



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

AO CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

1. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) designada pela Portaria nº 1.077, de 05.05.2021, publicada no DOU nº 87, de 11.05.2021, da lavra do Corregedor-Geral da União da Controladoria-Geral da União, vem apresentar RELATÓRIO FINAL, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica **GRAAL Engenharia & Suporte Empresarial Ltda, CNPJ 12.564.541/0001-21**, doravante denominada GRAAL, da pena de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos, por ter fraudado, mediante ajuste, o caráter competitivo de procedimento licitatório público e propostas de cotações de preços de mercado e, por conseguinte, comportando-se de modo inidôneo, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), do artigo 28 do Decreto nº 5.450/2005 (vigente até 27.10.2019) e, subsidiariamente, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

I – BREVE HISTÓRICO

2. Trata-se do Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica (PAR) nº 00190.102836/2021-91, instaurado com o objetivo de apurar condutas da empresa **GRAAL Engenharia & Suporte Empresarial Ltda, CNPJ 12.564.541/0001-21**, doravante denominada **GRAAL**, que teria fraudado, mediante ajuste com a empresa S.M.21 Engenharia e Construções S.A., CNPJ 02.566.106/0001-82, o caráter competitivo de procedimento licitatório público e propostas de cotações de preços de mercado, no âmbito do Pregão nº 11/2013 [SEI 1909316 e SEI 1909322 – Processo 01530.000690/2013-02 - V (01) - págs. 02/20 e V (02) - págs. 01/08].

3. O processo foi autuado a partir de expediente (SEI 1903124) encaminhado pela Corregedoria-Geral do Ministério da Cidadania, de 06.05.2019, contendo, em anexo, representação de parlamentar federal apresentada ao Secretário Especial de Cultura daquele Ministério, cujo objeto dizia respeito a supostas irregularidades em contratos de prestação de serviços no âmbito da Fundação Nacional de Artes (Funarte).

4. Conforme Nota Técnica 3032/2020/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1919514), que trouxe o resultado da investigação preliminar sumária acerca dos fatos, a representação parlamentar noticiou, ainda, que uma Coordenação Administrativa da Fundação, composta por servidores concursados, constituída em maio de 2018, passou a apontar diversas irregularidades em contratos administrativos que vinham sendo geridos por um único servidor, o qual teria se aposentado em julho daquele ano.

5. De acordo com a denúncia, a proposta de apuração de responsabilidade da empresa envolvida nas irregularidades identificadas estava causando grande desconforto à Direção executiva da Fundação, a qual estaria protelando o andamento dos respectivos processos, especialmente no que tange aos procedimentos de novas contratações. Em acréscimo, a cúpula daquele órgão estaria atuando de forma a pressionar, assediar e ameaçar a abertura de processos administrativos disciplinares em desfavor dos técnicos, inclusive, com mudanças na composição das equipes de planejamento para que o resultado das contratações atendesse aos interesses da referida Direção.

6. O PAR nº 01530.000029/2019-84 (SEI 1911409, 1911410, 1911411, 1911412, 1911414, 1911415, 1911418, 1911421, 1911424, 1911433, 1911436 e 1911439), instaurado no âmbito da Funarte, foi encerrado sem que a apuração dos fatos fosse feita a contento.

7. Em 31.05.2019, chegou à CRG, via e-mail (SEI 1903132), representação de servidora da

Funarte contendo o mesmo teor da representação parlamentar aludida, porém, acompanhada de informações adicionais e de documentos relacionados, especificamente, às supostas irregularidades referentes aos contratos de manutenção predial (SEI 1903137, 1903141, 1903146 e 1903156) e de brigada de incêndio (SEI 1903160, 1903163, 1903166, 1903169, 1903172, 1903177, 1903180 e 1903184), ambos celebrados com a empresa SM21 Engenharia.

8. Após, foram juntadas aos autos novas denúncias (SEI 1903188 e 1904014), apresentadas à CGU por meio do seu Banco de Denúncias, narrando as mesmas irregularidades já noticiadas.

9. Aprovada em 29.03.2021, a NT 3032/2020/COREP (SEI 1919514) propôs a instauração de PAR também em face da GRAAL Engenharia & Suporte Empresarial, CNPJ nº 12.564.541/0001-21, o que ocorreu com a publicação da Portaria 1.077/2021 no D.O.U. de 11.05.2021 (SEI 1943230).

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

10. Conforme consulta ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), trata-se de sociedade empresária limitada (SEI 2058447), aberta em 14/09/2010, com Capital Social de R\$ 1.112.000,00 (SEI 2058448) e com a seguinte composição societária : VITORIA LIMA FRANCO (Sócia-administradora – CPF ██████████), GABRIEL OLIVEIRA FORTUNA (Sócio – CPF ██████████), LUIZ GERALDO DA PAZ (Sócio – CPF ██████████).

11. A sócia-administradora VITORIA LIMA FRANCO, em que pese constar com 89% do capital social da GRAAL, tem registro de vínculo empregatício com a Construtora Nogueira Franco Eireli (CNPJ 24.250.237/0001-99) contratada como agente administrativo e remuneração mensal de apenas R\$ 1.144,00 (SEI 2058453 – 01/2018 a 05/2021).

12. O sócio GABRIEL OLIVEIRA FORTUNA era contratado da Beneveto & Salermo Suporte Empresarial Ltda (06.355.016/0001-01), empresa citada na NT 3032/2020/COREP e baixada em 13.12.2017. Em 05/2016 é desligado da Beneveto e contratado pela SM21 (SEI 2058459) com ocorrência de “admissão por reemprego” (SEI 2058462).

13. O sócio LUIZ GERALDO DA PAZ consta como sócio da GRAAL, no entanto, há registro de seu falecimento na data de 21.09.2020.

II - RELATO

14. Em 11.05.2021, foi publicada a Portaria nº 1.077, de 05.05.2021 (SEI 1943230), que instaurou o processo nº 00190.102836/2021-91, para que fosse apurada a suposta conduta ilícita da pessoa jurídica GRAAL.

15. Em 19.08.2021, a Comissão de PAR decidiu indiciar a pessoa jurídica GRAAL Engenharia & Suporte Empresarial Ltda com intimação ocorrida em 02.09.2021.

16. Em 24.09.2021, a empresa protocolou sua DEFESA (SEI 2116206).

III – INSTRUÇÃO

17. Considerando as provas já constantes nos autos, a CPAR entendeu não ser necessária a produção de novas provas.

18. A empresa GRAAL não requereu a produção de provas.

IV – DEFESA E ANÁLISE

19. Conforme registrado no Termo de Indiciação (SEI 2064902), foi dado conhecimento à empresa dos fatos descritos no Item I deste Relatório, bem como das pesquisas realizadas sobre a empresa e do possível enquadramento legal por supostamente ter fraudado as propostas de cotações de preços de mercado e, mediante ajuste, o caráter competitivo de procedimento licitatório público e, por conseguinte, fraudando a licitação pública.

IV.1 – DEFESA

20. A GRAAL em defesa escrita (SEI 2116206) requereu sua “*exclusão de qualquer suposição de participação em ato em que se intitulou como fraude em processo licitatório ou em eventos que o precederam, por ausência absoluta de prova, e que se abstenham de causar qualquer dano à nossa organização empresarial, já muito penalizada e combatida pela situação imposta de isolamento social, tendo que honrar com as muitas obrigações de manter a empregabilidade de seu quadro funcional. Não foi a GRAAL agente ativo nem passivo, e não deu causa a qualquer ato ilícito*”.

21. A empresa informa que foi fundada “*em 14/09/2010, tendo à frente dois sócios gerentes solidários, Gilson Pereira de Oliveira Filho e Deivison Luiz de Abreu Paz, buscou a empresa GRAAL sempre serviços de pequenos e médios portes nas áreas de engenharia e serviços terceirizados administrativos e técnicos, até que, em fins de 2016, teve suas cotas vendidas - 100% das cotas de ambos os sócios - a Luiz Geraldo da Paz*” e que o novo sócio LUIZ GERAL DA PAZ demorou a regularizar os registros na junta comercial em razão ausência de “*recursos financeiros substantivos e sem perspectivas comerciais que a sustentassem*” e que somente a partir de 2019 “*passou a atuar de forma mais dinâmica e ativa (...) agora tendo à frente a sócia majoritária, Victoria Lima Franco*” e mudança do local de sua sede.

22. A GRAAL alega que “*a responsabilidade pela demora de registros oficiais é toda do comprador, não devendo cair responsabilidade aos sócios vendedores então retirantes. Também relevante aqui relatar que, quando da aquisição da empresa, nenhum funcionário estava ativo (nada foi assumido pelos futuros sócios quanto a funcionários). Também nenhum processo ou ação trabalhista e/ou administrativo tem registro na data de aquisição pelos sócios atuais*”.

23. Quanto à participação no processo licitatório da Funarte, alega que houve alterações societárias na empresa e que os sócios à época dos atos lesivos não constam na empresa atualmente e que essa não dispõe das propostas comerciais não vencedoras (não são documentadas). Afirma que não era de conhecimento do ora comprador das cotas (100%) da GRAAL, a atuação de dois sócios da GRAAL à época - Deivison e Gilson - como funcionários da SM21 em regime de CLT.

24. Com fim de fundamentar a manifestação, a empresa informa que foi ao encontro de pequeno grupo de profissionais que, à época, atuavam na elaboração de propostas comerciais e esses afiançaram que as demandas de cotações de preços de mercado sempre foram feitas por e-mail comercial da empresa e que nunca se balizaram em informações externas, para macularem o caráter competitivo.

25. Alega que os pregões eletrônicos eram, em sua maioria, feitos por escritório terceirizado, especializado na dinâmica dos pregões, pelo fato de que a empresa, por ser de pequeno porte, não tinha estrutura própria para operar. Então, o operador era norteado pelo preço mínimo a ofertar, o que correspondia ao ponto de lucro mínimo possível de operacionalizar o contrato.

26. Esclarece que “*a proposta, ou propostas de cotação de preços, podem ser excluídas ao bel-prazer e zelo da entidade contratante*” e que, em razão do processo gerido pelo Comprasnet não seria possível a articulação entre apenas duas empresas sem as demais concorrentes.

27. Que não visualiza qual prejuízo o órgão licitante sofreu e que nenhum proveito adveio da SM21 ou da Funarte.

28. Que “*não logrou sucesso em contatar os antigos sócios gerentes - Gilson e Deivison (...) para trazer depoimentos pessoais dos mesmos, para melhor subsidiar os argumentos das datas pregressas aos novos gestores, mais precisamente ao ocorrido em 2013*”.

29. Por fim, afiança que: “*1) Em fins de 2016 não se existia nos registros de pessoal da GRAAL nenhum funcionário CLT; 2) Ao longo de 2017 e 2018 não constava nos registros de pessoal da GRAAL nenhum funcionário CLT; 3) Idem para os casos de contratados como PJ; 4) Consta como receita zero para o ano fiscal de 2016 no balanço da GRAAL; 5) Consta como receita zero para o ano fiscal de 2017 no balanço da GRAAL; 6) Processos licitatórios em que a GRAAL participou ativamente a partir de 2018/2019 foram todos em regime de pregão eletrônico em disputa em órgãos públicos, em absoluto atendimento aos ditames legais de elaboração de proposta, de forma independente salvo umas poucas disputas junto a entidades de direito privado; 7) Até onde nos alcança a vigilância e razão, não há nenhuma vantagem auferida pela GRAAL em qualquer processo licitatório, a não ser naquelas (poucas) em que logrou ser declarada vencedora, cumprindo suas obrigações contratuais e arcando, ao longo e ao*

fim, com lucros ou prejuízos inerentes ao processo empresarial; 8) Até fins de 2016 deve-se considerar que todos os movimentos e atividades da empresa GRAAL foram e são de responsabilidade dos 2 antigos sócios gerentes; já a partir de 2017, mesmo que, em algum evento, venha a constar os mesmos como responsáveis legais, já não eram mais de fato responsáveis, por já terem delegado formalmente os poderes; 9) Não há em nossos apontamentos nenhum registro de relação de qualquer nível que seja com o senhor Raul, mencionado na peça notificatória; 10) Que todas as atividades operacionais da GRAAL foram retomadas gradativamente ao longo de 2018, participando de licitações na modalidade pregão eletrônico e ofertando consulta de preços para formação de processos licitatórios, sempre diligentemente e ordeiramente submissa aos diplomas legais; 11) Mencionado na SEI/CGU o nome do profissional Raul Mello de Souza, nos é absolutamente estranho, não havendo qualquer vínculo com a GRAAL; 12) Uma vez que a empresa GRAAL não teve seu lance final declarado como vencedor no pregão eletrônico 13/2013 da FUNARTE, não pode haver no rol de documentos, parte integrante do certame licitatório pós lance, qualquer planilha de preços e carta proposta assinada por representantes legais da GRAAL, registrado tão somente o lance final.”

30. Em conclusão, a Defesa registra que foi “inserida no processo ora em andamento, por mera suposição, quer por deduções não lógicas, inferidos em bases infundadas, citações de terceiros com interesses nada claros, sem qualquer prova de vantagem pecuniária auferida ou para obter uma melhoria competitiva, vem requerer que se abstenham de atribuir a ela, GRAAL ENGENHARIA & SUPORTES EMPRESARIAIS LTDA., qualquer culpa, dolo, má fé ou negligência no trato da Coisa Pública, que, desde já, manifestamos nosso maior respeito e submissão” e que os fatos já “chegam com mais de 8 (oito) anos desde a data do evento em tela, quando a organização empresarial já passou por várias transformações de representação legal, bem como decorrido decurso de prazo legal de validade e guarda de documentos”.

IV.2 – ANÁLISE

31. Esta Comissão, com fundamento nas disposições da Lei nº 10.520/2002, do Decreto nº 5.450/2005 (vigente até 27.10.2019 [\[1\]](#)) e, subsidiariamente, da Lei nº 8.666/1993, entende que os argumentos trazidos pela GRAAL não merecem ser acolhidos.

32. O objeto do presente PAR é a conduta da empresa GRAAL no âmbito dos processos nº 01530.000690/2013-02 (Brigada de Incêndio), que gerou o contrato CT nº 1.119/2013, de 01.08.2013, e nº 01530.000136/2013-17 (Manutenção Predial), que gerou o contrato CT nº 1.094/2013, de 01.07.2013, ambos assinados pela FUNARTE com a empresa SM21.

33. No âmbito do processo de contratação de manutenção predial, a GRAAL foi uma das três empresas a apresentar a cotação de preços (SEI 1906027, fls. 339-344, e SEI 1906034, fls. 345-355). Além da cotação de preços, a GRAAL também participou da licitação – [Pregão Eletrônico nº 03/2013](#). No âmbito do processo de contratação de serviços de brigada de incêndio, a GRAAL participou da licitação – [Pregão Eletrônico nº 11/2013](#).

34. Nesse contexto, passa-se à análise dos argumentos trazidos pela defesa da empresa.

35. Quanto às alegações acerca da responsabilidade dos sócios anteriores e atuais da pessoa jurídica, verifica-se tratar de debate inócuo, haja vista que se está a responsabilizar a pessoa jurídica e que eventuais trocas societárias não trazem qualquer repercussão para o presente PAR, não sendo essa alteração hipótese legal de exclusão da responsabilidade da pessoa jurídica que permanece hígida até o presente momento.

36. Outrossim, cabe registrar que para caracterização do ilícito basta a comprovação do nexo de causalidade entre o ato lesivo e a atividade empresarial, prescindindo se do elemento subjetivo (dolo ou culpa):

“A **aplicação de sanção** de impedimento de licitar e contratar com a União, estados, Distrito Federal ou municípios, **em face de irregularidade elencada no art. 7º da Lei 10.520/02, não depende da comprovação de dolo ou má-fé**. Requer tão somente a evidenciação da prática injustificada de ato ilegal tipificado nesse dispositivo legal.” - Acórdão 754/2015-Plenário, TC 015.239/2012-8, relator Ministra Ana Arraes, 8.4.2015 (grifos nossos)

37. Quanto à alegação de que “os pregões eletrônicos eram, em sua maioria, feitos por escritório terceirizado”, não somente não exclui a responsabilidade da empresa no fornecimento de

orçamentos ou propostas em procedimentos licitatórios, quanto aumenta a sua responsabilidade ao encaminhar orçamento e participar de processos para prestação de serviços, notadamente porque deve ter condições técnicas e jurídicas de cumprir as obrigações assumidas em eventual contrato.

38. Quanto à alegação de “que não se visualiza nenhuma vantagem financeira para a Graal”, tampouco merece acolhimento, uma vez que, como já registrado, basta o dano à administração.

39. Assim, o conjunto probatório colacionado aponta para a ação dos sócios da empresa à época no sentido de apresentar proposta de preços fictícia ou de cobertura, tanto na fase interna quanto na fase externa do Pregão Eletrônico nº 03/2013 e da fase externa do Pregão Eletrônico nº 11/2013.

40. Com efeito, a partir dessa conduta, a GRAAL proporcionou o prosseguimento do certame, conferindo-lhe aparência de competitividade e licitude, contribuindo para a frustração do caráter competitivo da licitação e colaborou de forma concorrente para seu direcionamento à SM21, com o agravante de ter participado efetivamente de um dos pregões.

41. Outrossim, deve-se frisar que mesmo quando se trata da responsabilização penal, na qual os requisitos são mais rígidos em virtude de tratar-se da *ultima ratio* e da possibilidade de eventual sanção restringir o direito à liberdade, o Superior Tribunal de Justiça já consignou no Enunciado nº 645 que “o crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem.”.

42. Por derradeiro, apresenta-se como fato incontroverso que a GRAAL participou do Pregão nº 11/2013 da FUNARTE para contratação de serviço de manutenção predial quando tinha como sócios-administradores Gilson Pereira de Oliveira Filho, CPF [REDACTED], e Deivison Luis de Abreu Paz, CPF [REDACTED] que concomitantemente eram empregados da empresa SM21, a vencedora do certame.

43. No caso do processo de contratação dos serviços de manutenção predial, o Sr. GILSON DE OLIVEIRA constou da relação de responsáveis técnicos apresentada pela SM21 Engenharia (SEI 1907178 - fls. 1142/1146), mesmo sendo sócio da GRAAL que também participou do certame. Logo, é razoável que o Sr. GILSON tenha, no mínimo, participado ou tido conhecimento da cotação de preços dos serviços apresentadas à Funarte por ambas as empresas.

44. Além do fato incontroverso acima, no termo de indicição foram destacados outros elementos que conduzem a conclusão de apresentação de proposta de cobertura pela Graal.

45. Nessa linha, imperioso rememorar o farto arcabouço probatório elencado no indiciamento e que não foi afastado pela defesa, seja por meio de argumentos ou por meio de provas. Segue trecho:

22. A Nota Técnica nº 1965/2019/CISEP/DIRAP/CRG (SEI 1911651), de 30/09/2019, dispôs (*in verbis*):

“19. A fim de checar os fatos relatados em tais documentos apócrifos, o que se constata é que as folhas indicadas no Anexo 2 (SEI 1153004) existem, de fato, no processo 01530.0006930/2013-02 e se referem aos documentos/informações mencionados na denúncia. Por exemplo, a pessoa denunciante informa que foram apresentadas à FUNARTE estimativas com propostas de preços oriundas de fornecedores atuantes no ramo de construção e dentre as escolhidas foram encontradas a Empresa vencedora do certame SM21ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES, a empresa GRAAL ENGENHARIA LTDA, CNPJ12564541/0001-21 e WA SIQUEIRA ENGENHARIA LTDA CNPJ 27.500.404/0001-09. Pois bem, relata-se na denúncia que tais estimativas estariam nas fls. 184 e seguintes; 203 e seguintes; e, 220 e seguintes e, de fato, ao acessar tais páginas do processo, constam exatamente os referidos documentos.

20. Cabe apontar o seguinte excerto contido na denúncia: (...) “Preliminarmente, destacamos que **não consta no processo um pedido formal das estimativas recebidas dos fornecedores envolvidos**, destacamos também que visualmente **os orçamentos possuem um layout similar com padrões de formatações idênticos**, ademais por meio de simples pesquisa em sítio eletrônico do CNPJ das empresas supracitadas verificou se que **os sócios da empresa GRAAL ENGENHARIA LTDA o Sr. GILSON DE OLIVEIRA JUNIOR E DEIVISON LUIZ DE ABREU PAZ são de fato empregados da empresa vencedora do certame SM21 ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES** conforme constata-se as fls.1125, 1154, 1339 entre outras. Portanto é de fácil verificação a real possibilidade de **quebra do sigilo da proposta**, que gera suspeita de ocorrência de superfaturamento no valor global da licitação.”

21. Ao se visualizar os orçamentos inseridos no processo verifica-se, de fato, que os mesmos possuem um layout similar com padrões parecidos de formatações. Todavia, o que mais desperta a

atenção em tais informações é que pode ter havido simulação de concorrência licitatória, com **combinação de preços e consequente suspeita de superfaturamento**, cabendo apontar que os valores apresentados para a manutenção predial mensal foram: SM21ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES: R\$ 212.278,22; WA SIQUEIRA ENGENHARIA LTDA: R\$ 228.217,69; GRAAL ENGENHARIA LTDA: R\$ 243.814,94. Tal suspeita ganha vida ao se constatar que, realmente, os sócios da empresa GRAAL ENGENHARIA LTDA, o Sr. GILSON PEREIRA DE OLIVEIRA FILHO (na denúncia cita-se o nome GILSON DE OLIVEIRA JUNIOR) e DEIVISON LUIZ DE ABREU PAZ são, de fato, empregados da empresa vencedora do certame SM21 ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES.

22. Os documentos inseridos no processo de manutenção predial comprovam a relação laboral/empregatícia entre a empresa SM21 e os mencionados empregados. Tudo isso sem contar que, em pesquisa realizada junto ao Sistema MACROS/CGU - Descrição: Dados registrados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da RFB, com o CNPJ 12.564.541/0001-21 (Graal Engenharia) constata-se: i) **DEIVISON LUIZ DE ABREU PAZ** está atualmente qualificado como ex-sócio-administrador e atuou no período de 14 de setembro de 2010 (data da abertura da empresa) a 13 de junho de 2019 junto à empresa; e, ii) **GILSON PEREIRA DE OLIVEIRA FILHO** também encontra-se qualificado, atualmente, como ex-sócio administrador da referida empresa tendo atuado no mesmo período de 14 de setembro de 2010 a 13 de junho de 2019. Conclui-se, portanto, que **na época da apresentação dos orçamentos ambos eram empregados da empresa SM21 e sócios-administradores da empresa Graal engenharia.**”

23. Analisando a NT 1965, a Nota Técnica (NT) 3032/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRGA (SEI 1919514) apontou que:

“2.12. De fato, embora não constem dos autos do processo administrativo 01530.000136/2013-17 (Manutenção Predial) as tratativas entre a Funarte e **as três empresas em questão, todas apresentaram em suas propostas o valor de R\$ 4.600,00 como salário a ser pago ao ocupante da função de “Supervisor de Manutenção Predial - CBO9501”, sem esclarecimentos sobre a referência usada para tal valor.** E, com base nesta suposta pesquisa de mercado, o valor de tal profissional, a ser contratado pela Funarte, foi de R\$165.269,52, resultado da média das propostas de preços apresentadas pelas empresas SM21 Engenharia e Construções Ltda, CNPJ nº 02.566.106/0001-82 (R\$152.010,89), fls. 303-319; W.A. Siqueira Engenharia Ltda, CNPJ nº 27.500.404/0001-09, (R\$ 166.145,63) fls. 320-336; e GRAAL Engenharia & Suporte Empresarial Ltda ME, CNPJ nº 12.564.541/0001-21 (R\$177.652,05) fls. 337-353.

2.13. **A suspeição sobre a aludida pesquisa de mercado é sedimentada quando se verifica que a empresa SM21 Engenharia, que tinha cotado o salário de R\$4.600,00 para a função de supervisor, consignou na planilha de custo referente à contratação desse profissional, apresentada na fase do Pregão, que o salário a ser pago seria de R\$2.120,80, valor previsto na Convenção** estabelecida entre o Sindicato dos Oficiais Eletricistas e Trabalhadores nas Indústrias de Instalação e Manutenção Elétrica, Gás, Hidráulica, Sanitária, Mecânica e de Telefonia do Estado do Rio de Janeiro e o Sindicato da Indústria de Instalações Elétricas, Gás, Hidráulicas e Sanitárias do Estado do Rio de Janeiro, cuja Convenção também foi apresentada por ela na ocasião.

2.14. Soma-se à questão do superfaturamento na pesquisa de preços de mercado o achado referente aos **vínculos profissionais entre os sócios-administradores das empresas GRAAL e SM21**, já apontados acima.

2.15. No caso do processo de contratação dos serviços de manutenção predial, **o Sr. Gilson de Oliveira constou da relação de responsáveis técnicos apresentada pela SM21 Engenharia (fls. 1142/1146).** Dentre eles, era o único que cumpria a exigência do termo de referência quanto à necessidade de comprovação de RT em engenharia eletrônica, sendo razoável a conclusão de que ele participou ou teve conhecimento da cotação de preços dos serviços apresentada por essa empresa à Funarte. Mesmo considerando que a proposta da GRAAL foi assinada pelo Sr. Deivison, não se pode olvidar que o Sr. Gilson, no mínimo, teve conhecimento dos termos da proposta apresentada à Funarte por essa empresa, dada a sua condição de sócio-administrador naquela ocasião.

2.16. Portanto, considerando-se as análises dos processos da Funarte nº 01530.000690/2013-02 e nº 01530.000136/2013-17, fica evidenciada a suposta **fraude nas pesquisas de preços de mercado por parte da SM21 Engenharia e da GRAAL Engenharia & Suporte Empresarial nos processos licitatórios dos serviços de Brigada de Incêndio e de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva**, de cujos certames sagrou-se vencedora a primeira empresa. Em relação às demais empresas citadas, os elementos acostados aos autos ainda não permitem confirmar de forma contundente eventual participação nas fraudes.” (destaquei)

46. O robusto conjunto de indícios acima exposto é suficiente para concluir que a empresa GRAAL incorreu nos atos irregulares previstos em lei.

47. Cumpre acentuar que, conforme jurisprudência farta e pacífica do STF e do TCU, é perfeitamente possível a condenação com base em indícios, quando a infração é de tal natureza que deixa pouco ou nenhum vestígio probatório (acórdãos do TCU nº 0502-08/15-P, 033-07/15-P, 1107-14/14-P, 0834-10/14-P, 2426-33/12-P, 1737-25/11-P, 1618-23/11-P, 1340-19/11-P, 2126-31/10-P, e 0720-11/10-P); a título ilustrativo, transcreve-se trecho do Acórdão 57/2003-Plenário, citado no AC 0333-07/15-P:

6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que “indícios vários e coincidentes são prova”. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário nºs 113/95, 220/99 e 331/02. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega. (...)

29. Assim, não se exige que haja prova técnica do conluio, até porque, como exposto na jurisprudência acima, 'prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido', visto que os licitantes fraudulentos sempre tentarão simular uma competição verdadeira. Não se pode, portanto, menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção.

48. Destaca-se que, no caso do processo de contratação de manutenção predial, a fraude ocorreu na fase interna (cotação de preços) e externa da licitação (oferecimento de lances). A empresa GRAAL concretizou o ato lesivo de apresentar proposta fictícia e de mera cobertura para a FUNARTE.

49. No caso do processo de contratação de brigada de incêndio, a fraude ocorreu na fase interna do Pregão.

50. Desse modo, imputa-se à pessoa jurídica a fraude, mediante ajuste, nas propostas de cotações de preços de mercado, comportando-se de modo inidôneo e ensejando o enquadramento no 7º da Lei 10.520/2002 e 28 do Decreto 5.450/2005.

51. Portanto, considerando-se as análises dos processos da Funarte nº 01530.000690/2013-02 e nº 01530.000136/2013-17, fica evidenciada a fraude nas pesquisas de preços de mercado por parte da SM21 Engenharia e da GRAAL Engenharia & Suporte Empresarial nos processos licitatórios dos serviços de Brigada de Incêndio e de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva, de cujos certames sagrou-se vencedora a SM21.

V – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

52. Quanto às imputações do artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, entendeu a Comissão por revisá-las, imputando-se à empresa o comportamento inidôneo, nos termos do artigo 7º da Lei 10.520/2002 – para o qual cabe a pena de impedimento para licitar ou contratar com a União, mais branda que aquela aplicável às imputações da Lei de Licitações, qual seja, a de declaração de inidoneidade.

53. Nessa linha, a comissão recomenda a aplicação das penas de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 e 28 do Decreto 5.450/2005, por atuar de modo inidôneo, incidindo nos atos lesivos tipificados na primeira parte do artigo em referência.

54. Registre-se que o presente PAR teve seu escopo circunscrito às condutas praticadas pela GRAAL no ano de 2013 e ocorreu no âmbito dos Pregões Eletrônicos nº 03/2013 (Contrato nº 1.094/2013 assinado em 01.07.2013) e nº 11/2013 (Contrato nº 1.119/2013 assinado em 01.08.2013), por esse motivo esta CPAR decidiu por excluir o enquadramento baseado na Lei nº 12.846/13, tendo em vista que os atos lesivos imputados à Graal de fraude na cotação de preço e na participação do Pregão foram cometidos no ano de 2013, logo, anteriores à vigência do referido diploma.

DOSIMETRIA DA PENA DE IMPEDIMENTO

55. A declaração de impedimento foi calculada com base no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 c/c Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

56. A Lei do pregão, aplicável ao caso em razão de sua especificidade, estabelece o prazo máximo de 5 (cinco) anos de impedimento, não tendo delimitado o prazo mínimo.

57. Nesse sentido, a fim de dosar a pena aplicável, cumpre observar algumas circunstâncias do

caso concreto.

58. Como agravantes, tem-se que os atos tiveram não somente a ciência do corpo gerencial da pessoa jurídica, mas, a participação direto dos seus sócios.

59. Além disso, os atos não se limitarem à fase interna da licitação, tendo em um dos processos (Pregão Eletrônico nº 11/2013) avançado para a fase externa com o oferecimento de lances que possibilitaram à SM21 a assinatura de contratos de alto valor, a saber: manutenção predial e brigada de incêndio, nos valores de R\$ 1.836.999,55 e R\$ 2.139.933,48, respectivamente.

60. Do exposto, considerando-se a participação da GRAAL para o prejuízo causado à FUNARTE, esta Comissão entende razoável a aplicação da suspensão pelo prazo de 03 (três) anos.

61. Registre-se, por fim, que o descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) é consequência da imposição da pena de suspensão, não se tratando de sanção autônoma.

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

62. Em que pese não ter sido levantada pela defesa, mas, por se tratar de questão de ordem pública, esta comissão procedeu à análise da prescrição da pretensão punitiva.

63. O ano de 2013, período de ocorrência dos fatos, estava albergado pela Lei nº 9.873/1999, que estabelece que o prazo para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal prescreve em cinco anos contados da data da prática do ato (art. 1º).

64. O prazo prescricional é interrompido pela notificação ou citação do indiciado ou por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato (art. 2º).

65. No âmbito do Pregão Eletrônico nº 03/2013 (Processo nº 01530.000136/2013-17 – Manutenção Predial) a GRAAL participou da fase interna, com apresentação de orçamento em 08.01.2013, e externa da licitação, com oferecimento de lances em **05.06.2013**.

66. No âmbito do Pregão Eletrônico nº 11/2013 (Processo nº 01530.000690/2013-02 – Brigada de Incêndio) a GRAAL participou da fase externa da licitação com oferecimento de lances em **17.05.2013**.

67. Estabelece o art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/1999 que, quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, independentemente de eventual apuração criminal:

“(…) diante da rigorosa independência das esferas administrativa e criminal, não se pode entender que a existência de apuração criminal é pré-requisito para a utilização do prazo prescricional penal.” – STJ, MS nº 20.857-DF (precedentes EDv nos EREsp 1.656.383-SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. em 27/6/2018, DJe 5/9/2018)

68. No caso, a adequação típica se dá pelo art. 90 da Lei de Licitações, no tipo de “frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação”, com pena de detenção de 2 (dois) a **4 (quatro) anos**.

69. O máximo da pena prevista no art. 90 acima referenciado (quatro anos) determina a prescrição estabelecida no art. 109 do Código Penal, ou seja, “a prescrição (...) regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se em (...) oito anos” (art. 90 da Lei de Licitações c/c 109 do Código Penal).

70. Nesse caso, o prazo prescricional é de **oito anos**, cujo termo se daria na data de 06.06.2021 para os atos praticados no âmbito do Processo nº 01530.000136/2013-17 (manutenção predial) e na data de 18.05.2021 para os atos praticados no âmbito do Processo nº 01530.000690/2013-02 (brigada de incêndio).

71. A essa data devem ser acrescidos 120 dias estabelecidos na Medida Provisória nº 928/2020, que determinou a suspensão dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas decorrentes de processos de responsabilização (art. 6º-C e parágrafo único), passando a ser **04.10.2021** e **15.09.2021**, respectivamente.

72. Logo, com a emissão da Nota Técnica nº 3032/2020/COREP (SEI 1919514) de **29.03.2021**,

aprovada pela COREP (SEI 1919517), DIREP (SEI 1919520) e CRG (SEI 1919520), com recomendação de instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) face à GRAAL (item 6.1), houve a interrupção da contagem do prazo, levando o termo prescricional para **30.03.2029**.

VI – CONCLUSÃO

73. Em face do exposto, com fulcro nos artigos 7º da Lei nº 10.520/2002, do art. 28 do Decreto 5.450/2005 e da Lei nº 8.666/1993 a Comissão de PAR:

73.1. Decide comunicar o Coordenador-Geral de Processos Administrativos de Responsabilização para adotar providências de praxe destinadas a:

- a) encaminhar à autoridade instauradora o PAR;
- b) propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica.

73.2. Decide recomendar à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica **GRAAL Engenharia & Suporte Empresarial Ltda** da pena de impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

73.3. Destaca a identificação dos seguintes valores, para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu § 3º, de Art. 6º:

- a) Valor do dano à Administração: R\$ 2.685.872,38, em razão de apropriação indevida de recursos da Funarte pela empresa SM21.
- b) Valor da vantagem indevida paga a agente público: Não foi identificada.

73.4. Decide lavrar ata de encerramento dos trabalhos.

[1] A partir de 28.10/2019 entrou em vigor o Decreto nº 10.024/2019.



Documento assinado eletronicamente por **KARINA JACOB MORAES, Presidente da Comissão**, em 10/11/2021, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **DASO TEIXEIRA COIMBRA, Membro da Comissão**, em 10/11/2021, às 17:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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