



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 239/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.107410/2018-28

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS (DIREP/SIPRI/CGU)

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR).

ÍNDICE

[SUMÁRIO EXECUTIVO](#)

[RELATÓRIO](#)

[TEMPESTIVIDADE](#)

[ANÁLISE](#)

[Argumento I - Competência exclusiva do CADE.](#)

[Argumento II - Inobservância do contraditório e ampla defesa.](#)

[Argumento III - Impossibilidade de aplicação da Lei 12.846/2013.](#)

[Argumento IV - Prescrição da pretensão punitiva.](#)

[Argumento V - Pagamento de vantagem indevida inexistente.](#)

[Argumento VI - Abusividade do processo administrativo - Princípio da razoabilidade.](#)

[CONCLUSÃO](#)

SUMÁRIO EXECUTIVO

Análise de Pedido de Reconsideração da pessoa jurídica **SPA ENGENHARIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA, CNPJ 25.707.134/0001-78**, em sede de Processo Administrativo de Responsabilização. Pedido analisado. Recomendação pela IMPROCEDÊNCIA. Inexistência de fatos ou elementos novos. Confirmação dos entendimentos anteriores. Recomendação de manutenção das penalidades aplicadas na Decisão 124/2024 da Secretária-Executiva da CGU.

RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado nesta CGU em face da pessoa jurídica **SPA ENGENHARIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA, CNPJ 25.707.134/0001-78**.
2. Os trabalhos da Comissão Processante se encerraram em 27.05.2022, com a emissão de Relatório Final (SEI 2385874) e registro em Ata de Encerramento (SEI 2387469).
3. Na instrução processual, seguiu-se o protocolo de manifestação da interessada ao Relatório Final (SEI 2419557).
4. Assim, procedeu-se a nova análise da CRG por meio da Nota Técnica nº 1820/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI 2478968), de 01.11.2022, a qual concluiu pela regularidade processual.
5. Com tais conclusões concordou a CONJUR/CGU, a qual, por meio do Parecer nº 00203/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00233/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 2879704), fundamentou a Decisão nº 124/2024, da Secretária-Executiva da

Controladoria-Geral da União, publicada no DOU de 10.04.2024 (SEI 3174829), ante o impedimento do Ministro da CGU registrado na Decisão 231/2023 (SEI 2876712)

6. Em 19.04.2024, foi protocolado Pedido de Reconsideração pela empresa SPA ENGENHARIA (SEI 3187563), dotado de efeito suspensivo por força do art. 15, *caput*, do Decreto nº 11.129/2022.

7. Os presentes autos retornaram a esta Coordenação, por meio do Despacho COPAR (SEI 3194059), para análise do pedido e produção de subsídios à decisão da Sr^a. Secretária-Executiva da CGU.

8. É o breve relato.

TEMPESTIVIDADE

9. Preliminarmente, verifica-se a tempestividade do Pedido de Reconsideração, protocolado dentro do prazo de 10 dias previsto pelo art. 15 do Decreto 11.129/2022, conforme Petição.

10. Assim, passa-se à análise dos argumentos apresentados pela Defesa.

ANÁLISE

11. No Pedido de Reconsideração (SEI 3187563), a Defesa da SPA ENGENHARIA alega, de forma sumarizada:

Preliminares

I - Competência exclusiva do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica);

II - Inobservância do contraditório e ampla defesa;

III - Impossibilidade de aplicação da Lei 12.846/2013;

IV - Prescrição da pretensão punitiva;

Mérito

V - Pagamento de vantagem indevida inexistente;

VI - Abusividade do processo administrativo - Princípio da razoabilidade.

12. As teses mencionadas, assim como as respectivas fundamentações, serão analisadas em sucessivo.

Argumento I - Competência exclusiva do CADE.

13. Em seu Pedido de Reconsideração a Defesa alega que a "*existência de prévio processo instaurado pelo CADE impediria, em tese, a instauração de outro com o mesmo objeto por qualquer órgão de controle*" e que se trata de "*litispêndência em processo administrativo*". Argumenta, ainda, que a CGU pretende "*apurar suposta ofensa ao caráter competitivo de concorrência pública decorrente de ajuste ou acordo entre licitantes (cartel), usurpando a competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em evidente ofensa ao disposto na Lei Federal nº 12.529, de 2011*" e que "*a Superintendência-Geral, do CADE, possui competência exclusiva para instaurar e instruir processo administrativo para imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica*".

14. A questão trata de reiteração de argumento já enfrentado no Relatório Final da CPAR e examinado no Parecer da CONJUR.

15. A esse respeito, a CPAR registrou em seu Relatório Final:

49. (...) *A apuração de responsabilidade decorrente de acordos de divisão de licitações públicas pode parecer ser competência exclusiva do CADE, pois ele é quem combate os cartéis e as limitações abusivas à livre iniciativa: caracteriza infração à ordem econômica a prática de ato que "de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa" (art. 36 da Lei nº 12.529/2011).*

50. Contudo, a competência do CADE não é exclusiva para essas condutas porque elas podem violar múltiplos bens jurídicos simultaneamente. O CADE é competente para combatê-los em razão de seu mandato de proteção da livre iniciativa. Mas os órgãos públicos lesados e a CGU também têm competência para combatê-los – não em razão da proteção da livre iniciativa, e sim pela necessidade de proteção do patrimônio público lesado pelo conluio.

51. Tanto é assim que a própria Lei nº 12.529/2011 dispõe, em seu art. 35, que a “repressão das infrações da ordem econômica não exclui a punição de outros ilícitos previstos em lei”. A referência ampla a “ilícitos” e “lei”, *tout court*, é intencional: serve para ressaltar que a competência do CADE é concorrente com a de outros órgãos administrativos, não só criminais.

52. É exatamente o caso deste PAR, cujo objeto são condutas que, se comprovadas, violariam a probidade das contratações públicas, a integridade pública e o erário.

16. Por sua vez, foi consignado no Parecer da CONJUR:

27. (...) como Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, cabe à Controladoria-Geral da União – CGU/PR exercer a fiscalização da gestão no âmbito da Administração Pública Federal, notadamente no que se refere à defesa do patrimônio público e ao combate à corrupção.

(...)

52. Primeiramente, é importante lembrar que tanto a Controladoria-Geral da União – CGU quanto o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE atuam na esfera administrativa, mas com competências de natureza diversa.

53. A Controladoria-Geral da União – CGU foi criada com o objetivo de promover a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção e o combate à corrupção, assim como as atividades de ouvidoria e o incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

54. Já o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE tem por finalidade prevenir e reprimir as infrações contra a ordem econômica, buscando implantar a cultura da liberdade de iniciativa e da livre concorrência.

55. Não restam dúvidas de que ambas atuam na defesa de bens jurídicos distintos, tendo competências concorrentes, de acordo com a respectiva área de atuação.

56. No campo disciplinar, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE age no combate às infrações administrativas de ordem econômica, enquanto a Controladoria-Geral da União – CGU atua no combate à corrupção e na proteção do patrimônio público.

57. Consequentemente, as punições (caso sejam aplicadas de forma cumulativa) são de naturezas distintas, o que é perfeitamente cabível em nosso Ordenamento Jurídico.

17. No caso, a competência da CGU decorre da proteção do patrimônio público lesado. A Lei nº 12.529/2011, no art. 35, reforça que a repressão às infrações da ordem econômica não exclui a punição de outros ilícitos previstos em lei, destacando que a competência do CADE é concorrente com a de outros órgãos administrativos.

18. **Dessa forma, considerando que a defesa não traz fato ou elemento novo que possa alterar o entendimento, bem como que o argumento também foi analisado pela CPAR e pela Consultoria Jurídica, não se mostra procedente a referida alegação.**

Argumento II - Inobservância do contraditório e ampla defesa.

19. Em seu Pedido de Reconsideração a Defesa alega que o “material probatório no qual se baseia o Termo de Indiciação consiste, substancialmente, em documentos e trechos de depoimentos prestados no âmbito” de Inquéritos Policiais e Ações Penais dos quais não é parte e que essa “documentação foi juntada ao presente PAR como “prova emprestada”, sendo que referido procedimento demanda o preenchimento de requisitos mínimos, sem os quais não lhe será conferida validade e licitude, especialmente para fins de aplicação de penalidades”. A Defesa argumenta, ainda, que “inexiste (...) autorização de utilização das supostas provas pela CGU”.

20. A questão trata de reiteração de argumento já enfrentado no Relatório Final da CPAR e examinado no Parecer da CONJUR.

21. A esse respeito, a CPAR registrou em seu Relatório Final:

42. Quanto ao requerimento nº 4, a SPA juntou uma tela supostamente comprovando a impossibilidade de autenticar a decisão de compartilhamento. No entanto, essa tela corresponde ao sistema PJe,; assim, parece-nos que a acusada confundiu os sistemas PJe (<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>) e de verificação de autenticidade (<https://portal.trf1.jus.br/Autenticidade/>) e tentou autenticar a decisão judicial no PJe, o qual não serve para autenticar especificamente esta decisão. Aliás, é por essas compreensíveis confusões de interface que a própria decisão judicial de compartilhamento traz o link do sistema adequado para autenticá-la.

43. De todo modo, realizamos nova tentativa e conseguimos acessar o processo normalmente seguindo as instruções da ata nº 2156465: (1) acesso ao site www.trf1.jus.br; seleção da Seção Judiciária de Goiás; (2) consulta ao processo 0027093-21.2015.401.3500; (3) aba “Inteiro Teor”; (4) clicar na “Decisão” de 09/01/2016, 17:52:20 (primeiro item da lista).

44. Também tentamos utilizar as instruções da própria decisão de compartilhamento, uma cópia da qual está disponível em 2058541: acessar o link <http://www.trf1.jus.br/autenticidade> e digitar o nº 29678973500215. Essa autenticação também foi bem sucedida.

45. Por fim, quanto ao requerimento 5, agregamos que, além de não haver impedimento legal para a juntada extemporânea (conforme já explicado na ata nº 2156465), a decisão de compartilhamento não teve juntada extemporânea. A decisão já constava no processo desde a instauração; bastava baixar o documento nº 1214288 (cópia do processo de juízo de admissibilidade); extrair seu conteúdo (arquivo “SEI_00190.104953_2018_93.zip”); e acessar o didaticamente nomeado arquivo “[12]-0704728_Decisao_Judicial__compartilhamento.pdf”.

46. Ressaltamos, novamente, que os parágrafos acima meramente complementam a ata de deliberação SEI 2156465, a qual já tinha indeferido os requerimentos. A SPA, devidamente intimada, não impugnou o indeferimento nem renovou os requerimentos.

(...)

55. Parcela minoritária da doutrina entende que a prova compartilhada para um processo só pode ser utilizada nele se tiver havido contraditório sobre ela no processo original; caso contrário, será considerada ilícita. No entanto, isso inviabiliza a prova emprestada em praticamente todos os casos, sem qualquer justificativa constitucional ou prejuízo à defesa. É meramente uma forma de se tentar criar nulidades ab nihilo.

56. A doutrina majoritária entende que basta que haja contraditório no processo de destino. Do mesmo modo, a jurisprudência vem sendo pacífica no sentido de admitir a prova emprestada, contanto que se oportunize contraditório à pessoa acusada quando o processo de origem não tiver identidade das partes. Esse entendimento foi consagrado no art. 372 do CPC atual: “O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.” Se o legislador desejasse condicionar a validade da prova à observância do contraditório na origem, teria dito isso expressamente por meio de fórmulas como “observado o contraditório no processo de origem” ou “observado o contraditório tanto no processo de origem quanto no destino”, mormente porque se trata de hipótese de nulidade de prova.

(...)

58. A observância ao contraditório no processo de origem serve somente para que a prova emprestada não precise passar novamente pelo contraditório no processo de destino e mantenha a sua natureza original (por exemplo, natureza de prova testemunhal ou pericial), e não uma condição para sua validade.

59. E, neste PAR, foi dada oportunidade para que a SPA Engenharia impugnasse todas as provas utilizadas na acusação, não havendo, portanto, nulidade ou irregularidade na utilização dessas provas. (...)

60. Esclarecemos que o mero uso de provas produzidas originalmente em processo criminal não confere caráter criminal ao processo para o qual as provas são compartilhadas. No entanto, a acusada tem razão em que não pode se cogitar de responsabilização criminal da pessoa jurídica neste PAR, pelo que acatamos o argumento para afastar as referências a tipificações criminais feitas no § 62 da indicição.

61. O argumento 4 aduz a falta de comprovação da decisão judicial de compartilhamento. Já refutamos esse argumento nos §§ 44 a 46, supra, quando explicamos que a acusada não percebeu que a decisão de compartilhamento constava no SEI nº 1214288 e, que, depois, não conseguiu autenticar o documento por uma compreensível confusão em relação a qual seria o sistema correto.

60. *É indiscutível que a utilização de prova produzida em outro processo é admitida em lei, desde que sejam obtidas mediante autorização judicial e respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa (devido processo legal), como foi o caso das referidas "provas emprestadas". (...)*

61. *Como foi dado o livre acesso a todos os elementos probatórios coletados durante a apuração, é indiscutível que a indiciada teve oportunidade de se manifestar de forma ampla e irrestrita, inexistindo prejuízo à sua defesa, razão pela qual não se pode falar em ofensas aos princípios do contraditório e da ampla defesa.*

23. Ao contrário do que afirma a Defesa, consta no autos deste processo (SEI 2058541) autorização judicial para o compartilhamento de provas com a CGU:

2. Compartilhamento de provas.

Inexiste óbice legal ou constitucional ao compartilhamento ou uso de prova emprestada de outro procedimento administrativo ou judicial. Assim sendo, "as provas produzidas em determinado procedimento, nos limites da lei e da Constituição, podem ser utilizadas em outros procedimentos, judiciais ou extrajudiciais". (STF, Pet 3683/MG QO, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2008).

À vista do exposto, **autorizo** o compartilhamento das informações e documentos contidos nos inquéritos policiais e ações penais relativas às Operações "Trem Pagador",

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO RAFAEL ANGELO SLOMP em 10/04/2019, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.
A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 29678973500215.

Processo Nº 0027093-21.2015.4.01.3500 - 11ª VARA - GOIÂNIA
Nº de registro e-CVD 00080.2019.00113500.2.00662/00032

"O Recebedor", "De Volta aos Trilhos" e "Tabela periódica", conforme requerido pela **Controladoria-Geral da União** (fls. 1.070/1.071 e 1124).

24. **Dessa forma, considerando que a utilização de prova produzida em outro processo pode ser compartilhada mediante autorização judicial e que o presente PAR observou o contraditório - dando oportunidade para que a SPA Engenharia impugnasse todas as provas utilizadas na acusação - o Pedido de Reconsideração não merece prosperar no presente ponto.**

Argumento III - Impossibilidade de aplicação da Lei 12.846/2013.

25. Em seu Pedido de Reconsideração a Defesa alega que o "*presente PAR vincula-se a fatos supostamente ocorridos na Concorrência nº 008/2004, bem como na celebração do contrato suplementar nº 060/2009 firmado entre a Valec e a indiciada*" e que todos "*os atos vinculados à Concorrência nº 008/2004 e ao Contrato nº 060/2009 são anteriores ao dia 29 de janeiro de 2014, data em que a Lei Federal nº 12.846, de 2013, entrou em vigência, o que inviabiliza a aplicação das penalidades previstas*".

26. A questão trata de reiteração de argumento já enfrentado no Relatório Final da CPAR e examinado no Parecer da CONJUR.

27. A esse respeito, a CPAR registrou em seu Relatório Final:

62. *Entendemos que, implicitamente, o verdadeiro sentido pretendido pela defesa é o de impossibilidade de aplicação das penalidades da LAC ao presente caso, pois o rito processual da LAC é mais garantista que o da 8.666/1993 e o da Lei nº 9.784/1999. A Lei nº 8.666/1993 apenas prevê um prazo de 10 dias para apresentação de defesa em caso de declaração de inidoneidade, e a Lei nº 9.784/1999 não confere à comissão as garantias que a LAC confere. Portanto, não faria sentido a defesa alegar a impossibilidade total de aplicação da LAC ao presente caso porque isso equivaleria a requerer a um procedimento menos garantista.*

63. *De todo modo, lembramos que o § 62 da Indiciação, que traz os enquadramentos legais da conduta da acusada, não faz qualquer menção à LAC, o que nos impede de aplicar qualquer sanção prevista nessa lei. Portanto, entendemos que o argumento 5 está prejudicado.*

28. Sobre esse tema, a Nota Técnica 1820/2022 que analisou a regularidade processual concluiu que:

2.14. Inicialmente, a empresa foi indiciada por violação aos incisos II e III, ambos do artigo 88 da Lei nº 8.666/1993 (§62 do doc. 1570333, Vol. II dos autos eletrônicos), em razão das seguintes condutas: (i) participação em conluio na Concorrência nº 008/2004, no intuito de eliminar a competição; (ii) cobrança de preços ilicitamente elevados no Contrato nº 60/2009 (sobrepço); e (iii) pagamento de vantagens indevidas (propinas) para agentes públicos, em contrapartida pelos benefícios. Uma vez que as condutas imputadas à indiciada teriam ocorrido antes da vigência da Lei nº 12.846/2013, não houve imputação das condutas ilícitas elencadas em seu art. 5º. Todavia, o processo em epígrafe foi conduzido sob o rito do referido diploma legal, uma vez que este é mais garantista que o da Lei nº 8.666/1993 e o da Lei nº 9.784/1999.

2.15. Não obstante o indiciamento pelas três condutas acima elencadas, a CPAR concluiu, em seu Relatório Final, por afastar a responsabilização pelas condutas conluio e superfaturamento, por insuficiência de provas, e por manter a responsabilização pela conduta de pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos. Considerando que a conduta imputada viola os incisos II e III, ambos do artigo 88 da Lei nº 8.666/1993, a CPAR sugeriu a aplicação da pena de declaração de inidoneidade em licitar ou contratar com a Administração Pública, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993.

29. Por fim, o Parecer da CONJUR manifestou concordância com o entendimento da CPAR e pontuou:

65. Estamos de acordo com os apontamentos feitos pela Comissão Processante, principalmente porque é indiscutível que a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, foi usada apenas em sua parte procedimental, o que é permitido legalmente.

66. Não se pode olvidar que as normas de natureza processual têm aplicação imediata, diferentemente das normas punitivas, cuja aplicação ocorre apenas para os fatos ocorridos após sua entrada em vigor, salvo se forem mais benéficas.

67. Por outro lado, vimos que o enquadramento da conduta da indiciada foi feito com base na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, vigente à época dos fatos, não se podendo falar em prejuízos à defesa.

30. **Dessa forma, considerando não haver elementos novos que possam elidir o entendimento, o Pedido de Reconsideração não merece prosperar no presente ponto uma vez que o enquadramento da conduta da empresa foi feito com fundamento na Lei 8.666/1993.**

Argumento IV - Prescrição da pretensão punitiva.

31. Em seu Pedido de Reconsideração a Defesa alega que o "o prazo prescricional da pretensão punitiva relativa ao delito de fraude à licitação tem início com a consumação do crime de fraude à licitação – o que, por sua vez, se dá mediante o mero ajuste, combinação ou adoção de qualquer outro expediente hábil a fraudar o caráter competitivo do certame" e que "os atos concorrenciais que supostamente levaram à frustração do caráter competitivo do certame teriam ocorrido, obrigatoriamente, antes da sessão de julgamento ocorrida em fevereiro de 2005".

32. A questão trata de reiteração de argumento já enfrentado no Relatório Final da CPAR, na Nota Técnica 1820/2022 e no Parecer da CONJUR.

33. A esse respeito, a CPAR registrou em seu Relatório Final:

64. (...) No ponto, esclarecemos que a prescrição deve ser calculada nos termos dos §§ 39 a 45 do Parecer nº 00294/2017/CONJURCGU/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor Jurídico da CGU (<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68045>, último acesso em 19/05/2022): como a Lei nº 8.666/1993 não regulamenta a matéria, deve-se aplicar a Lei nº 9.873/1999, pois ela trata da prescrição para o exercício da ação punitiva da Administração. (...)

65. Os fatos em apuração nesse PAR também caracterizam crime, tanto que o MPF ofereceu denúncia contra agentes públicos da VALEC e dois diretores da SPA Engenharia pelos mesmos fatos, conforme processo nº 00032277-84.2017.401.3500, na 1ª vara federal da Seção Judiciária de Goiás. Além disso, tais condutas caracterizam infrações permanentes ou continuadas, o que faz com que a prescrição só se inicie com a cessação da permanência, conforme tanto o referido art. 1º da Lei nº 9.873/1999, in fine, quanto o art. 111, III, do Código Penal: "Art. 111 – A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, começa a correr: (...) nos crimes permanentes, do dia em que cessou a permanência."

66. Com base nesse referencial do referido Parecer nº 00294/2017, calcularemos agora o prazo prescricional de cada uma das condutas imputadas à SPA.

67. Conluio: Crime correspondente: fraude à licitação, cuja pena máxima é de 4 anos (art. 90 da Lei nº 8.666/1993, vigente à época dos fatos). Prazo prescricional: 8 anos (art. 109, IV, do CP).

68. As datas mais adiantadas para a qual temos informação da permanência da conduta SPA são as das Concorrências nº 004/2010 e 005/2010, da Valec. Assim, consideraremos as datas de publicações dos resultados de cada uma como um presumido termo final da permanência, meramente para efeito de cálculo da prescrição. Conforme o Histórico de Conduta do acordo da CCCC com o CADE (doravante, "HCC"), os resultados foram publicados nos DOUs de 15/10/2010 para a concorrência nº 004/2010 (SEI 1214288, [05]-0704686_Historico_de_Conduta_Acordo_de_Leniencia_CADE.pdf, p. 112) e 01/10/2010 para a Concorrência nº 005/2010 (idem, p. 168). Desse modo, as infrações prescreveriam em **15/10/2018**.

69. Sobrepreço. Crime correspondente: peculato, cuja pena máxima é de 12 anos (art. 312 do CP). Prescrição: 16 anos (art. 109, inciso II, CP). A conduta teria se perpetuado ao longo de toda a execução contratual, desde a assinatura em 21/12/2009 até fevereiro de 2012. Assim, tomando a cessação da permanência como 01/02/2012, o termo final da prescrição será **01/02/2028**.

70. Pagamento de vantagens indevidas. Crime correspondente: corrupção ativa, cuja pena máxima é de 12 anos (art. 333). Prescrição: 16 anos (art. 109, II, do CP). Os laudos nº 1431750 e 1431756 informam que as últimas transferências supostamente ilícitas da SPA ocorreram em 2011, mas não especificam os meses. Assim, por cautela, consideraremos 01/01/2011 como data da cessação da permanência para calcular a prescrição. Com isso, o termo final da prescrição será **01/01/2027**.

71. Em suma, quando da instauração do PAR em face da SPA Engenharia, em **01/10/2018**, a pretensão punitiva estatal não estava prescrita para qualquer das três condutas.

34. Sobre esse tema, a Nota Técnica 1820/2022 que analisou a regularidade processual concluiu que:

2.42. O Relatório Final calculou corretamente a prescrição de cada uma das três condutas elencadas na indicição, e considerou o seguinte: i) que as condutas qualificam-se como infrações continuadas, devendo o termo inicial do prazo prescricional ser contado a partir do dia em que tiver cessado cada conduta (art. 1º, in fine, da Lei nº 9.873/1999); e ii) que as condutas apuradas também caracterizam-se como crimes, inclusive porque existem ações penais em curso para apurar a responsabilidade penal de agentes públicos da VALEC e de dois diretores da SPA pelos mesmos fatos, o que faz incidir a mesma prescrição do Código Penal (§2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999).

2.43. No tocante à conduta de pagamento de vantagem indevida a agente público, única que resultou em responsabilização, verificou-se que ela é análoga ao crime de corrupção ativa, cuja pena máxima é de 12 (doze) anos (art. 333 do Código Penal). Logo, em cotejo com o inciso II do art. 109 do Código Penal, conclui-se que o prazo prescricional a ser considerado é de 16 (dezesseis) anos, contados a partir da cessação da prática do ilícito continuado.

2.44. Após verificado qual o prazo prescricional, tornou-se necessário identificar o termo inicial para a contagem. Os laudos do DPF (docs. 1431750 e 1431756) demonstraram que as últimas transferências supostamente ilícitas da SPA ocorreram em 2011, sem especificar os meses. Sendo assim, a CPAR considerou como data de cessação da permanência e consequente termo inicial da prescrição o dia 01/01/2011, de forma que o termo final seria 01/01/2027, o que foi ao encontro do princípio do in dubio pro reo.

35. Por fim, o Parecer da CONJUR concluiu:

30. Como a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não regula essa matéria (prescrição), aplica-se, de forma subsidiária, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. (...)

31. A regra é que o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal (Administração Pública Federal direta e indireta) é de 5 (cinco) anos, salvo se o fato também constituir crime.

32. Levando em consideração que os fatos estão sendo (ou foram) objeto de apuração na esfera judicial criminal, entendemos que, no presente caso, é aplicável o transcrito § 2º do artigo 1º da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

33. Conforme consta nos autos, a conduta da indiciada configura o crime de corrupção ativa,

previsto no artigo 333 do Código Penal (...)

34. Com isso, nos termos do artigo 109 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), aplica-se a seguinte regra:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

[...]

II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze; [...]

35. Consequentemente, a prescrição se dará em 16 (dezesseis) anos, contados da data do último fato delituoso ou da instauração deste apuratório.

36. No caso em análise, foi apurado que a atuação delituosa da indiciada ocorreu no ano de 2011, não tendo sido identificada a data exata, motivo pelo qual adotaremos o dia 1º de janeiro de 2011, por ser mais favorável à defesa.

37. Com base nos dados supramencionados, verifica-se que entre os dias 1º de janeiro de 2011 (data mais favorável à empresa indiciada) e 2 de outubro de 2018 (data da publicação no Diário Oficial da União – DOU da Portaria nº 2.601, de 27 de setembro de 2018), decorreram 7 (sete) anos, 9 (nove) meses e 1 (um) dia.

38. Com isso, nesse intervalo de tempo, não ficou caracterizada a extinção da punibilidade dos fatos pelo advento da prescrição.

39. Seguindo nossa análise, considerando que a contagem foi novamente iniciada na data da instauração do presente apuratório (2 de outubro de 2018 – data da interrupção), têm-se que a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição ficaria caracterizada a partir do dia 2 de outubro de 2034.

40. Ocorre que, devido às dificuldades decorrentes da pandemia da COVID-19, foi editada a Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, determinando a paralisação dos prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados em processos administrativos e a suspensão do transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (...)

41. Como não houve a conversão dessa Medida Provisória em lei no prazo estabelecido no § 3º do artigo 62 da Constituição Federal, essa suspensão perdurou por 120 (cento e vinte) dias. (...)

42. Consequentemente, computando-se 120 (cento e vinte) dias a partir da data supramencionada, verifica-se que a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir do dia 30 de janeiro de 2035.

36. Dessa forma, considerando não haver elementos novos que possam elidir o entendimento exhaustivamente fundamentado, o Pedido de Reconsideração não merece prosperar no presente ponto ante a inoccorrência da prescrição.

Argumento V - Pagamento de vantagem indevida inexistente.

37. Em seu Pedido de Reconsideração a Defesa alega que os "*elementos que instruem o presente PAR não indicam, portanto, qualquer envolvimento direto da inquirida, marcadamente na pessoa de seus dirigentes, e tampouco demonstram a existência de qualquer vínculo subjetivo entre as suas condutas e as irregularidades apontadas*" e que "*a SPA sofre condenação por não apresentar provas contra as imputações da CGU*".

38. A questão trata de reiteração de argumento já enfrentado no Relatório Final da CPAR, na Nota Técnica 1820/2022 e no Parecer da CONJUR.

39. A esse respeito, a CPAR registrou em seu Relatório Final:

94. No entanto, destacamos que a acusada não apresentou qualquer prova da efetiva realização dos serviços correspondentes a essas transferências, apesar das oportunidades para fazê-lo e de serem elevadas quantias transferidas ao longo de vários anos: conforme o Laudo nº 268/2018 (SEI nº 1431756, p. 5) e a Informação nº 987/2018 (1431761, p. 3), ambos do DPF, a SPA transferiu à Heli Dourado Advogados Associados S/S R\$ 50.000,00 ao longo de 2009 e R\$ 1.418.391,53 ao longo de 2010. A valores presentes, essas quantias correspondem a R\$ 2.956.833,54 (R\$ 106.152,94 + R\$ 2.850.680,60)

(...)

95. O caso da Elccom é semelhante. Conforme o Laudo nº 637/2018 (SEI nº1431750), também do DPF, a SPA transferiu um total de R\$ 3.053.473,05 para a Elccom Engenharia, sendo R\$ 2.500.985,63 em 2010 e R\$ 552.487,42 em 2011. A valores presentes, trata-se de R\$5.026.476,17 e R\$1.041,240,72 respectivamente, num total de R\$ 6.067.716,89

(...)

96. Em todas as atualizações, utilizamos por ficção o mês de dezembro de cada ano como termo inicial, pois não temos informação dos meses em que ocorreu cada transferência.

97. Mesmo um trabalho intelectual como o da advocacia consultiva deixa pelo menos algum vestígio documental, tais como minutas, estudos, comunicações, etc. E é difícil de imaginar que a SPA fosse contratar serviços jurídicos da ordem de 3 milhões de reais (a valores presentes) sem nem mesmo uma minuta de instrumento contratual.

98. Do mesmo modo, a SPA limita-se a alegar que “todos os serviços contratados foram devidamente prestados, conforme comprovam as medições assinadas e pagas pela VALEC, a atestação dada pelas empresas gerenciadoras dos contratos, bem como pela homologação fornecida pela CELG” (SEI 1627762, p. 20), mas não apresentou nem mesmo início de prova referente a tais produtos e serviços. O modus operandi do pagamento por meio da Elccom era mais sofisticado, pois ela não era uma empresa inteiramente de fachada. Ela efetivamente prestava serviços, mas também realizava contratos fictícios para a canalização das vantagens indevidas:



99. Assim, as declarações de colaboradores premiados mencionadas nos §§ 55 e 56 da indicição apenas confirmam um cenário que a prova documental já era capaz de tornar extremamente plausível: tais transferências de valores correspondem a vantagens indevidas canalizadas subrepticiamente para agentes públicos. (...)

40. Sobre esse tema, a Nota Técnica 1820/2022 que analisou a regularidade processual concluiu que:

2.32. No caso analisado, a Administração provou a existência do ilícito com base em farto arcabouço de provas documentais indiciárias somadas a depoimentos em acordos de leniência e termos de colaboração premiada. Logo, a convergência dessas provas foi suficiente para estabelecer o entendimento pela responsabilização da SPA por pagamento de vantagem indevida a servidor público. Por outro lado, a acusada não se desincumbiu de provar que as transferências investigadas foram respaldadas por efetiva contraprestação de serviços. Destarte, não prospera o argumento da acusada, pois a Administração só tem o ônus de provar o fato constitutivo de seu direito (jus puniendi), qual seja, o pagamento de vantagem indevida; não tem a Administração o dever de produzir prova da inexistência dos serviços, uma vez que esta seria, em verdade, contraprova do fato constitutivo, e, como tal, seu ônus cabe à acusada.

2.33. Entender o contrário seria exigir a produção de prova diabólica pela Administração, a qual seria impossível ou excessivamente difícil de ser produzida, já que provar a não existência de uma relação jurídica é o equivalente a provar fato negativo. Em termos práticos, seria impossível ou excessivamente oneroso à Administração provar que Heli Dourado Advogados Associados nunca prestou serviços à SPA, mas, por outro lado, seria totalmente tangível à acusada produzir prova de que houve prestação do serviço, por exemplo, apresentando pareceres ou outras peças produzidas no referido trabalho.

2.34. Além disso, a doutrina entende pela desnecessidade de produção da prova do fato negativo - no caso, de que não houve contraprestação de serviços - quando há prova do fato positivo que o justifique - no caso, porque houve o pagamento de propina (DIDIER JR, 2012, p. 90-91). Destarte, no caso concreto, não é necessário à Administração provar a inexistência dos serviços porque ela já provou que as transferências financeiras foram, em verdade, canalizadas ao pagamento de vantagens ilícitas a agente público.

2.35. Uma vez mais, reitera-se que as provas indiciárias, quando convergentes, fortes, seguras e

indutivas, são suficientes ao juízo de condenação, conforme jurisprudência do STF. Sendo assim, não subsiste também a alegação de que a Administração não comprovou o direcionamento das transferências financeiras ao agente público. Pelo contrário, esse fato encontra-se absolutamente amparado em provas documentais das transferências da SPA para Heli Dourado Advogados Associados e Eccom, bem como nos acordos de leniência e termos de colaboração premiada. Outrossim, a ausência de justificativa plausível para o crescimento do patrimônio de José Francisco das Neves, conforme constou da denúncia oferecida no bojo da Ação Penal nº 18.114-41.2013.4.01.3500/GO (que passou de R\$ 1.900.527,92 em 2002 para R\$ 21.381.451,16 em 2010) é condição provada/indiciante, que em cotejo com as provas indiciárias (documentos DPF) e com os depoimentos, formaram o convencimento da CPAR pela condenação.

2.36. Ademais, é necessário pontuar que houve respeito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal. A acusada foi regularmente indiciada pelo respectivo ato ilícito, com base nas provas já elencadas no parágrafo anterior, mas não apresentou prova ou início de prova da idoneidade das transferências financeiras a Heli Dourado Advogados Associados e a Eccom, seja na Defesa Escrita, nas Alegações Finais ou em qualquer outra fase processual.

41. Por fim, o Parecer da CONJUR concluiu:

75. As alegações da indiciada vão de encontro ao conjunto probatório coletado durante a fase de instrução probatória, motivo pelo qual concordamos com as conclusões da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR.

76. Apesar de ter reconhecido que as transferências ocorreram efetivamente, não apresentou provas a respeito de quais produtos haviam sido adquiridos, assim como dos serviços que teriam sido prestados.

77. Consideramos que não seria tarefa complicada apresentar documentos suficientes para demonstrar a licitude de transferências de valores tão elevados (aproximadamente R\$ 3.000.000,00 – três milhões de reais).

78. Apesar de ter afirmado que os serviços contratados foram prestados, não apresentou comprovantes do ajuste previamente feito nem dos correspondentes serviços, necessários para a demonstração da licitude da transação bancária.

79. Por outro lado, as provas disponíveis nos autos mostraram que tais transferências (pagamentos) tinham por objetivo acobertar o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S/A.

80. Além das declarações dos colaboradores, os documentos juntados aos autos não deixam dúvidas da atuação irregular da indiciada.

42. **Dessa forma, considerando o farto conjunto probatório de que as transferências (pagamentos) se tratavam de pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos da VALEC e o fato da Defesa não trazer elementos novos, o Pedido de Reconsideração não merece prosperar no presente ponto.**

Argumento VI - Abusividade do processo administrativo - Princípio da razoabilidade.

43. 43. Em seu Pedido de Reconsideração a Defesa argumenta, quanto à penalidade aplicada, pela sua "*desproporcionalidade*" uma vez "*que duas das três condutas investigadas foram consideradas improcedentes*". Argumenta, ainda, que "*Por todo o exposto, considerando que não há nos autos elementos suficientes para provar o suposto dolo das condutas da SPA, faz-se prudente reconsiderar a penalidade aplicada, especialmente por ter sido a punição máxima*".

44. A dosimetria da penalidade foi descrita no Relatório Final da CPAR e o presente argumento da Defesa foi enfrentado na Nota Técnica 1820/2022 e no Parecer da CONJUR.

45. Sobre a dosimetria, a CPAR registrou em seu Relatório Final:

102. Apesar de a Lei nº 8.666/1993 não determinar a realização de dosimetria das penalidades, entendemos que é necessário realizar ao menos uma dosimetria sucinta, em razão do princípio da motivação que rege a Administração Pública.

103. Entendemos que a SPA merece receber a penalidade máxima, de declaração de inidoneidade, apesar de a absolvermos de duas das três acusações. Isso porque o pagamento de vantagem indevida a agente público, por si só, já é conduta altamente reprovável; além do mais, trata-se de

vantagens indevidas totalizando quase 9 milhões de reais a valores presentes. Esse elevado montante é significativo, indicando uma reprovabilidade anormal de conduta.

46. Nesse sentido, o Parecer da CONJUR concluiu:

89. Assim, diante desse farto material probatório coletado durante a fase de instrução processual, não restaram dúvidas de que a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., CNPJ nº 25.707.134/0001-78, praticou irregularidades de natureza grave, correspondentes os atos lesivos contidos nos incisos II e III do artigo 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

90. Como consequência, tendo em vista a gravidade e a natureza das infrações, com fundamento no artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, entendemos ser cabível a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública..

47. No presente caso, a natureza da infração já é altamente reprovável (pagamento de vantagem indevida a agente público) e se torna ainda mais grave com o elevado montante indevidamente pago (quase R\$ 9 milhões a valores presentes). Nesse caso, o farto conjunto probatório não deixa dúvidas quanto à atuação irregular da SPA Engenharia.

48. As condutas da pessoa jurídica foram fartamente demonstradas por meio das evidências coletadas no âmbito do regular processo administrativo de responsabilização, e vieram a evidenciar o caráter doloso da conduta a fim de obter favorecimentos dos agentes públicos, conforme se transcreve do Relatório Final (2385874):

98. Do mesmo modo, a SPA limita-se a alegar que “todos os serviços contratados foram devidamente prestados, conforme comprovam as medições assinadas e pagas pela VALEC, a atestação dada pelas empresas gerenciadoras dos contratos, bem como pela homologação fornecida pela CELG” (SEI 1627762, p. 20), mas não apresentou nem mesmo início de prova referente a tais produtos e serviços. O modus operandi do pagamento por meio da Elccom era mais sofisticado, pois ela não era uma empresa inteiramente de fachada. Ela efetivamente prestava serviços, mas também realizava contratos fictícios para a canalização das vantagens indevidas:

[REDACTED]

99. Assim, as declarações de colaboradores premiados mencionadas nos §§ 55 e 56 da indicição apenas confirmam um cenário que a prova documental já era capaz de tornar extremamente plausível: tais transferências de valores correspondem a vantagens indevidas canalizadas sub-repticiamente para agentes públicos. Assim, ficam rejeitados os argumentos 14 e 15.

49. **Dessa forma, considerando não haver elementos novos que possam elidir o entendimento, o Pedido de Reconsideração não merece prosperar no presente ponto.**

CONCLUSÃO

50. Por todo o exposto,

a) Conclui-se que não há nenhuma questão jurídica, preliminar ou de mérito, nem qualquer fato ou elemento que possa justificar a reconsideração da Decisão nº 124/2024 (SEI 3174829).

b) Propõe-se o **conhecimento** do Pedido de Reconsideração formulado pela pessoa jurídica SPA ENGENHARIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA, CNPJ 25.707.134/0001-78, e, no mérito, por seu **indeferimento**.

51. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **KARINA JACOB MORAES, Auditora Federal de Finanças e Controle**, em 07/05/2025, às 10:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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

Referência: Processo nº 00190.107410/2018-28

SEI nº 3498150