



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. 00123/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105919/2022-12

INTERESSADOS: NEXUS VIGILANCIA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Pedido de Reconsideração com o objetivo de obter a reforma da decisão. Inexistência de fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência da recorrente. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração apresentado pela empresa **NEXUS VIGILÂNCIA LTDA. (NEXUS)**, **CNPJ 06.911.840/0003-54**, com o objetivo de obter a reforma da decisão que lhe aplicou as penalidades de “multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública”, a decisão foi publicada em 02 de julho de 2024 (SEI 3273292), retificada (SEI n.º 3273294) e republicada (SEI n.º 3280763) em 05 e 08 de julho de 2024, respectivamente, em virtude de erro material apontado na Nota n.º 00025/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI n.º 3276758), datada de 04 de julho de 2024.

2. Inconformada com a punição que lhe foi imposta, de forma resumida, a recorrente alegou o seguinte:

- **Da inexistência de “documentação inverídica” em “atestados falsos” (SEI n.º 3294619, itens 12-86)**
- **Da imputação ofensiva aos princípios do contraditório e da ampla defesa (SEI n.º 3294619, itens 64-69 e 87-98)**
- **Da prescrição da pretensão punitiva (SEI n.º 3294619, itens 99- 103)**

3. Ao final, com base nesses argumentos, preliminarmente, requereu o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva estatal, com o consequente arquivamento do processo.

4. É o breve relato dos fatos.

2. FUNDAMENTAÇÃO

5. Conforme disposto no artigo 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, assim como no artigo 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências), o pedido de reconsideração é cabível nos seguintes casos:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

[...]

Art. 109. *Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:*

[...]

III - pedido de reconsideração, de decisão de Ministro de Estado, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, na hipótese do § 4º do art. 87 desta Lei, no prazo de 10 (dez) dias úteis da intimação do ato. (GRIFEI)

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022

[...]

Art. 15. *Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão. (GRIFEI)*

§ 1º *A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.*

§ 2º A autoridade julgadora terá o prazo de trinta dias para decidir sobre a matéria alegada no pedido de reconsideração e publicar nova decisão.

§ 3º Mantida a decisão administrativa sancionadora, será concedido à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias para cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão.

6. Nota-se que o referido decreto, apesar de estabelecer o mesmo prazo da Lei nº 8.666, de 1993, não prevê que sejam considerados apenas “dias úteis”, motivo pelo qual adotaremos a disposição contida na lei geral de licitações e contratos, por ser a mais favorável à recorrente.

7. Consequentemente, tendo em vista que a ciência da condenação se deu no dia 8 de julho de 2024 (data da republicação da respectiva decisão recorrida no Diário Oficial da União – DOU nº 129, seção 1 - SEI, nº 3280763) e que o presente Pedido de Reconsideração foi protocolado no dia 18 de julho de 2024, o consideramos **tempestivo**, motivo pelo qual **deve ser conhecido** (SEI, nº 3294305).

8. Passamos ao **exame realizado no âmbito da Secretaria de Integridade Privada – SIPRI**.

9. Instada a se manifestar, a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados – CGIPAV, por meio da Nota Técnica nº 1356/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, de 6 de maio de 2025, fez a análise dos argumentos constantes no Pedido de Reconsideração, conforme veremos doravante (SEI, nº 3610591).

1º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: inexistência de “documentação inverídica” em “atestados falsos” (SEI nº 3294619).

10. A recorrente levantou teses de defesa em relação a apresentação dos atestados falsos. Em síntese, foram as seguintes: **a)** O Despacho de Aprovação n. 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI n.º 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; **b)** alegou que o servidor do INSS e o vistoriador da empresa estavam presentes no mesmo local e data; **c)** alegou que o servidor do INSS não se recorda de ter acompanhado o vistoriador; **d)** invoca a presunção de legitimidade e veracidade conferida pelo servidor do INSS às declarações de vistoria; **e)** alegou que na unidade de Lagoa Santa, os serviços foram integralmente executados, embora a validação das vistorias tenha ocorrido posteriormente na GEX Contagem/MG; **f)** alega que o acompanhamento pelo vistoriador seria facultativo; **g)** alegou que o edital também permitia o agendamento por telefone; **h)** alegou que a exigência de vistoria prévia não prejudicou a competitividade; **i)** alegou que seguiu as orientações do INSS/MG; **j)** acusou a CGU de agir com perseguição injustificada e sem provas concretas; **k)** alegou que a vistoria é um direito subjetivo do licitante, e; **l)** refutou a alegação de falsidade documental.

11. Estes foram os argumentos apresentados pela Recorrente e com base neles sustentou 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'".*

12. Em relação ao item **"a"** a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados – CGIPAV rejeitou o argumento rememorando que o Despacho de Aprovação nº 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU reportou a insuficiência de provas para atestar a impossibilidade de execução das rotas de vistoria, mas **não atestou que as vistorias foram efetivamente realizadas ou que as declarações apresentadas seriam verídicas.**

13. Conforme o Despacho de aprovação:

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)

14. Ante o exposto, a argumentação apresentada pela Recorrente não merece prosperar.

15. Os argumentos expostos nos itens **"b"** e **"c"** são afastados pela declaração do servidor, em seu Termo de Ajustamento de Conduta, firmado em Processo Administrativo Disciplinar, onde destacou que não se recorda de ter acompanhado as visitas e desconhecia a exigência do edital de acompanhamento por servidor do INSS, o que confirma a falsidade das informações apresentadas pela empresa.

16. Ocorre que o edital do processo licitatório foi categórico ao estipular a vistoria nos locais designados, afinal, tratava-se de número expressivo de unidades a serem vistoriadas (Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 3, fls. 217, SEI nº 2436107)

17. Ante a fragilidade das alegações da empresa, a ausência de comprovação de que as vistorias foram realizadas e o depoimento do servidor que afirmou não se recordar de ter realizado as vistorias, a empresa, em sua defesa, alegou que as

assinaturas teriam validade, por se tratar de presunção de legitimidade, ou que a presença do servidor na GEX, demonstraria a validade das declarações.

18. Tratava-se de um processo licitatório que contemplava muitas unidades, diversas localidades e a vistoria não deveria ser mera etapa burocrática que poderia ser atestada posteriormente com uma assinatura eivada de falsidade.

19. Devendo rememorar o Despacho de Aprovação 00119 :

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 mesmos fatos objeto deste PAR, e que corrobora integralmente a falsidade das informações prestadas pela empresa:

[REDACTED]

[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.

20. Ademais a empresa não forneceu registros adicionais que comprovassem o deslocamento do vistoriador e do servidor para os locais indicados. Sendo objetivos os elementos que comprovam a falsidade da documentação apresentada (inexistência de unidades na época das vistorias, assinaturas em locais conflitantes, etc) ao seu turno, a Recorrente desconsidera a análise conjunta e sistêmica do referido TAC e pinça apenas as partes que lhe são convenientes.

21. A vistoria prévia *in loco* era etapa considerada como requisito de habilitação para o certame ARP nº 02/2014. Conforme o edital do Pregão, em sua cláusula sexta:

Cláusula 6ª Da 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:

22. A vistoria prévia era obrigatória nas 170 (cento e setenta) Agências da Previdência Social a serem atendidas nos contratos que viesse a ser firmados. Após a vistoria exigida, deveria ser apresentada declaração comprobatória da realização do ato, com um "visto" efetuado por servidor do INSS designado para acompanhar o representante da empresa licitante e constava como item de Qualificação Técnica, conforme se verifica à letra c) do item 11.1.3 do documento licitatório:

Da qualificação técnica

11.1.3. Qualificação Técnica:

11.1.3.1. A Qualificação Técnica será comprovada mediante a apresentação da seguinte documentação:

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.

23. Para o gestor a vistoria prévia *in loco* era **indispensável** ao perfeito conhecimento, por parte da empresa licitante, das condições a que estaria sujeita para a execução do serviço a ser prestado, devendo ser: a) agendada previamente; b) acompanhada de servidor do INSS; e c) realizada em prazo razoável, não definido no documento preparado pelo gestor.

24. Assim vistoria *in loco* era essencial e a mera validação burocrática *a posteriori* não poderia ser tão facilmente aceita pela autoridade licitante.

25. **A assinatura das declarações na GEX Contagem/MG sem a vistoria efetiva configura fraude documental.**

26. Por esta razão, afastamos a alegação da Recorrente.

27. Em relação ao item "d" entende-se que o ato administrativo é presumido como legítimo quando não for incompatível com a ordem jurídica, se evitados de falsidade, não se presumem legítimos e idôneos.

28. As provas documentais e as declarações continham informações inverídicas, não estando, portanto, acobertadas pela presunção de legitimidade.

29. Por este motivo, afasta-se a argumentação da Recorrente.

30. Em relação ao item "e" mesmo que os serviços tenham sido integralmente executados na unidade de Lagoa Santa/MG, isso não afasta a conduta de apresentação de declarações de vistoria falsas pela Recorrente. Conforme acima examinado, o atestado de vistoria era item essencial ao procedimento licitatório.

31. Como bem apontado na Nota Técnica nº 1356/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI:

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.

32. Esse posicionamento foi reforçado em sede do Despacho de Aprovação nº 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3270116) nos itens 20 e 22:

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.

33. Assim, corroboramos o posicionamento da SIPRI e a manifestação pretérita desta Conjur e afastamos a alegação da Recorrente.

34. Em relação aos itens "f" e "k" repetem argumento já analisado nos tópicos anteriores. Devemos reforçar que a vistoria era etapa fundamental do procedimento licitatório, sendo que a presença do servidor era imprescindível para tal vistoria, o próprio gestor, quando de parecer contrário da Procuradoria Federal Especializada perante o INSS, reforçou a necessidade técnica de tal vistoria, inclusive, com a participação de servidor da autarquia (Parecer nº 11/2014/SECON/PFE/PSF/JFA/PGF/AGU).

35. Em relação à jurisprudência da Corte de Contas, mesmo ocorrendo a flexibilização de exigência da vistoria em alguns cenários, aqui, tal argumentação não pode ser acolhida, pois conforme exaustivamente demonstrado nos autos, a Autarquia foi orientada pela Consultoria Jurídica do órgão acerca da flexibilização de tal exigência e resolveu, por fim, denegar tal diretiva, pois julgava as vistorias *in loco* critério essencial ao edital.

36. Não se coaduna com os princípios da administração pública se utilizar, nesta fase do processo, comando que conflita com tais princípios, buscando, nesta contradição, sucedâneo de defesa. Ou seja, se antes, mesmo diante da orientação da Procuradoria Federal Especializada junto a Autarquia, que vislumbrava nas vistorias *in loco* e nas declarações de vistoria exigidas, uma forma de cercear o caráter competitivo da licitação, mesmo desta forma, a Autarquia seguiu em sua diretiva, e requereu que as vistorias fossem realizadas *in loco*, não se pode agora afastar tal recomendação alegando uma flexibilização e uma não exigência de que as vistorias fossem realizadas e devidamente atestadas.

37. É vedado à administração agir contra seus próprios atos. Se a vistoria era requisito essencial, inexistia espaço para alegações em sentido contrário, mesmo que se utilizando entendimento da Corte de Contas.

38. Por fim, nunca é demais lembrar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e, neste caso, conforme acima colacionado, nos itens 6. DA VISTORIA e 6.1 e o item 11.1.3 Da qualificação técnica, fica cristalino o comando de vistoria técnica, *in loco*, realizada por técnico da empresa, com acompanhamento de servidor do INSS e com validação do servidor presente.

39. Por tal motivo, afasta-se os argumentos da Recorrente.

No mesmo sentido, desta estrita observância ao que determinava o edital, analisa-se o item "g". De acordo com a Recorrente, o agendamento poderia ser realizado por telefone e não apenas por e-mail. Não é o meio de agendamento da vistoria que está em questão, **mas sim a efetiva realização da vistoria.**

40. Conforme salientado pela Nota Técnica nº 1356:

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.

41. Por tal motivo, os argumentos da Recorrente não merecem acolhida.

42. No tocante ao item "h" devemos repisar fatos exaustivamente debatidos. A exigência contida no edital era categórica em relação à vistoria prévia, *in loco*, a 170 agências em um curto período. Tal exigência foi apontada, pela Procuradoria Especializada junto ao INSS como limitante da concorrência e que tal disposição poderia ter levado empresas a desistirem da licitação por considerarem inviável o cumprimento dessa exigência. Mesmo diante da recomendação, a autarquia seguiu com tal quesito.

43. O que ocorreu foi que ao falsificar as declarações de vistoria, a Recorrente descumpriu uma obrigação editalícia que impôs restrições a outros concorrentes, comprometendo a isonomia e a competitividade do processo licitatório.

44. A tese relativa ao item "i" alega que a autarquia teria flexibilizado as normas editalícias quanto a vistoria em unidades inexistentes.

45. Nos termos da Lei nº 12.846/2013 a responsabilidade da Recorrente é objetiva, não podendo se escusar ou se eximir das imputações alegando permissivo por parte da autarquia.

46. **A prática foi manifestamente contrária ao instrumento convocatório.**

47. A observância do instrumento decorre do princípio da vinculação ao edital, este determina que a empresa siga **estritamente as normas estabelecidas no certame.** E a exigência consubstanciada no edital era de vistoria *in loco*. Não se poderia aceitar, dada a importância de tais vistorias para a autarquia, que mera formalização de documentos sem a realização efetiva da visita preencheria tal requisito.

48. Ante a precariedade da determinação exarada pela autarquia, guiada pelo instrumento convocatório, a recorrente deveria impugnar o edital, conforme previsto no item 5 do instrumento convocatório. Contudo, foi inerte e anuiu a comportamento contrário ao que impõe princípio da vinculação ao edital.

49. Conforme se extrai 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 editais 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.

50. Restou comprovada a fraude documental praticada. As declarações da recorrente não são suficientes para afastar tal conduta. Em relação à alegação de que as condutas da empresa teriam sido orientadas por diretrizes gerais do INSS não encontram 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.

51. Por fim, a SIPRI rememorou o TAC firmado por servidor da autarquia e assim concluiu na Nota Técnica nº 1356 (SEI, nº 3610591):

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."

52. Não merecem prosperar os argumentos defendidos pela recorrente.

53. O item "I" não encontra respaldo fático e jurídico ante as provas colacionadas aos autos em consonância com os demais argumentos analisados e refutados. A falsidade documental, foi comprovada objetivamente pela inveracidade das informações contidas nas declarações, independentemente da adequação ao modelo genérico exigido.

54. A veracidade nas informações prestadas é inerente à participação em processos licitatórios. Tergiversações que invocam orientações destoantes do edital de convocação são mero simulacro que busca a excludente de responsabilidade objetiva prevista na Lei nº 12.846/2013.

55. Outro ponto que merece, igualmente destaque, é que a empresa juntou atestados de vistoria para as unidades inexistentes e subordinadas à GEX de Contagem. Tais atestados foram assinados pelo servidor da autarquia, dando ciência das vistorias e da regularidade e detalhes inerentes à localidade visitada. Neste ponto, a empresa alega que o próprio INSS informou que as unidades inexistentes não deveriam ser vistoriadas sendo necessário apenas assinar o ateste de vistoria posteriormente, em Contagem/MG.

56. Ocorre que, ciente da questionável recomendação exarada pelo INSS, nem o servidor, nem o representante da empresa escreveram isso no referido atestado. Se limitaram a reproduzir atestados de vistoria que aludiam para uma visita técnica que não ocorreu, como se tivesse ocorrido.

57. Melhor dizendo, tanto o servidor quanto o representante da empresa poderiam ter feito constar no atestado de vistoria por exemplo que: "O Ateste da localidade de **[localidade]**, não ocorreu, pois a unidade ainda não existia, por tal motivo, conforme orientação do INSS, o ateste está sendo realizado na GEX de Contagem."

58. Porem, tal registro não foi feito, em realidade, nem mesmo o servidor encarregado das vistorias sabia da exigência de visita *in loco*, e na referida data em que diz ter visitado 9 localidades estava com seu ponto registrado em Contagem/MG.

59. Assim, não merece acolhida a manifestação da recorrente.

◦ **Do contraditório e da ampla defesa**

60. A Conjur, ao longo de suas manifestações jurídicas sempre atestou o trabalho técnico da CPAR e da SIPRI, sempre franqueando o exercício do contraditório e da ampla defesa, as provas coligidas aos autos demonstraram a prática de

irregularidades, afastando qualquer alegação de arbitrariedade ou de ausência de fundamentos na apuração dos fatos.

61. A recorrente também alegou que a irregularidade de “*apresentação de documentação inverídica*” ou “*apresentação de atestados falsos*” foi introduzida apenas no Relatório Final da Comissão do PAR.

62. A referida conduta foi mencionada nos seguintes momentos:

Nota Técnica nº 850/2022/COREP

5.70. Pelo exposto nesse ponto, foram identificados elementos de informação indicativos de que a pessoa jurídica teria fraudado o Pregão nº 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 nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 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 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.

63. No 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 nº 2513373). O referido Termo tipificou a conduta no art. 5º, inciso IV, "d", da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, ao fraudar a realização das vistorias exigidas para habilitação no processo licitatório.

64. Assim, não merece acolhida a argumentação da recorrente de ausência de contraditório ou inovação processual com relação à imputação de fraude, a empresa teve ciência da acusação e oportunidade de se defender.

◦ **Da prescrição**

65. Em relação à prescrição 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.

66. A prescrição ocorreria em 02/02/2025, sendo interrompida com a instauração do presente PAR, em 13/07/2022 (SEI nº 2438154), e o termo final o dia 13/07/2027, conforme manifestações técnicas e jurídicas:

- Nota Técnica nº 850/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI nº 2436177, itens 7.1-7.4).
- Ata de Deliberação (SEI nº 2753056).
- Relatório Final (SEI nº 2891080, itens 4.164-4.170).
- Nota Técnica 3223 (SEI nº 2971923, itens 95-98).
- Parecer n. 00057/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3270116, itens 53-55).

67. Como consignado pela CPAR, no Relatório Final:

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 nº 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.

68. O ordenamento jurídico e a jurisprudência administrativa e judicial, determinam que a ciência da infração deve ser institucional e por autoridade competente. Atos e informações trocadas entre servidores intermediários anunciando apenas uma intenção futura de comunicação não podem ser vistos marco inicial da prescrição para fins da Lei nº 12.846/2013.

69. Conforme preceitua a Súmula 635 do Superior Tribunal de Justiça:

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.

70. A súmula pode ser aplicada por analogia ao art. 25 da Lei nº 12.846/2013, pois ambas tratam de prazos prescricionais no âmbito de procedimentos administrativos sancionadores. Deve-se observar que a redação do § 1º do art. 142 da Lei nº 8.112/1990 e do art. 25 da LAC guardam semelhança quanto à contagem a partir da ciência da infração.

71. Em 3 de fevereiro de 2020, foi a data em que houve ciência formal dos fatos pelo Corregedor-Geral do INSS – autoridade competente para instaurar ou representar pela instauração de PAR. Ato contínuo iniciou-se o prazo de cinco anos, sendo o termo final para a prescrição da pretensão punitiva a data de 2 de fevereiro de 2025. Posteriormente interrompido com a instauração do presente PAR em 13 de julho de 2022 (SEI nº 2438154), nos termos do parágrafo único do art. 25 da LAC, deslocando o termo final da prescrição para **13 de julho de 2027**.

72. De tal sorte, não merece acolhida a argumentação de prescrição ventilada pela recorrente, devendo ser afastada.

73. Ressaltamos que todas as nossas conclusões foram obtidas depois de fazermos um exame conjunto e sistemático dos elementos de prova disponíveis nos autos.

74. Consequentemente, não restam dúvidas de que a decisão recorrida foi adequada e está devidamente fundamentada no conjunto probatório coletado durante a fase de instrução processual.

75. Examinados e refutados todos os argumentos apresentados pela recorrente, como não foram trazidos fatos novos, provas em sentido diverso nem circunstâncias suscetíveis de justificar a reforma da decisão, mantemos as razões e fundamentos constantes no Despacho de Aprovação n.º 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3270116).

III – CONCLUSÃO

76. Diante do exposto, sugerimos o conhecimento e o indeferimento do Pedido de Reconsideração formulado pela empresa **NEXUS VIGILÂNCIA LTDA. (NEXUS)**, CNPJ **06.911.840/0003-54**.

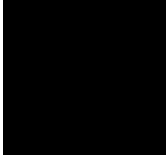
77. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 28 de julho de 2025.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 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 [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-07-2025 18:07. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO n. 00590/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105919/2022-12

INTERESSADOS: NEXUS VIGILANCIA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o **Parecer n. 00123/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 30 de julho de 2025.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica
Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105919202212 e da chave de acesso 6a68ffb6



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2744836822 e chave de acesso 6a68ffb6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-07-2025 20:35. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
