



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 n. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105919/2022-12

INTERESSADOS: NEXUS VIGILANCIA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: Direito Administrativo. Processo Administrativo de Responsabilização instaurado para apurar irregularidades na atuação da empresa indiciada por (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 indevidas. Enquadramento dos fatos no artigo 5º, inciso IV, “d” e “f” da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002. Parecer pela condenação da pessoa jurídica. Recomendação da aplicação das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão condenatória e impedimento de licitar com a administração.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), em desfavor da pessoa jurídica Nexus Vigilância Ltda., (CNPJ 06.911.840/0003-54), fruto de auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (SEI, nº 2436087) e pelo Instituto Nacional de Seguro Social (SEI, nº 2436096) que convergiram ao apontar irregularidades em procedimento licitatório.

2. Conforme foi sendo apurado ao longo da instrução probatória, as condutas atribuídas à Nexus foram: *(i) alterações contratuais indevidas, sem previsão editalícia ou legal, de forma a beneficiar indevidamente a empresa; (ii) fraude na qualificação da empresa no quesito relativo à vistoria prévia in loco; e (iii) fraude na execução do contrato com cobrança indevida por equipamentos que não tiveram sua instalação realizadas.*

3. As condutas acima serão analisadas com maior cuidado em momento oportuno neste Parecer.

1.1 Do ente privado e a contratação junto ao INSS

4. O ente privado Nexus Vigilância Ltda., CNPJ 06.911.840/0003-54, matriz, tem natureza jurídica de Sociedade Empresária Ltda. cuja atividade principal é a de vigilância e segurança privada, sediada em Guarulhos/SP, estando ativa desde 31/10/2016. Possui Capital Social registrado no valor de R\$ 2.749.998,00.

5. As filiais Nexus Vigilância Eireli, estão localizadas em Serra/ES, Belo Horizonte/MG e Três Rios/RJ, as quais possuem os seguintes CNPJs, respectivamente: (i) 06.911.840/0002-73, ativa desde 01/03/2011; (ii) 06.911.840/0001-92, ativa desde 12/08/2004; (iii) 06.911.840/0004-35, ativa desde 22/09/2017. (Fonte: Dados Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil; atualizado em 02/08/2022; consulta em 01/09/2022)

6. A prestação de serviços da Nexus ao INSS remonta ao ano de 2008, à época, denominada "Vigiminas", desde tal período o ente privado presta serviços de vigilância eletrônica (contemplando: disponibilização, instalação e manutenção) aos órgãos da região, sendo realizado por sucessivas contratações. (Minas Gerais - Belo Horizonte e região metropolitana) Demonstrando a habitualidade do ente privado em contratações com a Administração Pública.

1.2 Auditorias da CGU e INSS e a Ata de Registro de Preços nº 2/2014.

7. Com o final da vigência contratual, anterior ao ano de 2014, a Gerência Executiva de Juiz de Fora iniciou trâmites para contratação de empresa de vigilância eletrônica e orgânica (humana), para as Agências da Previdência Social – APS's do INSS a ela subordinadas.

8. O certame licitatório foi realizado por meio do Pregão Eletrônico que ocorreu em 27/10/2014 e deu origem à Ata de Registro de Preços nº 2/2014 que ocorreu no âmbito da Superintendência Regional do Sudeste II e Gerências Executivas localizadas no Estado de Minas Gerais.

9. Ao todo, 10 (dez) Gerências-Executivas, subordinadas à Superintendência Sudeste II (SR-II), aderiram à ARP 02/2014, no total de 170 APS's atendidas, e, nos termos ARP nº 02/2014, o órgão gerenciador seria a Gerência Executiva de Juiz de Fora e o objeto da contratação foi a prestação de serviços de vigilância eletrônica com a disponibilização, instalação e manutenção dos equipamentos especificados no edital, sendo estes: sensores, alarmes, câmeras, detectores de metal e demais equipamentos.

10. Reforçando a habitualidade do ente privado em contratações com a Administração Pública, os sucessivos contratos da Nexus (outrora "Vigiminas") datam do ano de 2008, com objetos semelhantes ao aqui informado, firmados com as Gerências-Executivas de Uberaba, Ouro Preto, Uberlândia, Poços de Caldas, Belo Horizonte e Contagem. Das licitações 03/2010 e 02/2014

acrescenta-se as Gerências Executivas de Divinópolis, Governador Valadares e Teófilo Otoni. (SEI, nº [2436087](#))

11. Foi justamente na ARP nº 2 de 2014 que a Nexus aceitou com sua proposta, sendo o ente privado selecionado pela Administração Pública para executar os contratos dela decorrentes.

◦ **Auditorias da CGU e do INSS**

12. Entre 06/09/2019 e 09/01/2020 foram realizadas auditorias pelo próprio (INSS), nas quais apuraram-se irregularidades e o órgão concluiu, em seu **Relatório Final_INSS_SR_II** (SEI, nº 2436096), que a contratação ocorreu sem vantajosidade para a administração, em desobediência a preceitos legais e desconsiderando as recomendações da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS.

13. Ademais, apontou para beneficiamento à contratada, ao impor condicionantes que levaram à restrição da competitividade do certame.

14. Informou descumprimento contratual pela contratada, tanto nos contratos de vigilância eletrônica, quanto nos de vigilância convencional.

15. Por fim, constatou deficiência na fiscalização dos contratos, apurou um prejuízo financeiro de R\$ 4.055.430,48 (quatro milhões, cinquenta e cinco mil, quatrocentos e trinta reais e quarenta e oito centavos) e adicionalmente recomendou encerrar os contratos nº 02/2015 e nº 03/2015, decorrentes dos pregões nº 01/2014 e 02/2014.

◦ **Das manifestações da CGU**

16. Dando continuidade ao feito, no âmbito da apuração das condutas e instrução probatória, a Controladoria-Geral da União emitiu o **Relatório de Auditoria CGU nº 20192464** (SEI, nº 2436087), no qual fez análise pormenorizada das condutas reportadas, concluindo por: (i) *fraude na execução de serviços de manutenção para os equipamentos de vigilância eletrônica provenientes de contratos celebrados com a Nexus Vigilância Eireli* e (ii) *superfaturamento potencial de R\$ 30.417.757,39 nos serviços de manutenção dos equipamentos de vigilância eletrônica que foram contratados junto à empresa Nexus Vigilância Eireli, referente ao período de 2015 a 2018*.

17. O **Relatório de Auditoria CGU nº 20192464** foi encaminhado à Superintendência Regional - Sudeste II do INSS, em sua versão preliminar, em 28.04.2020, e, em sua versão definitiva em 21.07.2020, bem como ao Presidente do INSS em 20.08.2020, e publicado em 15.09.2020.

18. Tendo o Relatório acima como norteador, a CGU emitiu a Nota Técnica nº 2210-2021-GPDPB 3-DPB-SFC (SEI, nº 2436093) onde foram feitas as seguintes recomendações: (i) *rescisão contratual e realização de novo procedimento licitatório (recomendação nº 870898)*; (ii) *suspensão de pagamentos (recomendação nº 870902)*; (iii) *apuração de eventual prejuízo (recomendação nº 870901)* e (iv) *apuração de responsabilidade (recomendações nº 870899 e 870900)*. A Nota Técnica foi encaminhada ao Presidente do INSS.

◦ **Da instauração da Investigação Preliminar Sumária**

19. O Despacho CRG de 06/06/2022 (SEI, nº 2396062) determinou a instauração de Investigação Preliminar Sumária (IPS), com base no inciso III do art. 13º, do Decreto nº 8.420/2015, tendo por escopo verificar a ocorrência de ilícitos cometidos pelo ente privado.

20. A Nota Técnica 850-2022-COREP (SEI, nº 2436177) desta Investigação Preliminar apontou para a ocorrência dos seguintes fatos: (i) *alterações contratuais indevidas, sem previsão editalícia ou legal, de forma a beneficiar indevidamente a empresa*; (ii) *fraude na qualificação da empresa no quesito relativo à vistoria prévia in loco*; e (iii) *fraude na execução do contrato com cobrança indevida por equipamentos que não tiveram sua instalação realizadas*.

21. Esta Nota Técnica também calculou o valor final da multa preliminar conforme a LAC no montante de R\$ 5.416.166,17 (cinco milhões, quatrocentos e dezesseis mil, cento e sessenta e seis reais e dezessete centavos). Sugeriu, então, a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização, em desfavor do ente privado.

◦ **Da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização**

22. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização foi designada pela Portaria nº 1.493, de 12 de julho de 2022, publicada no DOU nº 131, de 13 de julho de 2022. Após a designação, a CPAR lavrou Termo de Indiciação (SEI, nº 2504019) onde contextualizou os fatos, abordou a materialidade e entendeu pelas seguintes condutas atribuídas ao ente privado: (i) *alterações contratuais fora das regras editalícias a fim de obter vantagens indevidas*; (ii) *descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativo à vistoria prévia in loco*; (iii) *fraude na instalação dos equipamentos contratados e cobrança indevida pelos valores de instalação*.

◦ **Do Relatório Final**

23. A CPAR fez longa e detida análise acerca dos fatos imputados ao ente privado, por meio do Relatório Final (SEI, nº 2891080), onde, após manifestações da defesa do ente privado, entendeu persistirem as condutas: (i) *alterações contratuais fora*

das regras editalícias a fim de obter vantagens supostamente indevidas e (ii) descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia in loco.

24. Em relação a conduta: "Fraude na instalação dos equipamentos contratados e cobrança indevida pelos valores da instalação" os argumentos de defesa foram acatados pela CPAR sendo desconsiderada a imputação relativa ao item II.3 do Termo de Indiciação.

25. As demais teses defensivas foram afastadas pela CPAR que entendeu por subsistirem os argumentos de fato e direito que justificaram a responsabilização da pessoa jurídica.

26. Sugeriu-se, assim, a Pena de Multa no valor de **R\$ 10.465.641,84 (dez milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e quarenta e seis reais e oitenta e quatro centavos)**, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013, pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013 e a aplicação da sanção de impedimento de licitar com a União, uma vez que a empresa comportou-se de modo inidôneo, incidindo no art. 7º, da Lei nº 10.520/2002.

27. Concluído o trabalho da CPAR, os autos foram encaminhados a 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.

o **Da Nota Técnica 3223**

28. A Nota Técnica da SIPRE (SEI, nº 2971923) analisou a regularidade processual, as defesas acostadas aos autos e a materialidade das condutas imputadas ao ente privado.

29. Cabe registrar que em respeito ao art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Secretário de Integridade Privada oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias (SEI, nº 2895870). O ente privado apresentou, no prazo previsto no referido artigo, suas Alegações Finais (SEI, nº 2952102).

30. Em continuidade, esta Nota Técnica acatou as recomendações da CPAR, em seu Relatório Final, entendendo que inexistiam fatos novos que modificassem a conclusão, inclusive, corroborando as penalidades sugeridas pela CPAR, conforme parágrafo 26 acima.

31. Os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI, nº 2581243) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

32. Após o referido encaminhamento, por meio da Petição de Juntada de Documento, a pessoa jurídica Nexus Vigilância Ltda., juntou aos autos do presente PAR, documentos que obteve junto ao Instituto Nacional de Seguro Social.

33. A documentação acostada aos autos versa sobre 18 (dezoito) questionamentos elaborados pela empresa e endereçados a Superintendência Regional Sudeste II. O ente privado elaborou quesitos, com base na Lei de Acesso à Informação, buscando afastar possíveis controvérsias apuradas no âmbito do presente PAR.

34. O ente privado juntou aos autos nova peça de defesa, onde contextualizou os pontos ventilados pela CPAR em cotejamento com os quesitos respondidos pela Superintendência Regional Sudeste II. (SEI, nº 3114809; 3114810; 3114811 e 3114812).

35. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTA CGU/PGF/CGAU nº 1, DE 30 DE MAIO DE 2011

36. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados. Com efeito, por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica:

Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa; d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

- a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;
- b) adequação do enquadramento legal da conduta;
- c) adequação da penalidade proposta;
- d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa, sindicância patrimonial e submissão do processo, pela comissão, a julgamento antecipado.

Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterà relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

37. Tendo referida norma em consideração, é que elaboraremos a presente manifestação.

38. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo Colegiado.

39. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da Comissão quanto às infrações imputadas aos acusados e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

40. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU N° 1.

2.2 DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

41. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (CF/88).

42. No que se refere ao Termo de Indicação, verifica-se que todas as imputações feitas à empresa indiciada foram devidamente especificadas, com a indicação dos fatos e das provas coligidas, sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 17 da IN CGU n° 13/2019. 21. A empresa acusada foi devidamente citada, conforme consta no (SEI, n° 2513373).

43. A pessoa jurídica **Nexus Vigilância Ltda.**, apresentou defesa escrita em 28/09/02/2022 (SEI, n° 2536830), diante das irregularidades apontadas pela Comissão.

44. Em 03/10/2022 a pessoa jurídica apresentou nova manifestação, solicitando julgamento antecipado do mérito (SEI, n° 2540171).

45. Já em 16/03/2023 a pessoa jurídica apresentou nova manifestação, agora requerendo a desconsideração da petição anterior e desistindo do pedido de julgamento antecipado do mérito (SEI, n° 2739505).

46. Em 02/06/2023 a pessoa jurídica apresentou nova manifestação de defesa (SEI, n° 2834678).

47. A defesa e as respectivas documentações foram devidamente analisadas pela CPAR, conforme consta no Relatório Final (SEI 2891080).

48. Por fim, como já dito, conforme o art. 22 da IN CGU n° 13/2019, o Secretário de Integridade Privada oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias, e o ente privado apresentou, no prazo previsto no referido artigo, suas Alegações Finais (SEI, n° 2952102).

49. Assim, foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme prevê o art. 5º, LV, da CF, com a garantia do amplo e irrestrito acesso dos autos, em obediência aos parâmetros legais pertinentes, sem qualquer violação ou restrição aos direitos. Foi assegurada, à empresa, a possibilidade de manifestação, por meio de apresentação de defesa escrita e das alegações finais, após o relatório conclusivo da Comissão Processante, demonstrando prestígio aos citados princípios.

2.3 DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO

50. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito ordinário da Lei n° 12.846/2013.

51. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização da pessoa jurídica.

52. Ademais, temos 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.

2.4 DA ANÁLISE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO

2.4.1. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

53. A Lei nº 12.846/2013 regula a prescrição da pretensão punitiva da Administração em Processos Administrativos de Responsabilização da seguinte forma:

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.

54. No caso dos autos, acolhe-se a análise da Nota Técnica nº 3223/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 2971923) acerca da contagem do prazo prescricional, razão pela qual cabe reproduzi-la abaixo:

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.

55. Ante o exposto, a pretensão punitiva estatal não se encontra fulminada pela prescrição.

2.4.2 DO HISTÓRICO

56. Para esclarecimento acerca dos fatos apurados no presente PAR, faz-se necessária a reprodução do breve histórico realizado pela Comissão Processante no Termo de Indiciação (SEI 2143379):

A Nexus Vigilância Ltda., CNPJ 06.911.840/0003-54, matriz, tem natureza jurídica de Sociedade Empresária Ltda. cuja atividade principal é a de vigilância e segurança privada, sediada em Guarulhos/SP, estando ativa desde 31/10/2016. Possui Capital Social registrado no valor de R\$ 2.749.998,00.

As filiais Nexus Vigilância Eireli, estão localizadas em Serra/ES, Belo Horizonte/MG e Três Rios/RJ, as quais possuem os seguintes CNPJs, respectivamente: (i) 06.911.840/0002-73, ativa desde 01/03/2011; (ii) 06.911.840/0001-92, ativa desde 12/08/2004; (iii) 06.911.840/0004-35, ativa desde 22/09/2017. (Fonte: Dados Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil; atualizado em 02/08/2022; consulta em 01/09/2022)

A referida pessoa jurídica, que à época dos fatos ora tratados denominava-se Vigiminas Serviços de Segurança e Vigilância Ltda. (CNPJ 06.911.840/0001-92), celebrou contratos de prestação de serviços junto ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, provenientes da Ata de Registro de Preços – ARP 02/2014, no âmbito da Superintendência Regional Sudeste II e de Gerências Executivas localizadas no Estado de Minas Gerais.

O próprio órgão auditou os contratos decorrentes da mencionada Ata de Registro de Preços, entre 06/09/2019 e 09/01/2020, e, deu início às apurações das supostas irregularidades contidas na conclusão do Relatório de Auditoria correspondente.

Em 24/09/2021, a Diretoria de Auditoria de Previdência e Benefícios – DPB/SFC/CGU encaminhou à Diretoria de Responsabilização de Entes Privados – DIREP informações preliminares acerca das conclusões e recomendações constantes do Relatório de Auditoria CGU nº 201902464, que trata dos fatos apurados na Superintendência do INSS onde ocorreu o processo licitatório que deu origem à ARP 02/2014 e respectivos contratos. ([2436087](#))

De posse de tais informações, foi então realizada investigação preliminar a fim de apurar os indícios de autoria e materialidade dos supostos atos ilícitos cometidos pela empresa Nexus (Vigiminas) no tocante aos contratos de prestação de serviços de vigilância eletrônica ao INSS.

Das análises realizadas, verificou-se que diante do final da vigência contratual anterior, em 2014, a Gerência Executiva de Juiz de Fora – GEX/JF iniciou procedimento para contratação de empresa de vigilância eletrônica e

orgânica (humana), para as Agências da Previdência Social – APS’s do INSS e a ela subordinadas.

O certame licitatório foi realizado por meio do Pregão Eletrônico que ocorreu em 27/10/2014 e deu origem à ARP 02/2014, da qual decorreram as contratações da empresa Nexus (Vigiminas) para prestação dos referidos serviços de vigilância.

Consta da investigação que 10 Gerências-Executivas, todas subordinadas à Superintendência Sudeste II (SR-II), aderiram à ARP 02/2014, num total de 170 APS’s atendidas.

Nos termos da Ata de Registro de Preços 02/2014, o órgão gerenciador seria a GEX/JF e o objeto da contratação seria a prestação de serviços de vigilância eletrônica com a disponibilização, instalação e manutenção dos equipamentos especificados no edital, quais sejam sensores, alarmes, câmeras, detectores de metal, dentre outros.

Ressalta-se que de acordo com o Relatório de Auditoria 20192464 a empresa Nexus (Vigiminas) teria sucessivos contratos com objeto semelhante, desde 2008, firmados com as Gerências-Executivas de Uberaba, Ouro Preto, Uberlândia, Poços de Caldas, Belo Horizonte e Contagem. Das licitações 03/2010 e 02/2014 acrescenta-se as GEX Divinópolis, Governador Valadares e Teófilo Otoni. (2436087)

No âmbito da Nota Técnica nº 850/2022/COREP (2436177), foram identificadas as seguintes condutas supostamente ilícitas decorrentes do processo licitatório em questão: (i) obter vantagem indevida em contrato celebrado com a Administração Pública, que decorreu da ARP 02/2014; (ii), apresentar documentação que certificava vistorias realizadas em prazos e condições fisicamente inexequíveis, deixando de cumprir requisito de qualificação exigido em Edital; e, (iii) fraudar 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.

Ou seja, a conclusão das investigações que deram origem à instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR foi no sentido da possibilidade de ocorrência de supostos atos de alterações contratuais indevidas, sem previsão editalícia ou legal, de forma a beneficiar indevidamente a empresa; de fraude na qualificação da empresa no quesito relativo à vistoria prévia *in loco*; e, de fraude na execução do contrato com cobrança indevida por equipamentos que não tiveram sua instalação realizada.

Do exposto, a empresa Nexus Vigilância Ltda. (Vigiminas) teria incidido, portanto, nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso IV, alíneas “d” e “f”, da Lei nº 12.846/2013, respectivamente, definidos como “fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente” e “obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais”.

Assim, com base nas investigações conduzidas por essa Corregedoria-Geral da União e respectiva documentação probatória, verificou-se a existência de indícios do cometimento de atos lesivos pela Nexus Vigilância Ltda. (Vigiminas) em face da Administração Pública (INSS).

Diante disso, foi instaurado o presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR para a apuração da responsabilidade da Nexus Vigilância Ltda. (Vigiminas), mediante a Portaria nº 1.493, de 12/07/2022, publicada no DOU nº 131, de 13/07/2022, que designou a presente Comissão.

57. Reproduzido o breve histórico realizado pela Comissão Processante, passa-se à análise do Termo de Indiciação, da Defesa Escrita e do Relatório Final.

2.4.3. DA ANÁLISE DO TERMO DE INDICIAÇÃO, DA DEFESA ESCRITA E DO RELATÓRIO FINAL

A) Termo de Indiciação (2504019) e respectivas provas arrecadadas no processo

58. Conforme o Termo de Indiciação, a Comissão Processante apontou que a empresa indiciada fraudou a realização de atos de procedimento licitatório público e licitação pública – principalmente, da análise do processo licitatório do PE-ARP 02/2014 e do processo de execução do contrato 03/2015 e apontaram para atos de alterações contratuais indevidas, sem previsão editalícia ou legal, de forma a trazer vantagens indevidas à empresa; de fraude na qualificação da empresa no quesito relativo à vistoria prévia *in loco*; e, de fraude na execução do contrato 19/2015 com cobrança indevida por equipamentos que não tiveram sua instalação realizada.

59. A CPAR verificou que a pessoa jurídica negociou com o INSS, especificamente com setores da GEX/JF e da SR-II, alteração nos termos contratuais, em particular, no tocante à vigência do Contrato 03/2015 para o prazo de 60 meses, sendo contrário ao estipulado pelo instrumento convocatório que definiu tal prazo como sendo de 24 meses.

60. No Termo de Indiciação, a Comissão Processante indicou o ente privado dividindo suas condutas em três tópicos:

- (i) da proposição de alterações contratuais fora das regras editalícias a fim de obter vantagens supostamente indevidas;
- (i). 1. prorrogação indevida do contrato
- (i). 2. imposição de aquisição de serviços
- (ii) do descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativo à vistoria prévia *in loco*;
- e (iii) da fraude na instalação dos equipamentos contratados e cobrança indevida pelos valores de instalação.

61. Abaixo, serão traçadas de forma mais analítica as condutas e as respectivas provas que embasaram a condenação.

B) DA DEFESA

62. A pessoa jurídica **Nexus Vigilância Ltda.**, apresentou defesa escrita em 28/09/02/2022 (SEI, nº 2536830), diante das irregularidades apontadas pela Comissão.

63. Em 03/10/2022 a pessoa jurídica apresentou nova manifestação, solicitando julgamento antecipado do mérito (SEI, nº 2540171). Porém, em 16/03/2023, ela apresentou nova manifestação, agora requerendo a desconsideração da petição anterior e desistindo do pedido de julgamento antecipado do mérito (SEI, nº 2739505).

64. Em 02/06/2023 a pessoa jurídica apresentou nova manifestação de defesa (SEI, nº 2834678). A defesa e as respectivas documentações foram devidamente analisadas pela CPAR, conforme consta no Relatório Final (SEI 2891080). E, ao final, ainda apresentou suas Alegações Finais (SEI, nº 2952102) pós Relatório Final da CPAR, como já visto acima.

65. Foram 6 (seis) argumentos principais arguidos pelo ente privado em suas defesas, quais sejam: **Argumento 01:** Prorrogação do Prazo do Contrato e Amortização dos equipamentos (às fls. 4 de suas Alegações Finais - 2952102). "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)"; **Argumento 02:** a defesa alegou inexistir irregularidade na apresentação de ajuste contratual para o INSS, pois, 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 foi feito. 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); **Argumento 03:** a empresa alegou 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); **Argumento 04:** A defesa reitera que não existem provas de que a empresa tenha cobrado por serviços de instalação não prestados; **Argumento 05:** Prescrição **Argumento 06:** alegou que o aumento do prazo de amortização não trouxe 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).

66. Todos os argumentos foram analisados pela CPAR, sendo afastados todos os argumentos. Com exceção do argumento de nº 4, toda a argumentação do ente privado foi analisada mas afastada pela CPAR.

67. Assim sendo, esta Consultoria Jurídica corrobora as análises realizadas pelas instâncias técnicas.

C) DA ANÁLISE DO RELATÓRIO FINAL E DAS PROVAS, BEM COMO DAS CONCLUSÕES DESTA CONJUR

I. Da irregular prorrogação do contrato fora das regras editalícias e regulamentares, a fim de obter vantagens supostamente indevidas, mas que não se confirmaram.

68. A primeira conduta reportada como ilícita foi a de alteração contratual fora das regras editalícias, prorrogando o contrato por prazo maior (60 meses) do que permitiria o edital e as normas de regência.

69. A Procuradoria Federal Especializada, junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social, ao se debruçar sobre a prorrogação contratual entabulada pelo ente privado com o INSS, asseverou não observar vantajosidade à Administração, reputando tal alternativa como não benéfica -- Parecer n. 00038/2015/SECON/PSFE/INSS/JDF/PGF/AGU, de 19 de outubro de 2015 (Processo nº 35131.000367/2015-15, vol. 6., fls. 118 do pdf, SEI nº 2346744):

"O precedente acima demonstra a necessidade de previsão editalícia de maior prazo, ou de prorrogação, porque outros licitantes poderiam oferecer, de logo, proposta mais vantajosa, se tivessem a certeza de prazo maior para a execução do contrato. **O prazo maior não traz apenas a possibilidade de custos menores, para todos, em razão da amortização. Traz também a possibilidade de lucro maior, por mais tempo, de forma a tornar mais interessante a contratação e, com isso, acirrar a concorrência, com propostas e lances melhores.** Isso poderia até implicar melhor proposta para a Administração".

70. Mesmo que opinativo, o Parecer se baseou na legislação que rege o certame licitatório, bem como está em consonância com a minuta do instrumento contratual anexa ao Edital do Pregão Eletrônico nº 02/2014, além de respeitar os termos editalícios, os princípios e as normas que regem as licitações públicas, quais sejam, Lei 10.520/2002, Decreto 5.450/2005, Decreto 7.892/2013 e IN 02/2008, em particular, o inciso IV do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, **que limita a extensão de contratos em 48 (quarenta e oito) meses.**

71. A possibilidade de prorrogação contratual deveria constar do Ato Convocatório, pois este é a materialização inicial da vontade da Administração, sendo devidamente motivada e prévia à licitação. A possibilidade de prorrogação acirra a competitividade entre licitantes ensejando a apresentação de propostas **mais vantajosas** à Administração, por isso não parece fazer sentido dizer que a prorrogação beneficiaria o INSS.

72. Contudo, por meio de solicitação da empresa feita nos termos da Lei de Acesso à Informação, o Instituto Nacional do Seguro Social, Superintendência Regional Sudeste II, respondeu, na pessoa de seu Superintendente, Thiago Albertoni Prata, questionamentos realizados pelo ente privado. Em particular, o ente privado questionou acerca dos fatos apurados pela CGU que versam acerca da alteração contratual, prorrogação, e seus desdobramentos possivelmente prejudiciais à Administração Pública.

73. Em tal ponto, assim se pronunciou o senhor Thiago Albertoni Prata, Superintendente Regional Sudeste II (SEI, nº 3114812):

Pergunta: O INSS realizou uma análise para determinar se as propostas apresentadas pela empresa Nexus (antiga Vigiminas) durante a reunião eram vantajosas para a instituição? Quais critérios foram considerados nessa análise?

Resposta: A empresa Nexus (antiga Vigiminas) apresentou a proposta mais vantajosa, conforme apurado na sessão pública do certame. O propósito da reunião foi o de tentar obter uma redução dos preços registrados na Ata de Registro de Preços em razão das restrições orçamentárias vivenciadas pelo órgão naquele momento. **Em relação à proposta apresentada, entendeu-se que a mesma era vantajosa para a Instituição, uma vez que pagaria os custos relativos a instalação/depreciação dos equipamentos em 60 (sessenta) meses ao invés de 24 (vinte e quatro) meses, sem nenhum acréscimo de valor, reduzindo-se o valor mensal inicial da contratação, e além disso, independente da alteração do prazo da depreciação, também foi dado um desconto nominal em relação ao portal detector de metal e ao detector manual de metal. Os resultados da referida análise também foram relatados no MEMORANDO/DIVOFI/SR SUDESTE II Nº 20/2015, de 18 de junho de 2015 (grifei)**

Pergunta: Durante uma das reuniões no INSS, ficou registrado em ata que a depreciação dos equipamentos passaria de 24 para 60 meses, e a administração autorizou essa mudança na composição do custo (faturamento). No entanto, posteriormente, a administração informou que não obteve autorização para essa alteração. Qual foi o motivo para não autorizar essa mudança? A administração avaliou se essa alteração teria sido vantajosa para a instituição? Houve algum benefício percebido pela empresa Nexus (antiga Vigiminas) como resultado dessa situação?

Resposta: O órgão de assessoramento jurídico entendeu que não seria possível efetuar a prorrogação dos contratos diretamente pelo prazo de 60 (sessenta), uma vez que tal possibilidade não havia sido prevista expressamente no edital da licitação. **Apesar da Administração ter entendido que tal alteração seria vantajosa e ter tido a intenção de efetuar tal alteração, houve um entrave jurídico que impediu a sua materialização. Não houve nenhum benefício percebido pela empresa Nexus (antiga Vigiminas) como resultado dessa situação. (grifei)**

74. As respostas trazidas pela Superintendência Regional Sudeste II demonstram que o INSS, à época das tratativas, passava por restrições orçamentárias e buscava obter uma redução dos preços da ARP.

75. **Pelo que se depreende das afirmações do Superintendente do INSS, o órgão, aparentemente, tinha interesse em prorrogar o contrato, pois acreditava que a amortização dos custos aconteceria num prazo maior, o que, na visão dos gestores do órgão, beneficiaria o INSS.** Assim, houve tratativas com a empresa para que tal prorrogação ocorresse. Por isso, o ente privado elaborou proposta de amortização dos custos relativos à instalação/depreciação dos equipamentos em 60 (sessenta) meses ao invés de 24 (vinte e quatro) meses. Não ocorreria acréscimo de valor. O objetivo era reduzir o valor mensal inicial da contratação. Também foi negociado um desconto nominal em relação ao portal detector de metal e ao detector manual de metal.

76. Entretanto, mesmo julgando a alteração vantajosa, o INSS, após Parecer contrário da Procuradoria Especializada junto ao INSS (descrito acima), não materializou a prorrogação contratual almejada, assinalando o superintendente do INSS, ainda, que **"Não houve nenhum benefício percebido pela empresa Nexus (antiga Vigiminas) como resultado dessa situação"**.

77. A informação acerca da **não prorrogação** do prazo contratual (de 24 para 60 meses) se encontra nos autos do processo (Ofício SEI_INSS - 14346659 - SEI, nº 3114812), onde, ao responder o último questionamento, o Superintendente Regional Sudeste II assim consignou:

"O órgão de assessoramento jurídico entendeu que não seria possível efetuar a prorrogação dos contratos diretamente pelo prazo de 60 (sessenta), uma vez que tal possibilidade não havia sido prevista expressamente no edital da licitação. [...] **houve um entrave jurídico que impediu a sua materialização.**"

78. Assim sendo, *data maxima venia* da opinião da CPAR, ao analisar o acervo probatório dos autos deste PAR e cotejá-lo com as conclusões da Comissão Processante e da Nota Técnica, entendo que não há razões para a responsabilização da pessoa jurídica em relação a esta indicição.

79. Conforme se extrai das respostas apresentadas pelo Superintendente do INSS, após Parecer contrário da Procuradoria Federal junto ao INSS, a prorrogação contratual almejada não se materializou.

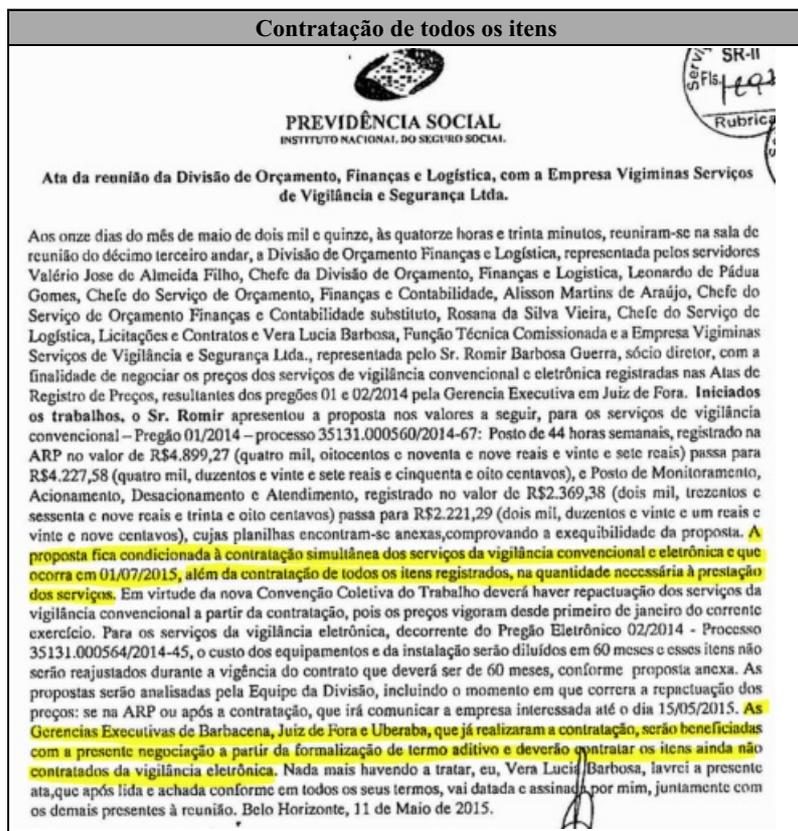
80. Com efeito, nos termos assinalados pelo senhor Thiago Albertoni Prata, Superintendente Regional Sudeste II (SEI, nº 3114812): *"Em relação à proposta apresentada, entendeu-se que a mesma era vantajosa para a Instituição, uma vez que pagaria os custos relativos a instalação/depreciação dos equipamentos em 60 (sessenta) meses ao invés de 24 (vinte e quatro) meses, sem nenhum acréscimo de valor, reduzindo-se o valor mensal inicial da contratação, e além disso, independente da alteração do prazo da depreciação, também foi dado um desconto nominal em relação ao portal detector de metal e ao detector manual de metal"*.

81. Ora bem, como não houve a prorrogação e esta, na verdade, foi solicitada pelo próprio INSS, não se concretizando por interveniência da Procuradoria do órgão, **não podemos afirmar que a empresa praticou um ilícito ao tentar atender a uma solicitação da gestão do INSS**, a qual, por sua vez, acreditava, equivocadamente, que tal prorrogação ilegal traria benefícios para o órgão.

82. Assim sendo, esta Consultoria Jurídica não vislumbra elementos fático/jurídicos que direcionem o entendimento no sentido da responsabilização do ente privado na conduta reportada e sugere sua absolvição em relação a esta acusação.

I.1 Imposição de Aquisição de Todos os Itens da ARP nº 02/2014

83. A conduta em comento diz respeito à imposição, por parte da contratada, da aquisição de todos os itens registrados (processo pregão Nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 7, fls. 127 do pdf, SEI nº 2346567).



84. O ente privado exigiu que o INSS adquirisse todos os itens da ARP nº 2/2014, conforme se evidencia abaixo:

Ofício nº 05/INSS/SRII/DIVOFI, de 15/05/2015.

(...)

2.1 Itens da licitação registrados na ARP com previsão de diluição dos custos de instalação e disponibilização dos equipamentos em 24 meses e contrato por igual período.

Proposição da Empresa: Renegociação dos preços dos itens 14 e 15 da licitação, que correspondem a portal detector de metal e detector de metais portátil, respectivamente, e **diluição dos custos de instalação e disponibilização dos equipamentos pelo prazo de 60 meses e contrato por igual período**, sem correção desses itens, ficando sujeito ao reajuste somente a manutenção (...)

3. **Proposição da Empresa:** Condicionada a redução dos custos à contratação por todas as Gerências Executivas em 01/07/2015 e contratação de todos os itens referentes à vigilância eletrônica, na quantidade suficiente ao atendimento das necessidades de suas unidades. (...)

5. Proposta: A **redução dos custos fica condicionada à contratação por todas as Gerências Executivas em 01/07/2015.**

(...)

Documento: Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 7, fls. 122/124 do pdf, SEI, nº [2436150](#).

85. Ademais, por meio de Termo Aditivo, todos os itens do edital deveriam ser incluídos para que as Gerências-Executivas fossem beneficiadas com a ampliação do prazo:

Documento Vigiminas – Ao INSS – SR-II, de 25/05/2015.

(...)

Ressaltamos também, que é condição de proposta da Vigiminas, a negociação prevista na Ata da Reunião que aconteceu em 11/05/2015, onde estabelecemos o seguinte: (...) as Gerências Executivas de Barbacena, Juiz de Fora e Uberaba, que já realizaram a contratação, serão beneficiadas com a presente negociação a partir da formalização de termo aditivo e deverão contratar os itens ainda não contratados da vigilância eletrônica (...)

Ressaltamos ainda, que é condição de proposta da Vigiminas, que o entendimento de todas as Gerências Executivas participantes das Atas 01 e 02/2014, acompanhe exatamente as condições que foram negociadas por esta Divisão e a Vigiminas. (grifo nosso)

(...)

Documento: Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 7, fls. 1296 do pdf, doc [2436150](#).

86. Após as tratativas entre a Nexus e o INSS, 09 Gerências-Executivas celebraram contrato de vigilância eletrônica com base na ARP nº 02/2014:

Quadro 01 - Contratos de vigilância eletrônica pelas GEX

Qt d	Unidade Contratante	Nº Contrato	Vigência inicial	Vigência final
1	GEX Barbacena	1102-16/2015	11/04/2015	11/04/2020
2	GEX Juíz de Fora	1102-53/2015	12/04/2015	11/04/2020
3	GEX Uberaba	11029-10/2015	01/07/1015	01/07/2020
4	GEX Belo Horizonte	11001-19/2015	18/07/2015	18/07/2020
5	GEX Poços de Calda	11028-17/2015	21/07/2015	21/07/2020
6	GEX Ouro Preto	11027-10/2015	22/07/2015	22/07/2020
7	GEX Contagem	11022-20/2015	01/08/2015	01/08/2020
8	GEX Divinópolis	1102-34/2015	01/08/2015	01/08/2020
9	GEX Governador Valadares	11024-22/2015	01/08/2015	01/08/2020
10	GEX Teófilo Otoni	11033-15/2015	01/08/2015	01/08/2020
11	GEX Uberlândia	1103-08/2015	01/08/2015	01/08/2020

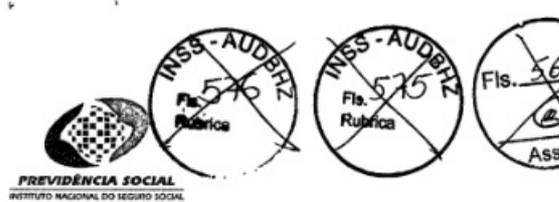
Fonte: site INSS/Acesso à Informação/Licitações e Contratos.

87. Assim, ao se obrigar à contratação de todos os itens constantes de uma ARP, tal obrigação resulta em aumento de despesas para o INSS, não sua diminuição. Não apenas isso, não se tratou apenas de condicionar a contratação de todos os itens, mas a Nexus foi além e exigiu que **todas as gerências executivas** contratassem com a ela. Assim, a imposição, por parte da empresa, restringiu a liberdade de atuação da Administração Pública.

88. Isso tudo, em desacordo, novamente, com as regras editalícias:

Regras do edital

16.13. A existência de preço registrado não obriga a Gerencia Executiva gerenciadora da ata ou participante a efetuar contratações unicamente daqueles concorrentes que tiveram seus preços registrados, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a



PREVIDÊNCIA SOCIAL
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

legislação pertinente, cabendo-lhes, no entanto a preferência na aquisição em igualdade de condições.

16.14. As contratações obedecerão à conveniência e às necessidades das Gerencias Executivas participantes e da gerenciadora.



89. As cláusulas do edital de Pregão Eletrônico 02/2014, e respectivos anexos, deixam claro que **a proposta feita pela Nexus desrespeitou as disposições do instrumento convocatório ao condicionar a redução dos custos de equipamentos à contratação da ARP por todas as Gerências Executivas em 01/07/2015 e contratação de todos os itens referentes à vigilância eletrônica.**

90. Como acima evidenciado, **09 Gerências-Executivas celebraram contrato de vigilância eletrônica com base na ARP nº 02/2014, logo após os acordos realizados entre a Nexus (Vigiminas) e o INSS que impuseram condições acerca da obrigatoriedade de tais contratações.**

91. A contratação desobedeceu a conveniência e a oportunidade, como disposto no item 16.14 do edital, para obedecer à exigência/imposição de data específica para contratação da ARP pelas demais gerências executivas, bem como a quantitativos de itens.

92. Esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União corrobora o posicionamento exarado pela CPAR, no sentido de que a Nexus Vigilância Ltda. (Vigiminas), incidiu no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, f, da Lei n 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei n 10.520/2002, uma vez que obteve vantagem/benefício, **de modo fraudulento e em**

desacordo com princípios legais, na imposição de condições contratuais que lhe favoreceram irregularmente, também atuando, assim, de modo inidôneo.

II. Do descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativo à vistoria prévia *in loco*.

93. O instrumento editalício, trouxe, em sua cláusula sexta, a obrigatoriedade de realização de vistoria, agendada previamente, nas 170 (centro e setenta) Agências da Previdência Social a serem atendidas por meio dos contratos que viessem a ser celebrados com o INSS:

Cláusula de vistoria
6. DA VISTORIA 6.1. O licitante interessado em participar deste Pregão deverá vistoriar o local onde serão executados os serviços, até o último dia útil anterior à data fixada para a abertura da sessão pública, com o objetivo de inteirar-se das condições e grau de dificuldades existentes, mediante prévio agendamento de horário junto às Seções de Logística, Licitação e Contratos e Engenharia das Gerências Executivas do INSS, por mensagem eletrônica (email) ou por telefone:

Documento: Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 3, fls. 217, SEI, nº [2436107](#).

94. O ato deveria ser comprovado, com visto do servidor do INSS que acompanharia o representante da empresa licitante:

Comprovação de visita
c) Declaração, conforme modelo do anexo IV, firmada pelo licitante e visada por servidor do INSS, de que vistoriou os locais onde serão executados os serviços, de que tem pleno conhecimento das condições locais e de todos os elementos técnicos fornecidos pela Seção de Logística, licitações, contratos e Engenharia do INSS, necessários ao cumprimento da obrigação do objeto da licitação. Em nenhuma hipótese será aceita a alegação de que desconhecia a peculiaridade e ou dificuldade para implantação/execução dos serviços do objeto do presente certame.

95. Não se tratava apenas de exigência formal. A vistoria era **requisito de qualificação técnica para habilitação** das empresas que viessem a firmar o contrato com as Gerências Executivas envolvidas na ARP nº 02/2014.

96. Novamente, o cerceamento à competitividade do certame foi aventado pela Procuradoria Seccional Federal de Juiz de Fora, em análise da documentação licitatória, em manifestação expressa no Parecer nº 11/2014/SECON/PFE/PSF/JFA/PGF/AGU, de 05 de setembro de 2014:

“84) Esta justificativa para exigência de vistoria neste caso é a mesma, idêntica, à utilizada para exigir-se a vistoria convencional (processo administrativo analisado anteriormente). Ora trata-se de serviços muito discrepantes, que não guardam especificações e modus operandi idênticos, razão pela qual tal fundamentação genérica se mostra inadequada. **Destarte, nos parece mais correta a opção de tornar a vistoria facultativa. Trata-se de certame que envolve inúmeras localidades, e exigir vistoria de todos os locais apresenta custo elevado e necessidade de grande disponibilidade de mão-de-obra.** Ademais, a empresa responsável pelos contratos em vigor em tais localidades pode ser beneficiada, vez que já possui logística de prepostos designados para comparecimento nos locais de prestação do serviço”. (Grifos nossos)

97. Contudo, mesmo diante do posicionamento da Procuradoria, para o gestor do contrato, a vistoria prévia *in loco* era indispensável ao perfeito conhecimento por parte da empresa licitante.

98. Após a realização do ato licitatório, mesmo com a manifestação da Procuradoria, permaneceu por parte do INSS o entendimento da manutenção do requisito técnico. Por isso a empresa Nexus apresentou as Declarações de Vistoria dos 170 imóveis nos quais seriam prestados os serviços previstos no Edital nº 02/2014 (as Declarações de Vistoria analisadas podem ser localizadas nos volumes nº 5 a 6 do processo nº 35131.000564/2014-45, SEI nº 2346560 e 2346563, respectivamente).

99. **Passemos à análise da questão da falsidade dos atestados apresentados pela empresa Nexus.**

100. Como pode ser percebido das provas dos autos, as vistorias não foram efetivamente realizadas e os atestados entregues pela empresa no âmbito da licitação do Pregão Eletrônico 02/2014 eram inverídicos.

101. Mas vejamos o que prescreve a cláusula décima da minuta da ARP, que trata das penalidades (Documento Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol 4, fls. 238, SEI, nº 2436113), a qual dispõe que:

“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; (...)”. (Grifos nossos)

102. Percebe-se que o comando editalício foi cristalino quanto às consequências provenientes do descumprimento do instrumento convocatório, que, como visto, trouxe de modo explícito as penalidades constantes da legislação que norteou o procedimento licitatório do qual a empresa participou.

103. O item relativo a visitas técnicas era indispensável para a correta dimensão dos locais onde seriam instalados os equipamentos. A exigência se justifica nas páginas 94 e 95 do Termo de Referência (Documento Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 4, SEI, nº [2436113](#)).

104. Assim, **com a apresentação, pela empresa indiciada, de atestado de vistoria que nunca ocorreu**, a análise da Administração Pública, tanto em relação a cotação dos valores e dos quantitativos de materiais a serem utilizados na APS, quanto a estimativa dos custos de instalação e manutenção da agência, repousaria em precariedade de informações, sem estimativa precisa e correta, contrariando frontalmente o item 26.5 do Edital que preza explicitamente pela segurança contratual. (Documento Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 4, fls. 14 do pdf, SEI, nº [2436113](#)).

105. A visita técnica era quesito de qualificação técnica, sendo essencial para a correta dimensão dos locais onde seriam instalados os equipamentos. Contudo, foram entregues atestados falsos para localidades inexistentes o que contrariou o item 26.5 do Edital fulminando a segurança contratual. Ao apresentar documentação fraudulenta, para se qualificar tecnicamente perante o Edital, o ente privado agiu ao alvedrio da legislação de regência e dos comandos editalícios.

Nesse ponto, é pertinente colacionar ao presente Parecer a manifestação da SIPRE

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.

Ora, se a empresa declara que visitou um determinado local, pressupõe-se que ele existe fisicamente.

No campo observações do Anexo IV – Declaração de Vistoria, consta que as visitas devem ser previamente agendadas nas sedes das Gerências Executivas. Se, à época dos fatos, como alegado pela defesa, não existiam tais agências, não havia como agendar visitas e menos ainda como visitar o local onde se daria a execução do contrato.

Desse modo, deveria a empresa ter se utilizado da possibilidade constante do anexo quanto à apresentação de atestado com outra redação, informando que naquela APS não foi possível realizar a visita devido à inexistência da unidade.

Mais ainda, a empresa não somente poderia como **deveria ter impugnado o edital de licitação, uma vez que o item visitas técnicas era considerado indispensável para aferir as condições dos locais onde seriam instalados os equipamentos.** Se tal exigência era tão imprescindível conforme a justificativa que consta nas páginas 94 e 95 do Termo de Referência (Documento Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 4, doc [2436113](#)), temerário se tornaria tanto a cotação dos valores quanto dos quantitativos de materiais a serem utilizados na APS. Temerária, também, a estimativa dos custos de instalação e manutenção da agência, o que contrariou, inclusive, o item 26.5 do Edital que preza explicitamente pela segurança contratual. (Documento Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 4, fls. 14 do pdf, doc [2436113](#)).

106. Como se observa, a visita técnica era quesito de qualificação técnica, sendo essencial para a correta dimensão dos locais onde seriam instalados os equipamentos. Contudo, foram entregues atestados falsos para localidades inexistentes o que contrariou o item 26.5 do Edital, fulminando a segurança contratual.

107. Ao apresentar documentação fraudulenta, para se qualificar tecnicamente perante o Edital, o ente privado agiu ao alvedrio da legislação de regência e dos comandos editalícios.

108. Assim, por todo o exposto, vê-se que o ente privado apresentou documentação inverídica para se habilitar em procedimento licitatório, incidindo no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, d, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, uma vez que **fraudou a realização de vistorias necessárias na fase de habilitação ao Edital PE – 02/2014**, assim também atuando de modo inidôneo.

III. Da fraude na instalação dos equipamentos contratados e cobrança indevida pelos valores de instalação.

109. Em relação à última conduta atribuída ao ente privado, qual seja, a fraude na instalação dos equipamentos contratados e cobrança indevida pelos valores de instalação, embora este tenha constado do Termo de Indiciação em desfavor do ente privado, A CPAR, em seu Relatório Final (SEI, nº 2891080), ao analisar a defesa apresentada pelo ente privado, afastou a imputação, conforme itens 4.145 e 4.146, conforme se extrai do Relatório Final:

Análise do argumento 3:

Com base nas alegações da defesa, bem como no teor dos documentos trazidos aos autos, quais sejam Anexo_Doc_2.1_Despacho Decisório SRSE-II/INSS nº 233 (Documento [2834680](#)), Anexo_Doc_2.2_Despacho Decisório SRSE-II/INSS nº 240 (Documento [2834681](#)) e Anexo_Doc_3_Laudo Técnico (Documento [2834683](#)), esta CPAR acolhe os argumentos da defesa da empresa Nexus quanto a não comprovação da fraude na instalação de equipamentos contratados e cobrança indevida pelos valores de instalação, por ser inviável nova análise ou perícia que mude o entendimento atual.

Assim fica desconsiderada a imputação preliminarmente apresentada no Termo de Indiciação, neste ponto.

110. Ademais, ao se debruçar igualmente sobre tais argumentos a DIREP/SIPRI (NOTA TÉCNICA Nº 3223/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI SEI, nº 2971923) assim consignou:

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).

111. Esta Consultoria Jurídica junto a Controladoria-Geral da União endossa a argumentação apresentada pelas instâncias técnicas e corrobora seu entendimento ao afastar a conduta inicialmente levantada, pelas razões apresentadas acima.

2.4.4. DO ENQUADRAMENTO LEGAL SUGERIDO

112. Tal como sugerido pela CPAR, após exame exaustivo e individualizado de todos os argumentos apresentados pela defesa, entendemos que subsistem os argumentos de fato e de direito que justificam a responsabilização da pessoa jurídica por (i) descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia in loco; (ii) proposição de alterações contratuais fora das regras editalícias a fim de obter vantagens supostamente indevidas; incidindo a empresa nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, “d” e “f” da Lei nº 12.846/2013 e no no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

113. Em relação ao item (i) restou demonstrado que o ente privado apresentou documentação inverídica (atestados de vistoria em locais inexistentes), incidindo no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, *d e f* da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, fraudando a realização de vistorias necessárias na fase de habilitação ao Edital PE – 02/2014, e também **atuando de modo inidôneo**.

Lei 12.846/2013

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 por Brasil, assim definidos:

(...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

(...);

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente

(...)

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais;

Lei 10.520/2002

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou **apresentar documentação falsa exigida para o certame**, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, **comportar-se de modo inidôneo** ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado 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.

114. Quanto ao item (ii) a Nexus Vigilância Ltda. (Vigiminas) incidiu no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, *d e f*, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, uma vez que obteve vantagem/benefício, de modo fraudulento e em desacordo com princípios legais, na imposição de condições contratuais que fraudaram o contrato, ao obrigar ao órgão à aquisição de todos os itens e por todas as gerências-executivas aderentes à ARP 2014, **e também atuando, assim, de modo inidôneo**.

2.4.5. DA DOSIMETRIA DA PENA

115. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei, a saber: (i) multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória.

116. Assim sendo, a multa foi calculada 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 n o 2/2018 c/c Decreto-Lei n o 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.

117. As informações sobre faturamento, tributos e índices foram obtidas da RFB (Documento 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 (SEI, nº 2438154).

Pessoa Jurídica	Ano Calendário	Receita Bruta (R\$)	Tributos (R\$)	Base de Cálculo (R\$)
NEXUS	2021	125.548.825,79	9.263.916,39	116.284.909,40

118. A base de cálculo seria de R\$ 116.284.909,40 (cento e dezesseis milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, novecentos e nove reais e quarenta centavos), conforme valor referente à Receita Bruta subtraído o valor total dos tributos, relativa ao ano-calendário 2021, nos termos da Nota nº 194/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 8 de setembro de 2022 (SEI, nº 2568136).

119. Em relação à segunda etapa, deve se analisar a alíquota, sendo esta a diferença entre os fatores de agravamento e os fatores de atenuação. Abaixo serão realizadas as digressões acerca de tais fatores, ponto a ponto.

o **Concurso de atos lesivos (Artigo 22, inciso I)**

120. O ente privado praticou 2 (duas) condutas ilícitas que resultaram na incidência de dois tipos lesivos, de acordo com o artigo 5º, inciso IV, alíneas “d” e “f”, da Lei nº 12.846/2013, conforme Tabela 1 do documento “Tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022” e 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 in loco. Assim, acreditamos que o percentual de 1% é razoável no caso concreto.

o **Tolerância ou ciência do corpo diretivo (Artigo 22, inciso II)**

121. Nesse quesito, deve-se averiguar se existia ciência por parte do corpo diretivo acerca das condutas imputadas.

122. Assim, aponta-se para os seguintes documentos que demonstram a ciência inequívoca por parte do ente privado:

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 n o 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 n o 05/INSS/SRII/DIVOFLL, assinada pelo sócio diretor da Pessoa Jurídica. (Processo Pregão n o 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 n o 02/2014 – 35131.00367/2015-15, vol. 7, fls. 259 do pdf, doc 2436168; NT 850/2022, fls. 11, doc 2436177)

123. Ficando comprovado que o corpo diretivo do ente privado tinha total ciência acerca das conduta reportadas, atribui-se o percentual de 3% aqui.

o **Situação econômica do infrator (Artigo 22, inciso IV)**

124. Trata-se de critério objetivo, que apura os quesitos de solvência geral e liquidez geral. Assim sendo, os índices de solvência geral (1,781) e de liquidez geral (1,446) são superiores a um, bem como a empresa apresenta 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),

125. Assim, por critério objetivo, atribui-se o percentual de 1%.

o **Valor do Contrato (Artigo 22, inciso VI)**

126. Nesse tópico deve-se analisar se existem contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado. Ao se analisar tal item, temos que os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão lesado totalizam o valor de R\$ 152.345.028,68, conforme Planilha Pagamentos Nexus (Documento 2891057). E a alíquota definida pelo art. 22, VI, d, Dec. 11.129/22, nesse caso é o percentual de 4%.

127. Já em relação às agravantes dos incisos III e V, a CPAR reputou que tais agravantes não se fazem presentes ao caso em análise. Esta Consultoria Jurídica junto à CGU corrobora o posicionamento da CPAR e opta por não aplicar tais agravantes.

o **Atenuantes (Art. 23)**

128. Em relação às atenuantes, constantes do artigo 23, incisos I ao V, a CPAR entendeu inexistirem casos que atenuassem a conduta do ente privado frente ao caso concreto em análise, motivo pelo qual não se aplicou nenhum percentual que pudesse atenuar a pena de multa imposta ao ente privado, esta Consultoria Jurídica segue o posicionamento adotado pela CPAR, pois não vislumbra nos presentes autos elementos que atenuam a pena imposta.

o **Valor Final da Multa**

129. Assim sendo, na somatória do percentual das agravantes chegou-se à alíquota de 9%.

130. A multa preliminar foi arbitrada em R\$ 10.465.641,84, a vantagem auferida pelo ente privado foi de R\$ 10.344.227,45, limite mínimo corresponde a este valor, já o limite máximo foi de 20% do faturamento bruto da empresa, excluídos os tributos, perfazendo o valor de R\$ 23.256.981,88.

131. Por fim, a multa sugerida está em pleno acordo com a legislação aplicável e respaldadas pelas provas trazidas aos autos, sendo o valor final da multa a ser aplicada de R\$ 10.465.641,84.

o **Da publicação da decisão administrativa sancionadora**

132. No que se refere à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, a Lei Anticorrupção define apenas um prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, no caso da publicação em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo específico do caso concreto, conferindo autonomia na análise do caso sob apuração.

133. Com a finalidade de buscar maior objetividade e segurança jurídica na aplicação da publicação extraordinária, o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC apresenta sugestão de escalonamento do prazo pelo qual o ente privado deverá cumprir a sanção em tela. Para a alíquota que incide sobre a base de cálculo no valor maior que 7,5% e 10%, como ocorreu no presente caso, em que a alíquota resultante foi de 9%, o Manual referenciado define o prazo de 75 (sessenta) dias, dosimetria que sugerimos para o presente caso.

134. A empresa deverá fazer 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.

135. Por fim, a DIREP/SIPRI fez breve apontamento acerca de um tópico:

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.

136. A DIREP/SIPRI solicitou retificação pontual no item 6.1.2 do Relatório Final (SEI, nº 2891080) para fazer constar da recomendação à autoridade julgadora, em consonância com o disposto no artigo 28 do Decreto 11.129/2022, do que se segue:

(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.

o **Da pena de impedimento para licitar e/ou contratar com a União**

137. Por fim, temos a penalidade prevista 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 indevidas.

138. As condutas analisadas incidem também na pena do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (conforme consta às fls. 17 Relatório Final - 2891080). O prazo arbitrado pela CPAR, 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).

139. Desse modo, corroborando o posicionamento da CPAR, entendo que o ente privado deve ficar impossibilitado de licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 anos, sendo descredenciado do SICAF, contado da data da aplicação da pena.

3. CONCLUSÃO

140. Pelo exposto, como manifestado no Relatório Final, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou provado que a empresa **NEXUS VIGILÂNCIA LTDA., (CNPJ 06.911.840/0003-54) apresentou atestado de vistoria que nunca ocorreu e impôs ao INSS a aquisição de todos os itens da ARP nº 02/2014 de maneira a fraudar o contrato e se beneficiar disso de forma inidônea.** Assim, restaram evidenciadas as condutas a ela imputadas de (i) descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia in loco; e (ii) de proposição de alterações contratuais fora das regras editalícias a fim de obter vantagens indevidas. Portanto, incidiu a pessoa jurídica processada atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, “d” e “f” da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

141. Assim, sugerimos à autoridade julgadora a aplicação das seguinte penalidades:

a) **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.) com fundamento no artigo 6º, inciso I da Lei nº 12.846/2013;

b) **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória**, com fundamento no art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, devendo a empresa promovê-la, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- o 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 75 (setenta e cinco) dias;
- o 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 (setenta e cinco) dias;
- o em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 75 (setenta e cinco) dias;

c) **pena de impedimento para licitar e/ou contratar com a União**, com fundamento no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, pelo prazo de 4 (quatro) anos.

142. Para fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu art. 6º, §3º:

1. Valor do dano à Administração: não identificado.
2. Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não identificados;
3. Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: R\$ 10.344.227,45 lucro dos contratos.

143. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes a sua esfera de sua competência;
2. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes a sua esfera de sua competência.
3. **Encaminhamento à CRG, para analisar a necessidade de apurar possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos do INSS**, durante o procedimento que culminou com a Ata de Registro de Preços nº 2/2014 que ocorreu no âmbito da Superintendência Regional do Sudeste II e Gerências Executivas localizadas no Estado de Minas Gerais.

144. É o parecer à consideração superior.

Brasília, 16 de abril de 2024.

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) 00190105919202212 e da chave de acesso 6a68ffb6



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 1426179229 e chave de acesso 6a68ffb6 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: 16-04-2024 15:54. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105919/2022-12

INTERESSADOS: NEXUS VIGILANCIA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Aprovo **parcialmente** o Parecer nº. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, pelas razões que passo a expor.

1. FUNDAMENTAÇÃO.

2. Terminada a instrução, duas condutas foram imputadas à empresa:

I. Adituação do contrato fora das regras editalícias e regulamentares, a fim de obter vantagens supostamente indevidas, por meio de comportamento fraudulento.

Esta se subdividiria em duas claras condutas autônomas:

I.1. Prorrogação do contrato por prazo maior (60 meses) do que permitiria o edital e as normas de regência.

I.2. Imposição de aquisição de todos os itens da ARP nº 02/2014, por todas as gerências executivas do INSS.

II. Descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativo à vistoria prévia *in loco*, com apresentação de documentação falsa.

Esta se subdividiria igualmente em duas condutas autônomas:

II.1. Impossibilidade real de cumprir o itinerário das visitas no tempo declarado pela empresa.

II.2. Apresentação de atestados falsos - quesito de qualificação técnica para habilitação das empresas que viessem a firmar o contrato com as Gerências Executivas envolvidas na ARP nº 02/2014.

3. Quanto ao item I.1. (*Prorrogação do contrato por prazo maior (60 meses) do que permitiria o edital e as normas de regência*), concluiu o Parecer nº. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU no seguinte sentido:

Ora bem, como não houve a prorrogação e esta, na verdade, foi solicitada pelo próprio INSS, não se concretizando por intervenção da Procuradoria do órgão, não podemos afirmar que a empresa praticou um ilícito ao tentar atender a uma solicitação da gestão do INSS, a qual, por sua vez, acreditava, equivocadamente, que tal prorrogação ilegal traria benefícios para o órgão.

Assim sendo, esta Consultoria Jurídica não vislumbra elementos fático/jurídicos que direcionem o entendimento no sentido da responsabilização do ente privado na conduta reportada e sugere sua absolvição em relação a esta acusação.

4. **Adere-se integralmente às conclusões quanto à ausência de elementos aptos a ensejar a responsabilização da empresa quanto à não concretizada prorrogação do contrato por prazo maior (60 meses) do que permitiria o edital e as normas de regência.**

5. Quanto ao item I.2. (*Imposição de aquisição de todos os itens da ARP nº 02/2014, por todas as gerências executivas do INSS*), concluiu o Parecer nº. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU no seguinte sentido:

Esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União corrobora o posicionamento exarado pela CPAR, no sentido de que a Nexus Vigilância Ltda. (Vigiminas), incidiu no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, f, da Lei n 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei n 10.520/2002, uma vez que obteve vantagem/benefício, de modo fraudulento e em desacordo com princípios legais, na imposição de condições contratuais que lhe favoreceram irregularmente, também atuando, assim, de modo inidôneo.

6. Nesse ponto específico peço licença para discordar do nobre parecerista, para concluir que está ausente da conduta investigada o elemento "fraude", indispensável à configuração do tipo administrativo.

Lei nº. 12.846/2013

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, assim definidos:

IV - no tocante a licitações e contratos:

f) obter vantagem ou benefício indevido, **de modo fraudulento**, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

7. A conduta específica sob análise refere-se à imposição, por parte da contratada, da aquisição de todos os itens registrados na ARP, e por todas as gerências executivas aderentes à ata. Entendo correta a conclusão de que tal comportamento teria restringido a atuação da Administração Pública. No entanto, não há nos autos elementos que corroborem que tal "proposta", teria, de qualquer forma, obrigado o contratante (INSS).

8. Eventual vantagem obtida pela empresa contratada teria decorrido, no caso, não da proposta formulada por ela, mas do aceite, pelo INSS, de condições desvantajosas propostas pelo contratado. Não há como se falar em imposição pelo contratado de condições desfavoráveis, em uma negociação, no bojo de um contrato administrativo onde, por lei, impera a supremacia do interesse público.

9. Em uma negociação entre as partes de um contrato administrativo cabe sim ao contratado se ater às normas (legais, editais e contratuais) que regem a avença, inclusive sujeito à responsabilização em caso de fraude. Mas cumpre à Administração Pública, em casos explícitos de negociações não vantajosas ao erário, onde todas os aspectos e consequências da proposta estão às claras, barrar o que poderia ser um mau negócio.

10. E neste ponto não há como se defender que houve fraude na conduta da empresa. É fato que a empresa apresentou uma proposta que seria economicamente vantajosa para ela, isso como contraproposta à necessidade de redução do valor em itens já contratados. Igualmente, parece incontroverso que todos os detalhes foram apresentados à Administração, sem qualquer artifício. Do mesmo modo, parece ser incontestado nos autos que, uma vez contratados os itens adicionais previstos na ARP, a empresa cumpriu a entrega de tais itens.

11. Cabe destacar que o conceito geral de fraude traz em si, intrinsecamente, a ideia de uma ação, com o objetivo de obter vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento (art. 171 do Código Penal). Essa ideia, quando falamos de fraude, é transplantada para todas as normas que protegem a licitação pública.

12. Em resumo, a proposta apresentada pela empresa parece não ter (i) induzido a erro o INSS, que sabia exatamente o que estava sendo contratado e (ii) utilizado artifício, ardil ou outro meio fraudulento. Desta forma, não aprovo a conclusão do Parecer nº. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU quanto à imposição de aquisição de todos os itens da ARP nº 02/2014, por todas as gerências executivas do INSS, entendendo assim pela não configuração da aditativa do contrato fora das regras editais e regulamentares, a fim de obter vantagens supostamente indevidas, por meio de comportamento fraudulento, estando afastada a imputação no que diz respeito ao artigo 5º, inciso IV, f, da Lei nº 12.846/2013, neste ponto específico.

13. Mesma sorte merecem as imputações referentes à impossibilidade real de cumprir o itinerário das visitas declaradas no tempo indicado pela empresa. Não há provas suficientes nos autos quanto a esta conduta

14. A defesa se contrapõe aos fatos indicados no Termos de Indiciação e no Relatório Final utilizando o mesmo recurso usado pela área técnica: trajetos simulados no Google Maps. De um lado temos a demonstração, pela Comissão, de que os trajetos não seriam exequíveis. De outro temos a demonstração, pela indiciada, de que seriam sim possíveis os trajetos declarados. Ambos por simulações feitas virtualmente. Não há qualquer outra prova ou mesmo indício que possa resolver o impasse entre uma ou outra versão. Neste caso, a máxima de que a dúvida prestigia a presunção de inocência deve prevalecer.

15. **Por outro lado, a apresentação de atestados falsos - quesito de qualificação técnica para habilitação das empresas que viessem a firmar o contrato com as Gerências Executivas envolvidas na ARP nº 02/2014 - está objetiva e cabalmente demonstrada nos autos.**

16. O Relatório de auditoria, juntado ao processo no documento Sei nº. 2436096 assim concluiu:

Na fase de habilitação a empresa VIGIMINAS apresentou Declarações de Vistorias realizadas em todas as 170 unidades. Entretanto, evidenciaram-se indícios de irregularidades na documentação referente às vistorias em unidades da GEX Contagem. Segundo o que consta no processo, um funcionário da empresa visitou 18 unidades na mesma data, tendo realizado duas vistorias em cada unidade, supostamente acompanhadas por um servidor. **Entretanto, tal servidor estava em exercício em outra localidade, na mesma data e horários, segundo informações do seu registro de frequência (Anexo I).**

17. O mesmo relatório aponta as vistorias que teriam sido atestadas pelo servidor, o Sr. Tiago Vinícius Silva:

PLANILHA – VERIFICAÇÃO DE VISTORIA – GEX CONTAGEM			
EMPREGADO DA VIGIMINAS	DIA	UNIDADES	SERVIDORES DO INSS
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Contagem	Eliane Pereira de Lima Pacheco
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Matozinhos	Cláudia Diniz Batista
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Pedro Leopoldo	Heleno Neves
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Santa Luzia	Montgomery Coimbra
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Sete Lagoas	José Henriques de Freitas
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Vespasiano	Maurilio Nabak Júnior
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	Almoxarifado /Depósito Contagem	Airton Conceição de Oliveira
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	GEX Contagem	Tiago Vinicius Silva
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	CEDOC em BH	Tiago Vinicius Silva
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS de Esmeraldas	Tiago Vinicius Silva
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Lagoa Santa	Tiago Vinicius Silva
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Paraopeba	Tiago Vinicius Silva
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Pompéu	Tiago Vinicius Silva
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS São Joaquim de Bicas	Tiago Vinicius Silva
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	PEX Igarapé	Tiago Vinicius Silva
Wagner Antonio de Faria	17/10/14	APS Sarzedo	Tiago Vinicius Silva

Obs.: Realização de duas vistoria por unidade

18. A indiciada trouxe aos autos o TAC firmado pelo servidor que teria atestado as vistorias inquinadas de falsidade (Sei nº. 2834679). Este TAC foi assinado justamente no bojo de Processo Administrativo Disciplinar em que se revolviam os mesmo fatos objeto deste PAR, e que corroborava integralmente a falsidade das informações prestadas pela empresa:

[REDACTED]

19.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

20. Como Anexo II do TAC consta ainda documento referente ao "Projeto de Expansão da Rede de Atendimento". Deste documento resta evidenciado que a agência de Lagoa Santa teria sido inaugurada em 21/11/2014, um mês após a etapa de lances do pregão eletrônico (27/10/2014). Não é defensável que todos os itens sujeitos a vistoria (entradas, quantidades de janelas, áreas de risco e o que mais fosse necessário para instalação de pontos e o perfeito funcionamento da vigilância eletrônica) não fossem passíveis de vistoria.

21. Aqui cabe mais um adendo. O edital do pregão previa que as vistorias técnicas deveriam ser marcadas com simples encaminhamento de e-mail às unidades responsáveis do INSS. Seria facilmente comprovável que ao menos houve uma tentativa de marcação de vistoria de tais unidades. Nem sequer esse documento veio aos autos.

22. Sem adentrar na discussão a respeito da questionável orientação do INSS de preenchimento da declaração de vistoria com informações inverídicas, fato é que há nos autos elementos que demonstram que a indiciada apresentou Declaração de Vistoria referente a, pelo menos, três unidades passíveis de vistoria (GEX Contagem, CEDOC em BH e APS Lagoa Santa). Para essas mesmas unidades o servidor que após o ateste exigido pelo edital, em processo administrativo disciplinar, não apenas afirmou que não se recorda de ter acompanhado representante da empresa em nenhuma unidade. Mais do que isso. Com absoluta certeza o servidor do INSS afirmou que desconhecia esse exigência de acompanhamento feita pelo edital.

23. Tais elementos evidenciam que ao menos três unidades que deveriam e poderiam ter sido vistoriadas, receberam a respectiva "Declaração de Vistoria" contendo informações inverídicas, seja pela ausência de efetiva vistoria, seja pela reconhecida falsidade no ateste feito pelo servidor.

24. Quanto às outras unidades que não estariam aptas à efetiva vistoria pelas empresas interessadas, também não me parece ter a indiciada adotado a conduta mais consentânea com a necessidade de vinculação ao edital. E aqui cabe citação de trecho da defesa apresentada pela empresa:

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 acoiar a empresa de fraude por uma situação que não foi ela que causou.

25. De fato, não podemos analisar a juridicidade da conduta adotada pela indiciada sem necessariamente concluirmos que a administração fez um edital falho. Nesse ponto está correta a afirmação feita para a empresa. O erro no raciocínio formulado pela defesa, no entanto, diz respeito à conclusão de que a falha seria superada com a apresentação de uma declaração falsa, com um conteúdo sabidamente inverídico, e não com uma específica impugnação do ponto merecedor de reparo, como expressamente previsto no vinculante instrumento convocatório, e como ocorrem em todas as licitações em que os interessados percebem uma inconsistência no instrumento convocatório.

26. E aqui convém destacar que a apresentação de diversos documentos falsos, 9 declarações de vistoria, tem efeitos que ultrapassam a relação contratante/contratado.

27. Em processo de contratação sujeito a controle interno, externo, social e de empresas concorrentes os documentos previstos no edital não servem apenas às partes. A apresentação de documentação falsa cria a distorcida realidade

de que a empresa vencedora efetivamente teria preenchido requisito técnico que a contratante defendeu veementemente como primordial, apesar de contrariar jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Isso em um cenário em que eventualmente pode uma empresa ter deixado de participar do certame justamente por não ter se entendido capaz de realizar as vitorias previstas para esses locais.

28. E quando se defende que a solução seria a impugnação ao edital e não a apresentação de documentação sabidamente falsa busca-se apenas o respeito ao instrumento convocatório, mais especificamente do Item 5 do Edital que prevê "DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS E DAS IMPUGNAÇÕES AO EDITAL".

29. Merece destaque a linha do tempo:

- o No dia **17/10/2014** foi atestada a vistoria referente a essas 9 unidades;
- o As interessadas em participar do certame tinham até o dia **25/10/2014** para impugnar o edital;
- o No dia **27/10/2014** foi realizada a sessão pública do leilão.

30. A interessada teria tido, pelo menos, de 17 a 25/10/2014 para impugnar o edital, de forma a sanar a falha apontada na defesa. A opção feita, entretanto, foi a de não fazer a impugnação, mas sim a de "evitar a desclassificação sumária", como defendido em sede de defesa, por meio da apresentação de declarações com conteúdos inverídicos.

31. Não se ignora a afirmação constante no Ofício SEI_INSS - 14346659 - Ofício SEI (Sei nº. 3114812) sobre o tópico específico:

Por que o INSS incluiu no edital do pregão 02/2014, pela Gerência Executiva de Juiz de Fora, um anexo de endereços de prédios/unidades que ainda não existiam? Por que nesse edital, foram disponibilizadas as informações de contato dos responsáveis pela logística de cada Gerência Executiva? O INSS estava ciente da exigência de vistoria obrigatória em todos os locais listados nos anexos desse mesmo edital? Como o INSS tratava as unidades que não existiam no caso de uma vistoria obrigatória?

Resposta: O Pregão Eletrônico nº 02/2014 da GEX Juiz de Fora, foi um registro de preços, no qual a GEX Juiz de Fora atuou como Órgão Gerenciador do certame e outras 10 Gerências Executivas no Estado de Minas Gerais (Barbacena, Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Governador Valadares, Ouro Preto, Poços de Caldas, Teófilo Otoni, Uberaba e Uberlândia) foram participantes, sendo de responsabilidade de cada uma das GEX participantes informar os endereços em que os serviços seriam prestados. Em função do Programa de Expansão da Rede – PEX, algumas Gerências Executivas possuíam unidades em que a construção estava prevista para ser iniciada em curto prazo, cuja duração das obras era estimada em 6 (seis) meses, tendo tais GEX optado por incluir tais unidades (que ainda não existiam), no intuito de se evitar a necessidade de formalização de termos aditivos de acréscimo quando as mesmas fossem construídas e até mesmo pelo receio de que em alguns casos o limite máximo de acréscimo de 25% em relação ao valor inicial atualizado da contratação, não seria o suficiente para incluir todas as unidades após sua construção. Em relação às informações de contato dos responsáveis pelas Seções de Logística nas Gerências Executivas, as mesmas foram incluídas no edital, pois caberia à Logística de cada GEX, agendar e orientar as empresas interessadas em participar do certame, em relação a vistoria das unidades. Sim, a exigência de vistoria obrigatória em todos os locais listados nos anexos do edital era de conhecimento do Órgão, uma vez que foi o mesmo que elaborou o Edital. O edital não trouxe diferenciação entre as unidades que ainda não existiam em relação às demais, motivo pelo qual, as Seções de Logísticas das Gerências Executivas orientaram a todas as empresas interessadas que não haveria necessidade de comparecerem aos locais onde as unidades ainda não existiam, uma vez que não existia um imóvel a ser vistoriado, mas que as Declarações de Vistoria para tais unidades também deveriam ser preenchidas nos mesmos moldes exigidos no edital e que elas seriam visadas por um servidor da Logística da GEX, uma vez que o objetivo das declarações de vistoria era o de resguardar a Administração de que a futura contratada não viesse a alegar qualquer dificuldade para a execução dos serviços.

32. Pelas informações prestadas pelo Superintendente Regional Sudeste II (Sei nº. 3114812), que vieram aos autos após o formal encerramento da instrução, a orientação quanto ao preenchimento das declarações de vistoria com conteúdo diverso da realidade teria partido do próprio órgão contratante, o INSS.

33. Em primeiro lugar é pertinente o destaque para o fato de que a possível apresentação de declarações de vitorias irregulares foi ventilada pelo relatório de auditoria realizada pelo INSS já no ano de 2018, sendo que apenas em 2024, 6 (seis) anos depois, um órgão executor do INSS assumiu, pela primeira vez, que a atitude da empresa teria sido incentivada pelo próprio órgão público. Da mesma forma, merece luz o fato de que em nenhuma das prévias defesas apresentadas pela empresa sequer foi aventada a tese de que a orientação para o preenchimento das declarações teria partido da própria contratante.

34. A intempestividade do argumento, entretanto, não afasta a possibilidade de análise, em especial em sede de processo administrativo, onde a preclusão é relativizada por certa informalidade do feito.

35. A infração de "apresentação de documentação falsa" é objetivamente aferida pela falsidade do documento, reconhecido como tal, inclusive, pela própria indiciada. A opção feita pela empresa em aceitar eventual "orientação" para falsificação de documento, quando dispunha de normas editalícias para trazer o feito à regularidade, em nada elide sua responsabilidade. Como dito, em uma licitação, não apenas contratante e contratado são destinatários dos documentos apresentados. Ainda que acordado entre estes, a declaração prestada sabidamente com conteúdo inverídico camufla a realidade para o controle interno, controle externo, sociedade civil e empresas diretamente interessadas no certame.

36. **Desta forma, adiro integralmente à conclusão de que o ente privado apresentou documentação inverídica para se habilitar em procedimento licitatório, incidindo no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, d, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, uma vez que fraudou declarações de realização de vitorias necessárias na fase de habilitação ao Edital PE – 02/2014, assim também atuando de modo inidôneo.**

2. ENQUADRAMENTO LEGAL

37. Pelo que foi exposto, subsiste então "apenas" a conduta referente à apresentação de documentação inverídica, incidindo no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, *d e f* da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

Lei 12.846/2013

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, assim definidos:

(...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

(...);

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente

Lei 10.520/2002

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou **apresentar documentação falsa exigida para o certame**, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, **comportar-se de modo inidôneo** ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, 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.

3. DOSIMETRIA

38. A base de cálculo seria de **R\$ 116.284.909,40** (cento e dezesseis milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, novecentos e nove reais e quarenta centavos), conforme valor referente à Receita Bruta subtraído o valor total dos tributos, relativa ao ano-calendário 2021, nos termos da Nota nº 194/2022 – RFB/Copes/Dias, de 8 de setembro de 2022 (SEI, nº 2568136).

39. Passa-se à análise de fatores de agravamento e atenuação (art. 22 e 23 do Decreto nº. 11.129/22).

3.1 Situação econômica do infrator (Artigo 22, inciso IV)

40. Adere-se integralmente ao PARECER n. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Atribui-se o percentual de 1%.

3.2 Valor do Contrato (Artigo 22, inciso VI)

41. Adere-se integralmente ao PARECER n. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU. E a alíquota definida pelo art. 22, VI, d, Dec. 11.129/22, nesse caso é o percentual de 4%.

42. Atenuantes (Art. 23)

43. Adere-se integralmente ao PARECER n. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

3.3 Valor Final da Multa

- o Chegou-se à alíquota de 5%.
- o A multa preliminar foi arbitrada em R\$ 5.814.245,47.
- o A vantagem auferida pelo ente privado foi de R\$ 10.344.227,45, limite mínimo corresponde a este valor;
- o O limite máximo foi de 20% do faturamento bruto da empresa, excluídos os tributos, perfazendo o valor de R\$ 23.256.981,88.
- o Aplica-se, portanto, a multa no mínimo valor, correspondente à vantagem auferida: **R\$ 10.344.227,45.**

3.4 Da publicação da decisão administrativa sancionadora

44. Adere-se integralmente ao PARECER n. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

3.5 Da pena de impedimento para licitar e/ou contratar com a União

45. Por fim, temos a penalidade prevista no 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas, pela conduta de (i) descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia *in loco*.

46. Foi afastada neste despacho conduta referente à (ii) proposição de alterações contratuais fora das regras editalícias a fim de obter vantagens indevidas. Igualmente adere-se à conclusão quanto à não configuração de (iii) fraude na instalação dos equipamentos contratados e cobrança indevida pelos valores de instalação.

47. O prazo inicialmente arbitrado pela CPAR, 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).

48. Em que pese a sugestão de condenação da indiciada agora estar amparada em apenas uma conduta (*descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia in loco, com apresentação de documento falso*), os mesmos fatores considerados quanto ao valor da licitação e quanto à gravidade da conduta de apresentação de documentação falsa remanescem presentes nesta imputação. De toda sorte, parece ser medida mais proporcional que o tempo seja adequado à retirada de uma das imputações, sugerindo-se o prazo de 3 anos, em especial pela manutenção da gravidade da conduta e do valor da licitação.

49. Desse modo, corroborando o posicionamento da CPAR, entendo que o ente privado deve ficar impossibilitado de licitar ou contratar com a União, sugerindo, entretanto, a aplicação do prazo de 3 anos, sendo descredenciado do SICAF, contado da data da aplicação da pena.

4. CONCLUSÃO

50. Nos termos postos acima, aprovo parcialmente o PARECER n. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

51. Assim, sugerimos à autoridade julgadora a aplicação das seguintes penalidades:

a) **pena de multa** no valor de R\$ 10.344.227,45 (dez milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, duzentos e vinte e sete reais e quarenta e cinco centavos.) com fundamento no artigo 6º, inciso I da Lei nº 12.846/2013;

b) **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória**, com fundamento no art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, devendo a empresa promovê-la, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- o 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 75 (setenta e cinco) dias;
- o 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 (setenta e cinco) dias;
- o em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 75 (setenta e cinco) dias;

c) **pena de impedimento para licitar e/ou contratar com a União**, com fundamento no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, pelo prazo de 3 (três) anos.

52. Adere-se aos demais encaminhamentos formulados no PARECER n. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, destacando-se a sugestão de **encaminhamento à CRG, para analisar a necessidade de apurar possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos do INSS**, durante o procedimento que culminou com a Ata de Registro de Preços nº 2/2014 que ocorreu no âmbito da Superintendência Regional do Sudeste II e Gerências Executivas localizadas no Estado de Minas Gerais.

53. 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 e publicação.

Brasília, 25 de abril de 2024.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105919202212 e da chave de acesso [REDACTED]

[REDACTED]

Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, 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): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-04-2024 18:58. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
