indevido a documento sigiloso e contrafação de documento público (0992999, 0993040 e 0993043, pp. 138 a 173).

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.

5. Conclusão da CPAR. Cálculo e dosimetria das penalidades.

72. Diante do exposto neste RF, propomos a **responsabilização de ambas as acusadas pelos ilícitos descritos neste RF**. Passamos assim à fundamentação das penalidades.

5.1. Santa Bárbara

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.

5.2. Dosimetria da multa Tratenge

74. Como exposto acima, a Tratenge cometeu três condutas ilícitas, uma sob a vigência da Lei nº 8.666/1993 e as outras sob a vigência da LAC. A primeira conduta, consistente em fraudar a competição para a Concorrência nº1/2011, foi análoga à da Santa Bárbara, de modo que, pelas mesmas razões, entendemos ser-lhe cabível a pena de declaração de inidoneidade.

75. Quanto às outras condutas, aplicaremos a dosimetria prevista na LAC. Nos termos do 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 – como este PAR foi instaurado em 2018, o ano-base do faturamento será 2017. "Faturamento" é um conceito tributário, não contábil, de modo que a Instrução Normativa nº 1/2015 da CGU traduz o comando legal, resumidamente, como "receita total excluída dos tributos que incidem sobre venda de bens e serviços".

76. Para obter essa informação, primeiro fizemos solicitação às próprias acusadas nas respectivas notas de indicição (SEI 1266581 e 1267503), conforme § 1º do art. 16 da Instrução Normativa nº 13/2019 da CGU. À míngua de resposta, solicitamos as informações à Receita Federal do Brasil, conforme comunicações documentadas no processo de apoio 00190.109131/2019-80 (documentos SEI 1534945 a 1550690) e copiadas neste PAR como ofícios SEI nº 1561236, 1561251 e 1561315.

77. Conforme o ofício SEI nº 1561236, não há informação de receita da Tratenge para o ano de 2017 (ano anterior ao da instauração do PAR). Assim, é 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 (isto é, "faturamento" bruto excluídos os tributos) é de **R\$ 29.873.755,16 (referente a 2015)**, conforme memória abaixo, aqui transcrita para comodidade de consulta:

Tabela 2 - "Faturamento" bruto excluídos os tributos - Tratenge

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

78. Determinada a base de cálculo, passamos agora à determinação da alíquota, a qual se dá conforme a ocorrência de agravantes ou atenuantes. Utilizaremos 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>).

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.

5.2.7 Atenuantes.

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).

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.

5.3. Dosimetria da publicação extraordinária da decisão condenatória (PEDC)

90. Entendemos que as condutas da Tratenge foram suficientemente graves para merecer também a aplicação da PEDC, prevista no art. 6, inciso II, da LAC. Nos termos das orientações da p. 34 do Manual, devemos 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 $21.617.132,79/29.873.755,16 = 72\%$ do faturamento. Logo, conforme a tabela da mesma p. 34 do Manual, recomendamos a aplicação da pena de **PEDC pelo prazo de 135 dias** à Tratenge.

6. Resumo das conclusões. Encaminhamentos.

91. Esta CPAR entende pela aplicação da pena de **declaração de inidoneidade à Santa Bárbara** pela apresentação de proposta fictícia na Concorrência nº 1/2011 da UFJF (Lei nº 8.666/1993, art. 87, inciso IV); aplicação da **mesma pena à Tratenge** pela mesma conduta, cometida em conjunto com a Santa Bárbara (idem); e **aplicação de multa no valor de R\$ 21.617.132,79 e PEDC por 135 à Tratenge** por acesso indevido e a contrafação de documentos públicos (art. 5º, inciso IV, alíneas d). Entende também pela inocência da Tratenge pela suposta fraude no Pregão 13/2014 da UFJF e na licitação para a FADEPE por falta de provas, pois nenhuma dessas licitações está claramente identificada.

92. Recomendamos também a cientificação da conclusão deste PAR para os seguintes órgãos:

- Ministérios Públicos Federal e Estadual, para apuração de crimes de sua competência e em razão do comando do art. 15 da Lei nº 12.846/2013;
- Tribunal de Contas da União, para apuração de eventuais prejuízos;
- Universidade Federal de Juiz de Fora, em razão de ser o órgão lesado;
- Advocacia-Geral da União, para avaliar propositura de ações de improbidade e/ou de ressarcimento de danos, bem como eventuais providências disciplinares em relação aos servidores públicos envolvidos.

À consideração da autoridade julgadora.



Documento assinado eletronicamente por **MICHEL CUNHA TANAKA, Presidente da Comissão**, em 01/12/2020, às 13:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARCOS MENDONCA DA SILVA, Membro da Comissão**, em 01/12/2020, às 13:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1736100 e o código CRC 4EBB85A1

Referência: Processo nº 00190.106432/2018-71

SEI nº 1736100