CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 693/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.106432/2018-71

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS (DIREP)

1. ASSUNTO

1.1. Análise de Pedidos de Reconsideração de decisão condenatória proferida no bojo do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.106432/2018-71, formulados pelas pessoas jurídicas SANTA BÁRBARA S/A e TRATENGE ENGENHARIA S/A, em conformidade com o art. 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

2. RELATÓRIO

2.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR instaurado no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de apurar supostas irregularidades cometidas pelas empresas **TRATENGE ENGENHARIA S/A (CNPJ nº 06.098.460/0001-80)** e **SANTA BÁRBARA S/A (CNPJ nº 17.290.057/0001-75)**.

2.2. Os fatos objetos do presente PAR 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.

2.3. As irregularidades estariam relacionadas à 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.

2.4. Após a instrução, a CPAR, por meio do Relatório Final (SEI 1736100), recomendou a aplicação:

- 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);
- Da pena de declaração de inidoneidade à empresa **Tratenge** pela mesma conduta, cometida em conjunto com a empresa Santa Bárbara;
- 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 sigilosos e contrafação de documentos falsos (art. 5°, inciso IV, alínea "d").

2.5. 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.

2.6. Em sede de análise da regularidade processual (art. 23 da IN CGU nº 13/2019), a COREP/CRG emitiu a Nota Técnica nº 2968/2021/COREP (SEI 2184186) sugerindo que fossem acatadas as recomendações feitas pela Comissão no Relatório Final, tendo em vista a regularidade material e formal do PAR.

2.7. Em 19 de setembro de 2023, os autos foram encaminhados à Consultoria Jurídica junto à CGU (CONJUR/CGU), com as observações complementares do Despacho DIREP (SEI 2957280).

2.8. Posteriormente, a CONJUR/CGU concordou com o Relatório Final da Comissão de PAR, conforme se infere do Parecer n. 00347/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 2959190), que embasou o julgamento proferido pelo Sr. Ministro de Estado da CGU em 27/09/2023 – Decisão nº 305 (SEI 2959194). Essa decisão foi publicada em 29 de setembro de 2023 (SEI nº 2970230), com o seguinte teor:

> No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 49 da L ei nº. 14.600, de 19 de junho de 2023, e pela Lei nº. 12.846, de 1° de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização e o Parecer nº. 00347/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para:
>
> a) com fundamento no artigo 87, inciso IV da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, declarar a inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública à pessoa jurídica SANTA BÁRBARA S/A (CNPJ nº. 17.290.057/0001-75), pela prática das infrações previstas no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93, devendo ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente: o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública, contados da data da publicação desta decisão; o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição; e
>
> b) com fundamento no artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº. 12.846, de 1º de agosto de 2013, c/c os artigos 15, incisos I e II, 17 e 18, do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, assim como no artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicar à empresa TRATENGE ENGENHARIA S/A (CNPJ nº 06.098.460/0001-80), pela prática dos atos lesivos contidos no artigo 5º, IV, "d" da Lei nº. 12.846, de 2013, e art. 88, incisos II e III, da Lei nº. 8.666/93, as penalidades de:
>
> b.1) multa, no valor de R$ 7.553.740,69 (sete milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, setecentos e quarenta reais e sessenta e nove centavos);
>
> b.2) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma do art. 6º, §5º, da Lei nº 12.846/2013, a ser cumprida da seguinte forma: 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; e
>
> b.3) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, devendo a empresa ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente: o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública, contados da data da publicação desta decisão; o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

2.9. Em 11 de outubro de 2023, foram protocolados pelas processadas os Pedidos de Reconsideração da decisão condenatória (SEI nº 2983249 e 2983357).

2.10. Em 05 de setembro de 2024, a Tratenge apresentou Alegações Complementares ao Pedido de Reconsideração (SEI 3348448).

2.11. Nesse contexto, vieram os autos a esta Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados (CGIPAV) para apreciação (SEI 2983512).

2.12. É o relatório. Prossegue-se com a análise.

3. ANÁLISE

DA ANÁLISE DOS PEDIDOS DE RECONSIDERAÇÃO

3.1. Os Pedidos de Reconsideração foram protocolados tempestivamente, em 11 de outubro de 2023, dentro, pois, do prazo de 10 (dez) dias previsto pelo art. 15 do Decreto nº 11.129, de 2022, conforme

Recibo Eletrônico de Protocolo (SEI 2983358).

3.2. A seguir, serão examinados os argumentos colacionados pela defesa.

SANTA BÁRBARA S/A

- **Da ausência de conluio para a Concorrência nº 1/2011:**

3.3. **Argumentos:** A empresa, em seu pedido de reconsideração (SEI 2983249), alega que "*procedeu à elaboração de sua proposta em estrita observância ao que nele restou consignado, notadamente ao 'Projeto Básico' e ao 'Termo de Referência', atendendo-se às exigências editalícias*" (item 7). Além disso, sustenta que elaborou sua proposta "*dentro de sua capacidade econômico-financeira*" (item 8).

3.4. Ademais, argumenta que sua proposta estava "*amparada, também, na tabela setorial emitida pelo SINAPI – SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE PREÇOS E ÍNDICES (...) sendo certo que (...) devido à crise que o ramo da construção civil passou, o percentual de desconto para processos licitatórios fosse mínimo*" (item 9).

3.5. Por fim, embora reconheça a similaridade de 39% dos preços unitários entre a proposta apresentada pela SANTA BÁRBARA ENGENHARIA S/A e a ofertada pela TRATENGE, defende que "*não se pode falar em conluio entre as empresas citadas (...) haja vista que (...) procedeu à elaboração de sua proposta orçamentária sempre atenta ao Edital e ao 'Termo de Referência', bem como em sintonia com os preços praticados no mercado à época de sua confecção*" (itens 12 e 13).

3.6. **Análise:** Os argumentos da empresa são repetitivos e já foram enfrentados pela CPAR (SEI 1736100, itens 53/60), pela COREP/CRG (SEI 2184186, fls. 18) e pela CONJUR/CGU (SEI 2959190, itens 77/91) durante a condução do PAR.

3.7. Existe um conjunto robusto de provas e indícios que evidenciam que a empresa, em conluio com a Tratenge, comprometeu a competitividade da Concorrência nº 01/2011, circunstância que fundamenta sua condenação, conforme elencado nos autos do processo:

- A quebra de sigilo telefônico revelou 826 ligações entre Antonio Zeferino Filho (Santa Bárbara) e Maria Cristina Resende (Tratenge) antes da Concorrência nº 01/2011 (SEI nº 1269865 e 1269872).
- Em 18/10/2011, houve contatos telefônicos entre Santa Bárbara e Tratenge, três dias antes da visita técnica conjunta e menos de duas semanas antes da sessão de julgamento da concorrência.
- O TCU apontou indícios de conluio, incluindo visita técnica concomitante, propostas alinhadas e descontos irrisórios, evidenciando fraude à competitividade do certame (SEI nº 1270020).
- Laudo da Polícia Federal indicou que 39% dos custos unitários dos serviços mais relevantes da obra eram idênticos nas propostas das três licitantes, comprovando interação fraudulenta entre as empresas.

3.8. A COREP também destacou:

> Além da inusitada forma de reconhecimento de sobrepreço, também se tem como forte elemento de convicção das irregularidades outro fato excêntrico: o comportamento da empresa Santa Bárbara no momento da abertura das propostas. A empresa simplesmente se retirou de modo súbito do certame. Seu representante, um estagiário, afirmou que precisaria se ausentar em razão de compromisso acadêmico, deixando o caminho livre para a empresa Tratenge. Diante desse fato, concorda-se integralmente com a análise da CPAR de que "*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*" (parágrafo 57 do Relatório Final).
>
> Ademais, além dos elementos probatórios acima, tem-se como relevante o fato de a visita técnica

ter sido realizada conjuntamente com a Tratenge. Conforme consignou corretamente a CPAR, " *se se tratasse de concorrentes efetivos, fariam o possível para evitar contatos tão próximos entre seus representantes*" (parágrafo 58 do Relatório Final).

3.9. Diante do exposto, verifica-se que os argumentos apresentados pela defesa são repetitivos e já foram devidamente enfrentados e refutados ao longo do PAR. O conjunto de provas reunido nos autos demonstra, de forma robusta, o conluio entre a empresas Santa Bárbara e Tratenge, comprometendo a competitividade da Concorrência nº 01/2011. A quebra de sigilo telefônico, os indícios apontados pelo TCU, o laudo da Polícia Federal e o comportamento atípico das empresas no certame reforçam a existência da fraude.

3.10. Assim, os argumentos da defesa não merecem prosperar.

TRATENGE ENGENHARIA S/A

- **Da prescrição da pretensão punitiva:**

3.11. **Argumento I:** A empresa Tratenge alega que a pretensão punitiva estaria prescrita (SEI 2983357, itens 20/28). Em primeiro lugar, argumenta que "*estaria prescrita a pretensão relativa à Concorrência nº 1/2011, já que o Termo de Indiciação da Tratenge é datado de 30 de setembro de 2019, ou seja, mais de oito anos depois da Concorrência nº 01/2011*" (idem, item 21).

3.12. Além disso, ressalta que "*mais razão ainda tem sobre a prescrição nos casos dos termos aditivos! Ora, são datados de 2014, o prazo é de 05 anos, e o Termo de Indiciação é de 30/09/2019!*" (idem, item 22).

3.13. Ademais, sustenta que "*quanto ao termo inicial, o prazo prescricional da pretensão punitiva relativa ao delito de fraude à licitação tem início com a consumação do crime de fraude à licitação/conluio (...) o que remonta à Concorrência nº 1/2011 e ou à troca de correspondências em 2014*" (idem, item 23).

3.14. Ainda, destaca que "*quanto à interrupção da prescrição, importante destacar que os atos administrativos somente podem produzir efeitos aos administrados quando comunicados às partes em cuja esfera jurídica recairiam tais efeitos (...) No caso, a efetiva imputação do ilícito à Tratenge ocorreu apenas em 23 de maio de 2019, com o recebimento pela empresa do Ofício nº 10573/2019 CGPAR-ACESSO RESTRITO/CGPAR/DIREP/CRG/CGU*" (idem, itens 24 e 26).

3.15. Por fim, conclui que "*para que ocorra a interrupção por ato investigativo da Administração há de se analisar se há identidade entre os atos investigados e aqueles que venham a justificar o exercício da pretensão punitiva, como decidiu o STF no MS nº 37.772/DF (...) Por todo o exposto, há de se reconhecer a prescrição da pretensão punitiva*" (idem, itens 25 e 28).

3.16. **Análise do Argumento I**: Cuida-se de repetição de alguns argumentos que já foram analisados pela CPAR (SEI 1736100, itens 29 e 33/34), pela COREP/CRG (SEI 2184186, itens 2.2.1.5., fls. 10/11, e 2.2.3., fls. 18/19) e pela CONJUR/CGU (SEI 2959190, itens 32/34) no bojo do PAR.

3.17. Na ocasião, a COREP destacou:

> Quanto ao lapso prescricional, infere-se do contido nos parágrafos 53/55 da manifestação da Tratenge (SEI nº 1749602) que, na ótica da empresa, a interrupção se daria com o termo acusatório. Não obstante, no caso dos ilícitos previstos na Lei nº 8.666/93, diz a Lei nº 9.873/99 (art. 1º, § 2º) que se interrompe a prescrição da ação punitiva por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. De modo similar, o art. 25, § único da LAC afirma que a "*a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração*".
>
> (...)
>
> 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, verificase 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.
>
> 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.

3.18. Diante do exposto, verifica-se que os argumentos da defesa quanto à prescrição já foram amplamente analisados e refutados no âmbito do PAR, com fundamento na legislação aplicável e nos precedentes administrativos.

3.19. A interrupção da prescrição ocorreu regularmente com a instauração do processo em 08/06/2018, reiniciando-se a contagem do prazo, conforme previsto na Lei nº 9.873/1999 e na Lei nº 12.846/2013. Além disso, a aplicação dos prazos prescricionais da lei penal reforça a tempestividade da ação punitiva, bem como a incidência da MP nº 928/2020, que prorrogou o prazo prescricional.

3.20. Ademais, mesmo considerando o MS nº 37.772/DF, as irregularidades estão dentro do escopo do PAR, uma vez que todas as infrações investigadas se relacionam à Operação "Editor" e às obras do Hospital Universitário da UFJF.

3.21. Assim, não merecem prosperar as alegações da defesa.

- **Da impossibilidade de aplicação retroativa da Lei nº 12.846/2013:**

3.22. **Argumento II:** De acordo com a empresa (SEI 2983357, itens 30/31):

> "(...) 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. Neste sentido, inclusive, já decidiu o TRF da 5ª Região:
>
> (...)
>
> Assim, sendo inegável a inaplicabilidade da LAC ao contrato principal, derivado do procedimento licitatório, também se torna inegável a sua inaplicabilidade aos acessórios, quais seja, ao 7º e 8º Termos Aditivos, especialmente quando se verifica que o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, aplicado no computo da multa, entrou em vigor somente em 19/03/2015, sendo que todos os fatos narrados ocorreram em 2014."

3.23. **Análise do Argumento II:** Verifica-se novamente a repetição de argumentos já enfrentados pela CPAR (SEI 1736100, item 31), pela COREP/CRG (SEI 2184186, item 2.2.1.3., fls. 9/10) e pela CONJUR/CGU (SEI 2959190, itens 43/44) no âmbito do PAR.

3.24. Sobre essa alegação, cabe transcrever o que foi exposto pela Nota Técnica nº 2968/2021/COREP:

> Porém, registre-se desde logo que tal julgado trata de modo genérico 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 vigor da Lei nº 12.846/2013.
>
> (...)
>
> 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).
>
> (...)
>
> 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.

3.25. A Lei nº. 12.846/2013 foi aplicada somente ao atos ilícitos cometidos após a sua vigência, *in casu*, as fraudes relacionadas aos 7º e 8º aditivos, sendo que, no presente PAR, somente as normas processuais da Lei nº 12.846/2013 e do Decreto nº 8.420/2015 (vigente è época) foram aplicadas aos atos ilícitos cometidos antes da vigência da LAC

3.26. Assim, a LAC se aplica aos 7º e 8º Termos Aditivos, pois os fatos ocorreram no final de 2014, já sob sua vigência. Os ilícitos nos aditivos são fatos novos, podendo, portanto, ser apurados com base na legislação vigente à época.

3.27. Quanto ao Decreto nº 8.420/2015, este apenas regulamentou a LAC no âmbito do Poder Executivo Federal, sem criar ou modificar normas proibitivas.

3.28. Sobre a mencionada jurisprudência do TRF da 5ª Região, esta trata genericamente da inaplicabilidade da LAC a fatos ocorridos e cessados antes de sua vigência, não se aplicando, assim, ao caso em análise.

3.29. Portanto, não devem ser acatadas as alegações da defesa.

- **Da impossibilidade de responsabilização objetiva:**

3.30. **Argumento III:** A proponente sustenta que (SEI 2983357, itens 34/35 e 37):

> "(...) a responsabilização objetiva da pessoa jurídica somente será possível caso exista uma conduta censurável de um funcionário (pessoa física) (...) Isto é, valendo-se de elementos que dizem respeito exclusivamente a atos praticados por ex-colaboradora da Tratenge, que não mantinha vínculo estatutário, não era de Diretoria e sequer tinha vínculo empregatício com a Empresa (...) não há qualquer demonstração do elemento subjetivo que possa vincular juridicamente a Empresa, o que inviabiliza a responsabilização da Tratenge pelos atos ora questionados (...) Tal ato, se é que pode ser indicativo de fraude, com certeza não representa qualquer benefício à Empresa, ao menos nada neste sentido foi produzido aqui. Trata-se de uma troca de mensagens pessoal e que jamais poderia ser utilizada para sancionar a Tratenge."

3.31. **Análise do Argumento III:** Nota-se, novamente, a insistência em argumentos que já foram devidamente analisados pela CPAR (SEI 1736100, item 32), pela COREP/CRG (SEI 2184186, item 2.2.1.4., fls. 10) e pela CONJUR/CGU (SEI 2959190, itens 55/56) no PAR.

3.32. Na ocasião, a COREP destacou:

> Aplica-se, assim, o entendimento da CGUNE/CRG, exposto no item precedente desta Nota. Consequentemente, não há que se falar em responsabilidade subjetiva e comprovação de culpabilidade por parte dos diretores da empresa, devendo-se, ao contrário, 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 (Parágrafo 32).
>
> Quanto ao vínculo de Maria Cristina de Resende, conforme registrou a CPAR no Relatório Final (item 5.2.1, parágrafo 80), ocupou o cargo de diretora de negócios (SEI nº 0987755, p.6), tratando-se de empregada imediatamente abaixo da direção superior.
>
> Quanto à alegação de que a empresa não obteve qualquer benefício em razão dos atos praticados por sua então representante Maria Cristina de Resende, a CPAR bem consignou no parágrafo 61 do Relatório Final que se trata de apuração de ilícitos referentes aos ajustes entre concorrentes, os quais se consumam de imediato, independentemente de efetivo prejuízo à Administração Pública e de comprovação de lucro por parte da empresa.

3.33. Assim, não se exige responsabilidade subjetiva dos diretores, pois a Lei nº 12.846/2013 estabelece a responsabilização objetiva da pessoa jurídica (artigos 1º e 2º). Além disso, Maria Cristina de Resende foi diretora de negócios da empresa, posição imediatamente abaixo da direção superior.

3.34. Quanto ao suposto não benefício da empresa, a CPAR corretamente destacou que os ilícitos se consumam de imediato, independentemente de prejuízo à Administração ou comprovação de lucro. Como consta do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (fls. 62), "*o STF assentou que os delitos de frustrar ou fraudar a licitação, cuja consumação de dá por meio de mero ajuste, combinação ou outro expediente, é formal, de modo que a consumação independe de resultado material*".

3.35. Pelo exposto, refutam-se os argumentos da defesa.

- **Da inexistência de supostos vícios relativos à Concorrência nº 01/2011:**

3.36. **Argumento IV:** A defesa sustenta que (SEI 2983357, itens 46, 48, 51 e 53):

> "(...) o TCU entendeu que não haveria qualquer vício a ensejar a nulidade da licitação (...) a PF também concluiu pela impossibilidade de afirmar que as planilhas de preços teriam sido elaboradas conjuntamente pelas licitantes (...) a UFJF teve grandes dificuldades na elaboração do edital, motivo pelo qual o instrumento convocatório teve tantos requisitos, algo normal considerando o ineditismo de obra tão complexa para as autoridades responsáveis pelo certame (...) No mínimo, há de se reconhecer que não há, nos autos, prova que sustente uma condenação tão grave, como a declaração de inidoneidade com aplicação de vultuosa multa."

3.37. **Análise do Argumento IV:** Observa-se, mais uma vez, a reapresentação de argumentos já enfrentados pela CPAR (SEI 1736100, itens 61/65), pela COREP/CRG (SEI 2184186, item 2.2.1.7., fls. 12/13) e pela CONJUR/CGU (SEI 2959190, itens 58/73) no decorrer do PAR.

3.38. Sobre essa alegação, cabe transcrever o que foi exposto pela Nota Técnica nº. 2968/2021/COREP:

> A defesa induz a se acreditar que haveria oposição de entendimentos entre a CPAR e a Corte de Contas, quando em realidade não há. As análises tiveram propósitos distintos. Ademais, pela leitura do Acórdão nº 1999/2012, citado pela defesa, verifica-se que a área técnica do TCU manteve seu posicionamento quanto à existência de fortes indícios de irregularidades relacionados à concorrência para a ampliação do Hospital Universitário, inclusive quanto ao conluio entre os licitantes. Afirma-se na página 18 do Acórdão (onde está transcrita a manifestação da unidade técnica) a "*presença de fortes indícios de conluio entre as licitantes*". O Ministro Relator não afastou a existência de tais elementos probatórios relativos ao conluio, apenas a continuidade das investigações e ressaltou que a Corte de Contas já havia comunicado a Polícia Federal, "*que dispõe de um leque mais amplo de recursos investigativos, e poderá, com certeza, avançar mais no deslinde dessa questão*" (parágrafo 80 do Acórdão nº 1999/2012).
>
> Justamente em decorrência das investigações criminais é que vieram aos autos do presente PAR elementos probatórios relacionados ao conluio, que se somam às provas por indícios citadas pelo TCU no Acórdão nº 1999/2012. Tais evidências foram citadas na peça acusatória elaborada pela

CPAR em face da Tratenge (SEI nº 1266581, parágrafos 12/13):

Além dessas evidências, há nos autos informação de que Maria Cristina Resende, representante da empresa processada e responsável pela apresentação das propostas no certame, possuíra vínculo profissional com a outra licitante, a empresa SANTA BÁRBARA, até poucos meses antes da Concorrência nº 01/2011.

Essa vinculação pode ser verificada em depoimento prestado por Maria Cristina à Polícia Federal e através de mensagens de e-mail obtidas a partir do afastamento do sigilo telemático autorizado pela Justiça.

Outra evidência que reforça a tese de conluio entre as empresas TRATENGE e SANTA BÁRBARA S.A. é a quantidade excessiva de contatos telefônicos mantidos entre elas pouco antes da Concorrência nº 01/2011. A quebra de sigilo 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.

(...)

Quanto ao laudo da Polícia Federal (segundo ponto central da defesa abordado neste tópico), afirma-se que a PF "*concluiu pela impossibilidade de afirmar que as planilhas de preços teriam sido elaboradas conjuntamente pelas licitantes*" (parágrafo 68, SEI nº 1774300). O argumento da defesa também foi enfrentado pela CPAR no Relatório Final (parágrafo 62). Primeiramente, registre-se que tal documento policial não nega a existência de conluio, apenas afirma não ser possível comprová-lo com os elementos nele constantes. Corrobora-se o entendimento do Colegiado Processante de que as informações contidas no referido documento policial foi mais uma prova indiciária, analisada em conjunto com as demais, já mencionadas, que justamente quando vistas em conjunto são capazes de suplantar a dúvida razoável, obedecendo, assim, à aplicação do princípio do in dubio pro reo, isto é, a condenação fundamentada em elementos probatórios fortes o suficiente para afastar a presunção de inocência.

3.39. Dessa forma, o Ministro Relator do TCU não afastou a existência do conluio, mas apenas determinou a continuidade das investigações, dado que a Polícia Federal possui maior capacidade investigativa. Inclusive, novas provas criminais surgiram, reforçando a acusação de conluio desde a Concorrência nº 01/2011 (SEI 2959190, item 58):

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).

3.40. Quanto ao laudo da Polícia Federal, este não negou a existência do conluio, apenas afirmou não haver elementos suficientes nele para comprová-lo isoladamente. Assim, a CPAR concluiu corretamente que, consideradas todas as provas no conjunto, há elementos suficientes para afastar dúvidas razoáveis e fundamentar a condenação.

3.41. Portanto, a defesa não demonstrou contradição entre a CPAR, o TCU e a Polícia Federal. Pelo contrário, as análises desses órgãos são complementares e convergem quanto à existência de indícios de graves irregularidades.

3.42. Ainda, a alegação da empresa de insuficiência de provas não se sustenta, pois os elementos que constam dos autos demonstram que ela frustrou deliberadamente a competitividade da Concorrência nº 01/2011 por meio de conluio. Tal conduta viola princípios essenciais das licitações, como isonomia, moralidade e ampla concorrência, comprometendo a integridade do certame. Diante da gravidade da infração, a declaração de inidoneidade é medida legítima e proporcional, necessária para resguardar a legalidade das contratações públicas e prevenir novas práticas ilícitas.

3.43. É de se concluir, pois, que não merecem prosperar os argumentos da defesa.

- **Da inexistência de supostos vícios relativos à celebração do 7º e 8º Termos Aditivos ao Contrato nº 161/2012:**

3.44. **Argumento V:** Alega a proponente, também em relação à imputação de fraude na celebração dos 7º e 8º Termo Aditivos, que não houve qualquer irregularidade em sua celebração, uma vez que (SEI 2983357, itens 67/68, 70, 72, 77 e 79):

> "(...) decorreram explicitamente de necessidades contratuais identificadas por todas as partes envolvidas na obra – contratante e contratada – demandando a comunicação entre os agentes (...) A relação bilateral do contrato autoriza, ou melhor, demanda a troca constante de informações entre contratante e contratado, mesmo para buscar uma boa execução contratual (...) Isto sem dizer que se fala em troca de documento sigiloso, mas nenhum dos documentos trocados deveria assim ser considerado entre contratado e contratante (...) Não se pode ver em uma troca de documentos contratuais, ainda que em forma de minutas, um ato de corrupção, capaz de ensejar a grave sanção de declaração de inidoneidade (...) Não se demonstra, em momento algum, qual seria o benefício auferido pela empresa, muito menos quais teriam sido os "meios ardilosos" empenhados pela Tratenge para ludibriar a Administração Pública (...) Isso vai de encontro com a própria Lei de Licitações, que prevê expressamente, em seu art. 65, II, 'd', a possibilidade de alterações contratuais POR ACORDO ENTRE AS PARTES."

3.45. **Análise do Argumento V:** Identifica-se outra vez a repetição de alguns pontos já apreciados pela CPAR (SEI 1736100, itens 66/69), pela COREP/CRG (SEI 2184186, item 2.2.1.8., fls. 13/15) e pela CONJUR/CGU (SEI 2959190, itens 71/74) no contexto do PAR.

3.46. Na ocasião, a COREP destacou:

> No Relatório Final, a CPAR frisou que não se estava a discutir a necessidade (ou não) de que os aditivos fossem celebrados, mas o fato de que Maria Cristina de Resende teve acesso a minutas de documentos públicos que deveriam ser de trâmite exclusivamente interno da UFJF **e, ademais, auxiliou ativamente na confecção de documento fraudulento pós-datado para burlar a fiscalização**, conforme diversas evidências (e-mails). Trata-se de ilícitos que se consumam de imediato, independente de efetivo prejuízo à Administração Pública e/ou lucro à empresa, bastando que se tenha acesso indevido à documentos públicos e o documento que deu suporte ao aditivo seja fraudado.
>
> (...)
>
> Em outra passagem da manifestação após o Relatório Final, a empresa esforça-se em convencer que as tratativas realizadas pela sua representante (Maria Cristina de Resende), no curso do processo de aprovação dos aditivos contratuais teriam sido lícitas. Nesse sentido, afirma-se que seria absolutamente normal a troca constante de informações entre contratante e contratado, de modo a se aprimorar a relação contratual. De fato, não há nenhum mal nisso, **contanto que não se busque adulterar documentos públicos**. O que se tem provado nos presentes autos (através dos diversos e-mails que fundamentaram a peça acusatória e foram mencionados no Relatório Final) é a atuação da empresa na fraude a documento público que deu suporte à celebração dos aditivos.
>
> (...)
>
> Na sequência, a defesa argumenta que não se estabeleceu uma correlação entre a troca de emails e a prática do ato de corrupção de fraudar um contrato público (parágrafos 96/97). Trata-se de negativa genérica, que não se sustenta. Pela leitura do Termo de Indiciamento verifica-se que nos parágrafos 21 e seguintes (SEI nº 1266581) faz-se minucioso detalhamento do raciocínio relativo à fraude aos documentos que se referem aos aditivos contendo, inclusive, o nome completo de cada um deles, o que torna evidente sua relação umbilical com a celebração dos aditivos. Do mesmo modo, no Relatório Final (parágrafos 67 e seguintes, SEI nº 1736100) traz-se a especificação da troca de e-mails contendo os documentos relativos aos aditivos.
>
> Quanto ao acesso a documentos internos da UFJF, a defesa se apega devotamente ao termo "sigiloso", utilizado pela CPAR, para questionar em qual das hipóteses de sigilo previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI) eles se enquadrariam, para justificar esse adjetivo (parágrafo 98). Verifica-se que a defesa tenta criar um requisito inexistente. Em realidade, a irregularidade de que foi acusada a empresa independe de tal enquadramento. O que importa é que a empresa obteve acesso a análises internas em curso na UFJF, que se tornariam públicas após consolidadas. Conforme restou consignado nos parágrafos 21 e 22 do Termo de Indiciamento (SEI nº 1266581),

> trata-se de ingerência indevida da empresa em documentos ainda sob análise interna, destinados a avaliar a necessidade dos aditivos.

3.47. No caso do 7º Termo Aditivo, assinado em 29/05/2014, houve alterações contratuais fraudulentas para maximizar os ganhos da Tratenge, por meio de colusão entre Nilson Rogério Pinto Leão (UFJF) e Maria Cristina (Tratenge). Nesse sentido, em 18/05/2014, Maria Cristina enviou um e-mail a Nilson Rogério Pinto Leão, no qual referiu-se à "*nossa tese de 'qualitativos'*" e celebrou a inclusão de novos serviços no contrato (SEI nº 1269917). Além disso, houve troca de e-mails e envio de documentos entre Maria Cristina e Nilson Rogério Pinto Leão, o que reforça a ingerência indevida da empresa no contrato (SEI 1269930, 1269934 e 1270326).

3.48. Da mesma forma, o 8º Termo Aditivo, assinado em 22/08/2014, também foi firmado por meios ilícitos, com troca indevida de informações entre a Administração e a adjudicatária, tendo como objetivo favorecê-la (SEI 1269969 e 1270006).

3.49. Portanto, o conjunto probatório formado nos autos comprova que, nos 7º e 8º Termos Aditivos, a Tratenge teve acesso a minutas de documentos públicos que deveriam ser de trâmite exclusivamente interno da UFJF e, ademais, auxiliou ativamente na confecção de documento fraudulento pós-datado para burlar a fiscalização, conforme diversas evidências (e-mails).

3.50. Nesse contexto, entende-se que não devem ser acatadas as alegações da defesa.

- **Da inadequação dos parâmetros utilizados para o cálculo da multa:**

3.51. **Argumento VI:** A empresa processada contesta os critérios adotados para a imposição da multa, alegando que (SEI 2983357, itens 90 e 96/99):

> "Entretanto, apesar de partir da premissa correta para eventual auferição de multa, a DIREP considerou o lucro contratualmente previsto para os dois aditivos, consistente na suposta "vantagem pretendida", e não a vantagem efetivamente obtida pela empresa, violando expressamente o disposto no art. 6º, I, da Lei nº 12.846/20135 , que, reiteramos, fala em vantagem AUFERIDA.
>
> (...)
>
> Se a Comissão entendeu, no curso de todo o processo, que não havia de perquirir as vantagens advindas das fraudes, já que jamais se imputou qualquer benefício das fraudes imputadas – inclusive indeferindo a produção de provas neste sentido –, não há como entender, quando do cômputo do sancionamento, que haveria algum benefício advindo da execução contratual – NEM MESMO DA EXECUÇÃO DO 7º E 8º ADITIVOS.
>
> Assim, deve-se reconhecer que o lucro previsto nos contratos ou nos aditivos não podem ser utilizados como base de cálculo ou limites mínimos para a multa, devendo ela ser calculada no valor mínimo possível, especialmente considerandose que o ato de corrupção efetivamente imputado sequer são os aditivos, mas sim a troca de e-mail com documentos que seriam, no dizer da Comissão, sigilosos.
>
> Não há qualquer liame lógico ou de causa e efeito entre o ilícito apontado e o lucro do contrato, que não pode, de qualquer forma, ser considerado no computo dessa multa.
>
> Indo além, o contrato não foi executado até o fim e parte significativa de tais valores não foi pago à Empresa, não se pode inferir que todos os valores previstos nos aditivos materializariam a vantagem auferida, como prevê a LAC. Com efeito, no ano de 2015 foram executados, medidos e pagos apenas R$ 17.340.440,46 (dezessete milhões, trezentos e quarenta mil, quatrocentos e quarenta reais e quarenta e seis centavos), o valor do piso considerando a vantagem possivelmente auferida seria de R$ 1.734.044,04 (um milhão, setecentos e trinta e quatro mil, quarenta e quatro reais e quatro centavos), nos exatos termos do supracitado art. 6º, I, da Lei nº 12.846/2013."

3.52. **Análise do Argumento VI:** Os argumentos da empresa são repetitivos e já foram analisados durante o PAR.

3.53. Na ocasião, a DIREP destacou (SEI 2957280):

> 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.
>
> (...)
>
> 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:
>
> (...)
>
> Realizando-se a soma dos valores atualizados: 38.267.561,33 + 37.269.845,55 = R$ 75.537.406,88.
>
> 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%.
>
> Nestes termos, tem-se que 10% * 75.537.406,88 = R$ 7.553.740,69, sendo este o valor final da pena de multa sugerida pela DIREP a ser aplicada à Tratenge.

3.54. O entendimento exposto está em conformidade com o Manual Prático de Cálculo de Multa na Responsabilização Administrativa de Entes Privados da CGU (fls. 28/29), bem como com o Anexo I da Instrução Normativa CGU/AGU nº 2, de 16 de maio de 2018, conforme detalhado a seguir:

> O Anexo I da Instrução Normativa CGU/AGU n° 2, de 16 de maio de 2018, é particularmente importante para a aferição da vantagem auferida ou pretendida. Em que pese a IN pretender dispor sobre a metodologia de cálculo da LAC no âmbito dos acordos de leniência, ela é plenamente aplicável para o cálculo no âmbito do PAR. Conforme já foi dito neste Manual, a LAC só trouxe uma hipótese de multa administrativa, sendo que a celebração de acordo de leniência apenas prevê a possibilidade de sua redução. Logo, o cálculo da multa é único para ambos os procedimentos.
>
> (...)
>
> Pode-se traduzir a orientação da IN na seguinte fórmula:
>
> Vantagem auferida/pretendida (=) [lucro auferido ou pretendido com o ato lesivo (valor total da vantagem pretendida - despesas legítimas) (+) vantagem indevida paga a agente público].
>
> Importante destacar que a vantagem alcança apenas o lucro auferido ou pretendido com o ato lesivo, não sendo certo incluir o valor total de um contrato obtido por pagamento de propina, por exemplo. Nesse caso, deve-se reduzir do contrato total, os valores legítimos de despesa com a execução contratual. Do contrário, a Administração Pública poderia estar se valendo indevidamente de valores que foram efetivamente empregados na prestação de um serviço ou entrega de um bem.

3.55. Diante do exposto, verifica-se que os critérios adotados para o cálculo da multa seguiram a legislação vigente, o entendimento consolidado pela CGU e a metodologia prevista no Manual Prático de Cálculo de Multa e na Instrução Normativa CGU/AGU nº 2/2018. A definição da vantagem auferida considerou exclusivamente os valores atualizados dos 7º e 8º Termos Aditivos, aplicando-se o percentual de lucro informado pela própria defesa.

3.56. Portanto, os argumentos da empresa não merecem prosperar.

- **Da incorreção dos critérios para a aplicação das sanções:**

3.57. **Argumento VII:** A empresa processada manifesta oposição aos critérios utilizados para a aplicação das sanções, alegando (SEI 2983357), primeiramente, que "*Em relação à tolerância da direção, esse não se aplica. Maria Cristina de Rezende não é, e nem nunca foi, parte da diretoria da Empresa. Em verdade, sequer é funcionária, mas sim prestadora de serviço contratada por meio de Pessoa Jurídica para exercer um trabalho específico. Portanto, a atribuição de 2% (dois por cento) apontada se encontra equivocada*" (idem, item 101).

3.58. Além disso, contesta a aplicação de acréscimo de 1% (um por cento), sustentando que "*a Comissão aplicou esse percentual pela presença simultânea de solvência geral, liquidez geral e resultado positivo no ano-calendário de 2014. Contudo, ao determinar a base de cálculo da multa, utilizou o ano-*

calendário de 2015" (idem, item 102).

3.59. No mesmo sentido, discorda da alíquota de 3% (três por cento) sobre o valor total do contrato, argumentando que "*esta não é aplicável ao caso. Conforme exposto, a dosimetria criada pela LAC somente pode ser aplicada às acusações que sejam a ela concernentes, isto é, aos 7º e 8º Termos Aditivos. No entanto, a imputação refere-se ao acesso a documentos sigilosos, e não a qualquer vício ou ilicitude nos aditivos, razão pela qual não devem ser utilizados para o balizamento do sancionamento*" (idem, item 103).

3.60. Por fim, questiona a duração da penalidade de Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória, alegando que "*a DIREP manteve a exigência de afixar o edital pelo prazo de 135 (cento e trinta e cinco) dias em local visível ao público. Contudo, a LAC prevê um prazo mínimo de 30 (trinta) dias, sem estipular parâmetros específicos, de forma que não há justificativa para impor à Tratenge um prazo quatro vezes superior ao mínimo legal*" (idem, item 104).

3.61. **Análise do Argumento VII:** Verifica-se, novamente, a repetição de argumentos já analisados no decorrer do PAR.

3.62. Sobre o assunto, há concordância com a NOTA TÉCNICA Nº 2968/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2184186, item 2.2.1.10., fls. 16):

> Sobre o tipo de vínculo de Maria Cristina de Resende com a Tratenge, a defesa limita-se em negar que tenha ocupado o cargo de Diretora de Negócios, sem trazer qualquer elemento que permita avaliar a veracidade de tal negativa. Porém, nos autos do processo criminal encontra-se e-mail da Sra. Maria Cristina de Resende em que declara ser Diretora de Negócios da Tratenge (vide doc. SEI nº 0987755, p. 92/93 e autos IPL, Apenso V, fls. 402).
>
> Quanto à utilização de anos diferentes para os cálculos (2014 e 2015), decorre de sutileza normativa. A Lei nº 12.846/2013 (art. 6º) determina que os dados para o cálculo da multa devem ser extraídos do ano anterior ao da instauração do PAR: "*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*". E, caso não seja possível utilizar os dados do ano anterior ao da instauração, então se aplica a regra do art. 22 do Decreto (ano em que ocorreu o ato lesivo). No entanto, o Decreto 8.420/2015 (art. 17) diz que, especificamente para o cálculo dos índices contábeis referentes à situação econômica, o ano utilizado deve ser o ano anterior ao do ato lesivo: "*IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo*".
>
> Em relação à alíquota de 3%, definida pela CPAR em razão dos contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado (parágrafo 137 das alegações finais da empresa), trata-se de dosimetria estipulada pelo Decreto nº 8.420/2015, art. 17, inc. VI, que foi devidamente observado pela Comissão para cálculo da sanção.

3.63. Em relação à alíquota de 3%, esta foi aplicada corretamente, considerando os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão lesado. O Relatório 009.996/2015-0 do TCU (SEI nº 0987768) indica que o Contrato 161/2012 alcançou R$ 244.301.292,65 em 2015, incluindo os termos aditivos. Com base no art. 17, inciso VI, alínea "c" do Decreto nº 8.420/2015, foi corretamente acrescentada uma alíquota de 3% na multa.

3.64. Em relação à dosimetria para aplicação da Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória, demonstra-se aderência ao Despacho DIREP (SEI 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).

3.65. Diante do exposto, verifica-se que os argumentos apresentados pela defesa não se sustentam, pois as questões levantadas já foram devidamente analisadas e refutadas com base em elementos probatórios e normativos aplicáveis. A dosimetria das sanções seguiu os critérios estabelecidos na Lei nº 12.846/2013 e no Decreto nº 8.420/2015, sendo fundamentada em parâmetros objetivos, conforme orientações do Manual para o Cálculo de Sanções da CGU.

3.66. Assim, não há razão para qualquer modificação das penalidades impostas, razão pela qual os argumentos defensivos não merecem acolhimento.

DA ANÁLISE DA PETIÇÃO COMPLEMENTAR AO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

3.67. A Tratenge protocolou, na data de 05 de setembro de 2024, petição complementar ao Pedido de Reconsideração (SEI 3348448), trazendo as alegações a seguir relacionadas.

- **Da prescrição – Unicidade da Interrupção:**

3.68. **Argumento I:** A processada insurge-se, uma vez mais, contra a análise da prescrição punitiva, defendendo que (SEI 3348448, itens 14 e 19/21):

> O STF tem reforçado a necessidade de observância, no âmbito administrativo, ao princípio da unicidade da interrupção prescricional, previsto no caput do art. 202 do Código Civil.
>
> Ora, caso se insista em cogitar como marco interruptivo ato pretérito ao chamamento da Tratenge, deve-se observar que esse entendimento de que qualquer ato de apuração seria apto a interromper a prescrição resulta na necessária conclusão de que o Inquérito Policial (IPL) nº 171/2012 interrompeu o prazo prescricional em relação aos fatos apurados. Afinal, como sinalizado no Parecer da Conjur, "os fatos objetos da presente apuração foram identificados no Inquérito Policial (IPL) nº 171/2012".
>
> Assim, tendo em vista que o referido Inquérito foi iniciado em 2012, e considerando a unicidade da interrupção prescricional, mesmo o suposto prazo prescricional de 8 anos se encerrou anos antes da decisão condenatória em 2023.
>
> Em relação aos aditivos analisados, por sua vez, a prescrição se torna ainda mais evidente considerando a unicidade da interrupção prescricional. Isso porque, mesmo se mantendo a aplicação retroativa equivocada da Lei nº 12.486/2013, e adotando conservadoramente a ciência da Administração com a abertura do PAR em 08/06/2018, o prazo de 5 (cinco) anos teria encerrado antes da decisão condenatória.

3.69. **Análise do Argumento I:** Constata-se, mais uma vez, a reiteração de argumentos previamente examinados no curso do PAR.

3.70. Conforme já apontado anteriormente nesta análise, a Nota Técnica nº 2968/2021/COREP (2184186) destacou que:

> Quanto ao lapso prescricional, infere-se do contido nos parágrafos 53/55 da manifestação da Tratenge (SEI nº 1749602) que, na ótica da empresa, a interrupção se daria com o termo acusatório. Não obstante, no caso dos ilícitos previstos na Lei nº 8.666/93, diz a Lei nº 9.873/99 (art. 1º, § 2º) que se interrompe a prescrição da ação punitiva por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato. De modo similar, o art. 25, § único da LAC afirma que a "*a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração*".
>
> (...)

> 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.
>
> 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.

3.71. Por seu turno, no tocante ao princípio da unicidade da interrupção prescricional previsto no caput do art. 202 do Código Civil, convém ressaltar que a prescrição em matéria administrativa segue prazos e condições específicas, distintos do Código Civil.

3.72. Nessa linha, conforme bem destacado no Relatório Final (1736100 - parágrafo 29) *"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*".

3.73. Portanto, opina-se pelo não acolhimento das alegações da defesa.

- **Da insuficiência de provas – TCU:**

3.74. **Argumento II:** A defesa contesta a conclusão do Colegiado referente à existência de prova suficiente de conluio e de indício de sobrepreço, e pugna pelo afastamento da condenação por essa conduta. Aduz que seria necessário um conjunto probatório bem mais robusto para configurar a ocorrência da irregularidade extremamente grave apontada e assevera (SEI 3348448, itens 23, 26, 28 e 36):

> "(...) a Corte de Contas concluiu que não havia prova suficiente de conluio, conforme Acórdão 1999/2012-PL (...) o Relatório Final e a Decisão nº 305/2023 desconsideram que esses indícios foram examinados em análise conclusiva posterior da Corte de Contas, registrada no Acórdão 1999/2012-PL (...) de forma análoga à apuração do TCU, a perícia realizada pela Polícia Federal também concluiu não ser possível identificar de forma segura o suposto conluio entre as licitantes (...) Assim como o Acórdão 1999/2012- PL apontou não ter sido comprovada a existência de conluio, concluiu que o sobrepreço, tomado em termos percentuais em relação ao valor total orçado para a obra, não seria significativo"

3.75. **Análise do Argumento II:** A CPAR (SEI 1736100, itens 61/65), a COREP/CRG (SEI 2184186, item 2.2.1.7., fls. 12/13) e a CONJUR/CGU (SEI 2959190, itens 58/73) já enfrentaram essas questões.

3.76. Como já analisado nesta Nota (itens 3.30/3.37), não há conflito entre a CPAR, o TCU e a Polícia Federal, pois as análises tiveram objetivos distintos.

3.77. Ainda, o cumprimento das determinações do TCU não elimina os ilícitos praticados, uma vez que os ajustes entre concorrentes "*se consumam de imediato, independente de efetivo prejuízo à Administração Pública*" (parágrafo 61, doc. SEI nº 1736100).

3.78. Além do mais, o próprio Acórdão TCU nº 1999/2012 (página 18) apontou a "*presença de fortes indícios de conluio entre as licitantes*".

3.79. Tendo em vista as evidências apresentadas no Acórdão, o Tribunal de Contas da União concluiu "*que os fatos convergem para um cenário de possível conluio entre as empresas interessadas na licitação em tela*" (parágrafo 46).

3.80. Dessa forma, o Ministro Relator do TCU não afastou a existência do conluio, mas apenas determinou a continuidade das investigações, dado que a Polícia Federal "*dispõe de um leque mais amplo de recursos investigativos, e poderá, com certeza, avançar mais no deslinde dessa questão*" (parágrafo 80 do Acórdão nº 1999/2012).

3.81. Inclusive, novas provas criminais surgiram, reforçando a acusação de conluio desde a Concorrência nº 01/2011. Tais evidências foram citadas na peça acusatória elaborada pela CPAR em face da Tratenge (SEI nº 1266581, parágrafos 12/14):

- Maria Cristina Resende, representante da empresa processada, tinha vínculo profissional com a Santa Bárbara poucos meses antes da Concorrência nº 01/2011.
- Esse vínculo foi confirmado por depoimento à Polícia Federal e por e-mails obtidos via afastamento de sigilo telemático.
- Houve excessivos contatos telefônicos entre as empresas antes da Concorrência nº 01/2011. Entre 27/07/2011 e 30/11/2011, Maria Cristina fez 826 ligações para Antonio Zeferino Filho e 03 ligações diretas para a Santa Bárbara Engenharia S.A.
- Um e-mail de 2014 mostra Maria Cristina pedindo uma proposta de cobertura para o Pregão nº 13/2014, reforçando indícios de conluio desde a Concorrência nº 01/2011.

3.82. Quanto ao laudo da Polícia Federal, não negou a existência do conluio, apenas "*concluiu pela impossibilidade de afirmar que as planilhas de preços teriam sido elaboradas conjuntamente pelas licitantes*" (parágrafo 68, SEI nº 1774300), afirmando não haver elementos suficientes nele para comprová-lo isoladamente.

3.83. Dessa forma, a CPAR concluiu corretamente que, consideradas todas as provas no conjunto, há elementos suficientes para afastar dúvidas razoáveis e fundamentar a condenação.

3.84. Portanto, a defesa não demonstrou contradição entre a CPAR, o TCU e a Polícia Federal. Pelo contrário, as análises desses órgãos são complementares e convergem quanto à existência de indícios de irregularidades.

3.85. Assim, os argumentos da proponente não se sustentam.

- **Da insubsistência das irregularidades apontadas – Provas Testemunhais:**

3.86. **Argumento III:** A empresa processada manifesta oposição, mais uma vez, à irregularidade que lhe foi atribuída, alegando que:

> Por sua vez, os depoimentos testemunhais presentes nos autos, efetivas novidades em relação às apurações anteriores, reforçam a insubsistência das irregularidades apontadas em relação à Tratenge. Cita-se, como exemplo, o depoimento do Sr. Nilson Leão, professor de carreira da Universidade Federal de Juiz de Fora que, além de suas atividades de magistério, exerceu a função de assessor de assuntos jurídicos da Reitoria da Universidade.
>
> Em sua fala, esclareceu que o certame foi aprovado com base em projeto básico, previamente aprovado pelo Ministério da Educação e elaborado com base nas recomendações da ANVISA e da

> Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSRH. Ainda, em diversas oportunidades, destacou a magnitude e o ineditismo da obra realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, sem precedentes mesmo em âmbito federal, o que trouxe inúmeros desafios às autoridades responsáveis pela realização da licitação e gestão contratual.
>
> (...)
>
> Nesse mesmo sentido apontou o depoimento do Sr. Carlos Barral, que exercia o cargo de Pró-Reitor de Planejamento à época da Concorrência nº 1/2011. Além desse aspecto, o depoente esclareceu ser natural que haja semelhança entre as propostas apresentadas pelas licitantes, especialmente em uma planilha com milhares de itens, como foi o caso da Concorrência.

3.87. **Análise do Argumento III:** Constata-se, novamente, a reprodução de teses já debatidas no âmbito do PAR.

3.88. Sobre essa alegação, cabe transcrever o que foi exposto pela Nota Técnica nº 2968/2021/COREP (SEI 2184186, item 2.2.1.8, fls. 15):

> Quanto à utilização de trechos dos depoimentos das pessoas ouvidas no curso do processo como contra-argumento, verifica-se que foram utilizados para sustentar a tese de que os aditivos eram necessários e que seu teor era lícito. Conforme visto anteriormente, essa questão é indiferente para o presente apuratório. Ademais, cita-se depoimentos de pessoas intimamente relacionadas com as irregularidades, sob investigação no âmbito penal e na seara disciplinar através do PAD nº 00190.106012/2018-94, de modo que suas afirmações devem ser tomadas com cautela, valoradas levando-se em consideração esse relacionamento estreito que possuem com os fatos.

3.89. Assim, os depoimentos das testemunhas arroladas pela Tratenge não afastam a existência de fraude à licitação, seja na Concorrência nº 1/2011, seja na celebração dos 7º e 8º Termos Aditivos ao Contrato nº 161/2012. Ao contrário, diante do conjunto robusto de provas reunido nos autos, torna-se difícil considerar outra hipótese que não a de conluio.

3.90. As evidências demonstram que as práticas ilícitas tiveram início na Concorrência nº 1/2011 e, posteriormente, nos termos aditivos. Destacam-se, nesse sentido, e-mails que comprovam a tentativa de fraude a documento público, envolvendo representante da Tratenge e servidores da UFJF (SEI nº 0987755, p. 56 e 89/90, docs. extraídos do IPL, Ap. V), além de inúmeros contatos telefônicos entre essas pessoas às vésperas da licitação (SEI nº 0987755, p. 27/28).

3.91. Ademais, as testemunhas possuem vínculos estreitos com os fatos apurados, razão pela qual seus depoimentos devem ser avaliados com cautela, considerando-se o contexto das demais provas que evidenciam a prática irregular.

3.92. Nesse contexto, entende-se que não devem ser acatadas as alegações da defesa.

4. CONCLUSÃO

4.1. À vista de todo o exposto, propõe-se sejam conhecidos os Pedidos de Reconsideração formulados pelas pessoas jurídicas SANTA BÁRBARA S/A (CNPJ nº 17.290.057/0001-75) e TRATENGE ENGENHARIA S/A (CNPJ nº 06.098.460/0001-80), e, no mérito, sejam **indeferidos os pedidos de reconsideração**, mantendo-se integralmente a Decisão nº 305 (2959194), nos termos da minuta subsequente.

4.2. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente por **DANIEL GOMES CLEMENTINO**, **Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 08/04/2025, às 11:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.cgu.gov.br/conferir informando o código verificador 3536497 e o código CRC 9F5C895B