



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2782/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.106901/2022-38

INTERESSADO: Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP)

ASSUNTO

Análise do pedido de reconsideração de decisão condenatória interposto pela pessoa jurídica SDI Informática e Construções Ltda (CNPJ nº 07.085.880/0001-95).

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR instaurado pela Controladoria-Geral da União em desfavor da pessoa jurídica **SDI Informática e Construções Ltda (CNPJ nº 07.085.880/0001-95)**.

1.2. Por meio da Decisão nº 345, de 11/10/2024 (3386541), publicada no Diário Oficial da União de 17/10/2024 (3395371), a pessoa jurídica **SDI Informática e Construções Ltda** foi condenada às seguintes penalidades:

"a) **multa**, no valor de R\$ 538.333,52(quinhetos e trinta e oito mil, trezentos e trinta e três reais e cinquenta e dois centavos), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 e nos artigos 20 a 26 do Decreto nº 11.129/2022;

b) **publicação extraordinária** da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 28 do Decreto nº 11.129/2022, a ser cumprida às expensas da pessoa jurídica, na forma de extrato de sentença, cumulativamente, da seguinte forma:

i) em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;

ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 75 (setenta e cinco) dias; e

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

c) **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública**, devendo a empresa ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público, inclusive para fornecer garantias ou fianças a contratos administrativos de terceiros, até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar, cumulativamente, o escoamento do prazo mínimo de 2 (dois) anos sem licitar e contratar com a administração pública, contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao Erário e a superação dos motivos determinantes da punição, com fundamento no artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993."

1.3. Em 28/10/2024, a empresa apresentou pedido de reconsideração da decisão sancionatória, com fundamento no artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 (3406133 e 3406132).

1.4. O pedido foi remetido a esta Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados (CGIPAV), com vistas a subsidiar a decisão da autoridade julgadora (3410058).

1.5. Posteriormente, foram juntados diversos documentos ao presente processo:

- A CGIPAV certificou a transposição de documentos constantes no processo nº 00190.102411/2025-13 para os presentes autos (3551365, 3551364 e 3551365).

- A AGU solicitou o acesso externo ao processo para análise quanto à viabilidade de ajuizamento de ação civil pública com fulcro na Lei n. 12.846/2013, tendo o pedido sido concedido pela CGU (3592977, 3592981, 3592989, 3592998, 3593791, 3593796, 3593799, 3593803);
- A DIREP prestou informações à AGU acerca da situação atual do PAR (3667394, 3667395 e 3669387);
- A pessoa jurídica **SDI Informática** juntou documentos referentes ao arquivamento do IPL nº 5002969-45.2022.4.03.6002 (3722349, 3722350, 3722351, 3722352 e 3722353).

1.6. É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. Tempestividade

2.1.1. De acordo com o artigo 15, *caput*, do Decreto nº 11.129/2022, a pessoa jurídica pode apresentar pedido de reconsideração no prazo de 10 (dez) dias, contados da publicação da decisão.

2.1.2. Tendo em vista que a decisão foi publicada em 17/10/2024 (3395371) e que o vencimento do prazo ocorreu dia 27/10/2024 (domingo), dia sem expediente, considera-se prorrogado esse prazo até o primeiro dia útil seguinte, dia 28/10/2024 (segunda-feira), nos termos no art. 66, § 1º da Lei nº 9.784/99.

2.1.3. Assim, como o pedido de reconsideração foi apresentado no dia 28/10/2024 (3406133 e 3406132), o requerimento é tempestivo.

2.2. Razões do pedido de reconsideração

- **Ocorrência da prescrição: perda do prazo para aplicação das penalidades administrativas**

2.3. **Argumento:** Inicialmente, a defesa alega a ocorrência da prescrição, firme na argumentação de que o lapso entre a ciência dos fatos e a instauração do processo administrativo de responsabilização ultrapassou o prazo previsto no art. 25, "caput", da Lei nº 12.846/2013.

2.4. Para tanto, defende que o conhecimento dos fatos pela CGU teria ocorrido com o Ofício nº 4200.2016 SR/PF/MF (fls. 40 do Apenso I do IPL nº 0252/2017 - 2472898), enviado em 05/10/2016 para o Chefe da Controladoria Regional da União no Mato Grosso do Sul, solicitando o exame do edital nº 001/2016 (reforma de escola estadual em Campo Grande).

2.5. Segundo a defesa, a partir daí, a Polícia Federal teria dado ciência à CGU sobre a existência de uma investigação preliminar de fatos objeto da Operação Nota Zero.

2.6. Apesar disso, e mesmo que os servidores da CGU já estivessem participando das investigações, a Nota Técnica nº 1306/2021/COREP (2474169), que fez o juízo de admissibilidade dos fatos, considerou como marco inicial para o início do cômputo da prescrição o dia 08/05/2019, data da deflagração da Operação Nota Zero.

2.7. Esse entendimento, de acordo com a defesa, seria contrário ao que prevê o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, segundo o qual a ciência da infração da Lei nº 12.846/2013 por qualquer agente público já provoca o início do prazo prescricional (e não apenas por autoridade competente, como defendeu a Nota Técnica nº 1306/2021).

2.8. **Análise:** As alegações da defesa não se sustentam. Vejamos.

2.9. Primeiramente, cabe ressaltar que o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (tópico 21.2 Prescrição: Lei Anticorrupção, versão 2022), fonte citada pela defesa, informa que ainda *"existe amplo debate doutrinário sobre quem é o sujeito que deve tomar ciência da infração e ainda não existe uma posição unânime, ou mesmo razoavelmente pacífica, sobre o tema"*. Dessa forma, a utilização do critério da "ciência por qualquer agente público" trata-se de recomendação do órgão central a ser considerada a título de cautela no âmbito da Administração Pública Federal.

2.10. Porém, não se pode perder de vista que a data de ciência da infração se consubstancia no momento em que a Administração Pública possui subsídios mínimos acerca da existência da ilicitude e de sua autoria. Dito de outro modo, um potencial conhecimento genérico da Administração Pública não é marco idôneo para deflagração do prazo prescricional.

2.11. Dessa forma, não seria possível considerar que um ofício da Polícia Federal para o Chefe da Controladoria Regional da União no Mato Grosso do Sul, solicitando um mero exame genérico de edital, teria marcado o conhecimento dos atos lesivos investigados pela Operação Nota Zero, que, na época, nem sequer tinha inquérito policial instaurado (a instauração ocorreu em 03/05/2017).

2.12. Some-se a isso o fato de que a CGU possui entendimento consolidado sobre a fluência do prazo prescricional no âmbito de operações policiais, quando a ciência para a contagem do prazo prescricional recebe tratamento diverso.

2.13. A Nota Técnica nº 1595/2019/CGUNE/CRG (disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94177>) deixou claro que, no caso de operação especial mantida sob sigilo, o prazo somente começará a correr a partir da ciência dos fatos pela autoridade competente a partir da autorização de acesso franqueada pelo Poder Judiciário ou pela publicização dos fatos para o público em geral, de forma que o conhecimento do caso pelo Superintendente Regional da CGU não tem o condão de iniciar o prazo prescricional:

4.1 Portanto, diante de todo o exposto, pode-se concluir que a fluência do prazo prescricional para apuração de irregularidades envolvendo agentes públicos e entes privados de órgãos e entidades da Administração Pública federal, as quais foram reveladas através de Operação Policial com participação de auditores ou conhecimento prévio de autoridade da Controladoria-Geral da União, deve ser contada:

(i) a partir da ciência da autoridade designada pelo normativo do órgão ou entidade federal como a competente para proceder à apuração, quando ela ficar a cargo do órgão ou entidade em que esses fatos ocorreram, conforme entendimento exposto pela COAC e transcrito no item 3.3;

(ii) no caso de exercício de competência correccional concorrente pela Controladoria-Geral da União, a partir da ciência da irregularidade pela autoridade competente - o Corregedor-Geral da União, a quem compete o exercício da competência delegada pelo Ministro para apuração de irregularidades envolvendo agentes públicos e entes privados no âmbito da Administração Pública federal; **nesse sentido, a ciência dos fatos pelo Superintendente Regional da CGU não tem o condão de iniciar o prazo prescricional, já que atualmente tal autoridade não detém qualquer parcela do exercício de competência correccional**; caso os fatos apurados envolvam servidores da Controladoria, deve-se observar a competência estabelecida na Portaria nº.1.286, de 10 de abril de 2019, a qual fixa a competência para instauração e julgamento de sindicâncias e processos administrativos disciplinares no âmbito da Controladoria-Geral da União;

(iii) excepcionalmente, quando houver motivo relevante para avocação temporária da competência atribuída ao Corregedor, a ciência do Ministro de Estado da CGU deflagrará o início do prazo prescricional para apuração dos fatos;

(iv) **e, por fim, nas hipóteses de deflagração sigilosa da Operação Especial, o prazo somente começará a correr a partir da ciência dos fatos pela autoridade competente a partir da autorização de acesso franqueada pelo Poder Judiciário ou pela publicização dos fatos para o público em geral**, conforme alertado pela COAC e transcrito no item 3.4. (grifei)

2.14. Nesse mesmo sentido, a própria Nota Técnica nº 1306/2021/COREP, que fez o juízo de admissibilidade do caso, já havia esclarecido que *"embora servidores da CGU já viessem desde antes participando das ações investigativas, tem-se que o inquérito policial possui natureza sigilosa e por esse motivo não houve ciência por autoridade correccional competente, até a citada deflagração, dos fatos apurados"*.

2.15. O sigilo das investigações foi, inclusive, bem destacado pela Polícia Federal no Ofício nº 4200.2016 SR/PF/MF, tendo a apuração corrido sob segredo de justiça (informação consignada no Despacho NOP1 - 2472694), o que impossibilitou a CGU de ter subsídios mínimos acerca da existência das ilicitude e de sua autoria por entes privados no âmbito da Operação Nota Zero, circunstância que somente foi possibilitada com a deflagração da fase ostensiva da operação, em 08/05/2019.

2.16. Portanto, o argumento deve ser rejeitado, haja vista que, à época da instauração do PAR, a prescrição não havia ocorrido.

- **Cerceamento de defesa: falta de intimação para apresentar as alegações finais**

2.17. **Argumento:** a pessoa jurídica traz à lume um suposto vício processual que teria prejudicado o exercício de sua defesa. Segundo ela, o envio da notificação para tomar ciência do Relatório Final e apresentar alegações finais ao e-mail do antigo advogado teria sido recepcionado na caixa *spam*. Como a Comissão de PAR já havia sido extinta, a CGPAR despachou nos autos via e-mail, reconhecendo como válida a notificação do procurador e a perda do prazo para a interposição das alegações finais, de forma que sequer foi levada em consideração a apresentação da peça processual "*extra temporânea*" (2875172).

2.18. Conforme aduzido pela empresa, "*o antigo procurador, no momento que tomou conhecimento da notificação, apresentou as alegações finais, mas, a autoridade julgadora já havia confeccionado o Relatório Final e a respectiva comissão de PAR, já havia sido extinta*".

2.19. A defesa alega que a intimação por e-mail, nesse caso de recebimento na caixa de *spam*, não pode ser considerada como válida, já que não garantiu a certeza inequívoca do conhecimento da pessoa jurídica para a prática do ato. Sustenta que o princípio da segurança jurídica garante que o interessado seja informado de maneira adequada e tempestiva e que haja certeza de que os meios utilizados são idôneos.

2.20. Segundo a defesa, o prejuízo restou evidente, já que "*a falta de participação e não reconhecimento extra temporâneo das alegações finais, nessa etapa essencial, impediu que a recorrente influenciasse o entendimento da autoridade julgadora, comprometendo o exercício pleno da defesa*", já que "*foi privada de contrapor adequadamente os argumentos da administração e de expor suas considerações finais*".

2.21. **Análise:** Primeiramente, é importante tratar da afirmação realizada pela pessoa jurídica no sentido de que "*o antigo procurador, no momento que tomou conhecimento da notificação, apresentou as alegações finais, mas, a autoridade julgadora já havia confeccionado o Relatório Final e a respectiva comissão de PAR, já havia sido extinta*".

2.22. De acordo com o art. 12 do Decreto nº 11.129/2022, a fase de alegações finais é posterior à lavratura do Relatório Final pela Comissão de PAR. Vejamos:

Decreto nº 11.129/2022

Art. 12. Concluído o relatório final, a comissão lavrará ata de encerramento dos seus trabalhos, que formalizará sua desconstituição, e encaminhará o PAR à autoridade instauradora, que determinará a intimação da pessoa jurídica processada do relatório final para, querendo, manifestar-se no prazo máximo de dez dias.

2.23. Assim, após a confecção do Relatório Final pela comissão processante, ela encerra seus trabalhos e é desconstituída. A defesa da pessoa jurídica é, então, notificada do teor do Relatório Final, sendo-lhe conferido prazo para manifestação (apresentação de alegações finais). O exame dessa manifestação não compete mais à CPAR, mas a outro órgão interno da CGU e é anterior ao julgamento do PAR (art. 23 da IN CGU nº 13/2019, disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44776>).

2.24. Dessa forma, o Relatório Final é um documento emitido pela comissão de PAR e não pela autoridade julgadora, de forma que, após a extinção da CPAR, a defesa não só pode apresentar suas alegações finais, como também interpor requerimentos outros que possam vir a influenciar na decisão da autoridade julgadora, já que o PAR ainda não foi julgado.

2.25. Pois bem.

2.26. A questão trazida pela defesa já foi objeto de exame pela CGPAR no e-mail 2875172. Naquela oportunidade, como a CPAR já havia sido desconstituída por força normativa, a Coordenação se manifestou da seguinte forma:

(...)

Nesse contexto, contemporaneamente, a comunicação de atos processuais por meios eletrônicos se

revela medida adequada e suficiente para assegurar os direitos dos interessados, além de proporcionar maior celeridade e eficiência ao desenvolvimento dos trabalhos e contribuir para a razoável duração do processo. Vale mencionar que as comunicações eletrônicas foram introduzidas expressamente em diversos dispositivos do Código de Processo Civil, a partir da reforma de 2015, inclusive como meio preferencial de comunicação no caso de citações e intimações:

Lei nº 13.105, de 2015 – Código de Processo Civil

Art. 246. A citação será feita preferencialmente por meio eletrônico, no prazo de até 2 (dois) dias úteis, contado da decisão que a determinar, por meio dos endereços eletrônicos indicados pelo citando no banco de dados do Poder Judiciário, conforme regulamento do Conselho Nacional de Justiça. (g.n.)

[...]

Art. 270. As intimações realizam-se, sempre que possível, por meio eletrônico, na forma da lei.

Considerando que o douto advogado já estava credenciado ao processo, tendo indicado e-mail apto para comunicação e, inclusive, já respondido outras comunicações por meio deste mesmo instrumento, o princípio da boa-fé processual faculta à Administração o reconhecimento da ciência ficta suficiente para dispensar maiores diligências, conforme indicar as peculiaridades do caso, sem que haja prejuízo à defesa que enseje nulidade, posta a vedação do venire contra factum proprium (comportamento contraditório).

Diante disso, após a pessoa jurídica ser cientificada acerca da instauração do processo administrativo de responsabilização e ser credenciada ao processo, fornecendo espontaneamente seus dados para notificação por meio eletrônico, prevalece o princípio da boa-fé processual, sendo presumidos seu compromisso de manter atualizadas suas informações e a confirmação de recebimento, com a confirmação automática de leitura e com o sinal gráfico característico do respectivo aplicativo que demonstre a leitura por parte do destinatário, ou ainda, quando alcançada a finalidade da comunicação.

Ressalto, adicionalmente que a jurisprudência apresentada pela parte trata exclusivamente da esfera consumerista, em que a comunicação por e-mail não é suficiente para comunicação da existência de débito e inscrição em cadastro de inadimplentes, o que não é o caso. Importante salientar que processos administrativos, em geral, regem-se pelo informalismo ou formalismo moderado, ressalvada expressa previsão normativa em sentido contrário. Portanto, a validade dos atos de comunicação é aferida, em última medida, pela ausência de prejuízo ao administrado.

Dessa forma, conforme a regência do informalismo ou formalismo moderado, rejeito o pedido de nulidade da notificação, considerando ainda que o referido e-mail foi disponibilizado pela parte, o qual foi utilizado segundo os princípios da boa fé processual; e ressaltando que suas alegações finais ora juntadas serão consideradas na análise de regularidade – etapa próxima da instrução, após o encaminhamento do Relatório Final, mantendo a higidez do presente PAR, considerando o princípio da inexistência de nulidade sem haver prejuízo (*pas de nullité sans grief*). (grifei)

2.27. O entendimento esboçado pela Coordenação vai ao encontro do tratamento dado pelo Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU às comunicações processuais em PAR (tópico 13.3.2 Comunicações processuais, versão 2022):

Importante acrescentar que, caso o encaminhamento tenha sido para e-mail ou número de telefone móvel informados ou confirmados pelos participantes do processo, ocorrerá a ciência ficta da comunicação. Em outras palavras, presume-se como recebida a comunicação, nessa hipótese. Trata-se de respeito ao princípio da boa-fé processual, uma vez que o próprio interessado indicou aquele meio de comunicação como sendo o adequado. Admite-se também que os participantes processuais forneçam outro endereço de e-mail ou outro número de telefone móvel para o encaminhamento das comunicações pela comissão, como por exemplo os contatos de seus advogados. Nesses casos em que o próprio participante do processo informou seu contato, a mensagem de e-mail ou de aplicativo de mensagem instantânea enviada, nos quais constem o dia, o horário e o número de telefone ou endereço de e-mail, será considerada suficiente, sempre que possível com a confirmação de entrega ao destinatário. (grifei)

2.28. Esse entendimento é corroborado pela Instrução Normativa CGU nº 27/2022, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. O normativo considera formalmente recebida a comunicação processual quando ela é encaminhada para correio eletrônico informado e confirmado pelo interessado nos autos do processo:

IN CGU nº 27/2022

Art. 101. Enviada a mensagem pelo correio eletrônico ou pelo aplicativo de mensagem instantânea, a confirmação do recebimento da comunicação se dará mediante:

(...)

IV - a ciência ficta, quando encaminhada para o correio eletrônico ou número de telefone móvel informados ou confirmados pelo interessado;

2.29. Importa destacar ainda que, embora o e-mail 2875172 não tenha prorrogado o prazo para apresentação das alegações finais da empresa (solicitação feita na petição 2874818) por considerar válida a primeira notificação já realizada ao então advogado da recorrente, restou devidamente consignado que as alegações finais da pessoa jurídica seriam consideradas na análise de regularidade (etapa processual seguinte). A manifestação da CGPAR visou justamente conciliar a razoável duração do processo e a boa fé processual com a garantia de não prejuízo à defesa.

2.30. Mesmo com essa ressalva, a **SDI Informática**, que já possuía novo procurador com acesso externo ao processo (2906699), de forma contrária ao afirmado no item 2.17, não juntou ou comprovou a juntada de nenhuma outra documentação posterior para tratar de suas alegações finais ou fez qualquer outro requerimento nesse sentido, permanecendo inerte por mais de um ano, até a emissão da Nota Técnica nº 2629/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2911105), que teve por objeto o exame da regularidade do procedimento.

2.31. Ressalte-se, como já mencionado, que o reconhecimento da preclusão de uma fase e a continuidade do procedimento por impulso oficial não impedem a juntada de requerimentos pela defesa que possam influenciar no julgamento da autoridade competente, conforme estabelece o art. 3º, inciso III da Lei nº 9.784/99:

Lei nº 9.784/99

(...)

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

(...)

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

2.32. Nesse mesmo sentido, Carvalho Filho^[1] leciona que "*outro efeito emana do não atendimento da intimação pelo interessado: o processo terá seguimento normal, mesmo diante de sua ausência*", mas nada impedirá que "*o desatendimento a uma intimação permita ao interessado que, no curso do processo, venha ele a suprir a ausência, exercendo normalmente o direito ao contraditório e à ampla defesa*".

2.33. A noção desse pressuposto pela recorrente e sua atuação nesse sentido ficaram claras quando a empresa solicitou a inclusão de documentos referentes ao IPL nº 5002969-45.2022.4.03.6002 (3551363, 3551364, 3722349, 3722350, 3722351, 3722352, 3722353), que, por óbvio, serão objeto de consideração em tópico próprio da presente análise.

2.34. Assim, consciente do brocardo "*dormientibus non succurrit jus*" (o direito não acolhe aos que dormem), não pode a empresa agora alegar prejuízo à sua defesa quando teve amplo acesso aos autos e possibilidades posteriores de peticionar - uma delas conferida, inclusive, pelo e-mail 2875172 - até o efetivo julgamento pela autoridade competente (Decisão 3386541), não havendo espaço para a mera presunção de prejuízo em razão da notificação da defesa não ter sido considerada nula pela CGPAR à época.

2.35. Dessa forma, o argumento deve ser rejeitado.

• Nulidade da publicação da decisão administrativa

2.36. **Argumento:** Sustenta a defesa que a decisão administrativa que julgou o PAR foi publicada

no Diário Oficial da União sem constar o nome do advogado constituído, mesmo havendo procuração nos autos. Essa forma de proceder, segundo a pessoa jurídica, desrespeitaria direito previsto no Estatuto da OAB e demonstraria violação direta aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, além de ser contrária ao que estabelece o art. 272, § 5º do Código de Processo Civil. Este último dispositivo legal determina que "*§ 2º Sob pena de nulidade, é indispensável que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, com o respectivo número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, ou, se assim requerido, da sociedade de advogados*".

2.37. **Análise:** Aqui mais uma vez, não assiste razão à defesa.

2.38. A publicação da decisão administrativa proferida pela autoridade julgadora ao final do PAR é procedimento previsto no art. 14 do Decreto nº 11.129/2022 e deve ser seguido no âmbito da Administração Pública Federal. O normativo não traz exigência expressa de menção ao nome do advogado do ente privado penalizado, conforme abaixo transcrito:

Decreto nº 11.129/2022

Art. 14. A decisão administrativa proferida pela autoridade julgadora ao final do PAR será publicada no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico do órgão ou da entidade pública responsável pelo julgamento do PAR.

2.39. Importa ressaltar também que, embora o processo administrativo admita a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, citado pela defesa, sua condução segue os ditames do formalismo moderado, bastando, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.784/99 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), a adoção de formas suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados. Em razão dessa disposição legal, vale a máxima de que não há nulidade sem prejuízo ("*pas de nullité sans grief*").

2.40. Observe-se que a Lei nº 9.784/99 prevê também, como regra geral, a facultatividade da representação do administrado por advogado inscrito na OAB perante a Administração Pública. A facultatividade de defesa técnica por advogado no âmbito de PAD já foi, inclusive, confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante nº 5.

2.41. Nesse contexto, a publicação da decisão administrativa sancionatória visa prioritariamente atender ao princípio da publicidade dos atos administrativos, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, sendo seu objetivo maior alcançar o conhecimento dos administrados, de forma a garantir transparência e controle social sobre as ações do poder público.

2.42. No presente caso, verifica-se ainda que a publicação em órgão oficial foi devidamente acompanhada da intimação via e-mail do advogado constituído pela empresa (3395444 e 3396771), tendo chegado ao conhecimento de seu destinatário, de modo que o ato atingiu seu fim.

2.43. Dessa maneira, não restou comprovado qualquer prejuízo à pessoa jurídica, que tomou ciência da decisão no e-mail de seu causídico constituído e interpôs pedido de reconsideração dentro do prazo estabelecido no Decreto nº 11.129/2022, tendo tido oportunidade de apresentar seus argumentos em relação à decisão que lhe foi imputada.

2.44. Portanto, o argumento da defesa deve ser rejeitado.

- **Ausência de justa causa para a condenação: conduta de atuação combinada com a empresa Ajota para fraudar a Tomada de Preços nº 22/2017/SED/MS**

2.45. **Argumento:** A defesa alega que a simulação na Tomada de Preços nº 22/2017/SED/MS foi refutada pela investigação da Polícia Federal.

2.46. Segundo a pessoa jurídica, mesmo tendo acesso aos equipamentos de mídia dos investigados, que foram apreendidos e periciados, o órgão policial não apontou nenhuma ligação telefônica, troca de mensagens ou de e-mails entre a **SDI Informática** e a empresa Ajota ou entre seus sócios, não sendo possível comprovar que as empresas estiveram no mesmo horário e local reunidos ou que os sócios, algumas vezes na vida, compareceram na sede de uma ou de outra empresa.

2.47. A defesa argumenta que "em processos de apuração de infrações administrativas, especialmente em casos de suposta simulação de concorrência, é imprescindível que a condenação se apoie em provas inequívocas e robustas que demonstrem, sem margem para dúvidas, a prática irregular atribuída à parte acusada".

2.48. Sustenta que, no presente caso, as provas constantes dos autos não demonstraram de forma incontestável a ocorrência da simulação de concorrência. A mera existência de indícios de comportamento similar entre os participantes do certame seria insuficiente para configurar fraude à concorrência.

2.49. Essa ausência de provas irrefutáveis, no entendimento da pessoa jurídica, reforça a necessidade de reconsideração da condenação, sob pena de se estar imputando penalidade com base em mera presunção.

2.50. **Análise:** Trata-se de reiteração de argumento já apresentado por ocasião da defesa escrita da empresa e examinado pela CPAR no Relatório Final (análise do argumento 3 - 2858923). Na oportunidade, a comissão se manifestou da seguinte forma:

Inicialmente, esclarecemos que a posição desta comissão se encontra respaldada em provas constantes dos autos, bem como da convergência de diversos indícios que foram coletados ao longo de toda instrução processual. A esse respeito, é importante referenciar as fartas jurisprudências do STF e TCU no sentido da possibilidade de que indícios se constituam em provas de alegação. A jurisprudência tem sido inclusive pacífica na admissão de condenação somente com base em indícios, mormente quando a infração é de tal natureza que deixa pouco ou nenhum vestígio probatório (acórdãos do TCU n. 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, transcrevemos trecho do Acórdão 57/2003-Plenário, citado no AC 0333- 07/15-P:

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 n.s 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. (...)

Assim, a análise desta CPAR também considera plausibilidade, implausibilidade, convergência e falta de convergência de indícios, e não apenas provas e contraprovas. Nesse sentido, a CPAR considera que o seguro garantia licitação é uma modalidade de garantia prevista em lei utilizado como forma de garantir o cumprimento e a execução de uma proposta apresentada em uma licitação. Embora não seja a única forma de garantir o cumprimento da proposta, trata-se do tipo de garantia mais utilizado. (grifei)

2.51. Nesse sentido, várias evidências coletadas ao longo da instrução serviram para basear o convencimento da CPAR. Todas elas foram detalhadas no item 29 do Termo de Indiciação (2497441). Duas principais foram tratadas com mais detalhes no Relatório Final (análise do argumento 3), ocasião em que a comissão ressaltou que a empresa Ajota obteve o edital junto à Secretaria de Educação em 18/12/2017, porém contratou o seguro garantia em 15/12/2017 (três dias antes da obtenção do edital), o que indica que a empresa teve acesso antecipado aos termos do edital e sua aquisição se deu apenas para conferir regularidade ao certame, o que caracteriza indicativo de fraude na Tomada de Preços n. 22/2017/SED/MS.

2.52. Essa constatação foi examinada em conjunto com os áudios obtidos com a quebra do sigilo telefônico dos investigados, compartilhada com a CGU (2472690, 2472693, 2474161 e 2474163), por meio dos quais verificou-se que o sócio responsável pela **SDI Informática** (Marcelo Curvelo da Silva) tinha conhecimento e participava ativamente do esquema montado para fraudar licitações realizadas pela SED/MS e que o fazia juntamente à empresa Ajota, cujo proprietário (José Audax Oliva) teve captados diálogos em 21/12/2017 (data da apresentação de propostas da Tomada de Preços nº 22/2017), em que em que demonstrava ciência de que a participação de sua empresa no certame seria "só para cobrir" (isto é, simular concorrência).

2.53. Observe-se ainda que a CONJUR, no Parecer nº 00244/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3389111), tratou de forma bem detalhada acerca das evidências que instruíram o PAR:

38. O edital da TP nº 22/2017/SED/MS foi publicado em 06/12/2017 e sua cláusula 2.4 dispôs que os interessados poderiam retirá-lo na SED/MS, mediante pagamento do valor máximo de R\$

100,00 pelo ressarcimento dos custos (SEI 2474100, p. 173). Observa-se que a aquisição do edital não foi, em momento algum, requisito obrigatório para a participação na licitação.

(...)

41. A empresa SDI Informática e Construções, ora indiciada, adquiriu o edital do certame em 15/12/2017 mediante o pagamento da taxa, mesmo dia em que contratou o seguro-garantia da proposta com empresa JMalucelli Seguradora (SEI 2474100, pp. 217-218 e 221-230).

42. Por sua vez, a empresa Ajota Engenharia e Construção adquiriu o edital em 18/12/2017, porém contratou o seguro-garantia da proposta em data anterior, no dia 15/12/2017 (SEI 2474100, fls. 233-241).

43. Conforme mencionado acima, é plenamente possível de se imaginar que a empresa Ajota obteve acesso ao edital por meio das empresas SDI ou CF2 e, por essa razão, contratou o seguro-garantia exigido pelo instrumento convocatório no dia 15/12/2017, o que, até então, não se reveste de nenhuma irregularidade.

44. Ocorre, no entanto, que, mesmo já tendo tido acesso ao edital e contratado o seguro-garantia em 15/12/2017, o sócio da empresa Ajota compareceu pessoalmente à SED/MS em 18/12/2017 para adquirir o edital mediante o pagamento de R\$ 96,56 (SEI 2474100, fl. 233).

45. Ou seja, considerando que a aquisição do edital não era requisito obrigatório para a participação no certame, gera desconfiança o fato de a empresa Ajota ter despendido valores para ter acesso direto ao edital de forma desnecessária, tendo em vista que ela já havia obtido o documento extraoficialmente e contratado a garantia exigida por ele.

46. Sendo assim, todo o contexto descrito acima é um forte indicativo de que a empresa Ajota, ciente da atuação combinada com a SDI para fraudar a TP nº 22/2017/SED/MS, adquiriu o edital em 18/12/2017 apenas para conferir aparência de regularidade ao certame e diminuir a possibilidade de descoberta da fraude.

(...)

51. Tal como demonstrado a seguir, os sócios possuíam plena ciência do esquema fraudulento do qual participavam suas empresas, caracterizado pela apresentação de propostas de cobertura, no intuito de simular o caráter competitivo das licitações.

52. Nesse sentido, a partir de áudio interceptado pela Polícia Federal, resta suficientemente claro que o sócio da empresa Ajota, José Audax Oliva, possuía conhecimento de que a participação de sua empresa na TP nº 22/2017/SED/MS seria "só para cobrir", indicando, na sequência, que a vez de a empresa dele ganhar seria no próximo ano, visto que "essa [TP nº 22/2017] era só uma cobertura".

(...)

53. É plenamente possível afirmar que, ao mencionar que "já foi à licitação", José Audax se referia à Tomada de Preços nº 22/2017/SED/MS, uma vez que a referida licitação ocorreu no dia 21/12/2017, às 9h (imagem abaixo), exatamente na mesma data da conversa interceptada e colacionada acima, bem como logo após o horário marcado para a abertura da licitação.

(...)

54. Em relação ao sócio da indiciada SDI, Marcelo Curvelo, igualmente era do seu conhecimento o esquema de "fila" para vencer as licitações da SED/MS, dentre elas, a TP nº 22/2017, na qual se sagrou vencedora.



(...) (grifei)

2.54. Assim, a comissão não se baseou em mera presunção ou em indícios de comportamento similar entre os participantes do certame, como alegou a defesa, mas utilizou evidências plurais, uníssonas e coerentes entre si. Ainda que não haja, nos autos, ligação telefônica ou troca de e-mails entre os sócios das licitantes, as provas que instruíram o PAR convergem claramente no sentido de que as empresas Ajota e **SDI Informática** participaram ativamente da fraude à concorrência da TP nº 22/2017/SED/MS, consubstanciada na apresentação de proposta de cobertura pela Ajota para que a **SDI Informática** se sagrasse vencedora.

2.55. Portanto, esse argumento deve ser rejeitado, já que ausente qualquer inovação de fundamento capaz de alterar o entendimento anteriormente firmado.

• **Ausência de justa causa para a condenação: conduta de não execução das obras e serviços do contrato nº 2/2018, mesmo tendo recebido o devido pagamento**

2.56. **Argumento:** A defesa aduz que o Laudo da Polícia Federal 427/2022, que comprovou a inexistência de superfaturamento por preço, teria reflexos na avaliação do superfaturamento por quantidade identificado pela CGU, que revelou um prejuízo de R\$ 177.696,67.

2.57. Segundo a empresa, se não houve superfaturamento por preço, seria razoável concluir que o total do contrato foi efetivamente empregado para a entrega dos bens e serviços descritos, sem aumento indevido dos valores unitários. Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça é clara quanto à necessidade de provas materiais para condenações relacionadas ao superfaturamento por quantidade.

2.58. Assim, a inexistência de superfaturamento por preço atestada pela Polícia Federal, aliada à ausência de elementos que indiquem quantitativos incorretos, conduz ao entendimento de que não houve superfaturamento, nem por preço, nem por quantidade.

2.59. A recorrente alega ainda que não participou na produção do laudo pericial realizado pela CGU e isso acarretaria cerceamento à sua defesa.

2.60. Essa inspeção física da CGU, cumprida em 19/04/2018, encontrou discrepâncias entre os quantitativos medidos/pagos e os efetivamente executados até aquela data.

2.61. Porém, segundo a defesa, a obra ainda estava em execução, de forma que a afirmação de superfaturamento quantitativo pela CGU teria sido prematura. Isso porque a avaliação quanto ao quantitativo medido em estágio intermediário de execução da obra pode resultar em conclusões distorcidas ou incompletas, o que teria ocorrido no presente caso, já que eventuais ajustes e compensações podem ser feitos ao término da obra para assegurar que o valor final corresponda ao quantitativo efetivamente executado.

2.62. A defesa afirma haver entendimento do TCU e do Tribunal Regional da 3ª Região no sentido de que o superfaturamento por quantidade deve ser constatado quando da entrega final dos quantitativos contratados, baseando-se em medições definitivas.

2.63. Por fim, a pessoa jurídica defende que vistoria técnica assinada no âmbito do processo da Tomada de Preços nº 22 atestou que todos os serviços objeto da licitação foram executados e que a CGU deveria ter realizado nova perícia para verificação da execução integral das obrigações previstas na licitação.

2.64. **Análise:** Trata-se de mais uma reiteração de argumento já apresentado por ocasião da defesa escrita da empresa e examinado pela CPAR no Relatório Final (análise do argumento 6 - 2858923). O mesmo argumento foi minuciosamente analisado pelo Parecer nº 00244/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3389111), que assim se manifestou:

(...)

81. Contudo, não merece acolhimento o argumento defensivo. Da simples leitura das análises realizadas pela CGU e pela Polícia Federal, observa-se que as conclusões dos referidos órgãos tiveram como base parâmetros diferentes e não excludentes entre si.

82. Em outras palavras, esta Consultoria Jurídica entende que, independentemente de a Polícia Federal ter concluído que não restou caracterizado superfaturamento por preço, a CGU identificou o superfaturamento por quantidade, o que é suficiente para consubstanciar a fraude à execução contratual.

83. Inclusive, o próprio laudo da Polícia Federal expõe, em sua conclusão, que não houve análise da quantidade e da qualidade do serviço prestado pela SDI: "No presente caso, não restou comprovado nenhuma parcela de dano ao Erário relativa à análise de preços (...). Será analisado em laudo específico, caso seja considerado viável pelos Peritos, a questão das quantidades e qualidade do serviço executado" (SEI 2553485, p. 17).

84. Em relação ao superfaturamento quantitativo, a CGU realizou um comparativo técnico devidamente fundamentado nos projetos, na Memória de Cálculo e no Memorial Descritivo de Serviços, fornecidos pela SED/MS, bem como na Memória de Cálculo da Medição fornecida pelo fiscal do contrato e no Boletim de Medição (BM) nº 2 (período de referência de 1º a 28 de fevereiro de 2018) (SEI 2472685, p. 30).

85. Como resultado, o órgão de controle interno identificou prejuízo ao erário no valor de R\$ 177.696,67, decorrente de serviços pagos e não executados (SEI 2472685, p. 31). A partir da inspeção física realizada na escola objeto do contrato, devidamente registrada por fotografias, a CGU constatou discrepâncias entre quantitativos medidos/pagos e os efetivamente executados nos seguintes serviços:

- Regularização e execução de piso em granilite: foram medidos os 862,99 m² de piso contratados, mas somente 62,99 m² havia sido executados (SEI 2472685, p. 32);
- Aplicação manual de pintura com tinta látex acrílica em paredes, duas demãos: o item 01.17.05 do contrato incluía a pintura de 1.606,89 m² de muro (externo e interno), no entanto, só foram encontrados 580,17 m² executados (SEI 2472685, pp. 33-34);
- Portão em tela arme galvanizado e moldura em tubos de aço com duas folhas de abrir: não foi constatada a execução do portão de 3,10 m de largura que foi medido pelo BM 02 e deveria estar instalado aproximadamente no meio do alambrado lateral da quadra de esportes (SEI 2472685, p. 34);
- Cabo de cobre flexível isolado: os itens faziam parte do projeto de SPDA e, embora pagos parcialmente pelo BM 02, ainda não havia sido executados e não constavam como executados na Memória de Cálculo do fiscal da obra (SEI 2472685, p. 35);
- Locação de caçambas: não foi encontrada nenhuma caçamba no local das obras, conforme previsto no item 01.02.17 do contrato. Constatou-se, na verdade, a presença de um caminhão da Prefeitura Municipal de Maracaju/MS retirando o entulho da obra (SEI 2472685, p. 35);
- Torneira de parede pressmatic antivandalismo: não foram encontradas, no bebedouro reformado, as torneiras com a especificação prevista no item 01.11.03.03 do contrato (SEI 2472685, p. 36); e
- Emboço ou massa única em argamassa: pagos integralmente, contudo, não constaram como executados na Memória de Cálculo do fiscal da obra (SEI 2472685, p. 36).

(...)

89. De fato, a inspeção física realizada pela CGU em 19/04/2018 ocorreu ainda dentro do prazo de execução do Contrato nº 2/2018, assinado em 03/01/2018. Justamente por conta disso, a fiscalização do órgão tomou como base apenas os itens contratuais que, até aquela data, havia sido pagos e que, em tese, deveriam estar executados.

90. Nesse sentido, a CGU selecionou uma amostra com 28 itens passíveis de verificação, registrados no Boletim de Medição (BM) 02, de 1º de março de 2018 (período de referência de 1º de fevereiro a 28 de fevereiro), conforme devidamente detalhado no Relatório de Operações Especiais:

Com intuito de confirmar a efetiva execução dos serviços do contrato foram selecionados como amostra, 28 itens de serviço passíveis de verificação que constam na última medição realizada, Boletim de Medição 02 — BM 02, de 01 de março de 2018. O valor da amostra é de R\$363.762,26 e corresponde a 45,13% do valor inicial contratado (R\$806.120, 19) ou 81,74% do valor acumulado medido pelo BM 02 (R\$445.026,52) (SEI 2472685, p. 30).

91. Sendo assim, manifestamos concordância com a conclusão da CPAR de que, ainda que a execução do contrato estivesse em curso, o fato de a empresa SDI ter recebido valores como contraprestação por serviços que não foram executados (ainda que o tenha feito em momento posterior) configura, em si, superfaturamento quantitativo, o que enseja fraude contratual.

92. Reforça a conclusão acima explanada o fato de que a cláusula quarta do Contrato nº 2/2018 (SEI 2474101, p. 141) previu que os pagamentos seriam efetuados à contratada SDI apenas após medição realizada pela Comissão de Fiscalização que constatasse a efetiva execução do item contratual.

(...)

93. Portanto, mesmo que a empresa tenha executado os itens pagos até o fim da obra, o fato de ter recebido por eles antes da execução configura superfaturamento quantitativo ou, em outras palavras, pagamento indevido, principalmente porque o Contrato nº 2/2018 previu o pagamento apenas após a efetiva entrega do objeto, registrada em boletim de medição. (grifei)

2.65. As conclusões consignadas pela CONJUR foram certas no sentido de reconhecer que, independentemente da empresa ter executado toda a obra até o final do contrato, houve fraude durante a execução contratual e liquidação irregular de despesa. Assim: (i) **SDI Informática** assinou o contrato nº 2/2018 sabendo que somente receberia o pagamento após a execução do item contratual; (ii) a **SDI Informática** claramente sabia que o item não havia sido executado quando a medição foi realizada pela

Comissão de Fiscalização (no próximo tópico, inclusive, serão tratadas as conversas interceptadas nos dias 20, 23 e 25/04/2018, nas quais Marcelo Curvelo da Silva, sócio proprietário da **SDI Informática**, orienta seu interlocutor a posicionar caçambas de entulho em locais estratégicos, fotografando-as apenas para ludibriar a fiscalização da CGU); (iii) a **SDI Informática** recebeu por uma falsa medição quando sabia que os serviços não haviam sido executados.

2.66. Ademais, quanto ao suposto cerceamento de defesa alegado pela recorrente por não ter participado na produção do laudo pericial realizado pela CGU, é necessário alertar que o exercício da auditoria governamental, prevista na Lei nº 10.180/2001, visa, dentre outros objetivos, apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais, como foi o presente caso, que estava associado a uma investigação policial. Trata-se de atuação independente, objetiva e imparcial, orientada pela guarda de sigilo sobre os dados e informações do art. 26, § 3º da referida lei.

2.67. Nesses casos de apuração de atos ilegais, como a fraude em licitações em contratos, até mesmo em função do segredo de justiça imposto pelo Poder Judiciário durante a investigação policial, o sigilo da atuação da auditoria governamental obedece previsão legal (Arts. 20 e 201, §6º, do Decreto-Lei nº 3.689/1941).

2.68. Nesse sentido, o Manual de Orientação Técnica da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>) prevê que "durante a execução dos trabalhos, na interlocução com a Unidade Auditada, na comunicação e na publicação dos resultados ou mesmo após a comunicação às instâncias competentes, o sigilo deve ser mantido ainda que as informações obtidas não estejam diretamente relacionadas ao escopo do trabalho. A confidencialidade evitará alertar os possíveis perpetradores, estando inclusive resguardada pela Lei de Acesso à Informação"^[2].

2.69. Desta feita, tendo em vista que a própria **SDI Informática** era uma das investigadas nas fiscalizações conduzidas pela CGU durante a operação policial Nota Zero, que correu sob segredo de justiça, a participação da empresa nos trabalhos desenvolvidos era legalmente vedada, sendo incabível à recorrente alegar cerceamento à sua defesa utilizando tal argumento.

2.70. Portanto, o argumento deve ser rejeitado, já que ausente qualquer inovação de fundamento capaz de alterar o entendimento anteriormente firmado.

- **Ausência de justa causa para a condenação: conduta de burla à fiscalização promovida pela CGU no local da obra objeto do contrato nº 2/2018**

2.71. **Argumento:** A defesa pondera que as alegações de burla à fiscalização exigem provas concretas e inequívocas, não bastando o teor das conversas quanto à locação de caçambas (interceptação telefônica). Outrossim, a simples interpretação de fotografias e do posicionamento das caçambas não seria suficiente para afirmar com segurança que houve fraude ou tentativa de induzir a fiscalização a erro.

2.72. Segundo a empresa, a CGU ignorou a dinâmica operacional da obra e desconsiderou a necessidade de mobilidade das caçambas, que podem ter sido realocadas conforme o avanço do trabalho, sem qualquer relação com uma intenção de ocultar áreas específicas de fiscalização. Alegou ainda que as fotografias de caçambas cheias e vazias são naturais no decorrer da obra, de forma que apenas refletem o estágio de uso naquele momento específico, sendo um reflexo da execução contínua do serviço.

2.73. Por fim, a pessoa jurídica defendeu que relatórios de medição e inspeções *in loco* são mais indicativos do progresso da obra do que fotografias pontuais e o PAR carece de elementos materiais que comprovem má-fé.

2.74. **Análise:** Aqui, novamente, trata-se de reiteração de argumento já apresentado por ocasião da defesa escrita da empresa e examinado pela CPAR no Relatório Final (análise do argumento 7 - 2858923).

2.75. Naquela ocasião, a Comissão reafirmou que a conclusão pela fraude à execução do contrato nº 2/2018 "não é alcançada apenas em função da rasa manifestação da defesa, que se concentra na

simples negação dos fatos, buscando desconstruí-lo como elemento de prova em relação à participação da SDI na prática de fraudes junto à SED/MS. Ela é baseada em grande quantidade de informações convergentes, provenientes de diferentes fontes, e descritas no § 29 do Termo de Indiciação (subitens 29.5, 29.6 e 29.7 do Termo de Indiciação - SUPER n. 2497441)".

2.76. Verifica-se também que, no Parecer nº 00244/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3389111), a CONJUR ressaltou que as afirmações da defesa "*meramente contradizem a imputação da Comissão Processante*", indo mais além:

99. O teor das conversas telefônicas apontadas pela CPAR evidencia, de fato, a intenção do representante da SDI em dificultar a atividade fiscalizatória da CGU, especialmente quando consideramos que o conjunto probatório já analisado demonstra a inidoneidade da empresa por fraudar licitação pública (TP nº 22/2017/SED/MS) e contrato dela decorrente (Contrato nº 2/2018).

100. Colacionamos as conversas para melhor visualização, com destaque para o trechos que demonstram, com clareza, a preocupação do sócio da SDI:

(...)

101. Em relação ao posicionamento das caçambas, não importa o fato de a iniciativa ter sido tomada após a fiscalização da CGU, visto que a execução contratual estava em curso e a empresa poderia alegar, ao término das obras, que cumpriu o item 01.02.17 do Contrato nº 2/2018 (locação de caçambas), tese já rebatida nos parágrafos 91 a 93 desta manifestação jurídica.

102. O teor das conversas quanto à locação de caçambas e ao seu posicionamento de forma estratégica (mudá-las de lugar, tirar foto com as caçambas vazias e cheias, posicioná-las em lugar que não está pintado, focar na caçamba porque "os caras" estiveram lá), assim como o conteúdo das demais ligações interceptadas evidenciam, com suficiência, o objetivo da SDI de ocultar os problemas na execução do contrato para que a CGU não os identificasse. (grifei)

2.77. Dessa forma, a irrisignação da pessoa jurídica não se sustenta. Os diálogos demonstram justamente que seu sócio-proprietário não posicionou as caçambas de acordo com as necessidades operacionais e logísticas do local; pelo contrário, tais áudios comprovam que, dias depois da fiscalização da CGU, ele tentou desconstituir constatações que a equipe de auditoria fez durante a vistoria *in loco* (os áudios são de 20, 23 e 25/04/2018 e a inspeção da CGU terminou em 19/04/2018).

2.78. A intenção de Marcelo Curvelo restou clara, dentre outras oportunidades, quando: mencionou que precisava de umas caçambas para jogar uns entulhos em cima e tirar fotos delas para "*os caras*" (CGU); mostrou pressa na necessidade de reordenação constante das caçambas para tirar fotos em vários lugares e fotos delas ora vazias, ora cheias; pediu diversas vezes para focar as fotos nas caçambas e não no muro ou no chão porque "*os caras*" (CGU) estiveram lá; [REDACTED]

2.79. As conversas interceptadas pela Polícia Federal mostram, de forma cristalina, a combinação para maquiagem do cumprimento do contrato nº 2/2018, de forma que a **SDI Informática** pudesse depois tentar invalidar o que a CGU constatou em sua inspeção e afirmar que executou os serviços em sua totalidade. No entanto, essa "maquiagem" só vem a reforçar o entendimento de fraude à execução contratual mencionado no tópico anterior.

2.80. Assim, o argumento deve ser rejeitado, já que ausente qualquer inovação de fundamento capaz de alterar o entendimento anteriormente firmado.

- **Arquivamento do Inquérito Policial nº 5002969-45.2022.4.03.6002 (2022.0046992-DPF/DRS/MS)**

2.81. **Argumento:** Posteriormente à interposição de seu pedido de reconsideração, a **SDI Informática** requereu a juntada de peças que trataram da Promoção de Arquivamento do IPL nº 5002969-45.2022.4.03.6002 (2022.0046992-DPF/DRS/MS), que tratou da TP nº 22/2017 no âmbito da Operação Nota Zero.

2.82. Segundo a defesa, o Ministério Público Federal concluiu que não há elementos concretos de que houve frustração ao caráter competitivo do certame e que não restou comprovado nenhuma parcela de dano ao Erário relativa à análise de preços.

2.83. Por essa razão, a autoridade julgadora deveria reconhecer a improcedência das alegações e determinar o arquivamento das imputações.

2.84. **Análise:** As razões da recorrente não se sustentam.

2.85. A legislação brasileira prevê que a mesma conduta ilícita pode gerar consequências diversas em diferentes instâncias jurídicas, sendo aplicável, por regra, a independência dessas instâncias.

2.86. Sobre o tema, o Manual de Responsabilização de Entes Privados (tópico 2. Instâncias de Responsabilização por atos de corrupção, versão 2022) traz as seguintes lições:

Do mesmo modo, em regra, as conclusões das apurações no âmbito penal e civil não vincularão as conclusões das investigações da Administração. Em se tratando das exceções, a título exemplificativo, pode ser mencionado o art. 126 da Lei nº 8.112/90, segundo o qual “a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”.

Diferentemente, a LAC não prevê expressamente nenhuma hipótese de repercussão das decisões de outras esferas nas apurações conduzidas em seu âmbito.

Não obstante, cabe mencionar que os artigos 66 e 67 do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – CPP), preveem a impossibilidade de propositura de ação civil de ressarcimento de danos sobre determinada matéria, quando naquele juízo ocorrer a negativa de materialidade.

Assim, uma vez que a decisão penal conclusiva quanto à inexistência material de fato considerado ilícito implica a impossibilidade de cobrança de eventual dano (vinculação da instância cível às decisões penais), é razoável concluir-se que também impossibilita a ação administrativa que se fundamente em ato lesivo, caso das apurações decorrentes da Lei nº 12.846/2013.

Oportuno frisar que circunstâncias que não afastam a existência dos fatos, como, por exemplo, falta de provas para a condenação, ocorrência de prescrição, não vinculam as apurações em face de entes privados, realizadas pela Administração, já que não implicam a negativa de materialidade mencionada

Ainda acerca do tema, cabe trazer à baila o entendimento consolidado do STF:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos da jurisprudência sedimentada nesta Corte, são independentes as instâncias administrativa, cível e penal, excepcionando-se apenas as hipóteses em que é reconhecida, no âmbito penal, a negativa da autoria ou da materialidade do fato. Precedentes. 2. Inexiste violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando é oportunizada ao servidor a faculdade de participar de todo o Processo Administrativo Disciplinar do qual é parte, inclusive com a oportunidade de remarcar perícia médica solicitada. 3. Não se admite, na estreita via do mandado de segurança, a realização de dilação probatória. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC” – grifos acrescidos. (STF, RMS 35469 AgR, Relator Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe 11/03/2019)

(...)

Assenta-se, assim, que a regra é a independência das instâncias. Apenas em situações excepcionais, de negativa de materialidade ou autoria, poderá haver a interferência referida acima. (grifei)

2.87. Levando em consideração o entendimento acima, verifica-se que a peça do *Parquet* federal arquivou o inquérito policial por insuficiência de provas e não pela negativa de materialidade, conforme ficou demonstrado nos seguintes excertos:

Encerradas as investigações, não há elementos robustos a confirmar as suspeitas iniciais de existência de possível fraude na fase licitatória e de execução na Tomada de Preços n. 22/2017, autuada na Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul.

Diante do conjunto probatório reunido nos autos, acima destacado, infere-se que não houve confirmação dos indícios de conluio entre as empresas licitantes, tampouco de eventual cometimento de sobrepreço das obras executadas.

(...)

Por sua vez, a informação técnica produzida pela equipe de engenharia da PF não constatou a ocorrência de dano ao erário oriundo de eventual prática de sobrepreço e, se houve tal prática, devido ao lapso de tempo transcorrido da execução das obras e a atual data, eventuais vistorias in loco seriam inconclusivas, conforme noticiado pelos peritos da PF.

Aplicável, assim, o entendimento contido na Orientação n. 4 da 5ª CCR: “*A antiguidade do fato investigado, o esgotamento das diligências investigatórias razoavelmente exigíveis ou a inexistência de linha investigatória potencialmente idônea, adequadamente sopesados no caso concreto, justificam o arquivamento da investigação, sem prejuízo de sua reabertura diante de novos elementos*”.

No caso em questão, diante da antiguidade do fato investigado, que remonta a 2017, bem como pelo esgotamento das diligências investigatórias razoavelmente exigíveis, o arquivamento é medida que se impõe. (grifei)

2.88. A Orientação n. 4 da 5ª CCR mencionada pela Ministério Público Federal, inclusive, faz expressa ressalva quanto à possibilidade de reabertura do inquérito diante de novos elementos, o que demonstra que aquela instituição acusatória não certificou no processo a negativa da ocorrência do fato.

2.89. Importa ressaltar, por fim, que o processo penal, enquanto *ultima ratio* de intervenção do Estado, demanda um *standard* probatório diferenciado para a responsabilização individual das pessoas físicas envolvidas nos ilícitos. Dessa maneira, enquanto o Ministério Público, em razão de um fato, por vezes entende que não estão presentes todas as provas, requisitos e elementos necessários para a responsabilização penal dos envolvidos, a Administração Pública, em virtude do mesmo fato, pode concluir que o conjunto de evidências demonstra conduta suficientemente grave para penalizar a pessoa jurídica acusada.

2.90. Além disso, urge assinalar que a responsabilização administrativo-disciplinar da pessoa jurídica prescinde da existência de condenação ou de ação penal contra as pessoas físicas envolvidas, uma vez que, conforme já pontuado, as instâncias de responsabilização penal e administrativa, em regra, atuam de maneira independente, isto é, as conclusões das apurações no âmbito penal não vincularão as conclusões das investigações da Administração, ressalvadas as situações excepcionais de inexistência do fato ou negativa de autoria, hipótese na qual poderia haver interferência da esfera penal na esfera administrativa - o que não ocorre no presente caso.

2.91. Não se perca de vista ainda que enquanto a responsabilização penal do agente pessoa física, em sendo subjetiva, exige a comprovação de dolo ou culpa, a responsabilização administrativa da pessoa jurídica com fulcro na Lei nº 12.846, de 2013, é objetiva, não sendo necessária, por conseguinte, a caracterização do elemento subjetivo (art. 2º da Lei nº 12.846, de 2013).

2.92. Assim, nem sempre que houver responsabilização de um ente privado por ilícitos previstos na LAC (responsabilidade objetiva) haverá também responsabilização da pessoa física envolvida, pois nesse último caso é imprescindível a comprovação de dolo ou culpa.

2.93. Registre-se, ademais, o que dispõe o art. 3º, § 1º, da LAC, na mesma esteira: “*A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput*”.

2.94. Assim sendo, o argumento da defesa deve ser rejeitado.

3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, conclui-se que o pedido de reconsideração deve ser conhecido, visto que tempestivo e, no mérito, **indeferido**, para manter intacta, pelos seus próprios termos, a decisão que determinou a imposição das sanções previstas no artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 à pessoa jurídica **SDI Informática e Construções Ltda, CNPJ nº 07.085.880/0001-95**.

3.2. À consideração superior.

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo administrativo federal. Comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999. 5. ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

[2] BRASIL.Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Manual de orientações técnicas da atividade



Documento assinado eletronicamente por **KARINE MENDONCA RUSCHEL**, **Auditora Federal de Finanças e Controle**, em 03/09/2025, às 14:26, 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 00190.106901/2022-38

SEI nº 3736740