



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3223/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.105919/2022-12

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE INVESTIGAÇÃO E PROCESSOS AVOCADOS E A PESSOA JURÍDICA NEXUS VIGILÂNCIA LTDA., (CNPJ 06.911.840/0003-54).

ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica Nexus Vigilância Ltda., (CNPJ 06.911.840/0003-54).

REFERÊNCIAS

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

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

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

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica Nexus Vigilância Ltda., (CNPJ 06.911.840/0003-54, de agora em diante “NEXUS”).

2. Concluídos os trabalhos da comissão, vieram os autos à CGIPAV para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 56, III, do Regimento Interno da CGU (Portaria Normativa CGU nº 38, de 16 de dezembro de 2022), bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.

3. Consta que a NEXUS foi contratada, mediante pregão eletrônico, para prestar serviços de disponibilização, instalação e manutenção dos equipamentos de vigilância eletrônica. O serviço era prestado a dez gerências executivas subordinadas à Superintendência Regional Sudeste II do INSS em Minas Gerais. As contratações se deram mediante adesão à ata de Registro de Preços nº 2/2014 e, ao todo, compreendeu 170 agências de previdência social daquela localidade. Não se tratou de fato inédito, pois a NEXUS, desde 2008, vinha prestando essa espécie de serviços aos órgãos previdenciários da região, o que era feito por sucessivas contratações.

4. Ocorre que auditorias realizadas pela CGU ([2436087](#)) e INSS ([2436096](#)) indicaram irregularidades no âmbito do procedimento licitatório e do contrato dele decorrente.

5. Segundo os apontamentos, a NEXUS teria apresentado declarações falsas para se habilitar no procedimento licitatório; teria feito propostas ilegais para alteração do contrato, como condição para revisar seus preços; e teria cobrado por serviços não efetivamente prestados.

6. A primeira irregularidade estaria consubstanciada em supostas declarações falsas realizadas pela NEXUS durante a habilitação para o certame, o qual exigia a realização de vistoria nas agências de previdência social afetadas pelo contrato. A intenção das visitas era que o licitante pudesse “inteirar-se das condições e grau de dificuldades existentes”. A declaração comprobatória da realização do ato, que deveria ser visada por servidor do INSS, era um dos critérios relacionados à qualificação técnica do licitante. A NEXUS, todavia, teria apresentado declarações de vistorias virtualmente inexequíveis, considerando o itinerário, tempo despendido e atividades necessárias à concretização das vistorias.

7. A segunda irregularidade estaria consubstanciada em registros de negociação, em que se identificou propostas ilegais, com intenção de alterar ilegalmente o contrato. Houve tentativa de ampliar o contrato para além do limite legal, em prejuízo aos licitantes que não tiveram a oportunidade de avaliar suas propostas de acordo com esse cenário de maximização de lucros pelo decurso do tempo. Também houve tentativa de impor a contratação de todos os interessados em aderir à ata, o que desconfiguraria a própria natureza do registro de preços, que se pauta na conveniência e oportunidade dos aderentes em contratar. As propostas de alteração contratual não tinham base legal, contratual nem editalícia, mas foram impostas pela empresa como condição para revisão de seus preços.

8. A terceira irregularidade estaria consubstanciada no fato de que, em razão das sucessivas contratações, não seria necessário despender recursos de instalação para cada contrato, o que, no entanto, era cobrado pela empresa.

9. Por essa razão, a NEXUS foi indiciada por ter supostamente praticado os atos lesivos previstos no art. 5º, IV, “d”, da Lei nº 12.846/2013, por duas vezes, em razão da suposta apresentação de declarações inidôneas e da suposta cobrança por serviços não prestados; e no art. 5º, IV, “f”, do mesmo diploma normativo, em razão das possíveis propostas ilegais visando alteração do contrato.

10. Após regular instrução, a CPAR afastou a hipótese de fraude à execução do contrato por cobrança de serviços não prestados (art. 5º, IV, “d”, da Lei nº 12.846/2013), diante da insuficiência probatória. Por outro lado, manteve a convicção das demais ilegalidades atribuídas à empresa. Assim, no relatório final consta a recomendação de aplicação à NEXUS da pena de multa no valor de R\$ 10.465.641,84 (dez milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e um reais e oitenta e quatro centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013; e da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; por ter incidido nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, “d” e “f” da Lei nº 12.846/2013, cumulado ainda com aplicação da pena de impedimento de licitar com a União pelo prazo de 04 (quatro) anos, por comportar-se de modo inidôneo, nos termos do art. 7º, da Lei no 10.520/2002.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

11. O presente processo apuratório foi deflagrado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) por intermédio da Portaria CRG/CGU nº 1493, de 12 de julho de 2022, publicada no DOU nº 131, de 13 de julho de 2022 (SEI nº [2438154](#)). Após diligências preliminares de juntada de documentação proveniente da apuração penal, em 09 de agosto de 2022, a CPAR promoveu o início dos trabalhos, lavrando Ata de Instalação ([2459953](#)).

12. Em 12.09.2022, foi deliberado o indiciamento da empresa e assinado o Termo de Indiciamento desta ([2504019](#), volume II dos autos eletrônicos).

13. Procedeu-se conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando-se a empresa a apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atestam os documentos SUPER nºs [2513373](#), [2513376](#), [2517737](#). A defesa prévia escrita, oportunamente apresentada, encontra-se juntada sob SUPER nº [2834678](#) (vol. IV dos autos eletrônicos).

14. A empresa não requereu a produção de provas adicionais ou de perícia, tendo a CPAR elaborado o seu relatório final com bases nas provas aduzidas aos presentes autos eletrônicos.

15. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Secretário de Integridade Privada, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias ([2895870](#)). Ciente da decisão ([2941764](#)), a empresa usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no referido artigo, apresentando suas Alegações Finais ([2952102](#)).

16. É o breve relato.

2. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

17. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, facultada à empresa envolvida.

18. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.
19. A portaria de instauração foi publicada no DOU de acordo com o que estabelece o art. 10 da Portaria CGU nº 910, de 7 de abril de 2015, então vigente. O PAR foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019, com redação alterada pela Portaria Normativa nº 54, de 14 de fevereiro de 2023. Ademais, também conforme o referido normativo (art. 13), na portaria inaugural constou o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo e o prazo de conclusão dos trabalhos, bem assim o nome empresarial e o CNPJ da pessoa jurídica que responderia ao PAR.
20. Quando ainda em curso o prazo de 180 (cento e oitenta) dias da portaria inaugural do PAR, foi publicada portaria de prorrogação nº 11, de 03.01.2023, publicada no DOU de nº 6, Seção 2, p. 44, de 9.01.2023 ([2649458](#)). Após esta prorrogação, foi lavrada portaria de recondução nº 2377, de 04.07.2023, assinada pelo Secretário de Integridade Privada, publicada no DOU nº 129, de 10.07.2023 ([2874387](#)). No ínterim entre as portarias de prorrogação e recondução não foram praticados atos processuais pela CPAR, não havendo qualquer prejuízo à defesa. Verifica-se, assim, a regularidade do processo sob este ponto de vista, sendo as portarias emitidas por autoridade competente.
21. Quanto portarias de prorrogação e recondução (documentos nºs [2649458](#) e [2874387](#)), foram produzidas sob a égide da IN nº 13/2019, observando o art. 30 do normativo quanto à delegação de competência ao Secretário de Integridade Privada para instauração de PAR. Verifica-se, portanto, a regularidade do processo sob tal ponto de vista, pois lavradas por autoridade competente.
22. Em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.
23. Aos seus representantes foi concedido acesso externo desde o início do PAR. Registre-se que nenhum ato instrutório foi realizado sem que antes as empresas fossem notificadas para, caso quisessem, pudessem deles participar. E, conforme anteriormente relatado, foram deferidas todas as solicitações de produção e apresentação de provas.
24. Dando-se sequência na análise sobre a regularidade formal do PAR, verifica-se a observância dos procedimentos estipulados pela IN nº 13/2019, a partir de sua publicação em 12/08/2019. O termo de indiciamento foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.
25. Quanto ao enquadramento legal, a CPAR entendeu por manter o enquadramento legal dos fatos em face da empresa NEXUS no Relatório Final, em conformidade com o enquadramento constante no Termo de Indiciamento.
26. A empresa foi devidamente notificada das acusações, de acordo com o art. 18 da IN nº 13/2019, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação. Tempestivamente, apresentou sua defesa.
27. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou bem todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade.
28. Considerando a regularidade procedimental, passamos à análise (i) da manifestação final apresentada e (ii) da regularidade processual do PAR no que se refere aos fundamentos adotados pela CPAR para firmar suas recomendações.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL.

29. Inicialmente, a empresa foi indiciada por violação ao inciso IV, alíneas “d” e “f”, do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, c/c art. 7º, da Lei nº 10.520/2002 (SEI nº [2504019](#)). Posteriormente, a CPAR manteve o enquadramento inicial apresentado na peça acusatória no seu Relatório Final ([2891080](#)).
30. De acordo com as provas juntadas aos autos, a empresa (i) obteve vantagem indevida em

contrato celebrado com a Administração Pública, que decorreu da ARP 02/2014; (ii) apresentou documentação que certificava vistorias realizadas em prazos e condições fisicamente inexecutáveis, deixando de cumprir requisito de qualificação exigido em Edital; e, (iii) fraudou a execução do contrato nº 19/2015, firmado com a GEX/BH, a partir da instalação parcial de equipamentos e cobrança integral dos valores relativos à instalação. (às fls. 02 do Relatório Final – [2891080](#)).

31. Em estrito respeito ao contraditório e a ampla defesa, a CPAR, em sua análise no Relatório Final ([2891080](#)), acatou parcialmente os argumentos da defesa, tendo desconsiderado a imputação do item II.3 da Indiciação, a saber: “Fraude na instalação dos equipamentos contratados e cobrança indevida pelos valores da instalação”.

32. Na manifestação em suas Alegações Finais ([2952102](#)), após o Relatório Final, a empresa requereu: “... o acolhimento integral dos seus argumentos com a consequente improcedência das acusações remanescentes no relatório final e o arquivamento do PAR sem imputação de responsabilidades a ela.” (às fls. 35 das Alegações Finais – [2952102](#)).

33. A seguir serão analisados os argumentos apresentados pela NEXUS em suas Alegações Finais.

34. **ARGUMENTO 1:** Prorrogação do Prazo do Contrato e Amortização dos equipamentos (às fls. 4 de suas Alegações Finais - [2952102](#)).

35. Na ótica da defesa, houve erro na análise da CPAR uma vez que: “a CGU baseou-se quase que exclusivamente no entendimento da Procuradoria Federal, manifestado através do Parecer 00038/2015/SECON/PSFE/INSS/JDF/PGF/AGU” (às fls. 5 de suas Alegações Finais).

36. Trata-se de reiteração de argumento suscitado pela empresa no decorrer do *iter* procedimental, através de sua defesa prévia antes do Relatório Final, a qual foi devidamente analisada pela CPAR, às fls. 04 a 10 do Relatório Final ([2891080](#)).

37. Sobre o tema, a CPAR destacou no Relatório Final que no item 18 do edital do pregão eletrônico 02/2014 não havia qualquer previsão de prorrogação contratual, sendo que o valor global da planilha de custos foi proposto para 24 meses, conforme consta em documento do Processo do Pregão nº 02/2014 (35131.00564/2014-45, vol. 4, fls. 96 do pdf, doc [2436113](#), citado no parágrafo 4.44, às fls. 6 do Relatório Final - [2891080](#)).

38. Em sua análise a CPAR também frisou que, conforme cláusula contratual, a amortização do custo dos equipamentos deveria ocorrer durante os 24 (vinte e quatro) primeiros meses do contrato (conforme consta do documento 2436113, do Processo do Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 4, fls. 199/231, conforme citado às fls. 7 do Relatório Final – [2891080](#)).

39. A CPAR também destacou em sua análise que, em que pese a possibilidade de prorrogação contratual até 60 meses, havia previsão contratual expressa de que a amortização dos custos dos equipamentos contratados deveria – obrigatoriamente – ser feita nos primeiros 24 meses de vigência do contrato.

40. Portanto, é forçoso constatar que cabe razão à CPAR ao afirmar que qualquer alteração que aumente o prazo de amortização dos referidos equipamentos contratados traria vantagens pecuniárias à empresa que não foram oportunizadas às demais participantes do processo licitatório, visto que estimaram os valores que foram propostos no Pregão Eletrônico com base no que constava do instrumento convocatório, ou seja, amortização apenas para o período dos primeiros 24 meses contratuais. Conclui-se que as empresas participantes do certame não tiveram a oportunidade de estimar seus custos com base na possibilidade de amortização prolongada, advinda de prorrogação contratual, o que fere frontalmente ao princípio da isonomia, basilar para a licitude da contratação.

41. Às fls. 6 de suas alegações finais, a defesa transcreve trechos da doutrina de direito administrativo, na qual procura suposto respaldo para um possível alongamento do prazo de amortização, alegando aqui que “O prejuízo seria todo da empresa contratada, porque levaria mais tempo para repor os valores que dispendeu com a aquisição dos equipamentos.”.

42. Entretanto, o que a CPAR claramente colocou foi que o alongamento do prazo para amortização, sem base editalícia ou contratual, fere ao princípio da isonomia entre os licitantes, tão caro ao direito administrativo, pois os demais licitantes não puderam estabelecer os seus preços com base em um

prazo alargado para além de 24 meses de amortização. A defesa não consegue afastar o seu flagrante descumprimento ao princípio da isonomia entre os licitantes, sendo forçoso reconhecer razão à CPAR.

43. Em face de todo o exposto, não há qualquer embasamento fático ou legal na afirmação da defesa de que a CPAR se baseou “*quase que exclusivamente no entendimento da Procuradoria Federal, manifestado através do Parecer 00038/2015/SECON/PSFE/INSS/JDF/PGF/AGU*”. Antes, pelo contrário, a comissão de PAR apontou em detalhes todas as questões editalícias e contratuais que foram alvo de fraude por parte da empresa Nexus. Portanto, não há como acatar a argumentação da defesa em relação a esse ponto.

44. **ARGUMENTO 2: IMPOSIÇÃO DE AQUISIÇÃO DE TODOS OS ITENS DA ARP** (às fls. 8 das Alegações Finais - 2952102)

45. Na ótica da defesa, não houve irregularidade na apresentação de sua proposta de ajuste contratual para o INSS uma vez que:

“... não seria crível que o INSS cotasse o preço de bens que não tinha nenhuma necessidade de aquisição. Se não os comprou todos ao mesmo tempo é porque não tinha recursos para isto, muito em razão do contingenciamento que sobreveio à autarquia.” (às fls. 10 das Alegações Finais - [2952102](#)).

46. Segundo a defesa, a proposta da Nexus foi de que, caso o INSS adquirisse todos os 15 itens para as gerências, cujo pedido de contratação já existia, ele reduziria o valor global da ARP, o que o fez. Na mesma linha, entende a defesa que *caberia à CGU provar que a proposta não foi vantajosa para a administração em vez de simplesmente apresentar argumento teórico de que a empresa não deveria fazer propostas que contrariassem o interesse público.*” (às fls. 10 das Alegações Finais).

47. Ainda, a defesa alega que, diante da suposta ausência de impacto financeiro adicional para o INSS, fosse qual fosse a decisão tomada em relação à contratação em tela, nada haveria de ilegalidade nesta (às fls. 11 das Alegações Finais - [2952102](#)). Também nesta linha, a defesa coloca também que: “*a negociação feita pelo INSS naquele momento permitiu que ela contratasse todos os itens que pretendia contratar desde o começo a um preço menor do que previsto inicialmente na ARP*” (às fls. 12 das Alegações Finais - [2952102](#)).

48. Às fls. 13 das Alegações Finais ([2952102](#)), a empresa transcreve trechos do Relatório Final acrescentando que a CPAR não teria apresentado provas para comprovação de qualquer fraude pela empresa NEXUS.

49. Novamente, tem-se na manifestação da empresa após o Relatório Final a reiteração de argumentos suscitados neste, como se vê às fls. 7 a 10 do Relatório Final ([2891080](#))

50. Quanto ao tema, no Relatório Final a CPAR ressaltou que:

“Não cabe à empresa vencedora da licitação impor a condição de obrigatoriedade de contratação da ARP para as demais unidades de um órgão público. No presente caso, a empresa se beneficiou com a contratação dos itens licitados por 10 APS” (parágrafo 4.58, às fls. 7 do Relatório Final - [2891080](#))

51. A CPAR também colocou que, uma vez que as demais licitantes não poderiam pressupor que uma possibilidade de contratação deixaria de ser eventual, como disposto em Lei, para se tornar compulsoriamente real, houve desrespeito aos princípios da isonomia, vantajosidade, economicidade, bem como competitividade, tão caros à Administração.

52. Neste ponto a CPAR frisou que a defesa distorceu o conceito de negociar, visto que uma negociação não implica imposição, condição, nem mesmo obrigação, como o que fora praticado pela NEXUS, conforme constatou-se nos documentos acostados aos autos (detalhado pela CPAR às fls. 8, parágrafos 4.64 a 4.69 do Relatório Final – [2891080](#)).

53. Conforme já argumentado pela CPAR, a definição da contratação de TODOS os itens constantes de uma ARP como obrigatória ocasiona o aumento das despesas e não sua contenção, pois deixa de ser em razão de uma necessidade eventual da Administração Pública para ser forçosa.

54. Pelo mesmo raciocínio, a contratação por TODAS as Gerências Executivas, reduzindo os custos por unidade, mas condicionando esta redução à ampliação da base de contratantes, também não traz vantagem para a Administração, apenas garante a manutenção da contratação, o que é vantajoso para a

NEXUS.

55. Por todo o exposto, entende-se que assiste razão à CPAR quando afirma que houve alterações contratuais indevidas, sem previsão editalícia ou legal, de forma a trazer vantagens indevidas à empresa, em prejuízo da isonomia e à competitividade entre os licitantes. Portanto, não há como acatar a argumentação trazida pela defesa em relação a esse ponto.

56. **ARGUMENTO 3: DESCUMPRIMENTO DE ITEM DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DO EDITAL RELATIVO À VISTORIA PRÉVIA IN LOCO** (às fls. 21 das Alegações Finais - [2952102](#)).

57. No que tange ao conteúdo dos atestados, a defesa alega que não poderia ter afirmado que não foi possível fazer a visita técnica às agências não existentes pois tal afirmação seria descumprir o edital:

“... fazer uma declaração com outro teor, ou seja, para dizer que não foram feitas as visitas técnicas porque as unidades não estavam funcionando ou sequer foram construídas importaria em desfigurar completamente a declaração que estava prevista no edital, descumprindo-o” (às fls. 23 das Alegações Finais - [2952102](#)).

58. Novamente, tem-se na manifestação da empresa em suas Alegações Finais a reiteração de argumentos suscitados em sua defesa prévia e já abordados pela CPAR em seu Relatório Final (às fls. 11, parágrafo 4.113).

59. Quanto a este argumento, no Relatório Final a CPAR ressaltou que:

4.120. Pode se perceber que o edital é enfático quanto à necessidade das vistorias técnicas. Porém, afirma, também, que **o desatendimento a exigências formais não essenciais não irá afastar o licitante, assim como permite adequação da redação na declaração de vistoria.**

4.121. Uma vez que a visita técnica se justifica pela segurança do contrato, como dito no edital, e que este **não traz ressalvas quanto às agências que não estavam em funcionamento ou não haviam sido construídas**, como apontado pela defesa, se era de conhecimento da Nexus a condição de tais agências, deveria ter sido informado nas declarações a elas referentes. Pois assim seria firmada a verdade sobre elas e teria sido atendida a questão de que a empresa vencedora não poderia alegar que desconhecia a peculiaridade e ou dificuldade para implantação/execução dos serviços. (às fls. 12 do Relatório Final – [2891080](#) – grifos nossos).

60. Conforme esclarecido pela CPAR, é razoável a conclusão de que, se a empresa declara que visitou um determinado local, tal local existe fisicamente. Não há qualquer evidência de que o edital houvesse colocado a obrigação para fins de habilitação de qualquer afirmação inverídica por parte de qualquer empresa concorrente, ao contrário do que coloca a defesa. Neste sentido, constata-se no campo observações do Anexo IV – Declaração de Vistoria, do referido edital, que as visitas devem ser “*previamente agendadas nas sedes das Gerências Executivas*”. Por conseguinte, diante da inexistência de tais agências, não havia como agendar visitas e menos ainda como visitar o local onde supostamente se daria a execução do contrato.

61. Ademais, mesmo que hipoteticamente houvesse no edital uma suposta exigência de visita a um local inexistente, tal exigência desarrazoada seria facilmente impugnável pelos licitantes. O que fere tanto à razoabilidade como à moralidade pública é entregar atestados falsos alegando a realização de vistorias técnicas que não foram realizadas na prática por absoluta falta de objeto, ou seja, pela inexistência de agências a serem vistoriadas. Isto posto, não há como negar que os atestados entregues no âmbito da licitação do Pregão Eletrônico 02/2014 eram falsos.

62. A defesa alega ainda que haveria falha no edital, e que não haveria qualquer fraude na apresentação dos atestados pela NEXUS:

Ou bem se reconhece que a administração fez um **edital falho** ou bem se reconhece que na hipótese dos locais que não estavam funcionando, o objetivo da declaração era apenas resguardar a administração de alegações de desconhecimento. O que não se pode é **acoimar a empresa de fraude por uma situação que não foi ela que causou**. (às fls. 28 das Alegações Finais – [2952102](#) – grifos nossos).

63. Entretanto, não há como sustentar a alegação da defesa de que ou o edital era falho ou havia uma imposição editalícia para licitante afirmar ter feito visita técnica em local inexistente sob pena de inabilitação.

64. Além disso, em sua análise, a CPAR frisou que, na cláusula décima da minuta da ARP, que

trata das penalidades, há clara disposição sobre a apresentação de documentação falsa, a saber:

“com fundamento no art. 7º da Lei 10.520/2002 e no art. 28 do Decreto nº 5.450/2005, **ficará impedido de licitar e contratar com a União, será descredenciado do SICAF pelo prazo de até 05 (cinco) anos**, e será aplicada multa de até 10% (dez por cento) sobre o valor estimado para a contratação, sem prejuízo das demais cominações legais, garantida a ampla defesa, **o licitante que: (...); c) apresentar documentação falsa; (...); e) comportar-se de modo inidôneo; (...); f) fizer declaração falsa; (...)**” (às fls. 13 do Relatório Final - [2891080](#)).

65. Por todo o exposto, entende-se que assiste razão à CPAR quando afirma que a NEXUS agiu de forma inidônea ao apresentar atestados falsos de visitas técnicas não realizadas.

66. **ARGUMENTO 4: AUSÊNCIA DE PROVAS DE FRAUDE NA INSTALAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS CONTRATADOS E COBRANÇA INDEVIDA PELOS VALORES DA INSTALAÇÃO.** (às fls. 30 das Alegações Finais - 2952102).

67. A defesa reitera que não existem provas de que a empresa tenha cobrado por serviços de instalação não prestados.

68. De fato, durante a instrução processual, sobrevieram aos autos novos documentos que tornaram controversas a hipótese de cobrança indevidas. Diante disso, a própria CPAR reconheceu insuficiência probatória e deliberou por afastar essa hipótese delitativa. Portanto, convergindo com o entendimento da CPAR, entende-se que a empresa não deve ser penalizada por suposta fraude à execução do contrato (art. 5º, IV, “d”, da Lei nº 12.846/2013).

69.

70. **ARGUMENTO 5: PRESCRIÇÃO** (às fls. 32 das Alegações Finais - [2952102](#)).

71. Tal argumento trata-se de reiteração de ponto já abordado pela CPAR em seu Relatório Final (às fls. 16 - 2891080), e será tratado em ponto específico da presente Nota Técnica.

72. **ARGUMENTO 6: RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL** (às fls. 33 das Alegações Finais - [2952102](#)).

73. Neste item, a defesa retoma os argumentos precedentes, afirmando que, sob sua ótica:

“A PFE não analisou este documento e por isto a premissa sobre a qual se assenta o Parecer PFE 38/2015 é equivocada.” (às fls. 33 das Alegações Finais - [2952102](#)).

“Aumentar o prazo de amortização não traz nenhum prejuízo à Administração, muito pelo contrário, e diferente de outras cláusulas de império, a disponibilidade do prazo de amortização no caso de prorrogação contratual depende da anuência do contratante.” (às fls. 34 das Alegações Finais - [2952102](#)).

“As declarações de vistoria não são falsas.” (às fls. 34 das Alegações Finais - [2952102](#)).

“A alteração de conteúdo para dizer outra coisa que não fosse atestando que vistoriou implicaria em inabilitação sumária do pregão por descumprimento do edital.” (às fls. 34 das Alegações Finais - [2952102](#) – reiterando que a falha estaria no edital).

74. Tais argumentos já foram tratados tanto na presente Nota Técnica, quanto no Relatório Final, não tendo sido acatados.

75. A defesa questiona ainda o valor da multa aplicada, o qual, sob sua ótica seria desarrazoado:

“uma multa de mais de 10 milhões de reais, equivalente a todo o lucro que a empresa teve no período, é mais do que abusiva é ilegal, na medida em que nenhuma conduta da empresa pode ser tida como descumpridora do edital, da legislação de regência ou mesmo dos princípios da Administração Pública.” (às fls. 35 das Alegações Finais - 2952102).

76. Na ótica da defesa, a sanção de impedimento de licitar por 4 anos afigura-se punição desproporcional e, portanto, ilegal, violando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (às fls. 35 das Alegações Finais - [2952102](#)).

77. Entretanto, verifica-se que o cálculo da multa atende a critérios objetivos e de amplo conhecimento, sendo realizado pela CPAR com base nas cinco etapas disciplinadas pelos artigos 6º e 7º da

Lei nº 12.846/2013 c/c artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados c/c a tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022 c/c calculadora de multa de PAR.

78. Conforme consta do Relatório Final (às fls. 17 a 21), tal cálculo se baseou nas informações sobre faturamento, tributos e índices que foram obtidas da RFB ([2568136](#)). A multa tem como base o faturamento bruto da pessoa jurídica no ano anterior ao da instauração do PAR, que ocorreu em 12/07/2022 ([2438154](#)).

79. Quanto ao tempo de aplicação da penalidade de impedimento de licitar, verifica-se que tal prazo está conforme previsão legal, sendo calculado com base no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c o Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas. O referido cálculo está detalhado no Relatório Final às fls. 22, tendo a CPAR considerado as peculiaridades do caso concreto.

80. Por todo o exposto, entende-se que não há como acatar os argumentos apresentados pela defesa, cabendo à CPAR a razão em estabelecer o prazo e a sanção em acordo com os princípios legais pertinentes à matéria e aplicáveis ao caso concreto.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

81. Importa esclarecer que o objetivo da presente análise é verificar se as penalidades sugeridas respeitam os preceitos normativos e atendem aos aspectos formais.

82. A CPAR sugeriu, no item 5 do Relatório Final ([2891080](#)), a aplicação das penalidades de multa, publicação extraordinária da decisão sancionadora e de impedimento de licitar com a União.

83. A sanção de declaração de inidoneidade da empresa NEXUS para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 04 anos, foi aplicada com base no 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas, pelas condutas de (i) descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia in loco; e (ii) proposição de alterações contratuais fora das regras editalícias a fim de obter vantagens supostamente indevidas. Tais condutas incidem nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, “d” e “f” da Lei nº 12.846/2013 (conforme consta às fls. 17 Relatório Final - [2891080](#)). Tal prazo de 4 anos levou em consideração tratar-se licitação vultosa (com valor de R\$ 42.142.850,40), bem como o fato de que a licitação foi vencida com a apresentação de atestados de vistoria técnicas falsos (às fls. 17 Relatório Final - [2891080](#)).

84. As conclusões apresentadas pela CPAR neste aspecto se encontram devidamente respaldadas pelas provas aduzidas aos autos, em consonância com a legislação aplicável, razão pela qual não se vislumbra óbices na aplicação da penalidade proposta.

85. Dando-se sequência à análise, tem-se, às fls. 35 das Alegações Finais - [2952102](#), a crítica por parte da empresa acerca do cálculo da multa (definida em R\$10.465.641,84), no sentido de que este valor seria desarrazoado/desproporcional. Sobre este tópico, ressalta-se que tal valor foi calculado obedecendo às cinco etapas disciplinadas pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977. Foram utilizados, ainda, no cálculo, o Manual de Responsabilização de Entes Privados e a Tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, bem como a Calculadora de multa de PAR da CGU.

86. No caso concreto, observa-se, o disposto no artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013, segundo o qual, "na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei [...] **multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto** do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, **a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação [...]**". No caso concreto, o valor obtido pela aplicação da alíquota de 9% sobre o faturamento bruto da empresa ficou bem próximo ao mínimo legal (valor da vantagem auferida), mais uma vez indicando a proporcionalidade da sanção.

87. Dessa forma, após análise do Relatório Final e da manifestação final da empresa, tem-se o seguinte quadro resumo da dosimetria da multa sugerida:

Pena de Multa à pessoa jurídica Nexus Vigilância Ltda.		
Dispositivo do Decreto 11.129/2022		
Artigo 22 (Agravantes)	Considerações	Percentual aplicado
I – até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos;	No indiciamento houve a imputação à pessoa jurídica de três condutas ilícitas que resultaram na incidência de dois tipos lesivos. Condutas: (i) alterações contratuais indevidas, sem previsão editalícia ou legal, de forma a trazer vantagens indevidas à empresa e (ii) fraude na qualificação da empresa no quesito relativo à vistoria prévia <i>in loco</i> . O enquadramento legal de tais atos lesivos se deu no artigo 5º, inciso IV, “d” e “f” da Lei nº 12.846/2013.	+ 1,0%
II – até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	Houve a ciência e participação do sócio gerente da Pessoa Jurídica, conforme provas abaixo: 1) Ata da Reunião da Divisão de Orçamento, Finanças e Logística, com a Empresa Vigiminas Serviços de Vigilância e Segurança Ltda., assinada pelo sócio gerente da Pessoa Jurídica. (Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 7, fls. 127 do pdf, doc 2436150; NT 850/2022, fls. 5, doc 2436177) 2) Resposta ao Ofício nº 05/INSS/SRII/DIVOFI, assinada pelo sócio diretor da Pessoa Jurídica. (Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 7, fls. 1296 do pdf, doc 2436150; NT 850/2022, fls. 8, doc 2436177) 3) Ata da Reunião da Divisão de Orçamento, Finanças e Logística, com a Empresa Vigiminas Serviços de Vigilância e Segurança Ltda., assinada pelo sócio gerente da Pessoa Jurídica. (Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00367/2015-15, vol. 7, fls. 259 do pdf, doc 2436168; NT 850/2022, fls. 11, doc 2436177)	3,0 %
III – até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à	De acordo com as informações prestadas no Despacho INSS (Documento 2568144), não foi identificada nenhuma interrupção no fornecimento do serviço.	0%

prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;		
IV - um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral ou de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	Visto os índices de solvência geral (1,781) e de liquidez geral (1,446) serem superiores a um, bem como a empresa apresentar lucro como resultado no exercício de 2021, ou seja, no último exercício anterior ao da instauração do PAR, nos termos do inciso IV, do art. 22, do Decreto nº 11.129/2022. (Nota nº 194/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 8 de setembro de 2022; doc 2568136)	+ 1,0%
V – três por cento no caso de reincidência;	Inexistência, nos autos, de evidências de reincidência da pessoa jurídica.	0%
VI - no caso de haver contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado;	Os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão lesado totalizam o valor de R\$ 152.345.028,68, conforme Planilha Pagamentos Nexus (Documento 2891057). Aliquota definida pelo art. 22, VI, d, Dec. 11.129/22.	4,0%
Artigo 23 (Atenuantes)	Considerações	Percentual aplicado
I – até meio por cento no caso de não consumação da infração;	Conforme exposto no Termo de Indiciação (2504019, resta devidamente comprovada a ocorrência da consumação dos atos ilícitos pela Nexus (Vigiminas).	0%
II – até um por cento no caso de comprovação de devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes ou da inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	Nenhuma das opções se aplica ao caso.	0%
III – até um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	Não houve colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou apuração do ato lesivo.	0%
IV – até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	Não se aplica.	0%
V – até cinco por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V.	Considerando-se que não há programa de integridade, visto não ter sido apresentado pela Pessoa Jurídica.	0%
Base de cálculo	R\$ 116.284.909,40	
Aliquota aplicada	9,0%	
Multa preliminar	R\$ 10.465.641,84	
Vantagem auferida	R\$ 10.344.227,45	
Limite mínimo	R\$ 10.344.227,45 (vantagem auferida)	
Limite máximo	R\$ 23.256.981,88 (20% do faturamento bruto, excluídos os tributos)	
Valor final da multa	R\$ 10.465.641,84	
Conforme consta às fls. 20 e 21 do Relatório Final – 2891080 .		

88. Portanto, a multa sugerida está em pleno acordo com a legislação aplicável e respaldadas pelas provas trazidas aos autos.

89. No que tange aos prazos da sanção de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, a LAC definiu apenas o prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo conforme o caso concreto.

90. De modo a minimizar os problemas decorrentes de tal lacuna legislativa, o Manual de Responsabilização de Entes Privados (de abril de 2022, fls. 157) trouxe a orientação de correlacionar a alíquota que incidirá sobre a base de cálculo para fins de multa e a duração da sanção de publicação extraordinária.

91. Para o caso concreto, uma vez que a alíquota da multa aplicada foi de 9%, logo, encontrando-se entre os limites de 7,5% e 10%, o Manual estabelece o prazo de 75 dias para publicação extraordinária de decisão condenatória prevista nos incisos II e III do artigo 28 do Decreto 11.129/2022.

92. Assim, considerando que a CPAR recomendou que a empresa promova a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente: em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 75 dias; e em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 75 dias, entende-se que o cálculo realizado, no que tange aos incisos II e III do artigo 28 do Decreto 11.129/2022, obedeceu aos parâmetros orientativos do Manual de Responsabilização de Entes Privados e, portanto, considera-se razoável/proporcional e em

pleno acordo com os as normas aplicáveis a matéria.

93. Cumpre observar, no entanto, que Comissão deixou de explicitar o disposto no inciso I do referido artigo 28, segundo o qual, "art. 28. A pessoa jurídica sancionada administrativamente pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nos termos da [Lei nº 12.846, de 2013](#), publicará a decisão administrativa sancionadora na forma de extrato de sentença, cumulativamente: **I - em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; [...]**"

94. Desse modo, faz-se necessária a retificação do disposto no 6.1.2 do Relatório Final exarado pela CPAR (SEI 2891080), **para fazer constar da recomendação à autoridade julgadora, em consonância com o disposto no artigo 28 do Decreto 11.129/2022, a aplicação à pessoa jurídica Nexus Vigilância Ltda, (i) da pena de multa no valor de R\$ 10.465.641,84, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013; (ii) da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013, em que a empresa deve promover, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente: I - em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; 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 75 dias; e III - em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 75 dias e; (iii) da declaração de impedimento para licitar com a União pelo prazo de 04 (quatro) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.**

3. DA PRESCRIÇÃO

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

96. Como a Administração tomou conhecimento dos atos lesivos em 03.02.2020, em decorrência da ciência dos fatos pelo Corregedor-Geral do INSS, a ocorrência da prescrição se daria em 02/02/2025.

97. Portanto, o desencadeamento do PAR, deflagrado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) por intermédio da Portaria CRG/CGU nº 1493, de 12.07.2022, publicada no DOU nº 131, de 13.07.2022 (SEI nº 2438154), ocorreu dentro do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013, interrompendo-o.

98. Destarte, resta hígida a pretensão punitiva estatal. Com a interrupção do prazo em 13.07.2022, pela instauração do presente PAR, doravante, o termo final para a aplicação das sanções se dará em julho de 2027. Verifica-se, portanto, que o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.

4. CONCLUSÃO

99. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

100. 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.

101. 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.

102. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores da Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

103. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI [2971965](#) subsequente.



Documento assinado eletronicamente por **KEILLA EUDOKSA VASCONCELOS LEITE**, **Auditora Federal de Finanças e Controle**, em 19/02/2024, às 08:53, 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 2971923 e o código CRC 0334DF3A

EXTRATO DE DECISÃO A SER PUBLICADO

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO CONDENATÓRIA POR ATO LESIVO DA LEI Nº 12.846/2013

Julgamento do Processo Administrativo de Responsabilização nº **00190.105919/2022-12**

Decisão do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, publicada no Diário Oficial da União, de [...DATA...], [...PÁGINA...], pela aplicação das penalidades de:

- Impedimento de licitar com a União pelo prazo de 04 (quatro) anos;
- Multa no valor de R\$ 10.465.641,84, e
- Publicação extraordinária da decisão sancionadora

à pessoa jurídica:

NEXUS VIGILÂNCIA LTDA., (CNPJ 06.911.840/0003-54).

Por ter agido de forma irregular, nos termos do inciso IV, alíneas “d” e “f”, do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, c/c art. 7º, da Lei nº 10.520/2002, pelas condutas de:

- a) proposição de alterações contratuais fora das regras editalícias a fim de obter vantagens supostamente indevidas; e
- b) descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia in loco.

Referência: Processo nº 00190.105919/2022-12

SEI nº 2971923

Criado por [keillael](#), versão 60 por [gianefigueiredo](#) em 16/02/2024 17:49:29.