



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER Nº 00208/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.103779/2022-48

INTERESSADOS: F2 ENGENHARIA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR) 00190.103779/2022-48. APLICAÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA, IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A UNIÃO E DESCREDECENCIAMENTO DO SICAF OU DOS SISTEMAS DE CADASTRAMENTO DE FORNECEDORES. PEDIDO INTEMPESTIVO. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. SUGESTÃO DE CONHECIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.

1. Ausência de fundamentos capazes de infirmar a Decisão Nº 101, que aplicou a penalidade, acolhendo o Relatório Final da Comissão de PAR e totalmente o Parecer nº 00281/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelos DESPACHOS DE APROVAÇÃO nº 00071/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 17 de março de 2024, e nº 00077/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 25 de março de 2024.
2. Inexistência de fatos novos, provas em sentido diverso ou qualquer outra circunstância suscetível de justificar a revisão do julgado.
3. Parecer pelo conhecimento e, no mérito, pelo indeferimento do pedido.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração apresentado pela empresa **F2 ENGENHARIA LTDA** (CNPJ nº 12.103.967/0001-88), doravante denominada F2 ENGENHARIA, pretendendo a reforma da Decisão Nº 101 (SEI nº 3153498), publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de março de 2024 (SEI nº 3160079), que condenou a recorrente às penas de:

- i) multa, no valor de R\$ 225.046,20 (duzentos e vinte e cinco mil quarenta e seis reais e vinte centavo s), nos termos do art. 6º, inciso I, da LAC;
- ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inciso II, da LAC;
- iii) impedimento de licitar e contratar com a União, e descredenciamento do Sicafe, ou dos sistemas de cadastramento de fornecedores, com fulcro no art. 7º, da Lei nº 10.520, de 2002.

2. O Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) Nº 00190.103779/2022-48 apurou conluio da F2 ENGENHARIA com outras empresas e pessoas, visando fraudar licitações conduzidas por órgãos públicos federais, manipulando seu caráter competitivo (art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846, de 2013, e art. 7º da Lei 10.520/2002).

3. O processo tramitou regularmente e a Comissão de PAR apresentou Relatório Final (SEI nº 2698446) recomendando a responsabilização da empresa com base no seguinte:

67. À vista das provas constantes nos presentes autos, esta CPAR recomenda a aplicação de multa à pessoa jurídica **F2 Engenharia Eireli** no valor de **R\$ 225.046,20**, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846, de 2013; da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846, de 2013, ambas pela prática dos atos lesivos previstos no art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846, de 2013, assim como da pena de declaração de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios pelo prazo de 5 anos, de acordo com a previsão do art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, em virtude de haver atuado de forma concertada com outras empresas, manipulando o caráter competitivo do Pregão Eletrônico nº 02/2014, conduzido pelo 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, unidade integrante do Comando do Exército, em demonstração de que não possui idoneidade para contratar com a Administração.

4. Após a Decisão Sancionadora, a empresa formulou pedido de reconsideração (SEI nº 3173868) ao Ministro de Estado da CGU, protocolado em 9 de abril de 2024. Como fundamento de seu inconformismo diante das sanções aplicadas, a recorrente alegou: não ocorrência de fraude ao caráter competitivo do certame; falta de apreciação, pela CPAR, das razões listadas nas peças defensivas; ausência de dano ao erário; desproporcionalidade da multa aplicada.

5. Ao final, com base nesses argumentos, requereu a reforma da decisão condenatória.

6. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DO CONHECIMENTO

7. Quanto ao aspecto temporal, o artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe que o prazo para oposição de pedido de reconsideração é de 10 (dez) dias, contados da data de publicação da decisão sancionadora.

8. A Decisão Nº 101 foi publicada no DOU de 28/3/2024, (SEI nº 3160079), tendo como termo inicial do pedido de reconsideração o dia 29/3/2024 e **termo final o dia 8/4/2024**, em observância ao disposto nos artigos 66 e 67 da Lei nº 9.784/99, especialmente à hipótese de prorrogação ora constatada.

9. Considerando que o pedido de reconsideração (SEI nº 3173254) foi protocolado em 9/4/2024 (SEI nº 3173869), isto é, após o escoamento do prazo, e que não houve sequer pedido de prazo suplementar, nem tampouco justificativa fundamentada e comprovada para a perda do prazo legal, **conclui-se pela sua intempestividade**.

10. Contudo, considerando que foi só um dia de atraso e diante do princípio do formalismo moderado e da garantia ao direito de petição, traduzido como direito público subjetivo de índole essencialmente democrática, passa-se à análise dos argumentos de mérito presentes na mencionada petição, como forma de prestígio ao contraditório e à ampla defesa, garantindo-se ao jurisdicionado o enfrentamento fundamentado pela autoridade julgadora quanto às suas pretensas razões, a fim de evitar que eventuais falhas cometidas pela defesa técnica constituída gerem prejuízos irreparáveis aos titulares do direito.

2.2 DAS RAZÕES DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

11. A empresa fundamenta o Pedido de Reconsideração com base, em suma, nas seguintes alegações:

- não ocorrência de fraude ao caráter competitivo do certame;
- falta de apreciação, pela CPAR, das razões listadas nas peças defensivas;
- ausência de dano ao erário;
- desproporcionalidade da multa aplicada;

12. Nota-se que a defesa se limitou à repetição integral de teses já analisadas pelo juízo processante, conforme se extrai do Relatório Final da CPAR (SEI nº 2698446), da Nota Técnica nº 1677/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2818828) e do Parecer nº 00281/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3155751), os quais fundamentaram a conclusão técnico-jurídica de forma completa e exauriente, inexistindo novos fatos ou argumentos capazes de alterar a solução jurídica exposta, a qual resta integralmente ratificada.

13. Passemos, então, à análise dos argumentos trazidos pelo pedido de reconsideração interposto.

2.2.1. Da Comprovação da Fraude ao Caráter Competitivo do Certame

14. O Pedido de Reconsideração (SEI nº 3173868) interposto repete os argumentos trazidos nas Alegações Finais (SEI nº 2724907) ao arguir a tese de inoccorrência de fraude ao caráter competitivo da licitação.

15. O Termo de Indiciação (SEI nº 2404116) expôs, no caso concreto, os atos lesivos praticados pela empresa que ocasionaram a fraude ao caráter competitivo da licitação:

18. Os elementos de prova indicam, pois, que as empresas que compareceram à visita técnica, e que seriam as únicas habilitadas a participar da licitação, combinaram a divisão dos itens do pregão, frustrando nitidamente o caráter competitivo do certame. Por meio de tal manobra, foi possível praticar valores superiores àqueles que tivessem sido objeto de efetiva disputa entre as empresas licitantes.

19. Após a realização do pregão eletrônico, pode-se verificar que o esquema almejado por Moisés Wisniewski foi alcançado com êxito. Ao final, sagraram-se vencedoras as empresas **F2 Engenharia Ltda.**, CM Logística e A&L Service, sendo que cada uma delas foi vencedora de diversos itens da licitação. Do grupo presente na vistoria, não se sagraram vencedoras as empresas Leão & Santos e Construtora Fricks.

20. Embora não haja evidência da participação da Construtora Fricks na fraude, o mesmo não ocorre com a empresa Leão & Santos, dada o evidente poder de comando exercido por Moisés Wisniewski, articulador do esquema de fraude. A análise realizada pela CGU/MS por meio da Nota Técnica nº 2323/2014 (SEI 2366164, fls. 217 a 233) indica que a Construtora Fricks foi desclassificada do certame por não atender a um dos requisitos do edital, qual seja, registro no CREA. Já a empresa Leão & Santos teve participação meramente de fachada.

21. Nelson Fricks da Silva, representante da Construtora Fricks, confirmou a existência de tratativas para a combinação de divisão de lotes do certame. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

22. Com efeito, conforme evidencia a mesma Nota Técnica nº 2323/2014 (SEI 2366164, fls. 217 a 233), o item 4 do Pregão 2/2014, vencido pela **F2 Engenharia Ltda.**, com valor estimado R\$ 152,67, a Leão & Santos fez uma proposta de R\$157,33, ligeiramente menor que a estimativa da Administração e não fez nenhum outro lance. Essa conduta evidencia que a Leão & Santos não estabeleceu qualquer tipo de competitividade no certame, favorecendo a atuação da **F2 Engenharia Ltda.**

23. No mesmo sentido, em relação ao item 8, também vencido pela **F2 Engenharia Ltda.**, oito empresas registraram suas propostas para aquele item, sendo que apenas dois lances foram feitos durante a fase competitiva. O valor orçado pela Administração para o item 8 foi de R\$ 78,33, sendo que a proposta vencedora, apresentada pela **F2 Engenharia**, foi de R\$ 77,00. Apesar de haverem sido registrados dois lances menores, por SP Climatiza (R\$ 70,00) e Horcel Comércio de Materiais Elétricos (R\$ 69,00), essas duas últimas empresas foram inabilitadas por não terem participado da visita técnica, conforme consta no registro de lances na fl. 228 do documento SEI 2366164.

24. Seguindo na análise da ata de realização do Pregão Eletrônico nº 02/2014, na disputa do item 73 do referido pregão, confirmou-se a combinação travada entre Moisés e César, reproduzida acima, garantindo a vitória da CM Logística, com a participação ativa da **F2 Engenharia** no sentido de auxiliar a consecução do acordo entre as empresas em conluio, conforme atesta o histórico de lances para o item 73, reproduzido na fl. 230 do documento SEI 2366164.

16. A despeito do alegado pela empresa, observa-se que, encerrada a instrução, o argumento foi amplamente debatido no Relatório Final da CPAR (SEI nº 2698446):

27. Ocorre que a versão da Defesa para esse comportamento não se sustenta pelos próprios diálogos interceptados pela Polícia Federal. [REDACTED]

[...]

28. No mesmo diálogo, ficou acertado um posterior contato, por e-mail, para acertar maiores detalhes. Note-se que não apenas os lotes foram combinados, como também a possibilidade de negociar adesões à ata de registro de preços que resultaria do Pregão nº 02/20141:

[...]

29. O resultado do Pregão nº 02/2014 mostrou como foi efetiva a combinação entre as empresas. Veja-se, no quadro a seguir, como ficou a distribuição dos lotes arrematados pelas empresas CM Logística, F2 Engenharia e A&L Service:

[...]

30. De outra parte, como se verá na análise do Argumento nº 2, abaixo, a diferença entre o valor estimado e o valor do lance vencedor para os itens 1, 8 e 73 foi ínfima, confirmando outra parte do acordo constante no diálogo travado entre Moisés e César Augusto Coelho, constante na fl. 219 do documento nº [2366164](#):

[...]

32. Também está evidenciado, nos presentes autos, que o resultado dos lances ofertados no Pregão nº 02/2014 reflete a combinação prévia das empresas que compareceram à visita técnica ocorrida em 18/04/2014 nas dependências do 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, em Alegrete (RS).

17. Observe-se, ainda, o Parecer nº 00281/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3155751):

41. Verifica-se, portanto, que as provas arrecadadas da instrução criminal e compartilhadas com a investigação administrativa realizada nestes autos demonstram concertação, realizada no Pregão nº 02/2014, do 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, entre as empresas vencedoras dos lotes do certame. Evidenciou-se, pelas provas arrecadadas, que as propostas realizadas na fase competitiva do certame estiveram de acordo com o planejamento feito pelas empresas participantes do conluio.

42. De fato, as provas são contundentes, visto que decorrentes dos mecanismo de investigação mais invasivos, como interceptação telefônica e escutas ambientais, autorizadas em sede de investigação criminal e compartilhadas com a Controladoria Geral da União. Além disso, foi demonstrado pela CPAR que as atitudes tomadas pelas empresas estiveram em consonância com o que havia sido combinado na surdina, o que realmente evidencia o ato de conluio.

43. Em relação à defesa apresentada pela empresa F2 Engenharia (SEI 2515818), o relatório final da Comissão da PAR também enfrentou as teses abordadas, conforme apresentamos a seguir.

44. Em relação ao primeiro argumento defensivo, no sentido de que o senhor César Augusto Coelho teria sido vítima de coação para a participação no conluio, representando a empresa F2 Engenharia, podemos concluir que tal argumento não pode ser acolhido. Primeiro, porque não há qualquer outro elemento, além da palavra da defesa, que possa corroborar essa história.

45. Com efeito, não há boletim de ocorrência ou outro documento policial que tenha registrado a prática de tal crime, tampouco há qualquer outro depoimento que possa corroborar a referida informação de que tenha havido a coação contra o senhor César. Por outro lado, o relatório final da CPAR demonstrou que os atos levados a efeito pelo senhor César, bem como os diálogos entabulados por ele, foram essenciais para a prática do conluio, inclusive por meio do compromisso de realização de atos posteriores à combinação em si.

46. De fato, a segurança e, em alguns trechos, jocosidade na realização dos diálogos (fl. 224, SEI 2366164) aliados ao resultado do certame, com a divisão dos itens licitados, demonstram um interlocutor, no caso o senhor César, relaxado e bastante detalhista em sua negociação, o que demonstra que é muito pouco provável que estivesse sendo vítima de coação durante os diálogos, mas, pelo contrário, estava participando dolosamente, de maneira livre e consciente, do conluio.

47. O segundo argumento defensivo diz respeito à disparidade em relação aos itens vencidos pelas empresas CM Logística e a F2 Engenharia e os itens vencidos pela A&L Service Ltda. Segundo a defesa, o fato de a acusada ter vencido itens com a soma global de R\$ 19.375.994,00 e a CM Logística ter vencido o total R\$ 11.187.961,4, enquanto a A&L Service Ltda. ter sido vencedora de apenas um valor global de R\$ 2.759.120,00, seria fato suficiente para a descaracterização do conluio.

48. Apesar da discrepância apontada, continua sem haver dúvida acerca da correção das imputações, pois outros elementos continuam a sustentá-las, notadamente os diálogos interceptados em conjunto com o comportamento das empresas durante a fase de lances da licitação.

18. Com efeito, verifica-se que a empresa não cumpriu seu ônus probatório, deixando de trazer aos autos elementos de convicção capazes de demonstrar a alegada excludente de ilicitude (coação), mesmo regularmente intimada para apresentar documentos e especificar provas.

19. Na doutrina de Simone Trento: “*Diz-se que o ônus da prova seria norma dirigida às partes quando lhes imputa a cada qual o ônus de provar determinados fatos, sob pena de serem considerados não provados, em prejuízo do onerado.*”

20. A defesa ainda argumenta que “*mesmo que tivesse ficado provada a intensão do Sr. Cesar de fraudar, o que foi demonstrado que não aconteceu, cabe aqui salientar que NENHUM dano foi sofrido pelo erário público.*” (sic). Contudo, **forçoso rememorar que, em se tratando de Processo Administrativo de Responsabilização, o dolo (ou intenção) é prescindível, vez que a responsabilidade é objetiva, bastando a comprovação do ato lesivo e o nexo de causalidade com o resultado obtido.**

21. Na instrução processual, restou cabalmente demonstrado o conluio entre os licitantes antes da realização do certame, inclusive com conversas descontraídas nas quais observa-se liberdade e autonomia de vontade do representante da F2 ENGENHARIA, **com manifestações amistosas e sem qualquer indício ou suspeita de coação.** A versão da defesa não se sustenta à luz do acervo probatório, o qual revela a prática do ato lesivo, mas não ampara a excludente invocada pela empresa.

22. Neste sentido, importa destacar a lição de Marcos Salles Teixeira:

[...] o ônus probante a cargo da Administração não impõe que a comissão fique refém de alegações vazias apresentadas pelo acusado, com a obrigação de comprovar teses fantasiosas, impossíveis, inverídicas e procrastinatórias. Na contrapartida, cabe ao interessado a prova dos fatos que alega, conforme o art. 36 da Lei nº 9.784, de 1999, e com respaldo doutrinário.

(Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar, 2021, fl. 990)

23. Assim, compreende-se o argumento defensivo como mera repetição das teses amplamente enfrentadas pelo julgador, oriunda de inconformismo por parte da empresa sancionada contra decisão devidamente fundamentada, a qual deve ser mantida por seus próprios termos.

2.2.2. Do Enfrentamento Completo e Exauriente das Teses de Defesa

24. A empresa alega que a CPAR não teria considerado argumentos defensivos apresentados após o Termo de Indiciação (SEI nº 2404116), onde alega ter demonstrado a ausência de conluio. Como fundamento, transcreve em seu Pedido de Reconsideração a íntegra dos itens *a* e *e* do Capítulo III da Defesa Escrita (SEI nº 2515818), sem apontar especificamente os pontos de omissão.

25. O argumento não é inédito nos autos, constando das Alegações Finais (SEI nº 2724907) e tendo sido objeto de análise na Nota Técnica nº 1677/2023/CGIPAV - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2818828). *In verbis*:

27. No entanto, da leitura do relatório final constata-se que os argumentos deduzidos na peça de defesa foram analisados de forma minuciosa pela comissão no item IV.2, no qual foram apontadas as razões pelas quais ela considerou improcedentes as alegações das processadas e indicou os elementos constantes dos autos nos quais baseou sua convicção. Inclusive, razões trazidas na defesa que, a nosso ver, são irrelevantes, como a possibilidade de outras empresas ajuizarem mandados de segurança para participar do pregão; e considerações acerca do sistema de segurança da informação; foram apreciadas pela comissão, que expôs as razões pelas quais os rejeitou.

28. Parece-nos que, em verdade, as processadas pretendem reiterar os termos da defesa, e não arguir a existência de vício no relatório final. Se for esse o caso, considerando que as razões foram devidamente apreciadas pela comissão, absteém-se de tecer considerações sobre os argumentos reiterados [...]

26. Extraí-se do Parecer nº 00281/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3155751) que:

28. O termo de indicição (SEI 2404116) e relatório final (SEI 2698446) foram elaborados em conformidade com requisitos previstos em lei e atos normativos. Contendo descrição e objetivo, materialidade e tipificação

dos atos lesivos, menção de provas de autoria e materialidade, bem como indicação do dispositivo legal infringido e respectivas penalidades.

29. Ademais, observa-se que a CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, socorrendo-se de provas, bem como de documentos que foram juntados aos autos e puderam contextualizar os atos objetos de apuração e comprovar a prática das infrações administrativas.

27. Por ocasião da reanálise, foi editada a Nota Técnica nº 2273/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3690356):

3.10. Há que se concordar com as ponderações da CGIPAV, manifestadas na citada Nota Técnica. Com efeito, ao contrário do que aduz a recorrente, observa-se ter sido exaurida, no decorrer do Relatório Final (SEI [2698446](#)), a análise do assunto tratado nos itens *a* e *e* do capítulo III do documento SEI [2515818](#), tendo a CPAR esclarecido todos os questionamentos formulados pela F2 ENGENHARIA e contestado, com fundamento, os seus argumentos.

3.11. Ademais, foram indicadas pela CPAR, tanto no Termo de Indiciação (SEI [2484078](#)), quanto no Relatório Final, as provas da combinação prévia para divisão dos itens licitados, efetivada, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 02/2014, do 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, por parte das empresas vencedoras dos lotes do certame, entre as quais a F2 ENGENHARIA.

3.12. Sendo assim, como a recorrente não traz, em seu Pedido de Reconsideração, nenhum elemento novo, a ensejar mudança de entendimento quanto ao tema, adotam-se aqui as razões enunciadas no Relatório Final, a cuja leitura se remete (ver parágrafos 34 a 66 do Relatório Final).

28. Na hipótese dos autos, após transcorrido o rito legal sem qualquer mácula, houve análise completa e exauriente de todos os pontos de insurgência, dignando-se a fundamentar com minudência as razões pelas quais os argumentos de defesa não mereciam prosperar. A sanção foi calculada e a responsabilidade foi atribuída dentro da legalidade, inclusive reconhecendo-se a impossibilidade de prosseguir com a descon sideração da personalidade jurídica. Por parte da Administração Pública, não houve qualquer omissão passível de saneamento.

29. Conclui-se que, oportunizado à empresa o Pedido de Reconsideração, este não foi capaz de infirmar as conclusões que subsidiaram a Decisão Nº 101 (SEI nº 3153498). Assim, não há que se falar em reforma do julgado quando este encontra-se formalmente válido e em estrita observância às normas vigentes que regem o Direito Administrativo Sancionador.

2.2.3. Da Tutela da Moralidade e da Probidade Administrativa

30. A empresa também aduz a ausência de prejuízo ao erário como fundamento para, a seu viés, afastar a responsabilidade da F2 ENGENHARIA pelos atos lesivos praticados contra a Administração Pública. Argumenta que a CPAR teria procedido à sua indicição relatando ausência de prestação de serviços, os quais teriam sido integralmente cumpridos pela recorrente e que, por isso, assevera justo o pagamento realizado como forma de contraprestação.

31. A Nota Técnica nº 1677/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2818828) declara o que se segue:

33. Trata-se de argumento já deduzido na defesa apreciado pela comissão, que entendeu que, de fato, não se identificou dano patrimonial à Administração, conforme se verifica no trecho transcrito a seguir (item VII):

"Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846, de 2013, e considerando a previsão constante em seu art. 6º, § 3º, a comissão de PAR informa que:

a) valor do dano à Administração: não identificado na documentação acostada aos autos;"

34. Ocorre que o erário não é o único bem tutelado pela Lei nº 12.846/2013, de modo que não é necessário que haja dano patrimonial para que as condutas nela previstas sejam puníveis. Vejamos o teor do *caput* do artigo 5º da referida lei:

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

35. Observa-se que a intenção do legislador não se cinge à proteção do patrimônio público material, mas também de aspectos imateriais indispensáveis ao atingimento do fim ao qual se destina a atividade administrativa. No caso, a conduta do representante da F2 ENGENHARIA configura evidente afronta ao princípio da moralidade previsto no *caput* do artigo da 37 da Constituição Federal e no *caput* do artigo 2º da Lei nº 10.024/2002, além do princípio da competitividade previsto neste dispositivo, essencial para que os procedimentos licitatórios atinjam seu fim, a contratação daquele que ofereça a proposta mais vantajosa à Administração

36. Portanto, conquanto não se tenha identificado a existência de dano financeiro, é possível que a sociedade seja sancionada, pois sua conduta configurou manifesto atentado aos princípios da moralidade e da competitividade.

32. O Parecer nº 00281/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº [3155751](#)) ratifica o mencionado entendimento:

41. Verifica-se, portanto, que as provas arrecadadas da instrução criminal e compartilhadas com a investigação administrativa realizada nestes autos demonstram concertação, realizada no Pregão nº 02/2014, do 10º Batalhão

Logístico do Comando Militar do Sul, entre as empresas vencedoras dos lotes do certame. Evidenciou-se, pelas provas arrecadadas, que as propostas realizadas na fase competitiva do certame estiveram de acordo com o planejamento feito pelas empresas participantes do conluio.

42. De fato, as provas são contundentes, visto que decorrentes dos mecanismo de investigação mais invasivos, como interceptação telefônica e escutas ambientais, autorizadas em sede de investigação criminal e compartilhadas com a Controladoria Geral da União. Além disso, foi demonstrado pela CPAR que as atitudes tomadas pelas empresas estiveram em consonância com o que havia sido combinado na surdina, o que realmente evidencia o ato de conluio.

33. Observe-se o teor da Nota Técnica nº 2273/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3690356):

3.29. Quanto a essa matéria, urge enfatizar, uma vez mais, ter a CPAR indicado, no bojo do Termo de Indicação (SEI [2484078](#)) e do Relatório Final (SEI [2698446](#)), provas concretas de que a F2 ENGENHARIA se valeu de esquema formado com outras empresas, no intuito de fraudar o caráter competitivo do Pregão Eletrônico nº 02/2014, do 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul, mediante combinação prévia com as vencedoras dos lotes desse certame, para divisão dos itens licitados.

3.30. O ajuste entre as licitantes vencedoras do aludido Pregão nº 02/2014, do qual se teve ciência a partir de interceptação telefônica e escuta ambiental, autorizadas em sede de investigação criminal, compartilhada com a CGU, pôde ser confirmado pelo resultado dos lances ofertados no Pregão, o qual refletiu a combinação prévia das empresas. O esquema foi também corroborado por testemunha ouvida no curso da investigação criminal.

34. Convém, ainda, destacar o que dispõe o Manual de Responsabilização de Entes Privados (CGU, 2022, fl. 62) sobre o tema:

Veja-se, porém, que, diferentemente do previsto no art. 90 acima referido, a LAC não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem. Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados são, mormente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública. Assim, em tese, a comprovação da existência de tratativas ou combinações para previamente destinar o vencedor do certame já seria suficiente para configuração do ato lesivo em comento.

Na realidade, por amparo jurisprudencial, o mesmo entendimento se aplica inclusive para o próprio crime previsto pelo art. 90, da Lei nº 8.666/93. 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. Assim, entende-se que o mesmo entendimento deve ser aplicado para o ato lesivo previsto pela LAC.

35. Neste sentido, não se provisiona qualquer razão para o afastamento da responsabilidade da empresa pelos atos lesivos no caso concreto, sendo suficiente a ofensa aos princípios constitucionais da Administração Pública para a aplicação da reprimenda, de modo a dissuadir a prática de atos corruptivos pelas empresas privadas que pretendam contratar com o Estado.

36. Relevante destacar que a responsabilização das pessoas jurídicas, mesmo na ausência de prejuízo direto ao erário, revela-se imprescindível para a efetividade da Lei nº 12.846. Isso porque a norma tem como finalidade não apenas a reparação de eventuais danos materiais, mas, sobretudo, a proteção da moralidade administrativa, da impessoalidade e da probidade nas relações contratuais com a Administração Pública. Permitir que condutas lesivas fiquem sem reprimenda unicamente pela ausência de quantificação econômica imediata implicaria esvaziamento da intenção legislativa e estímulo a práticas anti-isonômicas e contrárias à competitividade em licitações, produzindo efeitos igualmente gravosos ao interesse público.

37. Desta forma, além de tratar-se de argumento repetido e já enfrentado pela área técnica como subsídio à decisão sancionadora, não há respaldo jurídico para a reforma do julgado.

2.2.4. Da Observância aos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade na Aplicação da Multa pelo Ato Lesivo Praticado

38. Ao impugnar a dosimetria da pena, a F2 ENGENHARIA aduz ser injusta a multa aplicada, sustentando a inocorrência do ato lesivo e, na hipótese de sua existência, a desproporcionalidade de sua valoração. Alega que a empresa está inativa e registra que não houve dano ou risco ao interesse público, além de circunstâncias pessoais favoráveis. Com base no exposto, requer a exclusão da multa ou sua diminuição.

39. O Relatório Final da CPAR esclareceu as fases da dosimetria (SEI nº 2698446):

68. A multa sugerida pela Comissão, no valor de **R\$ 225.046,20**, foi calculada com base nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846, de 2013, combinado com os artigos 20 a 26 do Decreto nº 11.069, 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 26 de dezembro 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.

69. Em relação à primeira etapa, a base de cálculo foi de R\$ 494.536,65. Como a F2 Engenharia não apresentou, à Receita Federal do Brasil, Escrituração Contábil Fiscal ou Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais relativa ao ano-calendário de 2021, ano anterior ao da instauração do presente PAR,

aplicou-se ao caso a regra prevista no art. 21, *caput*, do Decreto nº 11.129, de 2022.

[...]

71. No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de **6%**, equivalente à soma dos fatores e agravamento e de atenuação dessa pena.

[...]

74. Em atinência à terceira etapa, os limites mínimo e máximo para calibragem da multa, conforme previsão do art. 25, inciso I, “b”, e inciso II, “a”, do Decreto nº 11.129, de 2022, foram de R\$ 225.046,20 e R\$ 98.907,33, respectivamente.

[...]

80. Entretanto, à vista da determinação expressa no art. 6º, I, da Lei nº 12.846, de 2013, no sentido de que a multa nunca será inferior à vantagem auferida, tem-se que o valor da pena pecuniária cabível ao presente caso é de R\$ 225.046,20, o mesmo valor da vantagem auferida pela F2 Engenharia em decorrência dos atos sob apuração neste Processo.

40. Consta da Nota Técnica nº 1677/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 2818828) a análise dos argumentos de defesa e a seguinte conclusão:

54. O valor da multa recomendada foi objeto de impugnação pelas processadas, tendo elas aduzido em sede de alegações finais que o valor recomendado pela comissão é desproporcional, visto que, mesmo que se considere que houve ato ilícito, dele não decorreram danos ao erário, tampouco benefício exorbitante à F2 ENGENHARIA. Ademais, a empresa possui histórico irretocável, não havendo nenhum apontamento da prática de ato ilícito desde sua criação.

55. No entanto, o valor do dano material causado pelo ato lesivo é apenas um dos fatores balizadores do valor da multa, sendo inclusive prescindível que ocorra dano material para que se configure o ilícito, como já exposto nesta Nota Técnica.

56. Quanto ao valor do benefício decorrente do ato lesivo, o inciso I do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 não exige que seja considerado exorbitante para que seja adotado como piso para o valor da multa. Nesse ponto, a lei não dá qualquer margem de discricionariedade à autoridade julgadora, determinando que, caso o valor do benefício auferido seja superior a R\$ 6.000,00, a multa não pode ser fixada em valor aquém deste. No caso, a comissão seguiu a ordem legal e recomendou a aplicação da multa no valor equivalente à vantagem decorrente do ilícito.

57. Por fim, o fato de que a sociedade não possui em seu histórico condenação pela prática de outros atos lesivos foi considerado pela comissão ao definir o percentual definido no inciso V do artigo 22 do Decreto nº 11.129/2022, como apontado na tabela 2.

41. O Parecer nº 00281/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº [3155751](#)) acertadamente referendou os cálculos supracitados:

66. Dessa forma, a pessoa jurídica F2 Engenharia Eireli deve pagar multa de R\$ 225.046,20 (duzentos e vinte e cinco mil, quarenta e seis e vinte centavos), resultante da multiplicação da base de cálculo, de R\$ 494.536,65, pela alíquota de 6%, valor que se enquadra entre os limites mínimo (R\$ 6.000,00) e máximo (R\$ 60.000.000,00).

42. Ainda, ao analisar o Pedido de Reconsideração, temos a Nota Técnica nº 2273/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3690356):

3.14. Como visto, a F2 ENGENHARIA foi penalizada com base na LAC e na Lei nº 10.520, de 2002, tendo-lhe sido cominada, entre outras, a sanção de multa no valor de R\$ 225.046,20 (duzentos e vinte e cinco mil, quarenta e seis reais e vinte centavos), nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013.

3.15. Cabe frisar que a multa sugerida pela Comissão foi calculada de acordo com as regras descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846, de 2013, bem como no Decreto nº 11.129, de 2022, e, ainda, com o auxílio do “Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção: Cálculo e Dosimetria”, editado pela CGU.

3.16. Afigura-se que os critérios objetivos, estipulados nos sobreditos normativos, foram respeitados na situação em tela, inexistindo a desproporcionalidade aventada.

3.17. Convém lembrar que os fatores atenuantes que podem/devem ser levados em conta quando da realização da dosimetria para a aplicação da penalidade de multa estão listados no art. 23 do Decreto nº 11.129, de 2022, quais sejam: (i) não consumação da infração; (ii) comprovação da devolução espontânea, pela pessoa jurídica, da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo ou inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e danos resultantes do ato lesivo; (iii) colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo; (iv) admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e (v) comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade.

3.18. Sublinhe-se que todos esses fatores foram devidamente avaliados pelo Colegiado no Relatório Final (SEI [2698446](#)).

43. Com efeito, observa-se que a CPAR realizou um trabalho diligente e cuidadosamente esclarecido, observando o piso legal da multa, conforme se extrai do seguinte trecho do Relatório Final (SEI nº 2698446):

75. O limite mínimo da multa, segundo estatui o art. 25, I, parágrafo único, do Decreto nº 11.129, de 2022, será o maior valor entre a vantagem auferida e R\$ 6.000,00. No caso em tela, é possível estimar o valor da

vantagem auferida pela F2 Engenharia com base nas contratações resultantes do Pregão Nº 04/2014, conduzido pelo 10º Batalhão Logístico do Comando Militar do Sul e que constam no Ofício nº 62-S1/10º Blog (documento [2667974](#)).

76. Para o cálculo do limite mínimo, importa ressaltar que, por expressa disposição do art. 6º, I, da Lei nº 12.846, de 2013, combinado com o art. 25, I, do Decreto nº 11.129, de 2022, o valor da vantagem auferida ou pretendida deve ser alcançado, quando possível, por meio de estimação, o que importa a elaboração de cálculo aproximado.

77. Nesse sentido, a soma das Notas de Empenho emitidas em favor da F2 Engenharia totaliza R\$ 3.041.164,93, resultante da soma dos empenhos feitos pelo 10º Batalhão Logístico (R\$ 2.599.417,00, conforme consta no Ofício nº 62-S1/10º BLog - documento [2667974](#)) e dos pagamentos realizados pelas Organizações Militares que aderiram à Ata de Registro de Preços resultante do Pregão nº 04/2014 (R\$ 441.747,93, conforme detalhado no documento [2697562](#)).

78. Tomando-se a alíquota média de lucro indicada pelo Tribunal de Contas da União no bojo do Acórdão TCU nº 2622/2013 – Plenário para obras civis de construção de edifícios (7,40%), tem-se que a vantagem auferida pela F2 Engenharia nas contratações decorrentes do Pregão nº 02/2014 foi de R\$ 225.046,20 (7,40% de R\$ 3.041.164,93), o que não ocorreria sem a prática dos atos lesivos evidenciados neste Processo.

44. Conclui-se, portanto, que o rito processual observou rigorosamente a legislação vigente, inclusive no que se refere à dosimetria das sanções, cujo cálculo se ampara não apenas na norma legal, mas também nas regras dispostas no Manual de Responsabilização de Entes Privados desta Controladoria-Geral da União, de abril 2022.

45. Não havendo, no Pedido de Reconsideração ora analisado, argumentos aptos a alterar a conclusão desta Consultoria Jurídica, o parecer é pela manutenção da Decisão Nº 101 (SEI nº 3153498), sem qualquer alteração relacionada ao valor das sanções aplicadas.

3. DA CONCLUSÃO

46. Ante o exposto, recomenda-se o **conhecimento do Pedido de Reconsideração** interposto pela pessoa jurídica F2 ENGENHARIA LTDA, inscrita no CNPJ nº 12.103.967/0001-88, mesmo diante da inobservância a pressuposto formal, notadamente, a intempestividade do protocolo recursal, considerando que o prazo passou em apenas um dia, o direito de petição e o princípio do formalismo moderado e prestigiando o exercício do contraditório e da ampla defesa.

47. Quanto ao erro material relacionado à omissão do período de impedimento de licitar e contratar com a União e descredenciamento do Sicaf ou dos sistemas de cadastramento de fornecedores, recomenda-se a retificação da Decisão Nº 101 (SEI nº 3153498) para que conste expressamente o prazo sugerido no Relatório Final da CPAR (SEI nº 2698446) e no Parecer nº 00281/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3155751), isto é, o **prazo de 5 (cinco) anos**.

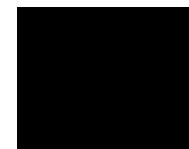
48. No mérito, o parecer é pelo INDEFERIMENTO do Pedido de Reconsideração, haja vista a inexistência de fatos novos ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, que justifique a reforma da Decisão Nº 101 (SEI nº 3153498).

49. À consideração superior.

Brasília, 26 de agosto de 2025.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103779202248 e da chave de acesso XXXXXXXXXX



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está

disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>.
Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 26-08-2025 19:00. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO Nº 00705/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.103779/2022-48

INTERESSADOS: F2 ENGENHARIA EIRELLI LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00208/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 10 de setembro de 2025.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica
Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103779202248 e da chave de acesso e814d123



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2865894523 e chave de acesso e814d123 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-09-2025 17:45. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
