



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1926/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.103747/2022-42

INTERESSADO: Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados (CGIPAV/DIREP/SIPRI/CGU)

1. ASSUNTO

1.1. Assunto: Análise de Pedido de Reconsideração de decisão condenatória proferida no bojo do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.103747/2022-42, apresentado por CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, 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 aos 13 de maio de 2022 (SEI 2369310), no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de apurar supostas irregularidades cometidas pela pessoa jurídica **CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI (CM LOGÍSTICA)**, CNPJ nº 09.610.090/0001-07.

2.2. Tais irregularidades estariam relacionadas a um esquema formado por diversas empresas, as quais foram investigadas no bojo da Operação “Licitante Fantasma”, deflagrada aos 21 de março de 2017, por suspeita de fraude ao caráter competitivo de licitações públicas.

2.3. No caso da CM LOGÍSTICA, foi evidenciada sua participação de forma ilícita nos seguintes Pregões: (i) Pregão Eletrônico nº 05/2013, realizado pelo 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado do Exército em Ponta Porã/MS, tendo por objeto a contratação de serviços necessários à implantação de pontos de redes de dados e interligação por meio de cabo óptico e telefônico; (ii) Pregão Eletrônico nº 33/2013, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul (IFMS), vinculado ao Ministério da Educação, tendo por objeto a aquisição de extintores de incêndio; e (iii) Pregão Eletrônico nº 02/2014, realizado pelo Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, tendo por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção de bens imóveis (SEI 2366081).

2.4. A seguir, cita-se trecho extraído do Termo de Indiciação (SEI 2420551):

Assim, diante dos graves fatos mencionados, resta evidenciado, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 05/2013, realizado pelo 11º Regimento de Cavalaria Mecanizada do Exército em Ponta Porã/MS, que a indiciada, por meio de seu representante de fato, fez promessa de vantagem indevida para o representante da empresa vencedora, a fim de afastá-la de forma ilícita, demonstrando assim não possuir idoneidade para contratar com a Administração, em virtude dos ilícitos, incidindo no enquadramento previsto art. 7º, Lei nº 10.520/2002; no âmbito do Pregão Eletrônico nº 33/2013, realizado pelo Instituto Federal de Mato Grosso do Sul, vinculado ao Ministério da Educação, que a indiciada, atuando de forma concertada com outras pessoas jurídicas, combinou preços e lances, fraudando o caráter competitivo do certame, demonstrando assim não possuir idoneidade para contratar com a Administração, em virtude dos ilícitos, incidindo no enquadramento previsto art. 7º, Lei nº 10.520/2002; e no âmbito do Pregão Eletrônico nº 02/2014, realizado pelo 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, Alegrete/RS, unidade do Comando do Exército e, portanto, vinculado ao Ministério da Defesa, que a indiciada, mediante atuação concertada com outras empresas, fraudou o caráter competitivo do referido procedimento licitatório, combinando preços e lances, além de prometer vantagem

indevida, com a finalidade de vencer a licitação e afastar concorrentes de forma ilícita, demonstrando assim não possuir idoneidade para contratar com a Administração, em virtude dos ilícitos, incidindo no enquadramento previsto no art. 7º, da Lei nº10.520/2002, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei nº12.846/2013.

2.5. Os trabalhos da Comissão de PAR (CPAR) se encerraram aos 10 de novembro de 2022, com a emissão de Relatório Final (SEI 2584558) e registro em Ata de Deliberação (SEI 2584607).

2.6. Como consta do Relatório Final (SEI 2584558), a CPAR recomendou a responsabilização da empresa por:

(...) no Pregão Eletrônico nº 05/2013, realizado pelo 11º Regimento de Cavalaria Mecanizada do Exército em Ponta Porã/MS: por meio de seu representante de fato, ter feito promessa de vantagem indevida para o representante da empresa vencedora do Pregão Eletrônico nº 05/2013, a fim de afastar o concorrente de forma ilícita; (...) no âmbito do Pregão Eletrônico nº 33/2013, realizado pelo Instituto Federal de Mato Grosso do Sul, vinculado ao Ministério da Educação: ter atuado de forma concertada com outras pessoas jurídicas, combinando preços e lances, fraudando o caráter competitivo do certame; e no Pregão Eletrônico nº02/2014, realizado pelo 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, Alegrete/RS, unidade do Comando do Exército e, portanto, vinculado ao Ministério da Defesa, em virtude de atuação concertada com outras empresas, manipulando o caráter competitivo do referido procedimento licitatório, fraudando, combinando preços e lances, além de prometer vantagem indevida, com a finalidade de vencer a licitação e afastar concorrentes de forma ilícita, e, por conseguinte, demonstrando não possuir idoneidade para contratar com a Administração.

2.7. Consoante o Colegiado, a processada incorreu, (i) pela conduta adotada no Pregão Eletrônico nº02/2014, no tipo administrativo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (também conhecida como Lei Anticorrupção – LAC), e, (ii) pelas 3 (três) condutas, no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

2.8. Desse modo, foi sugerido pelo Colegiado à autoridade julgadora, no Relatório Final (SEI 2584558), a aplicação, à processada, das seguintes sanções: a) multa no valor de R\$ 89.296,23 (oitenta e nove mil, duzentos e noventa e seis reais e vinte e três centavos), nos termos do art. 6º, inciso I, da LAC; b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos moldes do art. 6º, inciso II, da LAC; e c) declaração de impedimento de licitar e contratar com a União, e descredenciamento do Sicaf, ou dos sistemas de cadastramento de fornecedores, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fulcro no art. 7º, da Lei nº 10.520, de 2002.

2.9. Protocolado pela defesa, após a confecção do Relatório Final, documento contendo as “Alegações Finais” (SEI 2610587) da processada, procedeu a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados (CGIPAV), à época denominada COREP2, à análise da regularidade do processo, bem como das “Alegações Finais” apresentadas, o que foi feito no bojo da Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311), datada de 22 de maio de 2023. Assim se posicionou a CGIPAV na sobredita Nota:

Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR. 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. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do artigo 13 do Decreto nº 11.129, de 2022, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

2.10. Posteriormente, a Consultoria Jurídica junto à CGU (CONJUR/CGU) concordou com as conclusões esposadas na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311). É o que se infere do Parecer nº 00306/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3155730), datado

de 22 de março de 2024, aprovado pelo Despacho nº 00074/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 25 de março de 2024, os quais fundamentaram o julgamento do Ministro de Estado da CGU, proferido em 26 de março do mesmo ano - Decisão nº 106 (SEI 3154540), publicada em 28 de março de 2024 (SEI 3160220). Confira-se o teor da referida Decisão nº 106:

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 49 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, e pela Lei nº. 12.846, de 1º de agosto de 2013, adoto como fundamento desta decisão, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, bem como o Parecer nº 00306/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº. 00074/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para, nos termos dos artigos 5º, inciso IV, alínea “a”; art. 6º, incisos I e II, da Lei nº. 12.846/2013 c/c o artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, aplicar as penalidades de:

a) multa à pessoa jurídica CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, CNPJ nº 09.610.090/0001-07, no valor de R\$ 89.293,23 (oitenta e nove mil, duzentos e noventa e três reais e vinte e três centavos), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;

b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora à pessoa jurídica CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, CNPJ nº 09.610.090/0001-07, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, nos seguintes termos: 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 (um) 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 60 (sessenta) dias; e iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 60 (sessenta) dias; e

c) impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos à pessoa jurídica CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, CNPJ nº 09.610.090/0001-07, com fundamento no artigo 7º, da Lei nº 10.520, de 2002.

2.11. Aos 8 de abril de 2024, foi interposto pela processada Pedido de Reconsideração da decisão (SEI 3173254).

2.12. Nesse contexto, vieram os autos a esta CGIPAV, para apreciação (SEI 3173309).

2.13. É o breve relato.

3. ANÁLISE

• DA ANÁLISE DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

3.1. O Pedido de Reconsideração foi protocolado tempestivamente, aos 8 de abril de 2024, conforme mensagem eletrônica SEI 3173244, dentro, pois, do prazo de 10 dias previsto pelo art. 15 do Decreto nº 11.129, de 2022.

3.2. Nesse documento, a CM LOGÍSTICA faz, inicialmente, um breve relato dos fatos, passando, em seguida, a enumerar as razões que, a seu ver, ensejariam a reconsideração da decisão.

3.3. Ao final, requer sejam acatadas suas ponderações, com o consequente arquivamento do PAR e, “na remota hipótese de considerar alguma infração administrativa”, requer, em nome dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, seja aplicada a pena de advertência, nos termos da gradação do art. 87 da Lei de Licitações.

3.4. Abaixo serão examinados os argumentos da defesa.

Da inaplicabilidade da Lei nº 12.846, de 2013

Argumento i: Aduz a CM LOGÍSTICA, em síntese, ser inaplicável, *in casu*, a Lei nº 12.846, de 2013, haja vista que os pregões a que se refere o PAR em questão teriam sido realizados anteriormente à entrada em vigor da aludida Lei, a qual foi publicada aos 2 de agosto de 2013, com vigência iniciada após 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação, como preceitua o art. 31 da Lei. Defende a impossibilidade de

retroação no tempo dos efeitos da LAC, “*para fins de imputação de responsabilidades e aplicação de sanções em razão de atos ou fatos ocorridos anteriormente ao início de sua vigência*”, em face da incidência dos princípios constitucionais da legalidade estrita e da anterioridade da norma punitiva (art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal de 1988). Afirma que os mencionados princípios preconizam regra basilar do Direito Punitivo, administrativo ou judicial, na linha de que o acusado somente pode ser responsabilizado pelas condutas que, à época em que foram praticadas, já eram expressamente proibidas. Traz à lume, outrossim, o artigo 5º, incisos II, XXXVI e XL da Constituição Federal de 1988. Sublinha que a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, de aplicação subsidiária, dado o seu caráter de norma geral, prestigiou o princípio da anterioridade da lei punitiva em seu art. 2º, parágrafo único, inciso XIII. Pondera que empresas que tenham eventualmente contribuído para uma suposta prática de “atos de corrupção” pretéritos não devem se sujeitar às sanções previstas na LAC, sob pena de violação ao princípio da irretroatividade das leis de natureza penal, também incidente sobre as demais formas de manifestação do poder punitivo estatal. Argui que a LAC, ao mesmo tempo em que criou nova modalidade de responsabilização objetiva da pessoa jurídica, de igual modo estabeleceu balizas para a dosimetria das sanções cominadas aos entes privados, tais como “*a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (art. 7º, VIII)*”. Questiona que à época dos fatos sequer poderia cogitar da necessidade de implementação de mecanismos e procedimentos internos de integridade, como fator determinante para a medida de sua responsabilização. Considera, portanto, ser inaplicável qualquer medida punitiva em seu desfavor, com base na Lei nº 12.846, de 2013, pelos motivos acima delineados. Além disso, ressalta que os fatos atribuídos à CM LOGÍSTICA ocorreram antes da edição do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamentava a LAC, no âmbito federal, à época. Saliencia que foi no Decreto nº 8.420, de 2015, que se tornou obrigatória a implantação de programas de integridade, cujo conceito se encontrava disposto no art. 41 do normativo. Sustenta que qualquer ato reputado como ilícito que tenha sido praticado antes dessa regulamentação não poderá ensejar a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, “*pelo simples motivo de que, antes do Decreto Federal, as pessoas jurídicas não dispunham – simplesmente porque não existiam parâmetros para a sua implementação –, de mecanismos de proteção empresarial que pudessem impedir ou desencorajar a prática dos atos reputados como ilícitos*”. Destaca ainda que se o pressuposto lógico da responsabilização objetiva é a verificação da exposição deliberada ao risco da atividade – no caso, relacionar-se com o Poder Público e seus agentes –, não se poderia pretender responsabilizar a recorrente de maneira objetiva, mormente porque a sua exposição ao risco, se houve, não decorreu de “*inobservância do cuidado objetivo necessário, que corresponde à realização de conduta criadora juridicamente reprovada*”. Acrescenta, a esse respeito, que cuidado algum poderia ser exigido das pessoas jurídicas antes da edição da norma em questão. Cita o entendimento de Fábio Medina Osório na mesma esteira de raciocínio, no sentido da “*absoluta impossibilidade de instauração de processo contra a pessoa jurídica antes da disciplina normativa pertinente aos instrumentos de proteção da pessoa jurídica contra a prática de atos tipificados na aludida lei*”.

Análise do Argumento i:

3.5. Trata-se da repetição de argumento trazido pela defesa nas Alegações Finais (SEI 2610587) e que já foi adequadamente enfrentado na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311).

3.6. Como explanado na referida Nota, a LAC foi aplicada, na situação em tela, apenas no que tange à conduta da CM LOGÍSTICA (fraude ao caráter competitivo da licitação) praticada no bojo do Pregão Eletrônico nº 02/2014, realizado pelo 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, Alegrete/RS, aos 23 de setembro de 2014 (<https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes/982938086?ordenarPor=dataEmissao&direcao=asc>), posteriormente, pois, à entrada em vigor da Lei nº 12.846, de 2013, que, como se sabe, passou a vigorar em 29 de janeiro de 2014.

3.7. Quanto aos demais ilícitos cometidos pela recorrente, no bojo dos Pregões Eletrônicos nº 05/2013, realizado pelo 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado do Exército em Ponta Porã/MS, e nº 33/2013, promovido pelo IFMS, urge lembrar que foram eles tipificados pelo Colegiado somente no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002. Confira-se, a respeito, o trecho abaixo, extraído do Termo de Indiciação (SEI 2420551):

10.4 Assim, diante dos graves fatos mencionados, resta evidenciado, no âmbito do **Pregão Eletrônico nº 05/2013, realizado pelo 11º Regimento de Cavalaria Mecanizada do Exército em Ponta Porã/MS**, que a indiciada, por meio de seu representante de fato, fez promessa de vantagem indevida para o representante da empresa vencedora, a fim de afastá-la de forma ilícita, demonstrando assim não possuir idoneidade para contratar com a Administração, em virtude dos ilícitos, **incidindo no enquadramento previsto art. 7º, Lei nº 10.520/2002**; no âmbito do **Pregão Eletrônico nº 33/2013, realizado pelo Instituto Federal de Mato Grosso do Sul**, vinculado ao Ministério da Educação, que a indiciada, atuando de forma concertada com outras pessoas jurídicas, combinou preços e lances, fraudando o caráter competitivo do certame, demonstrando assim não possuir idoneidade para contratar com a Administração, em virtude dos ilícitos, **incidindo no enquadramento previsto art. 7º, Lei nº 10.520/2002**; e no âmbito do **Pregão Eletrônico nº 02/2014, realizado pelo 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, Alegrete/RS**, unidade do Comando do Exército e, portanto, vinculado ao Ministério da Defesa, que a indiciada, mediante atuação concertada com outras empresas, fraudou o caráter competitivo do referido procedimento licitatório, combinando preços e lances, além de prometer vantagem indevida, com a finalidade de vencer a licitação e afastar concorrentes de forma ilícita, demonstrando assim não possuir idoneidade para contratar com a Administração, em virtude dos ilícitos, **incidindo no enquadramento previsto no art. 7º, da Lei nº 10.520/2002, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei nº 12.846/2013**.

3.8. Portanto, não cabe falar em retroação no tempo dos efeitos da LAC, no caso em comento.

3.9. Mister ainda sublinhar que, contrariamente ao que defende a CM LOGÍSTICA, a ausência de regulamentação da Lei nº 12.846, de 2013, no interregno compreendido entre janeiro de 2014 e março de 2015, quando entrou em vigor o Decreto regulamentador nº 8.420, de 2015, não configura impedimento à aplicação imediata da LAC no mencionado período (entre janeiro de 2014 e março de 2015), já que o Decreto nº 8.420, de 2015, não inovou no ordenamento jurídico, mas apenas detalhou as regras já dispostas no normativo. Acerca do assunto, cite-se a análise feita na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311), a qual se endossa:

2.16.1.6. Ora, contraria a lógica a aparente pretensão de ver subordinada a vigência de lei àquela do ato normativo que a regulamenta - o qual, sabe-se, não tem o condão de inovar na ordem jurídica, mas tão somente de minudenciar-lhe o conteúdo. Em verdade, tem-se que a norma punitiva, no particular, suficientemente prevê os elementos necessários à sua aplicação imediata, permitindo àqueles a ela sujeitos se portarem de acordo com seus ditames e atingindo os ideais de confiabilidade, calculabilidade e cognoscibilidade necessários à salvaguarda da segurança jurídica, não havendo qualquer indicativo de que a eficácia da lei deva se limitar à existência de regulamento, como quer a defesa.

2.16.1.7. Ainda, mesmo antes da edição da Lei nº 12.846/2013, a atuação preventiva da pessoa jurídica não estava limitada pela ausência de previsão legal de instrumento específico de prevenção de atos lesivos, eis que, regida que é pela autonomia privada, a adoção de quaisquer medidas voltadas à prevenção de atos de corrupção empresarial era possível, desde de que não vedadas por lei, sendo algo, ao que parece, naturalmente decorrente do exercício organizado de atividade econômica, pois a pessoa jurídica têm o dever de se organizar corretamente, garantindo que suas atividades sejam desenvolvidas de maneira ética e lícita.

2.16.1.18. Em tal contexto, não se afigura possível a pretendida suspensão da eficácia da norma tipificou atos lesivos contra Administração Pública até o advento do decreto que regulamentou uma das medidas possíveis - qual seja, a adoção de programa de integridade -, por ausente embasamento lógico-jurídico para tanto.

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

Da ocorrência de prescrição

Argumento ii: a) prescrição das sanções da Lei nº 10.520, de 2002: Assevera a recorrente que não há, no direito administrativo, qualquer dispositivo legal que trate sobre infrações continuadas, que a jurisprudência sedimentou o entendimento de que o lapso temporal entre as supostas infrações, para que se configure a continuidade, não deve ser superior a 30 (trinta) dias e que, destarte, não teria como se considerar a continuidade para os fins de prescrição. Assinala que o disposto na Lei nº 9.873, de 23 de

novembro de 1999, a qual estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, encaixa-se no presente caso, trazendo à colação a primeira parte do art. 1º, *caput*, da aludida Lei, que estatui que a prescrição da ação punitiva da Administração conta-se da data da prática do ato. Propugna não ser razoável que as pretensões se perpetuem no tempo em razão da instabilidade jurídica daí decorrente e consequente comprometimento da paz social. Defende, nessa linha, que o marco temporal inicial da prescrição se estabeleceu quando, supostamente, houve a prática do ato infracional, que teria sido assim demarcado: Pregão 05/2013, ocorrido em 31 de julho de 2013; Pregão 33/2013, ocorrido em 26 de julho de 2013; e Pregão 02/2014, ocorrido em 23 de setembro de 2014 – Nota técnica 2323/2014. No que tange à interrupção da prescrição da ação punitiva, aponta que não assiste razão à CGU, haja vista que o ato inequívoco capaz de interromper a prescrição (inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999) não teria se dado com a deflagração da operação policial, mas sim com o envio, pela PF, do Ofício nº 5706/2013, recebido na CGU aos 12 de novembro de 2013, o qual ensejou a confecção da Nota Técnica nº 242/2014/GAB/CGU-Regional/MS, de 3 de fevereiro de 2014. Com isso, na visão da recorrente, a pretensão punitiva da Administração, quanto à aplicação da sanção baseada no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, estaria fulminada pela prescrição. Acrescenta que “*os atos interruptivos previstos no art. 2º da Lei 9.873/99 constituem sucessão cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis, o que implica que cada ato aí previsto somente possa ocorrer uma única vez e em momento determinado*” e registra que “*realizado o primeiro ato (interruptivo) de apuração do fato supostamente irregular, abre-se novo prazo quinquenal, ocorrido entre novembro de 2013 e fevereiro de 2014 (vide notas técnicas alhures), não mais podendo ser levados em conta eventuais atos de apuração posteriores, em especial a data da deflagração da operação policial*”; **b) prescrição das sanções da Lei nº 12.846, de 2013**: Frisa a recorrente que a data da deflagração da operação policial não pode ser considerada como sendo a data de ciência da infração (art. 25 da LAC) e que a ciência dos fatos teria ocorrido em 2014, citando novamente a Nota Técnica nº 242/2014/GAB/CGU-Regional/MS, de 3 de fevereiro de 2014. Sustenta, portanto, que como o PAR só foi instaurado por meio da Portaria nº 956, de 12 de maio de 2022, já teriam se passado cerca de 8 anos, tendo ocorrido, pois, a prescrição. Afirma que o fato de o processo investigatório administrativo estar em sigilo em nada altera o prazo prescricional. Pontua que “*de outro olhar, o disposto no par. único do art. 25 aplica-se quando da instauração do processo nº. 00211.000732/2013-47 que teve finalidade de apuração de responsabilidade das pessoas jurídicas para auxiliar a Polícia Federal*” e que a CGU já tinha conhecimento inequívoco dos fatos, como se observa das Notas Técnicas nº 242/2014/GAB/CGU-Regional/MS, de 3 de fevereiro de 2014, nº 2130/2014/GAB/CGU-Regional/MS, de 3 de setembro de 2014, e nº 2323/2014/GAB/CGU-Regional/MS, de 6 de novembro de 2014.

Análise do Argumento ii:

3.11. No que concerne à prescrição, sabe-se que, para a cominação das sanções da Lei nº 10.520, de 2002, o prazo prescricional é fixado de acordo com o artigo 1º da Lei nº 9.873, de 1999, o qual preceitua:

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

(...)

§ 2º **Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.** (grifos acrescidos)

3.12. Perceba-se que na situação ora examinada os ilícitos cometidos pela recorrente guardam correspondência com o crime previsto no artigo 90 da então vigente Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (*Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação*), o qual possui prazo prescricional de 8 (oito) anos, consoante o art. 109, IV, do Código Penal – CP.

3.13. Portanto, o prazo prescricional correto, *in casu*, é de 8 (oito) anos, devendo ser aqui aplicado o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, muito embora o Colegiado tenha declarado que o prazo prescricional seria de 5 (cinco) anos, nos termos do *caput* do art. 1º do mesmo normativo.

Entende-se, contudo, na linha do que se expôs acima, que esse entendimento deve ser modificado.

3.14. A CGIPAV já havia alertado quanto a isso, por ocasião da análise das Alegações Finais formuladas pela recorrente. Veja-se o posicionamento da CGIPAV a respeito, exarado na aludida Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311), com o qual cumpre concordar:

2.16.2.5. Antes de se passar à análise dos argumentos trazidos pela defesa quanto à matéria, registra-se que os fatos atribuídos à CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI configuram infração penal (crime previsto no então vigente artigo 90 da Lei nº 8.666/1993, figura com continuidade típico-normativa no artigo 337-F do Código Penal). Tal fato, aliás, foi inclusive objeto de denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal no processo nº 0005924-24.2014.403.60000 (2366075, fls. 3-28). Por conseguinte, deve-se observar o prazo a que alude o artigo 109 do Código Penal, consoante prescreve o § 2º do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999.

2.16.2.6. A CPAR, por sua vez, considerou o prazo de cinco anos previsto no caput desse dispositivo legal, razão por que se entende devida a retificação do prazo aplicável.

2.16.2.7. Observado que a figura típica vigente à época possui pena máxima em abstrato de quatro anos, o prazo prescricional, no presente, seria aquele a que alude o inciso IV do artigo 109 do Código Penal, qual seja, oito anos.

3.15. Há que se considerar ainda a continuidade delitiva dos atos praticados pela CM LOGÍSTICA, devido às características envolvidas nos três pregões examinados, como demonstrado no Relatório Final (SEI 2584558).

3.16. Acerca do tema, pontuou a CGIPAV, muito acertadamente, na sobredita Nota Técnica:

2.16.2.10. Embora não se desconheça da jurisprudência do STJ no que diz com a continuidade delitiva no âmbito do direito penal, a lá contemplada delimitação do aspecto temporal em 30 dias não tem aplicação em casos como o vertente.

2.16.2.11. Isso porque o prazo razoável a ser levado em conta para a configuração de infração continuada deve observar as particularidades do ramo do direito envolvido, circunstância que justifica que se diferencie o aspecto temporal da continuidade delitiva em se tratando de infrações penais - voltadas à proteção de bens jurídicos concretos, mediante cumprimento de deveres estáveis - ou de infrações administrativas - em que os deveres envolvidos são mais diversificados e volúveis. Especialmente no que diz com infrações envolvendo processos licitatórios, afigura-se razoável considerar-se um prazo mais alongado não só porque a duração de um só certame geralmente supera os trinta dias, como também pelo fato de que um mesmo ajuste entre particulares não raro se perpetuar para novas licitações (como ocorrido no presente).

3.17. Em se tratando de infração continuada, o prazo prescricional de 8 (oito) anos só teve seu início a partir de 23 de setembro de 2014 (abertura do Pregão Eletrônico nº 02/2014, promovido pelo 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul), data em que o último ilícito aqui apurado foi cometido (o prazo prescricional deve ser contado, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a infração).

3.18. Assim, a prescrição da pretensão punitiva se daria em setembro de 2022 (8 anos, contados de 23 de setembro de 2014), caso não houvesse qualquer das causas interruptivas de que cuida o art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999, *in verbis*:

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

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

3.19. Sobre o assunto, a defesa traz, basicamente, dois questionamentos: (i) a interrupção da prescrição teria ocorrido com o envio, pela PF, do Ofício nº 5706/2013, recebido na CGU aos 12 de

novembro de 2013, o qual ensejou a confecção da Nota Técnica nº 242/2014/GAB/CGU-Regional/MS, de 3 de fevereiro de 2014, e não com a deflagração da Operação “Licitante Fantasma”, em 21 de março de 2017; e (ii) não poderia haver sucessivos atos interruptivos previstos no art. 2º da Lei 9.873, de 1999 (isso porque o Colegiado considerou a ocorrência de duas causas interruptivas, na situação em apreço, quais sejam: deflagração da Operação “Licitante Fantasma”, em 21 de março de 2017, com fulcro no art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873, de 1999, e citação da pessoa jurídica investigada, aos 12 de julho de 2022, com amparo no art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873, de 1999).

3.20. Quanto ao primeiro ponto, sobleva destacar que o envio, pela PF, do Ofício nº 5706/2013, recebido na CGU aos 12 de novembro de 2013, não tem o condão de interromper a fluência do prazo prescricional pois, nos termos da previsão legal, a prescrição inicia-se do dia em que tiver cessado a infração, o que se deu no dia 23 de setembro de 2014, ou seja, aos 12 de novembro de 2013 (data do recebimento do Ofício nº 5706/2013 na CGU) sequer tinha havido o marco inicial da contagem do prazo prescricional.

3.21. No que tange à ocorrência de mais de uma causa interruptiva, lembrou a CGIPAV, na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311), ser reconhecida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a possibilidade de ocorrência de diversas interrupções da prescrição por atos inequívocos que importem a apuração dos fatos investigados, desde que seja descaracterizado o estado de inércia em relação a essa apuração. Confira-se o posicionamento constante da Nota, o qual se endossa:

2.16.2.15. Aqui, não assiste razão ao requerente ao afirmar que "os atos interruptivos previsto no art. 2º da Lei 9.873/99 constituem sucesso cronológica de atos não-repetíveis nem substituíveis, o que implica que cada ato aí previsto somente possa ocorrer uma única vez e em momento determinado" (2610587, fl. 9). A uma, pois, ao contrário do que ocorre no Código Civil, a Lei nº 9.873/1999 não traz qualquer limitação quanto ao número possível de interrupções. A duas, porque a jurisprudência do STF (e.g. MS 37913 AgR-ED, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 09/05/2022 e MS 38627, Relator(a): Min. ANDRÉ MENDONÇA, julgado em 14/08/2022) é assente no sentido da possibilidade da ocorrência de diversas interrupções da prescrição por atos inequívocos que importem na apuração do fato, ainda que anteriores à citação do acusado, desde que tais atos descaracterizem o estado de inércia em relação à apuração dos fatos investigados, consubstanciando esforço estatal para identificar irregularidades.

3.22. Não obstante isso, ainda que se exclua a deflagração da Operação “Licitante Fantasma” como causa interruptiva da prescrição, consoante requer a defesa, e se leve em conta apenas uma única causa interruptiva, afigura-se que com a intimação, por edital, da CM LOGÍSTICA, no bojo do PAR, aos 12 de julho de 2022, teria sido, nessa data, interrompida a prescrição (*art. 2º, I, da Lei nº 9.873, de 1999: Art. 2º. Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital*), reiniciando-se então o fluxo do prazo prescricional de 8 (oito) anos.

3.23. Infere-se, do exposto, que não se há de falar em prescrição da pretensão punitiva da Administração no que concerne à aplicação das sanções enunciadas na Lei nº 10.520, de 2002.

3.24. Por seu turno, a contagem da prescrição nos moldes da LAC está prevista em seu art. 25, o qual estabelece:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

3.25. A ciência da infração, no caso em comento, deu-se com a deflagração da Operação “Licitante Fantasma”, aos 21 de março de 2017, como corretamente considerou a CPAR.

3.26. Deve ser rechaçado o argumento da defesa no sentido de que a ciência dos fatos teria ocorrido em 2014, por existirem notas técnicas da CGU produzidas nesse ano, a respeito do assunto, uma vez que, como esclareceu a CPAR, no Relatório Final:

(...) os atos lesivos só foram levados ao conhecimento das autoridades competentes para a instauração do PAR com a deflagração da Operação Licitante Fantasma, ocorrida em 21/03/2017, (...) sendo certo que, até a deflagração da apuração os fatos sob apuração se encontravam em investigação sigilosa no âmbito da Polícia Federal. Ainda que unidades específicas da CGU tenham auxiliado na condução da investigação criminal, tais setores estavam inviabilizados de dar conhecimento à autoridade competente para a instauração do PAR, uma vez que a apuração se encontrava sob sigilo de justiça. Sob esse prisma, (...) mesmo que haja um conhecimento prévio de auditores da CGU, acerca de possível irregularidade perpetrada por entes privados, em desfavor da Administração Pública, o sigilo da operação policial impõe a tais servidores o dever de manter sob reserva as informações a que têm acesso, sob pena de prejudicar o andamento das investigações, o que termina por impossibilitar temporariamente o encaminhamento desses dados à autoridade com competência para apuração correcional. Levando esse entendimento em consideração, verifica-se que a referida investigação conjunta somente foi tornada pública com a deflagração da Operação Licitante Fantasma, ocorrida em 21/03/2017. Apenas após esse momento, e com o sigilo já baixado, é que a Coordenação-Geral de Operações Especiais da CGU encaminha notícia formal da apuração para a Corregedoria-Geral da União em 27/03/2017 (doc. nº 2365255 fls. 95 e 96 do pdf).

3.27. Vê-se, pois, que antes da deflagração da aludida Operação “Licitante Fantasma”, a partir da qual houve ampla divulgação dos fatos na mídia, a autoridade competente para instauração do PAR não havia tido ciência da infração.

3.28. Dito isso, tem-se que o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto no art. 25 da LAC começou sua contagem aos 21 de março de 2017, finalizando, em princípio, em março de 2022.

3.29. Ocorre que no ano de 2020, mais precisamente aos 23 de março de 2020, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 928, a qual suspendeu por 120 (cento e vinte) dias, em razão da pandemia, os prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas, entre outras leis, da LAC (art. 6º-C, parágrafo único, da MP nº 928, de 2020).

3.30. Logo, ao prazo prescricional de 5 (anos), disposto no art. 25 da LAC, deve-se somar o prazo de suspensão de 120 (cento e vinte) dias enunciado pela MP nº 928, de 2020, fazendo com que a prescrição, na hipótese em análise, só fosse ocorrer em julho de 2022, no que toca às sanções da LAC.

3.31. Com a instauração do PAR, na esfera da CGU, aos 13 de maio de 2022 (SEI 2369310), interrompeu-se o prazo prescricional, o qual reiniciou seu fluxo nessa data. Não houve, portanto, prescrição da pretensão punitiva da Administração, quanto à cominação de penalidades listadas na Lei nº 12.846, de 2013.

3.32. Pelos motivos acima delineados, não merecem prosperar os argumentos da defesa.

Da prescrição intercorrente

Argumento iii: Alega a recorrente que, de acordo com o §1º, do art. 1º, da Lei nº 9.873, de 1999, incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. Salieta que o dispositivo não fala especificamente em processo, ou melhor, em procedimento punitivo, mas em “procedimento administrativo”, procedimento esse necessariamente relacionado a uma pretensão punitiva da Administração Federal. Defende, nessa linha de pensamento, que desde o momento em que uma determinada conduta passa a ter a sua licitude questionada pela competente autoridade administrativa fiscalizadora, desencadeando a apuração dos fatos supostamente ilícitos – fase investigativa –, até o momento em que a decisão se torna definitiva no plano administrativo, aplicam-se as regras constantes na Lei nº 9.873, de 1999. Prossegue afirmando que o processo administrativo punitivo começa não com a citação ou conhecimento do administrado infrator, mas sim com o aparecimento da dúvida sobre a licitude de certo ato, a qual leva aos procedimentos iniciais para a sua apuração. Considera, portanto, que em se levando em conta o lapso temporal de 3 (três) anos pendentes de decisão ou julgamento do processo, incide, *in casu*, a exceção da prescrição.

Análise do Argumento iii:

Análise do Argumento III.

3.33. Cuida-se de repetição de argumento colacionado pela defesa nas Alegações Finais (SEI 2610587) e que foi adequadamente refutado na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311).

3.34. O instituto da prescrição intercorrente foi estatuído pela Lei nº 9.873, de 1999, nos seguintes moldes:

Art. 1º (...) §1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

3.35. De plano, merece destaque que o PAR conduzido pelo Colegiado foi instaurado na esfera da CGU aos **13 de maio de 2022**, com a publicação da Portaria nº 956, de 12 de maio de 2022 (SEI 2369310).

3.36. Aos **10 de novembro de 2022** foi elaborado o Relatório Final pela CPAR (SEI 2584558), tendo a CM LOGÍSTICA, em seguida, apresentado suas Alegações Finais (SEI 2610587) na data de 1º de dezembro de 2022. A análise das Alegações Finais foi feita por meio da Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311), datada de **22 de maio de 2023**.

3.37. O parecer jurídico (PARECER nº 00306/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, SEI 3155730) data de **22 de março de 2024** e a decisão proferida pelo Ministro da CGU foi publicada aos **28 de março de 2024** (SEI 3160220). Após isso, a CM LOGÍSTICA interpôs o presente Pedido de Reconsideração (SEI 3173254), encaminhado à CGU aos 8 de abril de 2024.

3.38. Perceba-se que não houve qualquer paralisação do processo por prazo superior a 3 (três) anos, nos termos do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.873, de 1999, sem que a Administração Pública tenha adotado medidas para a apuração dos fatos, ao contrário do alegado pela CM LOGÍSTICA.

3.39. Também não foi apontado pela recorrente em qual período a Administração teria sido, a seu ver, inerte, tendo sido feita apenas uma alegação genérica nesse sentido. Não há que se falar, pois, em ocorrência de prescrição intercorrente na situação sob exame.

3.40. Confirma-se o posicionamento da CGIPAV a respeito, manifestado na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311), o qual se corrobora:

2.16.4.3. Ao contrário do que parece entender a defesa (2610587, fl. 13), o artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99 não tem o efeito de imprimir prazo máximo de três anos entre o início da apuração da irregularidade e a decisão definitiva do processo punitivo, senão que de impedir paralisação desarrazoada do feito, protegendo o administrado contra a inércia administrativa. Por conseguinte, qualquer ato adotado pela administração no sentido de impulsionar o processo tem o condão de interromper o prazo prescricional a que alude o dispositivo legal precitado.

2.16.4.4. No particular, seja nos procedimentos administrativos que precederam a instauração do PAR, seja no processo administrativo de natureza punitiva, não se verificou paralisação do expediente por interregno superior três anos sem que a Administração Pública tenha adotado medidas para dar-lhe seguimento, tampouco tendo a defesa apontado o período específico em que entendeu haver paralisação do feito.

2.16.4.5. De salientar que, no particular, o PAR perdurou apenas seis meses entre a publicação da portaria de instauração (2369310) e o encerramento dos trabalhos (2584607), não havendo cogitar, pois, de qualquer ofensa ao princípio da duração razoável do processo, insculpido no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição.

3.41. À vista do exposto, rejeita-se a alegação da recorrente.

Da ausência de infração administrativa

Argumento iv: Aduz a recorrente que as informações trazidas no parecer da CPAR não se coadunam com a realidade dos fatos, *“uma vez que o andamento processual depende de prévia comprovação da efetiva*

ocorrência do ato lesivo praticado em interesse ou benefício da pessoa jurídica, exclusivo ou não, o que demanda a necessidade de apuração prévia da conduta supostamente praticada em seu nome pela pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato reputado como ilícito”. Destaca que a responsabilidade objetiva não dispensa a prova efetiva da ocorrência do ato ilícito, nem donexo de causalidade entre o ato praticado e o resultado alcançado. Ressalta, nessa ordem de ideias, que a CGU deveria, primeiramente, provar a existência do ato supostamente praticado pelo agente, nesse caso, o proprietário da CM LOGÍSTICA, e o caráter ilícito dessa conduta (violação de lei), e, depois, provar que o resultado alcançado com a conduta reprovável praticada pelo agente era de interesse ou trazia benefícios, exclusivos ou não, à pessoa jurídica por ele representada. Sustenta que, na situação sob análise, a fraude cometida não ficou devidamente demonstrada, pois todas as condutas previstas no art. 5º da LAC só podem ser praticadas por meio de pessoas físicas que lhes deem ação, porquanto não se cogita do exercício de vontade pela pessoa jurídica, e que, no caso em tela, teria sido evidenciada a inexistência de vínculo de representação do agente acusado da prática do ilícito com a pessoa jurídica investigada (inexistência de vínculo entre Moisés Wisniewski – MOISÉS e a CM LOGÍSTICA). Acrescenta que não houve envolvimento ou consentimento de qualquer administrador, sócio ou funcionário da recorrente na prática de qualquer conduta delituosa, o que descaracterizaria sua responsabilidade pelo eventual ato fraudulento, ainda que comprovado. Isso porque, explica, teria se tratado de um ato de vontade exclusiva do agente, praticado em seu interesse e benefício, devendo, assim, ser afastada qualquer imputação à CM LOGÍSTICA.

Análise do Argumento iv:

3.42. Observe-se que toda a linha argumentativa aqui gira em torno da questão do agente que, segundo a defesa, não teria cometido o ato ilícito em nome da recorrente ou com sua ciência e consentimento, nem em seu benefício, razão por que estaria descaracterizada, a seu ver, a responsabilidade da CM LOGÍSTICA pela fraude, ainda que comprovada.

3.43. Rechaça a existência de qualquer vínculo de representação entre a recorrente e o agente acusado da prática do ilícito, referindo-se a MOISÉS.

3.44. Entretanto, a recorrente não apresenta, em seu Pedido de Reconsideração, nenhum elemento novo, a ensejar mudança de entendimento quanto ao tema.

3.45. A CGIPAV já havia feito uma análise detida da matéria na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311). Confira-se:

2.16.5.4. Inicialmente, quanto à alegação de que os atos não seriam imputáveis à empresa CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, por haverem sido cometidos por indivíduo sem ligação formal a essa, já consignou a CPAR, em relação ao indivíduo responsável pelas negociações (MOISÉS WISNIEWSKI), que “[a] pesar de não figurar formalmente como sócio de nenhuma das pessoas jurídicas identificadas, as evidências convergem no sentido de demonstrar que Moisés atuava como representante de fato da CM LOGÍSTICA, tinha papel central na organização da fraude com as demais empresas e, por esse meio, também tinha poderes informais de representar os interesses dessas outras pessoas jurídicas” (Termo de Indiciação, 2420551).

2.16.5.5. No ponto, vê-se que a CPAR remete aos elementos de informação listados no Termo de Indiciação, oportunidade em que foram elencados elementos suficientes a indicarem que a atuação do terceiro deu-se em proveito da CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, pois ele (a) propôs pagamento de vantagem indevida à empresa vencedora do Pregão Eletrônico nº 05/2013 para que essa desistisse do certame no intuito de que o objeto fosse adjudicado em favor da quinta colocada (a CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI) (depoimento do representante da empresa vencedora, 2365922, fl. 105); (b) confirmou em conversa gravada mediante captação ambiental que representava essa empresa [REDACTED] 2366075, fls. 17 e 18); (b) na mesma conversa, confirmou que as empresas BRAZIL AVANTE SERVIÇOS PROFISSIONAIS E ADMINISTRATIVOS, SILVIA HELENA FERNANDES JUCA EPP e FERREIRA MACEDO SERVIÇOS integravam o esquema e que, conforme suas instruções, desistiriam do certame em favor da CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI (2366075, fls. 17 e 18); (c) ainda na mesma conversa gravada, detalhou atuação do grupo no Pregão nº 33/2013, mediante registro de lances combinados, impedindo que terceiros vencessem itens de interesse do grupo (2366075, fl. 25); (d) afirmou, em conversa interceptada, que possuía a assinatura digital de JOSÉ MAURO VIGANO, sócio da CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI (2366075, fl. 10); e (e) combinou, em ligações telefônicas interceptadas, a divisão dos itens do Pregão Eletrônico nº 02/2014 com representantes de outras empresas

participantes (2365922, fls. 236-238).

2.16.5.6. Saliente-se que a atuação de MOISÉS em prol daCM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, ora acusada, sequer constitui fato isolado. Pelo contrário, insere-se dentro do contexto mais amplo domodus operandi grupo ao longo de pelo menos três anos, pois as empresas vinham agindo de forma concertada em diversos procedimentos licitatórios, sendo a atuação voltada a garantir à ora acusada a vantagem decorrente da adjudicação de objetos. Em tal contexto, plenamente possível a responsabilização da pessoa jurídicaCM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELIpelos atos que o indivíduo, no interesse e benefício da empresa, realizou na condição de representante de facto.

2.16.5.7. Ainda, quanto à ausência de ciência citada pela defesa, cabe anotar que contraria a tese apresentada o fato de haverem sido apreendidos, na sede daCM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, contratos de aluguel de carros em nome da empresa FERREIRA E MACEDO SERVIÇOS LTDA tendo como usuário sócio daquela primeira (JOSÉ MAURO VIGANO) (Relatório de Análise de Material Apreendido IPL nº 339/2013 - TA 97/2017, 2366059, fls. 73-114), bem assim constatadas, na quebra de sigilo bancário pagamentos de valor expressivo feitos pela empresa em que MOISÉS era sócio em favor de JOSÉ MAURO VIGANO (2366075, fls. 14-15), circunstâncias que indicam não só a ciência, como também a efetiva participação desse no ilícito.

2.16.5.8. Não fosse isso, a prática de atos de corrupção por parte de terceiros que agem em nome de determinada pessoa jurídica não a isentará da responsabilização administrativa. Com isso, torna-se inconcebível qualquer tipo de argumentação que recaia sobre o desconhecimento da pessoa jurídica em relação aos atos praticados por terceiros que a representavam. Exige-se, pois, um dever razoável de cautela por parte da corporação que elege terceiro para atuar em seu nome.

2.16.5.9. Ademais, é de se registrar que a doutrina associa a referida norma à teoria penal da cegueira deliberada. Com base em tal teoria, responsabiliza-se aquele que deliberadamente se coloca em condição de ignorância em face de uma circunstância em relação à qual teria dever razoável e objetivo de estar ciente. (...)

2.16.5.10. (...) no caso vertente, como visto, há elementos suficientes a apontar que aCM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, por mais de uma vez, beneficiou-se das tratativas realizadas por MOISÉS com outras empresas licitantes, recebendo a vantagem decorrente da adjudicação de objetos nos Pregões nº 03/2013, 05/2013 e 02/2014.

(...)

2.16.5.17. E embora MOISÉS, perante a autoridade policial, negue a ciência do sócio daCM LOGÍSTICA acerca do ajuste, na mesma oportunidade acaba por afirmar que JOSÉ MAURO lhe informou os itens da licitação que seriam do interesse da empresa, o que, juntamente ao fato de mencionar poderes para incluir aCM LOGÍSTICA na licitação [REDACTED], está mais uma vez a indicar a intervenção de MOISÉS em favor da ora acusada.

(...)

2.16.5.24. E, estando bem delineada supra a representação de facto da empresa por terceiro - elemento que possibilita a atribuição a essa dos atos praticados -, o "interesse ou benefício" (Lei nº 12.846/2013, artigo 2º) da pessoa jurídicaCM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI avulta claro da própria conduta observada: prometer vantagem indevida e realizar ajustes com outros licitantes visando a comprometer o caráter competitivo dos certames e obter para a empresa a vantagem decorrente da adjudicação do objeto. (...).

2.16.5.25. Por outro lado, embora o elemento subjetivo se faça necessário à responsabilização da pessoa jurídica como incurso na infração administrativa prevista no artigo 7º da Lei nº 10.520/02, tem-se que, diversamente do que parece entender a defesa, os elementos citados no Relatório Final, antes referidos, afiguram-se suficientes a evidenciar o dolo da pessoa jurídica que, por meio de seu representante de fato, prometeu vantagem ilícita para que empresa vencedora do Pregão nº 05/2013 desistisse do certame e atuou de forma concertada com outras licitantes nos Pregões nº 33/2013 e 02/2014, combinando preços e lances, demonstrando, assim, sua inidoneidade para contratar com a Administração Pública (Lei nº 10.520/02, artigo 7º)

3.46. Perceba-se que foi exaurida a análise do tema pela CGIPAV, tendo sido na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311) esclarecido, a partir de elementos coletados do Termo de Indiciação (SEI 2420551) e do Relatório Final da CPAR (SEI 2584558), como MOISÉS atuou na condição de representante de fato da CM LOGÍSTICA e em seu interesse e benefício, nos ilícitos perpetrados, circunstância essa que ficou muito bem demonstrada nos autos. Endossa-se, portanto, o entendimento acima exposto.

3.47. Cabe citar, por oportuno, o que leciona José Roberto Pimenta Oliveira sobre o assunto, no

livro “Lei Anticorrupção Comentada”, coordenado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Thiago Marrara, na mesma linha do que ora se defende:

(...) Importa que o critério de imputação se dissociou da qualificação ou status jurídico da pessoa física vis-à-vis a pessoa jurídica acusada. Isto significa que não é necessário demonstrar vínculo formal da pessoa física, com caráter permanente ou temporário, ou mesmo pontual, com a pessoa jurídica para revelar a ligação da atividade ilícita da primeira em favor da segunda. (...). Verificada a materialidade e autoria do ato lesivo tipificado em lei, o art. 2º autoriza a imputação à PJ na presença de dois critérios: atuação no interesse ou benefício da PJ. Da perspectiva da pessoa jurídica responsabilizada, esses critérios objetivos de imputação implicam atuação ilícita da pessoa física, de um lado, no quadro de certa relação jurídica com o Poder Público, cuja existência, regular execução ou extinção mostra-se favorável à pessoa jurídica, no exercício da sua atividade, e, nesta exata medida, a atuação da pessoa física revela-se fundamental para assegurar este interesse; de outro lado, a atuação ilícita da pessoa física, dentro do contexto de determinada relação com o Poder Público, com a finalidade de assegurar benefício dela resultante para a pessoa jurídica. (...) A promoção do interesse da PJ pela PF na relação jurídica Poder Público e PJ será desencadeadora da imputação legítima. (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 2º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.) e MARRARA, Thiago (coord.). Lei Anticorrupção comentada. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021. p. 31/32)

3.48. Em síntese, tem-se que mesmo que o agente que cometeu o ilícito não tenha vínculo formal com a pessoa jurídica processada, caso provado, como o foi no caso concreto, que o ato do agente foi praticado no interesse ou benefício do ente privado, há a possibilidade de sua responsabilização.

3.49. Pelas razões mencionadas, não devem ser acatados os argumentos da recorrente.

Da ausência de comprovação do dano

Argumento v: Propugna a recorrente que ainda que haja a comprovação da lesividade, tal consequência deverá ser demonstrada a partir da relação de interdependência entre o dano apurado e a conduta comprovadamente ilícita do agente. Registra que em se havendo apenas a “prova” de que o agente praticou conduta tipificada no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, não se poderá apenas disso concluir que o ato tem, efetivamente, alguma relação com o dano causado à Administração Pública no interesse ou benefício da pessoa jurídica. Assinala que não se admite a responsabilização da pessoa jurídica, ainda mais a sua responsabilização objetiva, sem que haja cabal comprovação de que a lesividade verificada teve origem na relação mantida entre o Poder Público e a pessoa jurídica investigada. Consigna que o relatório da Polícia Federal e a denúncia do Ministério Público junto à Justiça Federal não apontaram qualquer vantagem financeira ou prejuízo ao erário, por qualquer ato da CM LOGÍSTICA ou de seu representante legal. Lembra que a LAC não estabeleceu qualquer forma de responsabilidade que seja “automática” daqueles que, sob qualquer forma – direta ou indireta –, “concorreram” para a prática e execução do ato “dito de corrupção”. Defende que não cabe, em desfavor da recorrente, qualquer cominação de multa, primeiro em virtude dos argumentos supra e, segundo, em razão de não ser aplicado, *in casu*, o disposto na Lei 12.846, de 2013.

Análise do Argumento v:

3.50. No que concerne ao dano, impende ressaltar, de plano, que não é exigida sua ocorrência para a incidência da Lei nº 12.846, de 2013. Com efeito, para que haja a responsabilização administrativa da pessoa jurídica com fulcro na LAC, devem estar presentes as seguintes condições: (i) prática de qualquer das condutas descritas em seu art. 5º, (ii) nexos de causalidade entre o ilícito e a atuação direta ou indireta da pessoa jurídica e (iii) ato praticado no benefício ou interesse dessa última.

3.51. Todos esses pontos foram comprovados na situação *sub examine*, como evidenciado na análise do “Argumento iv”, acima, bem como no Relatório Final da CPAR (SEI 2584558), na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311) e no Parecer nº 00306/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3155730).

3.52. Importante trazer à baila o posicionamento de Márcio de Aguiar Ribeiro a respeito, quando trata especificamente do tipo administrativo previsto no art. 5º, inciso IV, “a”, da LAC:

A consumação do ato lesivo independe da demonstração da obtenção de proveito econômico por parte dos integrantes do cartel ou prejuízos suportados pela Administração Pública, bastando, para tanto, que se demonstre que o ajuste, a combinação ou qualquer outro expediente excluiu algum outro participante ou preordenou o resultado do certame licitatório. (RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 168)

3.53. De fato, os bens jurídicos aqui tutelados são, principalmente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública, motivo pelo qual, em princípio, a demonstração da existência de tratativas ou combinações para direcionar o vencedor do certame já é suficiente para a configuração do ato lesivo em comento. Sublinhe-se, na mesma esteira de raciocínio, que o foco da LAC não é o de reparação de dano, mas sim o de repreensão à fraude.

3.54. Ademais, convém explicar que tanto a questão do dano/prejuízo ao erário quanto a questão da vantagem auferida foram levados em consideração pelo Colegiado no momento da aferição da multa, à luz do que estatuí o Decreto nº 11.129, de 2022.

3.55. Em face do que foi dito, não merecem ser acolhidas as alegações da recorrente.

Da suspensão do processo administrativo

Argumento vi: Argui a defesa novamente que a responsabilização da pessoa jurídica CM LOGÍSTICA somente será possível caso exista uma conduta censurável do agente que a represente (de seu proprietário). Destaca que sua responsabilidade objetiva só se configuraria se seu representante legal, ou por ele autorizado, tivesse efetivamente cometido alguma infração e desde que essa infração tivesse revertido favoravelmente em seu interesse ou benefício. Pugna, pois, pela suspensão do PAR até que sobrevenha decisão judicial que comprove a ocorrência de ilicitude praticada pelo agente pessoa física e de suas consequências em benefício da recorrente. Consigna que, antes dessa comprovação, não há como prosseguir com o PAR *“que visa apurar exclusivamente eventual responsabilidade da pessoa jurídica, eis que esta, como se viu, é dependente, no mínimo, da comprovação da prática de conduta reprovável pelo agente em benefício da empresa”*. Relata que a CPAR se baseou apenas em presunções e informações, que não teriam sido objeto de contraditório e ampla defesa, sendo, portanto, inservíveis para a apuração de responsabilidade no presente processo. Sustenta que, em sendo assim, a autoridade administrativa responsável pela condução do PAR deve aguardar o desfecho do caso na esfera cível ou criminal, a fim de colher provas efetivas da autoria e da materialidade do delito, para, após a eventual condenação dos agentes, decidir *“prosseguir ou não com a apuração de atos lesivos contra a Administração tipificados na Lei 12.846/2013 de responsabilidade da pessoa jurídica”*.

Análise do Argumento vi:

3.56. Sobre a questão da conduta do agente que cometeu o ilícito em nome da recorrente e em seu interesse ou benefício, a matéria foi tratada no tópico concernente à análise do “Argumento iv”, a cuja leitura se remete.

3.57. Acerca do pedido de suspensão do PAR até que sobrevenha decisão judicial que comprove a ocorrência de ilicitude praticada pelo agente pessoa física e de suas consequências em benefício da recorrente, urge assinalar que a responsabilização administrativo-disciplinar da pessoa jurídica prescinde da existência de indiciamento ou de ação penal contra as pessoas físicas envolvidas, haja vista a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, ressalvadas as situações excepcionais, de negativa de materialidade ou autoria, hipótese na qual poderia haver interferência da esfera penal na esfera administrativa.

3.58. Nesse contexto, mesmo que os agentes pessoas físicas respondam a processo penal e recebam sentença absolutória, se não tiver havido o reconhecimento, na esfera criminal, da inexistência do fato ou da negativa de autoria, tal decisão não vincula as demais esferas.

3.59. Não se perca de vista ainda que enquanto a responsabilização do agente pessoa física, em sendo subjetiva, exige a comprovação de dolo ou culpa, a responsabilização administrativa da pessoa

jurídica com fulcro na Lei nº 12.846, de 2013, é objetiva, não sendo necessária, por conseguinte, a caracterização do elemento subjetivo (art. 2º da Lei nº 12.846, de 2013).

3.60. Assim, nem sempre que houver responsabilização de um ente privado por ilícitos previstos na LAC (responsabilidade objetiva) haverá também responsabilização da pessoa física envolvida, pois nesse último caso é imprescindível a comprovação de dolo ou culpa.

3.61. Registre-se, ademais, o que dispõe o art. 3º, §1º, da LAC, na mesma esteira: “*Art. 3º, §1º: A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput*”.

3.62. Quanto à suposta violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, que teria, nos dizeres da defesa, ocorrido na situação em tela, cumpre enfatizar ter sido evidenciado que a sugestão de condenação feita pelo Colegiado, no bojo do Relatório Final, baseou-se em um conjunto de provas constantes dos autos, todas submetidas ao crivo do contraditório e da ampla defesa.

3.63. Com efeito, foi oportunizado à recorrente amplo e irrestrito acesso aos autos, mediante concessão de acesso externo ao SEI, para visualização integral do processo e peticionamento eletrônico, sem qualquer violação ou restrição a direitos.

3.64. Foi-lhe assegurado, de igual modo, o direito de apresentar defesa, alegações finais, pedido de reconsideração e demais manifestações, tendo sido observado, portanto, o devido processo legal.

3.65. Diante do exposto, afigura-se incabível o deferimento do pedido de suspensão do PAR feito pela defesa.

Da aplicação da penalidade de advertência

Argumento vii: Por fim, pleiteia a defesa que, caso se considere existente alguma infração administrativa, seja cominada a penalidade de advertência à recorrente, nos termos da gradação do art. 87 da Lei de Licitações, em nome dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Análise do Argumento vii:

3.66. Também esse ponto já havia sido contestado pela defesa anteriormente, tendo sido na Nota Técnica nº 13/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2643311) realçado:

(...) caracterizada, como visto, a infração a que alude o artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, as sanções cominadas pelo legislador são o impedimento "de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios", com descredenciamento "no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais", não sendo dado à Administração substituí-la por outra, especialmente se a pena aplicada guarda proporcionalidade com a gravidade da conduta observada pela acusada, como na hipótese.

3.67. Anote-se que a dosimetria para a aplicação das penalidades, no caso concreto, seguiu parâmetros objetivos, devidamente esclarecidos pela CPAR no Relatório Final (SEI 2584558). No que tange à sanção “declaração de impedimento de licitar e contratar com a União, e descredenciamento do Sicafe, ou dos sistemas de cadastramento de fornecedores, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fulcro no art. 7º, da Lei nº 10.520, de 2002”, consignou o Colegiado, no Relatório Final:

A declaração de impedimento de licitar e contratar com a União, e descredenciamento do Sicafe, ou dos sistemas de cadastramento de fornecedores, foi calculada com base no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas. A Lei do Pregão, aplicável ao caso em razão de sua especificidade, estabelece o prazo máximo de 5 (cinco) anos de impedimento, não tendo delimitado o prazo mínimo. Nesse sentido, a fim de dosar o lapso aplicável, cumpre destacarmos algumas circunstâncias do caso concreto, quais sejam: houve irregularidades em três pregões cada um com diversos itens, a CM Logística, por meio do Moises, exercia papel central no esquema ilícito para fraudar as licitações e houve, inclusive, a promessa de pagamento de vantagem indevida para afastar concorrente. (...) 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. Infringindo assim, no cumprimento da finalidade do Pregão, garantido por meio de ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 5.450/2015, à época dos fatos e em conformidade com a Lei nº 10.520/2002, o Decreto nº 7.892/2013 e subsidiariamente, pela Lei nº 8.666/93 e alterações, incidindo no enquadramento previsto no art. 7º, da Lei nº 10.520/2002, e no art. 5º, inc. IV, alínea "a", da Lei nº 12.846/2013, demonstrando não possuir idoneidade para licitar e contratar com a União, tem-se assim, como agravantes, que os ilícitos imputados à Defendente são gravíssimos. Sublinhando-se essas variáveis e considerando-se a gravidade dos atos lesivos praticados pela CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI, os quais foram comprovados ao longo deste PAR, esta Comissão entende adequada a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, pelo prazo de 05 (cinco) anos. Observa-se, por fim, que o descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) é consequência da imposição da pena de impedimento de licitar e contratar com a União, não se tratando de sanção autônoma.

3.68. Logo, não merecem reparo as penalidades aplicadas à recorrente, por meio da Decisão nº 106 (SEI 3154540).

4. CONCLUSÃO

4.1. Por tudo o que foi dito, é o presente para propor o indeferimento do Pedido de Reconsideração da decisão que condenou a **CM LOGÍSTICA AMBIENTAL EIRELI** às penalidades de a) **multa no valor de R\$ 89.296,23** (oitenta e nove mil, duzentos e noventa e seis reais e vinte e três centavos), nos termos do art. 6º, inciso I, da LAC; b) **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do art. 6º, inciso II, da LAC; e c) **declaração de impedimento de licitar e contratar com a União, e descredenciamento do Sicaf, ou dos sistemas de cadastramento de fornecedores, pelo prazo de 5 (cinco) anos**, com fulcro no art. 7º, da Lei nº 10.520, de 2002.

4.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **RENATA COSTA BANDEIRA DE MELLO**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 16/06/2025, às 10:01, 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]