



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1356/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.105919/2022-12

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Análise de Pedido de Reconsideração de decisão condenatória proferida no bojo do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.105919/2022-12, apresentado pela pessoa jurídica NEXUS VIGILÂNCIA LTDA., CNPJ nº 06.911.840/0003-54, em conformidade com o art. 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

2. RELATÓRIO

2.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de apurar supostas irregularidades cometidas pela empresa **NEXUS VIGILÂNCIA LTDA. (NEXUS), CNPJ 06.911.840/0003-54**.

2.2. Tais irregularidades estariam relacionadas à suposta ocorrência de fraude na participação em ato licitatório, bem como na execução de contratos firmados com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

2.3. Os atos lesivos estariam relacionados ao processo licitatório da Ata de Registro de Preços nº 02/2014 (ARP nº 02/2014) e respectivos contratos de prestação de serviços de vigilância eletrônica no INSS, mais especificamente no âmbito da Superintendência Regional do Sudeste II e Gerências Executivas localizadas no Estado de Minas Gerais.

2.4. Os trabalhos da Comissão Processante (CPAR) se encerraram em 26 de julho de 2023, com a emissão de Relatório Final (SEI 2891080) e registro em Ata de Deliberação (SEI 2894178).

2.5. Conforme consta do Relatório Final (SEI 2891080), a CPAR recomendou a responsabilização da empresa por: (i) descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia *in loco* (art. 5º, inciso IV, "d", da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 - Lei Anticorrupção/LAC); e (ii) proposição de alterações contratuais fora das regras editalícias a fim de obter vantagens supostamente indevidas (art. 5º, inciso IV, "f", da LAC).

2.6. Desse modo, foi sugerido pelo Colegiado à autoridade julgadora, no bojo do Relatório Final (SEI 2891080), a aplicação, à processada, das seguintes sanções: (a) multa no valor de R\$ 10.465.641,84 (dez milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e um reais e oitenta e quatro centavos), nos termos do art. 6º, inciso I, da LAC; (b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inciso II, da LAC; e (c) impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 4 (quatro) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

2.7. Protocolado pela defesa, após a confecção do Relatório Final, documento contendo as “Alegações Finais” da processada (SEI 2952102), procedeu a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados (CGIPAV) à análise da regularidade do processo, bem como das “Alegações Finais” apresentadas, o que foi feito no âmbito da Nota Técnica nº 3223/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2971923), datada de 19 de fevereiro de 2024. Assim se posicionou a CGIPAV na sobredita Nota:

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

101. Ademais, **não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR**, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

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

- 2.8. Os autos foram encaminhados à Consultoria Jurídica junto à CGU (CONJUR/CGU) (SEI, nº 3113973) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.
- 2.9. Após o referido encaminhamento, por meio da Petição de Juntada de Documento (SEI nº 3114808), a pessoa jurídica NEXUS juntou aos autos do presente PAR documentos que obteve junto ao INSS (Documentos SEI nº 3114809; 3114810; 3114811, 3114812, 3114813, 3114814, 3114815 e 3114816).
- 2.10. A documentação acostada aos autos versa sobre 18 (dezoito) questionamentos elaborados pela empresa e endereçados a Superintendência Regional Sudeste II.
- 2.11. O ente privado elaborou quesitos, com base na Lei de Acesso à Informação, buscando afastar possíveis controvérsias apuradas no âmbito do presente PAR. Para tanto, o ente privado contextualizou os pontos ventilados pela CPAR em cotejamento com os quesitos respondidos pela Superintendência Regional Sudeste II.
- 2.12. Posteriormente, a CONJUR/CGU concordou, parcialmente, com as conclusões esposadas na Nota Técnica nº 3223/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2971923), tendo divergido no que tange: (i) à imputação do ato lesivo atinente à proposição de alterações contratuais fora das regras editalícias a fim de obter vantagens supostamente indevidas (art. 5º, inciso IV, "f", da LAC), que, no entendimento do órgão de assessoramento jurídico, não encontraria lastro probatório nos autos; (ii) ao valor final da multa, que deveria ser no mínimo valor, correspondente à vantagem auferida: R\$ 10.344.227,45 (dez milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, duzentos e vinte e sete reais e quarenta e cinco centavos); e (iii) ao prazo da penalidade de impedimento de licitar ou contratar com a União, que, no entendimento da Consultoria Jurídica, deveria ser estabelecido por 3 (três) e não por 4 (quatro) anos.
- 2.13. **No mais, a CONJUR se manifestou favoravelmente à subsistência da conduta referente ao descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia *in loco*, em razão da apresentação de documentação inverídica por meio da apresentação de atestados falsos (art. 5º, inciso IV, "d", da LAC e art. 7º da Lei nº 10.520/ 2002).**
- 2.14. É o que se infere do Despacho de Aprovação nº 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3270116), datado de 25 de abril de 2024, que aprovou parcialmente o Parecer nº 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 16 de abril de 2024, os quais embasaram o julgamento proferido pela Sra. Ministra de Estado Substituta da CGU, em 28 de junho de 2024 – Decisão nº 147 (SEI 3196431).
- 2.15. Essa decisão foi publicada em 02 de julho de 2024 (SEI 3273292), retificada (SEI nº 3273294) e republicada (SEI nº 3280763) em 05 e 08 de julho de 2024, respectivamente, em virtude de erro material apontado na Nota nº 00025/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3276758), datada de 04 de julho de 2024. Confira-se o teor da referida Decisão nº 147:

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 49 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, pela Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, com fundamento no art. 1º, III, do Decreto nº 8.851/2016 e art. 91, XV, da Portaria Normativa nº. 38/2022, desta Controladoria-Geral da União (Regimento Interno), adoto, como fundamento desta decisão, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, bem como o Parecer nº 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para, com fulcro no artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 c/c os artigos 11, inciso I, 19, incisos I e II, 22 e 23, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, aplicar à pessoa jurídica NEXUS VIGILÂNCIA LTDA., (CNPJ 06.911.840/0003-54), por incidir no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, “d” e “f”, da Lei nº 12.846, de 2013 e no 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, as penalidades de:

- a) 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.), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;
- b) Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, a ser cumprida da seguinte forma:
 - i) Em uma edição de um dos quatro jornais de maior tiragem e circulação nacional, segundo o Instituto Verificador de Comunicação (IVC Brasil), à escolha da empresa, no espaço mínimo de 1/4 (um quarto) de uma página do primeiro caderno, e em fonte idêntica ou maior ao padrão das matérias do veículo. Ou, alternativamente, na página principal do portal da internet desses veículos, nos termos do item iii;
 - ii) Em edital afixado por 75 (setenta e cinco) dias nas entradas principais de pedestres da sede da pessoa jurídica, em posição que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo mínimo de trinta dias, em tamanho não inferior a 210 mm de largura e 297 mm de altura, em fonte “Arial” ou similar, tamanho de fonte não inferior a “32” para o título, e “20” para o restante do texto; e
 - iii) Nos sítios eletrônicos da empresa, acessível mediante link disponibilizado em banner fixo, contendo o título do extrato, exibido por 75 (setenta e cinco) dias na página principal da empresa na internet, em local de fácil visualização e em destaque, antes do início da rolagem da barra lateral do navegador em acesso por computador, com tamanho não inferior a 300 × 250px.;

2.16. Em 18 de julho de 2024, foi protocolado pela processada o Pedido de Reconsideração da decisão condenatória (SEI 3294305).

2.17. Nesse contexto, vieram os autos a esta Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados (CGIPAV) para apreciação (SEI 3294409).

2.18. É o breve relato.

3. ANÁLISE

DA ANÁLISE DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

3.1. O Pedido de Reconsideração foi protocolado tempestivamente, aos 18 de julho de 2024, dentro, pois, do prazo de 10 dias previsto pelo art. 15 do Decreto nº 11.129, de 2022, conforme Recibo Eletrônico de Protocolo (SEI nº 3294616).

3.2. A seguir, serão examinados os argumentos colacionados pela defesa.

• **Da inexistência de “documentação inverídica” em “atestados falsos” (SEI nº 3294619, itens 12-86):**

3.3. **Argumento I:** A recorrente, em seu pedido de reconsideração, fundamenta-se em diversas teses para questionar a apresentação de atestados falsos:

1. Em primeiro lugar, argumenta que o próprio Despacho de Aprovação nº 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº (3270116) conclui pela inexistência de provas suficientes para comprovar a impossibilidade de cumprimento das rotas de vistoria declaradas, sendo os itinerários apresentados compatíveis com os tempos indicados (itens 12. a 15.).
2. Ressalta que tanto o servidor do INSS responsável pela validação das declarações quanto o vistoriador da empresa estavam presentes no mesmo local na data e hora das assinaturas, conforme comprovam os registros de frequência do servidor e de acesso à Gerência do INSS em Contagem/MG (itens 16. a 22.).
3. A empresa também menciona que, em seu Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o servidor do INSS afirmou não se recordar de ter acompanhado o vistoriador às visitas, mas não declarou que as vistorias não ocorreram, reforçando que não há provas que invalidem as declarações (itens 23. a 26.).
4. Em relação à validação conferida pelo servidor do INSS às declarações de vistoria, invoca a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, argumentando que tal presunção não foi devidamente observada, uma vez que a inveracidade da vistoria não estaria demonstrada nos autos (itens 27. a 29.).
5. No caso específico da vistoria na unidade de Lagoa Santa, a recorrente alega que os serviços foram integralmente executados, embora a validação das vistorias tenha ocorrido posteriormente na GEX Contagem/MG, seguindo orientação do INSS/MG, considerando que a unidade estava em instalação (itens 30. a 39.).
6. Além disso, sustenta que o acompanhamento do vistoriador pelo servidor do INSS seria facultativo, com base na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) (itens 40. e 41.).
7. No que se refere ao agendamento das vistorias, refuta a interpretação de que este deveria ser realizado exclusivamente por e-mail, alegando que o edital também permitia o agendamento por telefone, meio que teria sido utilizado pela NEXUS (SEI nº 3294625) (itens 42. a 53.).
8. A empresa ainda contesta a acusação de que a exigência de vistoria prévia prejudicou a competitividade do certame, destacando a elevada participação de licitantes nos Pregões SRP nº 01/2014 e 02/2014, em comparação com pregões similares (itens 54. a 58.).
9. A recorrente também argumenta que seguiu as orientações do INSS/MG (SEI nº 3294629) quanto à vistoria em unidades ainda em instalação, o que afastaria a necessidade de impugnação do edital (item 59.).
10. Além disso, acusa a CGU de agir com perseguição injustificada, sem provas concretas, e de basear suas conclusões em suposições (itens 60. a 63.).
11. Alega que a vistoria deve ser considerada um direito subjetivo do licitante, conforme

jurisprudência do TCU, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto (itens 70. a 77.).

12. Por fim, refuta a acusação de falsidade documental, afirmando que as declarações foram elaboradas em conformidade com o modelo exigido pelo edital e com base no conceito de imóvel previsto no Código Civil (itens 78. a 86.).

3.4. Em face do que foi acima exposto, sustenta que *"a fundamentação da Decisão n.º 147/2024 não está, portanto, adequada, pois não houve nenhuma 'apresentação de documentação inverídica', nem atuação para 'fraudar licitação pública' ou para 'comportar-se de modo inidôneo', até porque, tendo sido estritamente obedecidas as regras editalícias, a jurisprudência do TCU e as orientações emitidas pelo INSS/MG, não haveria nenhuma conduta para 'fraudar ... de modo inidôneo'".*

3.5. **Análise do Argumento I:** No que concerne à **tese 1**, o Despacho de Aprovação nº 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3270116, itens 13 e 14) conclui apenas que não há provas suficientes nos autos para atestar a impossibilidade das rotas de vistoria. No entanto, não afirma que as vistorias foram efetivamente realizadas ou que as declarações apresentadas seriam verídicas. Pelo contrário, referido Despacho (idem, item 15) afirmou que *"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"*, concluindo que:

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 vistorias necessárias na fase de habilitação ao Edital PE – 02/2014, assim também atuando de modo inidôneo.

(destaque no original)

3.6. Sobre as **teses 2 e 3**, a presença do servidor na GEX Contagem não significa que ele acompanhou as vistorias. Na realidade, o próprio servidor, em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado em Processo Administrativo Disciplinar (PAD), declarou não se recordar de ter acompanhado as visitas e desconhecer a exigência editalícia de acompanhamento por servidor do INSS, corroborando integralmente a falsidade das informações prestadas pela empresa (idem, itens 18 e 19).

3.7. Ainda, o edital exigia vistoria *in loco*, e não mera validação burocrática *a posteriori* (Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 3, fls. 217, SEI nº 2436107). O fato de o servidor estar presente na GEX não valida automaticamente as declarações, uma vez que a veracidade do conteúdo é o que está em questão, e não apenas a assinatura. Acrescente-se a isso que a empresa não apresentou registros adicionais que comprovassem o deslocamento do vistoriador e do servidor para os locais indicados. Os elementos objetivos (inexistência de unidades na época das vistorias, assinaturas em locais conflitantes, etc) são provas mais robustas do que as alegações da NEXUS, que desconsidera a totalidade do conteúdo do TAC, extraindo apenas trechos favoráveis à sua narrativa. Assim, a assinatura das declarações na GEX Contagem/MG sem a vistoria efetiva configura fraude documental.

3.8. Quanto à **tese 4**, a presunção de legitimidade e veracidade das declarações assinadas pelo servidor do INSS não se aplica a atos viciados por falsidade. Conforme ensina [Marçal Justen Filho](#):

A presunção de validade do ato administrativo é relativa, o que significa a inversão do ônus da prova. O indivíduo tem o encargo de provar a invalidade.

Mas essa presunção relativa é subordinada ao princípio da legalidade da atividade administrativa.

A legalidade se sobrepõe à presunção de legitimidade. O ato administrativo somente pode ser presumido como legítimo quando não for manifestamente incompatível com a ordem jurídica. A conduta administrativa que infringe de modo evidente o direito não é acobertada pela presunção de legitimidade.

(...)

Para surgir a presunção de legitimidade é necessário a Administração evidenciar a observância dos requisitos mínimos de forma e conteúdo previstos em lei. Atos incompatíveis com a ordem jurídica não são presumidos legítimos apenas porque praticados por agente administrativo.

3.9. Assim, o ato administrativo somente pode ser presumido como legítimo quando não for manifestamente incompatível com a ordem jurídica. Além disso, a presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo é relativa, admitindo contraprova e implicando na inversão do ônus probatório. Dessa forma, a CGU demonstrou, com provas documentais, que as declarações continham informações inverídicas, não estando, portanto, acobertadas pela presunção de legitimidade.

3.10. No que se refere à **tese 5**, a alegação da recorrente de que os serviços foram integralmente executados na unidade de Lagoa Santa é irrelevante para a análise da infração cometida. O ponto central da questão não está na execução dos serviços, mas na apresentação de declarações de vistoria falsas referentes a unidades passíveis de vistoria, incluindo Lagoa Santa, como demonstrado nos itens 20 e 22 do Despacho de Aprovação nº 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3270116).

3.11. Os autos demonstram que a empresa violou exigência essencial do processo licitatório (Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 3, fls. 217, SEI nº 2436107), uma vez que o gestor responsável manteve a obrigatoriedade da vistoria por considerá-la uma etapa fundamental (SEI nº 2436113, págs. 116-117), mesmo em desacordo com parecer jurídico que sugeria sua flexibilização para ampliar a competitividade (SEI nº 2436107, págs. 116-171). Ademais, o fato de a empresa ter seguido eventual "orientação" informal/verbal (SEI 3114812 e 3294629) para validar as vistorias posteriormente na GEX Contagem/MG não elide sua responsabilidade, pois cabia à licitante assegurar a veracidade das informações prestadas e cumprir integralmente as exigências editalícias.

3.12. Em relação às **teses 6 e 11**, o acompanhamento do servidor do INSS não era facultativo e a vistoria era exigência obrigatória do processo licitatório. Como exposto anteriormente, o edital era claro ao exigir a presença de um servidor na vistoria. Além disso, é importante ressaltar que o gestor, ao justificar a manutenção da cláusula relativa à vistoria, considerou essa etapa fundamental. Ele defendeu com empenho e diversos argumentos técnicos a manutenção da referida exigência, em face da sugestão da Consultoria Jurídica de que essa etapa fosse considerada facultativa, para evitar possível cerceamento à competitividade do certame, conforme consta no Parecer nº 11/2014/SECON/PFE/PSF/JFA/PGF/AGU. Qualquer dúvida sobre esse requisito deveria ter sido questionada antes da habilitação da empresa, por meio de impugnação do edital.

3.13. Adicionalmente, a jurisprudência citada pela empresa não se aplica ao caso concreto. Mesmo que, em alguns casos, o TCU tenha flexibilizado exigências de vistorias, isso não altera o fato de que a NEXUS apresentou declarações falsas em etapa considerada fundamental no instrumento convocatório.

3.14. No tocante à **tese 7**, a alegação da empresa quanto à possibilidade de agendamento das vistorias por telefone, em vez de exclusivamente por e-mail, é irrelevante para a análise da infração cometida. O cerne da questão não está no meio utilizado para o agendamento, mas sim na efetiva realização das vistorias e na veracidade das declarações apresentadas. Conforme demonstrado ao longo do PAR, as declarações são inverídicas, independentemente da forma como o suposto agendamento tenha ocorrido. Ademais, a própria indiciada reconheceu a falsidade das informações, alegando ter seguido eventual "orientação" informal/verbal para a apresentação de documentação falsa. No entanto, tal justificativa não afasta sua responsabilidade, uma vez que a empresa tinha pleno conhecimento das normas editalícias e dos meios adequados para assegurar a regularidade do procedimento, sendo inadmissível qualquer tentativa de transferir a obrigação de veracidade a terceiros.

3.15. Referente à **tese 8**, a exigência de vistoria prévia e sua não realização ou falsificação pela NEXUS impactaram a competitividade do certame. Conforme destacado pela Consultoria Jurídica do órgão, a realização das vistorias prévias representava um ônus significativo às empresas interessadas, pois envolvia a visita a 170 agências em um curto período. Esse fator pode ter levado empresas a desistirem da licitação por considerarem inviável o cumprimento dessa exigência. Assim, ao falsificar as declarações de vistoria, a NEXUS descumpriu uma obrigação editalícia que impôs restrições a outros concorrentes, comprometendo a isonomia e a competitividade do processo licitatório.

3.16. Com relação à **tese 9**, a adoção de questionáveis orientações do INSS/MG quanto à vistoria em unidades inexistentes ou em instalação não exime a NEXUS de sua responsabilidade, que é objetiva, nos termos da Lei nº 12.846/2013, ou seja, não depende de dolo ou intenção de fraudar, bastando a prática do ato ilícito. A empresa não pode alegar boa-fé ao aderir a uma prática manifestamente contrária ao instrumento convocatório.

3.17. O princípio da vinculação ao edital impõe que a empresa siga estritamente as normas estabelecidas no certame. O edital exigia vistoria *in loco*, e não mera formalização de documentos sem a realização efetiva da visita. A NEXUS não poderia simplesmente seguir uma orientação verbal ou informal do INSS que contrariava o edital. O correto seria questionar a exigência formalmente ou impugnar o edital, conforme previsto no item 5 do instrumento convocatório. Em vez disso, a empresa preferiu validar declarações falsas, assumindo um risco jurídico e contratual de forma consciente.

3.18. E aqui cabe citação de trecho do Despacho de Aprovação nº 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3270116):

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

3.19. Dessa forma, a NEXUS não pode transferir sua responsabilidade para o INSS, pois a empresa tinha plena ciência da ilicitude da conduta e poderia ter adotado medidas regulares para questionar o edital. O fato de seguir uma suposta orientação não elimina a fraude documental praticada. Conforme exposto, em um processo licitatório, os documentos apresentados não se destinam apenas ao contratante e ao contratado. Ainda que haja concordância entre as partes, uma declaração prestada com conteúdo sabidamente inverídico distorce a realidade, comprometendo a transparência e afetando o controle interno, o controle externo, a sociedade civil e as demais empresas interessadas no certame.

3.20. Sobre a utilização de declarações do gerente da empresa (SEI nº 3294625) e de vistoriadores de empresa concorrente (SEI nº 3294626 e 3294628) como contra-argumento para reforçar a tese de que a empresa seguiu orientações gerais do INSS, é questão irrelevante para o presente apuratório, conforme exposto acima. Além disso, as declarações contrariam os demais elementos probantes constantes nos autos e foram prestadas por pessoas diretamente envolvidas nos fatos, como o funcionário responsável por gerenciar as vistorias e servidores do INSS vinculados aos procedimentos licitatórios. Ressalta-se que o órgão federal conduziu investigação disciplinar sobre os mesmos fatos, razão pela qual tais depoimentos devem ser analisados com cautela, considerando a possibilidade de estreita relação dos declarantes com os eventos apurados.

3.21. Acrescente-se, ainda, que a alegação de que as condutas da empresa teriam sido orientadas por diretrizes gerais do INSS mostra-se manifestamente desprovida de respaldo fático e jurídico. Conforme destacado no Despacho de Aprovação n. 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3270116, item 33), a suposta orientação institucional só veio a ser mencionada formalmente por órgão executor do INSS em 2024, ou seja, seis anos após a constatação das irregularidades em relatório de auditoria emitido pelo próprio INSS, em 2018. Tal defasagem temporal, por si só, compromete a credibilidade do argumento e evidencia a ausência de contemporaneidade e consistência nas alegações defensivas. Ademais, em nenhuma das manifestações anteriores da empresa - notadamente em suas defesas prévias apresentadas no decorrer da apuração - constou qualquer referência à existência de orientação da autarquia federal para que as declarações de vistoria fossem emitidas de forma irregular.

sequer havia ciência, por parte do agente público, das condições necessárias à validade da vistoria declarada. Tal circunstância enfraquece ainda mais a tese defensiva de que a conduta empresarial teria se amparado em orientação do ente contratante e, ao contrário, corrobora o entendimento de que a empresa deliberadamente apresentou documentos materialmente falsos com vistas a frustrar a competitividade dos certames e obter vantagem indevida, em nítida afronta aos princípios que regem a Administração Pública e à legislação anticorrupção vigente.

3.23. A respeito da **tese 12**, a alegação da empresa de que as declarações foram elaboradas em conformidade com o modelo exigido pelo edital e com base no conceito de imóvel previsto no Código Civil não afasta sua responsabilidade pela infração. A infração de apresentação de documentação falsa não se limita ao cumprimento formal dos requisitos do edital, mas também abrange a veracidade do conteúdo declarado. A falsidade documental, nesse contexto, é aferida objetivamente pela inveracidade das informações contidas nas declarações, independentemente da adequação ao modelo genérico exigido. Ademais, a própria empresa reconheceu a discrepância entre o conteúdo das declarações e a realidade fática, argumentando que teria seguido supostas orientações do INSS para preenchê-las de forma divergente. Tal justificativa não exime a empresa de responsabilidade, uma vez que a obrigação de veracidade nas informações prestadas é inerente à participação em processos licitatórios, sendo inadmissível a invocação de orientação externa como excludente da responsabilidade objetiva prevista na Lei nº 12.846/2013.

3.24. Por fim, no que concerne à **tese 10**, a alegação de que a CGU teria agido com perseguição injustificada, sem provas concretas e baseando suas conclusões em meras suposições, não se sustenta diante dos elementos constantes dos autos. A investigação conduzida pela CGU fundamentou-se em provas concretas, incluindo Relatórios de Auditoria, pareceres jurídicos, documentos relativos aos procedimentos licitatórios e o TAC firmado por servidor responsável pelas vistorias. Tais elementos evidenciam, de forma objetiva, a prática de irregularidades, afastando qualquer alegação de arbitrariedade ou de ausência de fundamentos na apuração dos fatos.

3.25. Assim, a responsabilização da empresa decorre de análise técnica embasada em elementos probatórios robustos e não em meras presunções.

3.26. Nesse contexto, entende-se que **não devem ser acatadas as alegações da defesa.**

• **Da imputação ofensiva aos princípios do contraditório e da ampla defesa (SEI n.º 3294619, itens 64-69 e 87-98):**

3.27. **Argumento II:** A processada insurge-se, uma vez mais, contra a irregularidade a ela imputada, concernente a “*apresentação de documentação inverídica*” ou “*apresentação de atestados falsos*”.

3.28. Aduz que a referida irregularidade teria sido imputada a empresa apenas no Relatório Final da CPAR, após a apresentação da defesa. Portanto, a fundamentação da Decisão n.º 147/2024 teria ocorrido sem anterior oportunização de contraditório prévio:

(...) somente após a apresentação da defesa pela empresa NEXUS neste PAR, a respeitável CGU passou a arguir aquela suposta ocorrência de “documentação inverídica” em “atestados falsos”. E, efetivamente, tal inovação processual resultou em evidente prejuízo ao pleno exercício da ampla defesa (...) essa inovação (“documentação inverídica” e “atestados falsos”) somente foi levantada neste processo, a partir da expedição do Relatório Final da Comissão do PAR. E, por isso, não houve possibilidade de, em sua defesa prévia, a empresa NEXUS explicar essa “orientação para o preenchimento das declarações”, nem de se defender sobre a imputação daquela “apresentação de documentação inverídica” ou “atestados falsos”, resultando em absurdo prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa (...) o Termo de Indiciação não havia feito, também, nenhuma referência à ocorrência de “apresentação de documentação inverídica” ou “apresentação de atestados falsos” (...)

3.29. Assim, argui que “*a fundamentação da Decisão n.º 147/2024 não está, portanto, adequada, pois foi ofensiva aos princípios do contraditório e da ampla defesa*”.

3.30. **Análise do Argumento II:** A argumentação apresentada pela empresa NEXUS em seu pedido de reconsideração, no qual sustenta que a suposta fraude na comprovação de vistorias *in loco* teria sido introduzida apenas no Relatório Final da Comissão do PAR, não encontra respaldo nos autos.

3.31. Diferentemente do que alega a processada, a irregularidade concernente à “*apresentação de documentação inverídica*” foi devidamente mencionada, por exemplo, na Nota Técnica n.º 850/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2436177) e no Termo de Indiciação (SEI 2504019), que identificaram indícios de fraude na comprovação das vistorias prévias, etapa essa que constava como requisito de habilitação no Edital de Licitação do PE – 02/2014:

Nota Técnica n.º 850/2022/COREP

5.70. Pelo exposto nesse ponto, foram identificados elementos de informação indicativos de que a pessoa jurídica teria fraudado o Pregão n.º 02/2014, ao apresentar documentação inverídica para sustentar sua habilitação no processo licitatório. Nesse sentido, entende-se pela existência de elementos de autoria e materialidade de possível cometimento do ato lesivo previsto, pelo art. 5º, IV, d, *ab initio*, da Lei n.º 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002.

Termo de Indiciação

2.41. Da análise do processo relativo à contratação da empresa Nexus Vigilância (Vigiminas) constatou-se a existência de indícios de fraude na comprovação das vistorias prévias *in loco*, etapa a qual foi considerada como requisito de habilitação no Edital de Licitação do PE - 02/2014.

(...)

2.54. Assim, por terem sido identificados elementos de informação que indicam que a documentação apresentada não é verídica, a Nexus Vigilância Ltda. teria incidido no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, d, da Lei n.º 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei n.º 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.

3.32. Ademais, conforme disposto no referido Termo de Indiciação, a empresa foi notificada e lhe foi concedido o prazo de 30 dias para tomar ciência dos autos e apresentar defesa escrita (SEI n.º 2513373). Nesse contexto, ficou claramente explicitado que a empresa NEXUS teria incorrido em ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso IV, "d", da Lei n.º 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei n.º 10.520/2002, ao fraudar a realização das vistorias exigidas para habilitação no processo licitatório.

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

3.34. Foi-lhe assegurado, de igual modo, o direito de apresentar defesa, alegações finais, pedido de reconsideração e demais manifestações, bem como o de juntar documentos, etc, tendo sido respeitado, pois, o devido processo legal.

3.35. Diante disso, não prospera a alegação de ausência de contraditório ou inovação processual com relação à imputação de fraude, uma vez que a empresa foi regularmente cientificada da acusação e teve oportunidade de se defender (SEI n.º 2834678, itens 35-52).

3.36. Portanto, conclui-se que as alegações da defesa **não devem ser acatadas**.

• **Da prescrição da pretensão punitiva (SEI n.º 3294619, itens 99- 103):**

3.37. **Argumento III:** A empresa proponente argumenta que a Administração tomou conhecimento dos atos lesivos em 27/01/2015, com base no Ofício n.º 1/2015/SECON/PSFE/INSS/JDF/PGF/AGU, que teria informado que as possíveis irregularidades seriam comunicadas à Controladoria-Geral da União, e não em 03/02/2020, como alegado na fundamentação da Decisão n.º 147/2024, que faz referência à ciência do Corregedor-Geral do INSS.

3.38. Considerando o prazo de prescrição de cinco anos previsto no art. 25 da Lei n.º 12.846/2013, a prescrição teria ocorrido em 26/01/2020, já que o PAR foi instaurado apenas em 13/07/2022.

3.39. Assim, *"a fundamentação da Decisão n.º 147/2024 não está, portanto, adequada, pois houve a incidência da prescrição da pretensão punitiva, desde 26/01/2020, devendo-se promover o arquivamento deste processo, nos termos do art. 25 da Lei n.º 12.846/2013"*.

3.40. **Análise do Argumento III:** Não assiste razão à defesa quanto à suposta ocorrência de prescrição da pretensão punitiva com fundamento na alegação de que a Administração teria tomado ciência dos fatos lesivos em 27/01/2015, por meio do Ofício n.º 1/2015/SECON/PSFE/INSS/JDF/PGF/AGU.

3.41. É certo que a contagem do prazo prescricional se iniciou em 03/02/2020, data em que houve a ciência formal dos fatos pelo Corregedor-Geral do INSS. Assim, a prescrição ocorreria em 02/02/2025, mas foi interrompida com a instauração do presente PAR, em 13/07/2022 (SEI n.º 2438154), passando a ter como termo final o dia 13/07/2027, conforme reconhecido em diversas manifestações técnicas e jurídicas constantes dos autos, a saber:

- Nota Técnica n.º 850/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI n.º 2436177, itens 7.1-7.4).
- Ata de Deliberação (SEI n.º 2753056).
- Relatório Final (SEI n.º 2891080, itens 4.164-4.170).
- Nota Técnica 3223 (SEI n.º 2971923, itens 95-98).
- Parecer n. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI n.º 3270116, itens 53-55).

3.42. A respeito do tema, a CPAR consignou no Relatório Final que:

4.164. Quanto à análise prescricional, ressalta-se que essa já foi abordada na Ata de Deliberação 2753056, cujo entendimento foi de que o início da contagem do prazo prescricional é definido como 03/02/2020, em decorrência da ciência dos fatos pelo Corregedor-Geral do INSS.

4.165. Dessa forma, para as condutas sob apuração no presente Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), a ocorrência da prescrição se daria em 02/02/2025. Com a instauração do presente PAR, em 13/07/2022, ocorreu a interrupção do prazo prescricional, de modo que a prescrição da pretensão punitiva se dará somente em 13/07/2027.

4.166. Em que pese a argumentação da defesa, não há nos autos documentos que comprovem que tais irregularidades foram comunicadas a quem de direito na data de 27/01/2015.

4.167. Ademais, ainda que houvesse, a Lei 12.846/2013 traz a seguinte redação em seu artigo 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." Em seu parágrafo único determina-se que **a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração**.

4.168. Ocorre que as hipóteses de interrupção da prescrição são buscadas de forma subsidiária na Lei n.º 9.873/1999, que prevê em seu artigo 2º, inciso II, que a prescrição da ação punitiva será interrompida por qualquer ato inequívoco que importe apuração do feito.

4.169. Dessa forma, a instauração dos procedimentos de auditoria realizados pela CGU no período de 23/07/2019 a 11/03/2020 (Documento 2436087), que, inequivocamente, apuraram os fatos tratados no presente PAR, teriam interrompido a prescrição antes da data alegada pela defesa.

Portanto, mantém-se o entendimento de que não houve a prescrição da pretensão punitiva no âmbito do PAR n.º 00190.105919/2022-12.

3.43. Conforme destacado no item 4.166 do Relatório Final, *"não há nos autos documentos que*

comprovem que tais irregularidades foram comunicadas a quem de direito na data de 27/01/2015". De fato, a simples existência do ofício de 2015, citado pela empresa, não comprova a efetiva comunicação das irregularidades à autoridade competente para dar início à apuração no âmbito da Lei nº 12.846/2013. A ciência da infração pela autoridade competente deve ser inequívoca, formalizada e com indicação precisa das infrações perpetradas, o que não se verifica com o referido ofício, cuja redação apenas anunciava a futura intenção de se comunicar a CGU, sem comprovar a efetiva realização do ato nem sua recepção pelo órgão competente.

3.44. A própria empresa reconhece expressamente, em suas razões recursais (cf. SEI nº 3294619, p. 38, item 101, nota de rodapé 36), que *"ainda que a comunicação não tivesse sido feita nessa data"*, o prazo de prescrição deveria fluir a partir de então, sob alegação de que não poderia ser prejudicada pela eventual morosidade da Administração. Tal manifestação, ao admitir que a comunicação pode não ter ocorrido, esvazia a própria base fática de sua tese de prescrição, reforçando o entendimento de que não houve ciência válida em 2015.

3.45. Importante ressaltar que, à luz do ordenamento jurídico e da jurisprudência administrativa e judicial, a ciência da infração deve ser institucional e por autoridade competente. Informações veiculadas entre servidores intermediários anunciando apenas uma intenção futura de comunicação não constituem, por si só, marco inicial da prescrição para fins da Lei nº 12.846/2013.

3.46. Nesse contexto, não se pode acolher o entendimento de que a ciência de qualquer agente público, ainda que de forma genérica ou informal, tenha o condão de deflagrar a contagem do prazo prescricional. Tal interpretação não se coaduna com a lógica e a sistemática da própria LAC, que confere exclusivamente à autoridade máxima do órgão a competência para instaurar PAR e celebrar acordos de leniência (artigos 8º e 16 da Lei nº 12.846/2013). Por coerência normativa, não é razoável admitir que “qualquer agente público” possa, por ato isolado, antecipar o início do prazo de prescrição.

3.47. Esse entendimento encontra amparo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. A Súmula 635, editada em 2019, estabelece que:

Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei nº 8.112/1990 iniciam-se na data em que a **autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo** toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido - sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar - e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção.

3.48. Embora dirigida aos processos disciplinares da Lei nº 8.112/1990, tal súmula pode ser aplicada por analogia ao art. 25 da Lei nº 12.846/2013, uma vez que ambas tratam de prazos prescricionais no âmbito de procedimentos administrativos sancionadores. A analogia é especialmente pertinente considerando que a redação do § 1º do art. 142 da Lei nº 8.112/1990 e do art. 25 da LAC são similares quanto à contagem a partir da ciência da infração.

3.49. Nesse cenário, o termo inicial da prescrição foi corretamente fixado pela CPAR em 03/02/2020, data em que houve ciência formal dos fatos pelo Corregedor-Geral do INSS – autoridade competente para instaurar ou representar pela instauração de PAR. O prazo de cinco anos se encerraria, portanto, em 02/02/2025. No entanto, foi validamente interrompido com a instauração do presente PAR em 13/07/2022 (SEI nº 2438154), nos termos do parágrafo único do art. 25 da LAC, deslocando o termo final da prescrição **para 13/07/2027**.

3.50. É de se concluir, pois, que **não merecem prosperar os argumentos da defesa**, uma vez que o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.

4. CONCLUSÃO

4.1. À vista de todo o exposto, propõe-se seja conhecido o Pedido de Reconsideração formulado pela pessoa jurídica **NEXUS VIGILÂNCIA LTDA. (CNPJ 06.911.840/0003-54)**, e, no mérito, seja **indeferido o pedido de reconsideração**, mantendo-se integralmente a Decisão nº 147 (SEI 3196431), nos termos da minuta subsequente.

4.2. À consideração superior.

[1] Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/NUMNORMA%253A344%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0

[2] Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352993941&ext=.pdf>



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]

Referência: Processo nº 00190.105919/2022-12

SEI nº 3610591