



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3131/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG

PROCESSO Nº 00190.103782/2022-61

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica **A & L SERVICE LTDA., CNPJ 14.752.105/0001-01.**

REFERÊNCIAS

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer correcional de apoio ao julgamento.

1. RELATÓRIO

2.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), em face da pessoa jurídica **A & L SERVICE LTDA., CNPJ 14.752.105/0001-01.**

2.2. Concluídos os trabalhos da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR), vieram os autos a esta Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados (COREP) para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, inciso II, do Regimento Interno da CGU (aprovado pela Portaria nº 3.553, de 12/11/2019), bem como do art. 23 da IN CGU nº 13/2019.

2.3. Os fatos estão relacionados à Operação "Licitante Fantasma", conduzida pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Mato Grosso do Sul, que investigou, por meio do Inquérito Policial – IPL nº 339/2013-SR/DPF/MS, supostos conluíus realizados por empresas com o intuito de fraudar licitações conduzidas por órgãos públicos federais.

2.4. [REDAZIDA]

2.5. A sobredita empresa teria fraudado o caráter competitivo do Pregão nº 02/2014, do 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul. As irregularidades apontadas foram objeto de análise da Nota Técnica nº 913/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI nº 2366258).

2.6. Instaurado o PAR sob apreciação, por meio da Portaria nº 960, de 12/05/2022, publicada no D.O.U. de 13/05/2022 (SEI 2369316), a CPAR lavrou o termo de indicição em 28/06/2022 (SEI 2418525), por entender que a processada, mediante atuação concertada com outras empresas, teria fraudado o caráter competitivo de licitação conduzida por órgão público federal, em específico, o Pregão nº 02/2014, do 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, incidindo no ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea "a", da Lei nº 12.846/2013, bem como incidido no enquadramento previsto o art. 7º,

da Lei nº 10.520/2002, por comportar-se de modo inidôneo.

2.7. Na sequência, a CPAR promoveu diversas tentativas de intimação da empresa acerca da instauração do PAR, conforme se verifica em certidão da Secretaria da DIREP (SEI 2430825).

2.8. Contudo, considerando que a empresa não se apresentou ao processo, inobstante as diversas tentativas para sua intimação, deliberou-se pela realização de intimação via edital (SEI 2431296 e docs. seguintes)

2.9. Mesmo após as referidas providências, a empresa não se manifestou nos autos, sendo considerada revel.

2.10. O Relatório Final elaborado pela CPAR foi concluído em 07/11/2022 (SEI 2579832), sendo mantida a convicção preliminar quanto à responsabilidade da **A & L SERVICE LTDA.** e, em razão disso, foi sugerida a aplicação das seguintes penas: i) multa, ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e iii) pena de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, conforme será detalhado adiante.

2.11. A autoridade instauradora, por meio de despacho datado de 08/11/2022 (SEI 2581252), tomou ciência do Relatório Final e, nos termos do art. 16, § 3º, da IN nº 13/2019, dispensou a intimação da empresa, uma vez que o PAR correu à revelia.

2.12. É o breve relatório.

3. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

4.1. Inicialmente, cumpre destacar que o objetivo do exame ora realizado é verificar a regularidade dos aspectos formais e procedimentais do PAR, não podendo deixar de consignar, no entanto, que o PAR correu à revelia.

4.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13/2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (CF/88).

4.3. A portaria de instauração foi publicada de acordo com o art. 13 da multicitada IN, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da CPAR, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial da pessoa jurídica processada e seu respectivo número de registro no CNPJ/ME. Quanto à competência, o PAR foi instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, da IN CGU nº 13/2019.

4.4. Houve a prorrogação do prazo inicialmente conferido, mediante edição da Portaria nº 3062, de 08/11/2022, publicada no D.O.U. de 09/11/2022 (SEI 2583161), também da lavra do Corregedor-Geral da União e editada sob a égide dos normativos vigentes.

4.5. Verifica-se, pois, a regularidade do processo sob este ponto de vista, uma vez que a portaria de instauração e a subsequente contêm todas as informações estabelecidas na norma de regência e foram emitidas por autoridade competente, bem como todos os servidores designados para compor a CPAR são estáveis.

4.6. O termo de indicição foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no art. 17 da IN CGU nº 13/2019 (descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, apontamento das provas e o enquadramento legal) e a pessoa jurídica implicada foi devidamente notificada.

4.7. Conforme se depreende da leitura da Certidão SEI 2430825, há elementos suficientes para demonstrar que a pessoa jurídica interessada no feito teve ciência da intimação, nos termos do art. 7º, caput, do Decreto nº 8.420/2015 e do art. 26, § 3º, da Lei nº 9.784/99, respectivamente:

Art. 7º As intimações serão feitas por meio eletrônico, via postal ou por qualquer outro meio que assegure a certeza de ciência da pessoa jurídica acusada, cujo prazo para apresentação de defesa será contado a partir da data da cientificação oficial, observado o disposto no Capítulo XVI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

[...]

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

4.10. Nada obstante, e ainda que não houvesse dúvidas quanto à ciência da pessoa jurídica interessada, em face da ausência de manifestação por parte desta e em nome da garantia da ampla defesa e do contraditório, a CPAR deliberou por intimá-la por meio de edital (SEI 2431296 e ss.), conforme disposto no §1º do art. 7º do Decreto nº 8.420/2015:

§ 1º Caso não tenha êxito a intimação de que trata o caput, será feita nova intimação por meio de edital publicado na imprensa oficial, em jornal de grande circulação no Estado da federação em que a pessoa jurídica tenha sede, e no sítio eletrônico do órgão ou entidade pública responsável pela apuração do PAR, contando-se o prazo para apresentação da defesa a partir da última data de publicação do edital.

4.11. Transcorridos mais de trinta dias da última data de publicação do edital sem que fosse apresentada a defesa ou qualquer outra manifestação nesse sentido, e considerando que tal circunstância não constitui impedimento ao prosseguimento do feito, a CPAR deu continuidade aos trabalhos, passando à elaboração do Relatório Final.

4.13. Nesse contexto, importante frisar que o parágrafo único do art. 21 da IN CGU nº 13/2019 enumera o que o Relatório Final deve conter:

Art. 21. [...] a comissão elaborará relatório final a respeito dos fatos apurados e da eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, no qual sugerirá, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas ou o arquivamento do processo.

Parágrafo único. O relatório final conterá:

I - relato histórico do processo, narrando a forma de ciência da irregularidade pela autoridade instauradora e as diligências e conclusões produzidas no juízo de admissibilidade;

II - descrição sucinta das imputações realizadas em face da pessoa jurídica processada e das provas que lhe dão sustentação;

III - indicação das novas provas produzidas após a indicição, se for o caso;

IV - exposição e análise dos argumentos da defesa da pessoa jurídica processada;

V - conclusão fundamentada quanto à responsabilização ou não da pessoa jurídica processada; e

VI - proposta de:

a) arquivamento da matéria; ou

b) punição da pessoa jurídica, devendo a comissão:

1. indicar a proposta de aplicação das sanções previstas no art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013;

2. fundamentar a sugestão de aplicação de multa com base em memória de cálculo detalhada da dosimetria da multa, com descrição da análise do programa de integridade, se for o caso;

3. sugerir a aplicação das sanções da Lei nº 8.666, de 1993, ou de outras normas de licitações e contratos da administração pública, se for o caso; e

4. propor o envio de expediente, após a conclusão do procedimento administrativo, dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica, nos termos do Capítulo VI da Lei nº 12.846, de 2013.

4.15. A análise detalhada do Relatório Final apresentado pela CPAR permite constatar a presença de todos os requisitos ora enumerados – considerada a questão da revelia e todas as suas implicações –, o que, por si, atesta sua regularidade formal. Destaca-se, por oportuno, que as questões relativas às penalidades sugeridas e à desconsideração da personalidade jurídica ainda serão objeto de análise na presente nota técnica.

4.17. Por oportuno, dado que o processo correu à revelia, salienta-se que não houve necessidade de nova intimação após a emissão do Relatório Final da CPAR, conforme a previsão constante do §3º do art. 16 da IN CGU nº 13/2019, com a redação dada pela IN CGU nº 15/2020:

§ 3º Caso a pessoa jurídica processada não apresente sua defesa escrita dentro do prazo de que trata o caput, contra ela correrão os demais prazos, independentemente de notificação ou intimação, podendo a pessoa jurídica intervir em qualquer fase do processo, sem direito à repetição de

qualquer ato processual já praticado.

4.19. Considerando a regularidade procedimental do presente PAR, passamos à análise das penalidades sugeridas.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

4.21. A CPAR sugeriu a aplicação das seguintes penalidades à **A & L SERVICE LTDA**:

- a. multa no valor de R\$ 68.185,31 (sessenta e oito mil, cento e oitenta e cinco reais e trinta e um centavos), conforme memória do cálculo constante do item VI.1 do Relatório Final;
- b. publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, conforme item VI.2 do Relatório Final:
 - 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 45 dias; e
 - iii. em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 45 dias.
- c. pena de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art; 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

4.23. Importa esclarecer, de pronto, que o objetivo aqui não é discutir, por exemplo, as alíquotas atribuídas pela CPAR no cálculo da multa, mas tão somente verificar se as penalidades então sugeridas respeitam os preceitos normativos e atendem aos aspectos formais.

4.25. A respeito da multa sugerida, a CPAR informou o seguinte no item VI.1 do Relatório Final:

A multa foi calculada com base nas três etapas disciplinadas pelo art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013, combinado com os artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129, de 2022, com a IN CGU nº 1/2015, com a IN CGU/AGU nº 2/2018, com o Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, e com o auxílio do “Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção: Cálculo e Dosimetria” editado pela Controladoria-Geral da União.

4.27. Nessa linha, depreende-se da leitura do Relatório Final que os ditames dos normativos citados foram seguidos e não se vislumbra excessos (para mais ou para menos) na atribuição das alíquotas dos fatos agravantes e atenuantes, não existindo, portanto, motivos a justificar que o valor da multa sugerida pela CPAR seja alterado.

4.29. O cálculo do número de dias em que a pessoa jurídica deve publicar extraordinariamente a decisão administrativa sancionadora seguiu nos mesmos moldes e, com isso, não se observa qualquer irregularidade.

4.31. Considerando, ainda, que as condutas ocorreram no âmbito de pregão eletrônico, a CPAR imputou à empresa o comportamento inidôneo, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 – para o qual cabe a pena de impedimento para licitar ou contratar, no âmbito da União.

4.32. Quanto ao prazo de referida penalidade, a Lei nº 10.520/2002 deixou margem de discricionariedade, na medida em que não delimitou um prazo mínimo, mas apenas o prazo máximo de 5 anos da sanção para cada espécie de falta cometida que possa ter o potencial de frustrar os objetivos da licitação ou falhar na execução contratual. Assim, cabe à Administração, respeitados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, avaliar as especificidades de cada caso e a gravidade das condutas apuradas, e delimitar de forma motivada a extensão temporal da sanção.

4.33. No presente caso, a Comissão pontuou “*que os ilícitos imputados à **A&L SERVICE LTDA**. são gravíssimos. As irregularidades, além de gerarem prejuízo ao erário e o enriquecimento ilícito das envolvidas, igualmente prejudicam empresas idôneas que poderiam vencer o certame e fornecer para o Estado. A fraude no caráter competitivo do pregão promove o descrédito e enfraquece o processo licitatório. As ilicitudes praticadas, igualmente, afetam negativamente o mercado. Trata-se de conduta com alto grau de reprovabilidade, que buscou beneficiar um seletivo grupo de empresas em conluio.*”

4.34. Dessa forma, entendeu a Comissão pela aplicação do impedimento de licitar e contratar

com a União pelo prazo de 3 (três) anos.

4.35. Por fim, quanto à dosimetria para aplicação da Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória (PEDC), a LAC apenas definiu o prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo conforme o caso concreto. De modo a minimizar os problemas decorrentes de tal ausência, o Manual para o Cálculo de Sanções da CGU orienta que a definição seja realizada com base nos parâmetros do art. 7º da LAC, juntamente com o previsto nos art. 28 do Decreto nº 11.129/2022. No referido Manual consta a sugestão de correlação entre a alíquota que incidirá sobre a base de cálculo da multa e a duração da publicação extraordinária. No presente caso, tendo-se que a alíquota incidente foi de 5,0%, entende-se que o cálculo realizado pela CPAR obedeceu os parâmetros orientativos e, portanto, considera-se razoável/proporcional o período de 45 dias para duração da publicação extraordinária.

DA PRESCRIÇÃO

4.36. Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição ocorre em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração.

4.38. Conforme se verifica na Nota Técnica nº 913/2022 (SEI 2366258), os atos lesivos só foram levados ao conhecimento das autoridades competentes para a instauração do PAR com a deflagração da Operação Licitante, ocorrida em 21/03/2017, conforme amplamente divulgado na mídia. A esse respeito, vale dizer que, até a deflagração da apuração, os fatos sob apuração se encontravam em investigação sigilosa no âmbito da Polícia Federal.

4.39. Desse modo, considerando o dia 21/03/2017 como marco inicial de contagem da prescrição, para fins de aplicação das sanções da Lei nº 12.846/2013, e ainda o advento da MP nº 928/2020, de 23/03/2020, que suspendeu os prazos prescricionais por 120 dias, tem-se que a pretensão punitiva do Estado ocorreria em 19/07/2022.

4.40. Com a instauração do PAR em 13/05/2022, dentro do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013, foi interrompida a prescrição. Destarte, resta hígida a pretensão punitiva estatal, de forma que o termo final para a aplicação das sanções é maio de 2027.

4.41. Já no tocante à aplicação da Lei nº 10.520/2002, a contagem deverá seguir os termos previstos na Lei nº 9.873/1999:

"Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado."

4.42. A mesma Lei estabelece, ainda, que é marco interruptivo do prazo prescricional qualquer ato inequívoco que importe apuração dos fatos:

Art. 2º. Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

(...)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

4.43. Retomando, mais uma vez, os apontamentos feitos na Nota Técnica nº 913/2022 (SEI 2366258), considera-se que a suposta ilicitude tem caráter continuado em relação às empresas do grupo. Assim, tomando-se como base a lei de regência, a data do último ato ilícito praticado por cada uma das empresas é o marco inicial da contagem do prazo prescricional. No caso da A & L Service Ltda, seria o dia 23/09/2014. O prazo foi interrompido pelo advento da deflagração da Operação Licitante Fantasma, em 21/03/2017.

4.44. Da mesma forma, com o advento da instauração do processo apuratório sob análise, cuja publicação ocorreu em 13/05/2022, interrompeu-se o prazo prescricional da ação punitiva.

4.45. Assim, o dia 13/05/2022 deve ser considerado como sendo o termo inicial para fins de contagem do prazo prescricional, o qual, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, também é de cinco anos. Nesse rumo, a data da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal em relação aos fatos ora em apuração dar-se-á em maio de 2027.

5. CONCLUSÃO

- 6.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.
- 6.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.
- 6.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR.
- 6.4. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Corregedoria-Geral da União e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.
- 6.5. Por fim, nos termos do art. 55, inciso II, *in fine*, da Portaria nº nº 3.553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 2637311 subsequente.
- 6.6. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JONIA BUMLAI SOUSA STIEGEMEIER, Auditora Federal de Finanças e Controle**, em 12/01/2023, às 13:27, 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 [REDACTED] e o código [REDACTED]