



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31567 - DF (2025/0301781-6)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
IMPETRANTE : NEXUS VIGILANCIA LTDA
ADVOGADOS : LARISSA BENEVIDES GADELHA - DF029268
ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO - DF004107
BRUNO FISCHGOLD - DF024133
LAURA BEATRIZ CARVALHO GRANJA - DF083005
MANUELLA SABACK VINHAES DA COSTA - DF082110
ROBERTA CRISTINA RIBEIRO DE C. QUEIROZ - DF011305
MARCELO TURBAY FREIRIA - DF022956
ANA SYLVIA DA FONSECA PINTO COELHO - DF042428
LILIANE DE CARVALHO GABRIEL - DF031335
SUSANA BOTÁR MENDONÇA - DF044800
ALVARO GUILHERME DE OLIVEIRA CHAVES - DF044588
JULIANA MONTEIRO DE CASTRO FONSECA - DF077220
ANANDA FRANÇA DE ALMEIDA - DF059102
IMPETRADO : **MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**
INTERES. : **UNIÃO**

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO - PAR. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. INOCORRÊNCIA. ALEGAÇÕES DE NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SEGURANÇA DENEGADA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.

I. Mandado de segurança impetrado por NEXUS VIGILÂNCIA LTDA., com pedido de liminar, contra ato do Ministro da Controladoria-Geral da União (CGU) consubstanciado na Decisão nº 302/2025-CGU, que indeferiu o pedido de reconsideração, mantendo as sanções administrativas impostas no Processo Administrativo de Responsabilização - PAR nº 00190.105919/2022-12, quais sejam: multa de R\$ 10.344,227,45 (dez

milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, duzentos e vinte e sete reais e quarenta e cinco centavos), publicação extraordinária e impedimento de licitar e contratar pelo prazo de três anos.

II. O cerne da impetração diz respeito às nulidades do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e, conseqüentemente, das sanções daí advindas, pela (i) ocorrência da prescrição quinquenal consumada; (ii) cerceamento de defesa decorrente de mudança acusatória; (iii) atipicidade das condutas imputadas, porquanto ausentes a presença de dolo/ardil, além de ter seguido orientação do próprio INSS (violação ao princípio da confiança legítima); e (iv) violação ao princípio da isonomia; (v) desproporcionalidade e falta de razoabilidade na aplicação da pena, além da necessidade de revisão da dosimetria.

III. Consoante preceitua a Súmula 635 desta Corte – adotada aqui por analogia, vez que trata de prazo prescricional que integra o microssistema de procedimento administrativo sancionador – os prazos prescricionais "iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido - sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar - e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção".

IV. No caso, em 03/02/2020, foi a data em que houve ciência formal dos fatos pelo Corregedor-Geral do INSS – autoridade competente para instaurar ou representar pela instauração de PAR, dando início ao prazo de cinco anos, sendo o termo final para a prescrição da pretensão punitiva a data de 02/02/2025, tendo sido o prazo interrompido com a instauração do PAR ora atacado, em 13/07/2022, nos termos do parágrafo único do art. 25 da LAC, deslocando o termo final da prescrição para 13/07/2027, afastando assim, a alegação de prescrição.

V. Como se não bastasse, não há nos autos documentos que comprovem que tais irregularidades foram comunicadas a quem de direito na data de 27/01/2015, como afirma a impetrante, haja vista que deixou de acostar aos autos o referido Ofício nº 1/2015/SECON/PSFE/INSS/JDF/PGF/AGU. Com efeito, o mandado de segurança pressupõe a existência de prova pré-constituída do direito ou violação ao direito alegado pela parte impetrante. Precedentes.

VI. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a decisão tomada no âmbito do processo administrativo goza de presunção de legitimidade no que se refere ao mérito infracional, conforme a instrução probatória realizada com garantia de contraditório e ampla defesa, não podendo, assim, haver interferência indevida na análise técnico-administrativa, sem a caracterização flagrante de erro, que poderia justificar, excepcionalmente, uma tomada de decisão substitutiva, infringindo, portanto, o princípio da separação dos Poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

VII. Assim, o controle jurisdicional do processo administrativo sancionatório, como no caso, restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes nos autos. Em reforço a essa diretriz, citam-se os seguintes julgados, representativos do entendimento consolidado no STJ: MS 16.121/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 6.4.2016; MS 17.479/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 5.6.2013; MS 22.828/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 21.9.2017.

VIII. Quanto à alegação de cerceamento de defesa, à luz da documentação carreada tanto pela parte impetrante quanto pelas informações prestadas pela autoridade coatora, não há como vingar. Com efeito, extrai-se do Termo de Indiciação (fls. 220-229), acostado pela impetrante, que "A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (...) decide INDICIAR (...) por, supostamente, fraudar licitação pública (...) assim incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso IV, alíneas "d" e "f", respectivamente, da Lei nº 12.846/2013, e, ainda, demonstrar comportamento inidôneo, incidindo no art. 7º, da Lei nº 10.520/2002, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas." (fl. 220). Ainda: "diferentemente do que alega a processada, a irregularidade concernente à 'apresentação de documentação inverídica' foi devidamente mencionada, por exemplo, na Nota Técnica nº 850/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2436177) e no Termo de Indiciação (SEI 2504019), que identificaram indícios de fraude na comprovação das vistorias prévias, etapa essa que constava como requisito de habilitação no Edital de Licitação do PE – 02/2014: (...) foram identificados elementos de informação indicativos de que a pessoa jurídica teria fraudado o Pregão nº 02/2014, ao apresentar documentação inverídica para sustentar sua habilitação no processo licitatório. (...) Assim, por terem sido identificados elementos de informação que indicam que a documentação apresentada não é verídica, a Nexus Vigilância Ltda. (...) fraudou a realização de vistorias necessárias na fase de habilitação ao Edital PE - 02/2014, assim também atuando de modo inidôneo. (...) conforme disposto no referido Termo de Indiciação, a empresa foi notificada e lhe foi concedido o prazo de 30 dias para tomar ciência dos autos e apresentar defesa escrita (SEI nº 2513373). (...) Diante disso, não prospera a alegação de ausência de contraditório ou inovação processual com relação à imputação de fraude, uma vez que a empresa foi regularmente cientificada da acusação e teve oportunidade de se defender (SEI nº 2834678, itens 35-52). (...) Inclusive, a empresa exerceu seu direito de defesa, trazendo em sua peça argumentos voltados a afastar tal imputação, como se observa no seguinte trecho (SEI 2834678, págs. 50 e 52): (...)".

IX. O cerceamento de defesa não se presume; tem de ser efetivamente demonstrado por parte de quem alega, mediante exposição detalhada do vício e sua repercussão. É o chamado princípio do *pas de nullité grief*, amplamente aceito pela doutrina e jurisprudência pátria. E, segundo

jurisprudência consolidada desta Corte, "não há que se falar em cerceamento, no caso, incidindo o entendimento de que, em processo administrativo sancionador, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*." (AREsp n. 2.075.429/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 17/6/2024) . Diante de todo acervo fático constante dos autos, observa-se que o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) foi conduzido de maneira adequada, permitindo a ampla defesa da impetrante, com a apuração dos fatos, os correspondentes enquadramentos e respectivas penalidades previstas em lei, não havendo falar em ilegalidade ou irregularidade a viabilizar sua nulidade.

X. Em relação a alegação de violação aos princípios da proteção da confiança legítima e da vedação ao comportamento contraditório, alega a empresa, em suma, que apenas teria seguido a orientação oficial, agindo de boa-fé, e não poderia ser acusada de falsidade. Todavia, da documentação carreada pela impetrante e das informações prestadas pela autoridade coatora, extrai-se conclusão diversa. Diante desse contexto, observa-se a existência de inconsistências entre o que alega a impetrante, o que restou apurado no próprio PAR – o qual, reitere-se, não consta dos autos a cópia integral –, e o que afirma a autoridade coatora. Desta feita, para apuração das alegações da parte impetrante, inarredavelmente, faz-se necessária dilação probatória, o que, como já dito refoge ao meio constitucional escolhido. Precedentes.

XI. Consoante pacífica jurisprudência desta Corte, "Quando o conjunto probatório não é suficiente para comprovar o direito pleiteado e houver a necessidade de incursão em situações fáticas específicas, não será possível a utilização do *mandamus*, por impossibilidade de dilação probatória. Nesse sentido: MS n. 11.01 1/DF, Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 12/3/2014, DJe 25/3/2014; AgInt no RMS n. 48.533 / MS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 6/3/2018, DJe 13/3/2018" (AgInt no RMS n. 58.931/ES, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 28/9/2020, DJe de 30/9/2020.) Com efeito, "O Mandado de Segurança não configura a via adequada para o reexame das provas produzidas no processo administrativo disciplinar, o que demandaria dilação probatória em tal ação constitucional, que é exatamente a hipótese dos autos" (AgInt no MS n. 27.232/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 31/8/2021, DJe de 13/10/2021.).

XII. No tocante, à alegação de atipicidade da conduta por ausência de dolo e prejuízo, sem razão a impetrante, vez que a prescindibilidade de se identificar a existência de prejuízo ou dano para responsabilização objetiva da pessoa jurídica, resta evidenciada no art. 2º da LAC ("As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não"). Do mesmo modo, não se faz necessária a demonstração de ocorrência de dano ao erário ou de qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados pela legislação

anticorrupção são, no caso concreto, a probidade e a impessoalidade nas relações estabelecidas com a Administração Pública. Assim, em tese, a simples comprovação da fraude já seria suficiente para a configuração do ato lesivo em análise, sendo irrelevante a demonstração de efetivo prejuízo econômico.

XIII. De fato, "Em boa hora a Lei 12.846/2013 foi promulgada para ampliar e fortalecer, no ordenamento brasileiro, os mecanismos de combate administrativo e judicial a comportamentos 'contra a administração pública', fazendo-o sob um duplo regime de responsabilidade objetiva (para a pessoa jurídica) e responsabilidade subjetiva (culpa, para a pessoa física), consoante os arts. 1º, 2º e 3º, § 2º. Nela, a responsabilização se realiza no âmbito administrativo (art. 6 e segs.) e no âmbito judicial (art. 18 e segs), sem prejuízo de medidas adicionais fixadas em outras esferas e regimes jurídicos aplicáveis." (REsp n. 1.808.378/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 26/9/2022.)

XIV. Por fim, é de ser afastada, também, a alegação de violação ao princípio da isonomia. Com efeito, a apuração da conduta do servidor público submete-se ao regime subjetivo da Lei nº 8.112/1990, que exige demonstração de dolo ou culpa para a aplicação de penalidades. Já a empresa, como visto, sujeita-se ao regime da Lei nº 12.846/2013, que estabelece a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, bastando a comprovação do nexo entre a conduta e o ato ilícito, independentemente da intenção de fraudar. Demais disso, o art. 3º, §1º, da Lei nº 12.846/2013 é expresso ao dispor que os regimes sancionadores de pessoas físicas e jurídicas são independentes, não havendo que se falar em violação à isonomia em razão da diferença de sanções aplicadas.

XV. No que se refere a proporcionalidade das sanções aplicadas e à dosimetria da pena, nos termos da jurisprudência desta Corte, "Não cabe, em mandado de segurança, apreciar a proporcionalidade da pena aplicada, salvo se a sua discrepância fosse tal aberrante que afrontasse o próprio princípio da legalidade, o que não se verifica no caso concreto" (AgInt no MS n. 26.447/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 20/9/2022, DJe de 22/9/2022.)

XVI. No caso, verifica-se que as penalidades obedeceram aos critérios estabelecidos na Lei nº 12.846, de 2013 e Lei nº 10.520, de 2002 e respectivo regulamento (Decreto nº 11.129, de 2022). Destaque-se, ainda, que as sanções recomendadas pela CPAR foram objeto de revisão pela Consultoria Jurídica da CGU nos termos do Despacho de Aprovação nº 00119 /2024/CONJURCGU/CGU/AGU. A referida análise jurídica resultou em efetiva redução das penalidades inicialmente sugeridas. Houve, inclusive, diminuição da alíquota aplicada para a multa, do valor da multa preliminar, do valor final da multa (aplicada no mínimo legal) e, ainda, da pena de impedimento para licitar e/ou contratar com a União (fls. 379-409). Tais ajustes evidenciam que a dosimetria foi devidamente calibrada em conformidade com a limitação do escopo acusatório, afastando qualquer alegação de descompasso ou excesso punitivo.

XVII. Quanto à alegação da impetrante de que o cálculo teria sido realizado sobre o faturamento bruto global da empresa, e não sobre os valores dos contratos específicos relacionados à infração, em desacordo com os critérios estabelecidos pela Lei nº 12.846/2013 e seu decreto regulamentador, nos termos em que proposto na inicial, qualquer aprofundamento, nessa linha argumentativa, dependeria de dilação probatória, inviável, na via eleita. Precedentes.

XVIII. Ausente a demonstração do alegado direito líquido e certo, não há como vingar a pretensão mandamental. Segurança denegada.

XIX. Com o julgamento final da presente ação mandamental, resta prejudicado o agravo interno, voltado contra o indeferimento da medida liminar.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 04/12/2025 a 10/12/2025, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento a Sra. Ministra Regina Helena Costa.

Brasília, 11 de dezembro de 2025.

Ministro Francisco Falcão
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 31567 - DF (2025/0301781-6)

RELATOR : **MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**
IMPETRANTE : NEXUS VIGILANCIA LTDA
ADVOGADOS : LARISSA BENEVIDES GADELHA - DF029268
ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO - DF004107
BRUNO FISCHGOLD - DF024133
LAURA BEATRIZ CARVALHO GRANJA - DF083005
MANUELLA SABACK VINHAES DA COSTA - DF082110
ROBERTA CRISTINA RIBEIRO DE C. QUEIROZ - DF011305
MARCELO TURBAY FREIRIA - DF022956
ANA SYLVIA DA FONSECA PINTO COELHO - DF042428
LILIANE DE CARVALHO GABRIEL - DF031335
SUSANA BOTÁR MENDONÇA - DF044800
ALVARO GUILHERME DE OLIVEIRA CHAVES - DF044588
JULIANA MONTEIRO DE CASTRO FONSECA - DF077220
ANANDA FRANÇA DE ALMEIDA - DF059102
IMPETRADO : **MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**
INTERES. : **UNIÃO**

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO - PAR. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. INOCORRÊNCIA. ALEGAÇÕES DE NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SEGURANÇA DENEGADA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.

I. Mandado de segurança impetrado por NEXUS VIGILÂNCIA LTDA., com pedido de liminar, contra ato do Ministro da Controladoria-Geral da União (CGU) consubstanciado na Decisão nº 302/2025-CGU, que indeferiu o pedido de reconsideração, mantendo as sanções administrativas impostas no Processo Administrativo de Responsabilização - PAR nº 00190.105919/2022-12, quais sejam: multa de R\$ 10.344,227,45 (dez milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, duzentos e vinte e sete reais e

quarenta e cinco centavos), publicação extraordinária e impedimento de licitar e contratar pelo prazo de três anos.

II. O cerne da impetração diz respeito às nulidades do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e, conseqüentemente, das sanções daí advindas, pela (i) ocorrência da prescrição quinquenal consumada; (ii) cerceamento de defesa decorrente de mudança acusatória; (iii) atipicidade das condutas imputadas, porquanto ausentes a presença de dolo/ardil, além de ter seguido orientação do próprio INSS (violação ao princípio da confiança legítima); e (iv) violação ao princípio da isonomia; (v) desproporcionalidade e falta de razoabilidade na aplicação da pena, além da necessidade de revisão da dosimetria.

III. Consoante preceitua a Súmula 635 desta Corte – adotada aqui por analogia, vez que trata de prazo prescricional que integra o microsistema de procedimento administrativo sancionador – os prazos prescricionais "iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido - sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar - e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção".

IV. No caso, em 03/02/2020, foi a data em que houve ciência formal dos fatos pelo Corregedor-Geral do INSS – autoridade competente para instaurar ou representar pela instauração de PAR, dando início ao prazo de cinco anos, sendo o termo final para a prescrição da pretensão punitiva a data de 02/02/2025, tendo sido o prazo interrompido com a instauração do PAR ora atacado, em 13/07/2022, nos termos do parágrafo único do art. 25 da LAC, deslocando o termo final da prescrição para 13/07/2027, afastando assim, a alegação de prescrição.

V. Como se não bastasse, não há nos autos documentos que comprovem que tais irregularidades foram comunicadas a quem de direito na data de 27/01/2015, como afirma a impetrante, haja vista que deixou de acostar aos autos o referido Ofício nº 1/2015/SECON/PSFE/INSS/JDF/PGF/AGU. Com efeito, o mandado de segurança pressupõe a existência de prova pré-constituída do direito ou violação ao direito alegado pela parte impetrante. Precedentes.

VI. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a decisão tomada no âmbito do processo administrativo goza de presunção de legitimidade no que se refere ao mérito infracional, conforme a instrução probatória realizada com garantia de contraditório e ampla defesa, não podendo, assim, haver interferência indevida na análise técnico-administrativa, sem a caracterização flagrante de erro, que poderia justificar, excepcionalmente, uma tomada de decisão substitutiva, infringindo, portanto, o princípio da separação dos Poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

VII. Assim, o controle jurisdicional do processo administrativo sancionatório, como no caso, restringe-se ao exame da regularidade do

procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes nos autos. Em reforço a essa diretriz, citam-se os seguintes julgados, representativos do entendimento consolidado no STJ: MS 16.121/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 6.4.2016; MS 17.479/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 5.6.2013; MS 22.828/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 21.9.2017.

VIII. Quanto à alegação de cerceamento de defesa, à luz da documentação carreada tanto pela parte impetrante quanto pelas informações prestadas pela autoridade coatora, não há como vingar. Com efeito, extrai-se do Termo de Indiciação (fls. 220-229), acostado pela impetrante, que "A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (...) decide INDICIAR (...) por, supostamente, fraudar licitação pública (...) assim incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso IV, alíneas “d” e “f”, respectivamente, da Lei nº 12.846/2013, e, ainda, demonstrar comportamento inidôneo, incidindo no art. 7º, da Lei nº 10.520/2002, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas." (fl. 220). Ainda: "diferentemente do que alega a processada, a irregularidade concernente à 'apresentação de documentação inverídica' foi devidamente mencionada, por exemplo, na Nota Técnica nº 850/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2436177) e no Termo de Indiciação (SEI 2504019), que identificaram indícios de fraude na comprovação das vistorias prévias, etapa essa que constava como requisito de habilitação no Edital de Licitação do PE – 02/2014: (...) foram identificados elementos de informação indicativos de que a pessoa jurídica teria fraudado o Pregão nº 02/2014, ao apresentar documentação inverídica para sustentar sua habilitação no processo licitatório. (...) Assim, por terem sido identificados elementos de informação que indicam que a documentação apresentada não é verídica, a Nexus Vigilância Ltda. (...) fraudou a realização de vistorias necessárias na fase de habilitação ao Edital PE - 02/2014, assim também atuando de modo inidôneo. (...) conforme disposto no referido Termo de Indiciação, a empresa foi notificada e lhe foi concedido o prazo de 30 dias para tomar ciência dos autos e apresentar defesa escrita (SEI nº 2513373). (...) Diante disso, não prospera a alegação de ausência de contraditório ou inovação processual com relação à imputação de fraude, uma vez que a empresa foi regularmente cientificada da acusação e teve oportunidade de se defender (SEI nº 2834678, itens 35-52). (...) Inclusive, a empresa exerceu seu direito de defesa, trazendo em sua peça argumentos voltados a afastar tal imputação, como se observa no seguinte trecho (SEI 2834678, págs. 50 e 52): (...)".

IX. O cerceamento de defesa não se presume; tem de ser efetivamente demonstrado por parte de quem alega, mediante exposição detalhada do vício e sua repercussão. É o chamado princípio do *pas de nullité grief*, amplamente aceito pela doutrina e jurisprudência pátria. E, segundo jurisprudência consolidada desta Corte, "não há que se falar em cerceamento, no caso, incidindo o entendimento de que, em processo administrativo sancionador, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando

houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*." (AREsp n. 2.075.429/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 17/6/2024) . Diante de todo acervo fático constante dos autos, observa-se que o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) foi conduzido de maneira adequada, permitindo a ampla defesa da impetrante, com a apuração dos fatos, os correspondentes enquadramentos e respectivas penalidades previstas em lei, não havendo falar em ilegalidade ou irregularidade a viabilizar sua nulidade.

X. Em relação a alegação de violação aos princípios da proteção da confiança legítima e da vedação ao comportamento contraditório, alega a empresa, em suma, que apenas teria seguido a orientação oficial, agindo de boa-fé, e não poderia ser acusada de falsidade. Todavia, da documentação carreada pela impetrante e das informações prestadas pela autoridade coatora, extrai-se conclusão diversa. Diante desse contexto, observa-se a existência de inconsistências entre o que alega a impetrante, o que restou apurado no próprio PAR – o qual, reitere-se, não consta dos autos a cópia integral –, e o que afirma a autoridade coatora. Desta feita, para apuração das alegações da parte impetrante, inarredavelmente, faz-se necessária dilação probatória, o que, como já dito refoge ao meio constitucional escolhido. Precedentes.

XI. Consoante pacífica jurisprudência desta Corte, "Quando o conjunto probatório não é suficiente para comprovar o direito pleiteado e houver a necessidade de incursão em situações fáticas específicas, não será possível a utilização do mandamus, por impossibilidade de dilação probatória. Nesse sentido: MS n. 11.01 1/DF, Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 12/3/2014, DJe 25/3/2014; AgInt no RMS n. 48.533 / MS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 6/3/2018, DJe 13/3/2018" (AgInt no RMS n. 58.931/ES, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 28/9/2020, DJe de 30/9/2020.) Com efeito, "O Mandado de Segurança não configura a via adequada para o reexame das provas produzidas no processo administrativo disciplinar, o que demandaria dilação probatória em tal ação constitucional, que é exatamente a hipótese dos autos" (AgInt no MS n. 27.232/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 31/8/2021, DJe de 13/10/2021.).

XII. No tocante, à alegação de atipicidade da conduta por ausência de dolo e prejuízo, sem razão a impetrante, vez que a prescindibilidade de se identificar a existência de prejuízo ou dano para responsabilização objetiva da pessoa jurídica, resta evidenciada no art. 2º da LAC ("As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não"). Do mesmo modo, não se faz necessária a demonstração de ocorrência de dano ao erário ou de qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados pela legislação anticorrupção são, no caso concreto, a probidade e a impessoalidade nas relações estabelecidas com a Administração Pública. Assim, em tese, a simples comprovação da fraude já seria suficiente para a configuração do ato

lesivo em análise, sendo irrelevante a demonstração de efetivo prejuízo econômico.

XIII. De fato, "Em boa hora a Lei 12.846/2013 foi promulgada para ampliar e fortalecer, no ordenamento brasileiro, os mecanismos de combate administrativo e judicial a comportamentos 'contra a administração pública', fazendo-o sob um duplo regime de responsabilidade objetiva (para a pessoa jurídica) e responsabilidade subjetiva (culpa, para a pessoa física), consoante os arts. 1º, 2º e 3º, § 2º. Nela, a responsabilização se realiza no âmbito administrativo (art. 6 e segs.) e no âmbito judicial (art. 18 e segs), sem prejuízo de medidas adicionais fixadas em outras esferas e regimes jurídicos aplicáveis." (REsp n. 1.808.378/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 26/9/2022.)

XIV. Por fim, é de ser afastada, também, a alegação de violação ao princípio da isonomia. Com efeito, a apuração da conduta do servidor público submete-se ao regime subjetivo da Lei nº 8.112/1990, que exige demonstração de dolo ou culpa para a aplicação de penalidades. Já a empresa, como visto, sujeita-se ao regime da Lei nº 12.846/2013, que estabelece a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, bastando a comprovação do nexo entre a conduta e o ato ilícito, independentemente da intenção de fraudar. Demais disso, o art. 3º, §1º, da Lei nº 12.846/2013 é expresso ao dispor que os regimes sancionadores de pessoas físicas e jurídicas são independentes, não havendo que se falar em violação à isonomia em razão da diferença de sanções aplicadas.

XV. No que se refere a proporcionalidade das sanções aplicadas e à dosimetria da pena, nos termos da jurisprudência desta Corte, "Não cabe, em mandado de segurança, apreciar a proporcionalidade da pena aplicada, salvo se a sua discrepância fosse tal aberrante que afrontasse o próprio princípio da legalidade, o que não se verifica no caso concreto" (AgInt no MS n. 26.447/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 20/9/2022, DJe de 22/9/2022.)

XVI. No caso, verifica-se que as penalidades obedeceram aos critérios estabelecidos na Lei nº 12.846, de 2013 e Lei nº 10.520, de 2002 e respectivo regulamento (Decreto nº 11.129, de 2022). Destaque-se, ainda, que as sanções recomendadas pela CPAR foram objeto de revisão pela Consultoria Jurídica da CGU nos termos do Despacho de Aprovação nº 00119/2024/CONJURCGU/CGU/AGU. A referida análise jurídica resultou em efetiva redução das penalidades inicialmente sugeridas. Houve, inclusive, diminuição da alíquota aplicada para a multa, do valor da multa preliminar, do valor final da multa (aplicada no mínimo legal) e, ainda, da pena de impedimento para licitar e/ou contratar com a União (fls. 379-409). Tais ajustes evidenciam que a dosimetria foi devidamente calibrada em conformidade com a limitação do escopo acusatório, afastando qualquer alegação de descompasso ou excesso punitivo.

XVII. Quanto à alegação da impetrante de que o cálculo teria sido realizado sobre o faturamento bruto global da empresa, e não sobre os valores

dos contratos específicos relacionados à infração, em desacordo com os critérios estabelecidos pela Lei nº 12.846/2013 e seu decreto regulamentador, nos termos em que proposto na inicial, qualquer aprofundamento, nessa linha argumentativa, dependeria de dilação probatória, inviável, na via eleita. Precedentes.

XVIII. Ausente a demonstração do alegado direito líquido e certo, não há como vingar a pretensão mandamental. Segurança denegada.

XIX. Com o julgamento final da presente ação mandamental, resta prejudicado o agravo interno, voltado contra o indeferimento da medida liminar.

RELATÓRIO

Trata-se de mandado de segurança impetrado por NEXUS VIGILÂNCIA LTDA., com pedido de liminar, contra ato do Ministro da Controladoria-Geral da União (CGU) consubstanciado na Decisão nº 302/2025-CGU, que indeferiu o pedido de reconsideração, mantendo as sanções administrativas impostas no Processo Administrativo de Responsabilização - PAR nº 00190.105919/2022-12, quais sejam: multa de R\$ 10.344,227,45 (dez milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, duzentos e vinte e sete reais e quarenta e cinco centavos), publicação extraordinária e impedimento de licitar e contratar pelo prazo de três anos.

A controvérsia que culminou no ato coator ora impugnado tem origem no edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n. 02/2014 do INSS (Edital PE – 02/2014) destinado à contratação de serviços de vigilância eletrônica e convencional para 170 (cento e setenta) Agências da Previdência Social (APS) no Estado de Minas Gerais.

O cerne da impetração está na nulidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e, conseqüentemente, nulidades das sanções daí advindas, pela (i) prescrição quinquenal consumada; (ii) cerceamento de defesa decorrente de mudança acusatória; (iii) atipicidade das condutas imputadas, porquanto ausentes a presença de dolo

/ardil, além de ter seguido orientação do próprio INSS (violação ao princípio da confiança legítima); e (iv) violação ao princípio da isonomia; (v) desproporcionalidade e falta de razoabilidade na aplicação da pena, além da necessidade de revisão da dosimetria.

Afirma a impetrante, para tanto, que:

(...) o PAR instaurado em 2022 já nasceu insubsistente, pois a pretensão punitiva da Administração encontrava-se extinta pelo decurso do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, previsto no art. 25 da Lei 12.846/2013.

(...)

O referido dispositivo estabelece que as infrações nela previstas prescrevem em 5 (cinco) anos, contados “da data da ciência da infração”, ressalvadas hipóteses de atos continuados.

No presente caso, essa ciência deu-se em 27 de janeiro de 2015, quando a PFE /INSS comunicou formalmente os indícios de irregularidade à CGU/AGU (Ofício n.º 1 /2015).

Considerando-se tal data como dies a quo, o prazo de 5 (cinco) anos se completou em 26 de janeiro de 2020. Logo, ao ser instaurado o PAR somente em 12 de julho de 2022, já haviam se passado mais de 7 (sete) anos desde a ciência inicial – ou seja, o prazo legal já estava esgotado há mais de 2 (dois) anos. Havia um excesso de mais de 900 (novecentos) dias além do quinquídio legal, do de 2015 até a portaria de instauração do PAR em 2022.

A situação é, portanto, de prescrição consumada.

(...)

Caso superada a preliminar de prescrição, o que se admite apenas para argumentar, há de se considerar que a Decisão CGU n. 302/2025 **deve ser anulada em razão de clara violação à ampla defesa e ao contraditório, insertos no art. 5º, inciso LV, da CF.** A alteração substancial da acusação fática no curso do processo administrativo sem a reabertura de prazo para manifestação da Impetrante trouxe incontestes prejuízos à defesa. No Termo de Indiciação, foi apontado que as vistorias não teriam sido realizadas porquanto inexequíveis, visto que a documentação apresentada não sustentaria algumas distâncias percorridas em um único dia por um mesmo representante da empresa e por um mesmo servidor do INSS.

Comprovada a adoção de percursos distintos dos apontados pela CGU e da inexistência de algumas unidades, o que tornaria possível o cumprimento da exigência editalícia, **a acusação de inexequibilidade foi substituída pela de falsidade de documentos, sobre a qual a Impetrante teve apenas oportunidade de se manifestar em pedido de reconsideração.**

Além disso, a NEXUS Vigilância Ltda. não pode ser penalizada por ter seguido orientação do INSS para atender a requisitos de qualificação técnica do edital.

(...)

O primeiro vício a atingir o ato coator é de natureza eminentemente formal: houve flagrante cerceamento do direito de defesa da Impetrante no processo administrativo,

decorrente de alteração indevida da base acusatória sem a correspondente reabertura do contraditório. Tal ocorrência configura típica mutatio libelli em sede administrativa, vedada pelos princípios do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV e LV) e pela legislação processual aplicável (Lei 9.784/1999).

(...)

Em suma, a Impetrante foi acusada de um fato, defendeu-se desse fato, mas acabou condenada pelo fato distinto – clara violação à regra básica de correlação entre acusação e decisão. No âmbito do direito sancionador, seja ele penal ou administrativo, vigora o princípio da estabilidade da imputação: o sujeito só pode ser condenado por fato que lhe foi prévia e formalmente comunicado para defesa.

(...)

O modelo da “Declaração de Vistoria” contido no Anexo IV do Edital PE – 02/2014 não contemplava todas as peculiaridades de todas as 170 (cento e setenta) APS, como imóveis ainda não inaugurados ou sequer construídos. Contudo, como o objetivo da apresentação dessa documentação era exclusivamente resguardar a Administração Pública de eventual pedido de revisão contratual por alegação de desconhecimento das condições existentes nos locais de prestação de serviços, a Impetrante indicou que todas as 170 (cento e setenta) unidades estavam contempladas na proposta feita, por meio do preenchimento das “Declarações de Vistoria” previstas no Edital PE – 02/2014.

(...)

Ou seja, ao atestar que o serviço objeto do certame deveria contemplar todas as 170 (cento e setenta) unidades de acordo com o modelo de “Declaração de Vistoria” contido no Edital PE – 02/2014, a Impetrante não apresentou declaração falsa ou adotou comportamento inidôneo: ela atestou ter ciência das condições de todas essas unidades para inserir dentro dos valores propostos no procedimento licitatório, o que vai ao encontro do interesse da Administração ao exigir esse requisito de qualificação técnica.

(...)

Punir uma irregularidade meramente formal, praticada sem dolo, sem consequências lesivas e causada pelo próprio Poder Público, com sanções milionárias e restritivas de direito, com consequências gravíssimas à operação da Impetrante, viola o princípio da proporcionalidade e desvirtua a finalidade do direito sancionador, que é o de reprimir condutas socialmente danosas, e não o de punir o formalismo pelo formalismo.

(...)

A condenação da Impetrante assenta-se na premissa de que a empresa cometeu o ato lesivo de "fraudar licitação", tipificado no art. 5º, IV, "d", da Lei n.º 12.846/2013, e de apresentar "documentação falsa", conforme o art. 7º da Lei n.º 10.520/2002. Contudo, a análise aprofundada do tipo sancionador, à luz da doutrina e da jurisprudência, demonstra a manifesta atipicidade da conduta da empresa.

(...)

Subsidiariamente, ainda que se admitisse a existência de alguma irregularidade formal, as sanções aplicadas são manifestamente desproporcionais e irrazoáveis, configurando um excesso de poder punitivo que autoriza o controle judicial.

A aplicação cumulativa de uma multa superior a R\$ 10 milhões, a publicação extraordinária da decisão e a proibição de licitar por 3 (três) anos representa uma verdadeira "pena de morte contratual" para a Impetrante.

Tal sanção é desproporcional a uma conduta praticada sem dolo, sem causar qualquer prejuízo ao erário — fato atestado pelo próprio INSS — e sem gerar vantagem competitiva indevida, uma vez que a orientação foi dada a todos os licitantes.

(...)

A análise comparativa entre o tratamento dispensado à Impetrante e àquele conferido ao agente público envolvido no mesmo contexto factual evidencia uma latente disparidade, indicativa de violação à isonomia e ao equilíbrio que deve nortear a atividade sancionadora. De toda sorte, a própria assinatura do TAC evidencia o reconhecimento de que a Administração deu causa ao problema.

Conforme consta dos autos, o servidor do INSS que participou dos fatos – aquele que após o visto validando as declarações de vistoria na GEX/Contagem – foi objeto de apuração no âmbito de sua responsabilidade individual. Entretanto, o resultado para ele foi extremamente brando: celebrou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – (Doc. 19), pelo qual não sofreu qualquer punição efetiva, e sua conduta foi classificada oficialmente como de “menor potencial ofensivo”.

(...)

No presente caso, existiam diversos fatores atenuantes claros, totalmente ignorados na decisão final: (a) ausência de dano efetivo (como já mencionado, nenhum prejuízo ocorreu); (b) boa-fé e colaboração da Impetrante durante o processo (a empresa forneceu informações, respondeu a todas as diligências, não tentou obstruir a apuração); (c) orientação administrativa prévia (o fato de ter agido sob comando do INSS deveria, no mínimo, ter sido considerado uma circunstância mitigadora relevante); (d) ausência de reincidência ou de antecedentes negativos (a Impetrante não possui histórico de infrações). Apesar disso, a CGU não fez referência dessas circunstâncias ao quantificar a pena. Ao contrário, impôs punição de magnitude reservada às condutas mais reprováveis e danosas.

Liminar indeferida as fls. 458/461, dando ensejo ao Agravo Interno de fls. 467/482.

Às fls. 496-502, a UNIÃO requereu seu ingresso no feito.

Informações prestadas pela autoridade coatora, às fls. 511/531, e impugnação ao Agravo Interno, às fls. 538/547.

Parecer do Ministério Público Federal, às fls.558-568, pela denegação da ordem.

É o relatório.

VOTO

A pretensão autoral não merece prosperar.

Quanto à alegação da ocorrência da prescrição consumativa, dispõe o art. 25 da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção):

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

No caso, alega a impetrante que ocorreu a prescrição, porquanto "No presente caso, essa ciência **deu-se em 27 de janeiro de 2015, quando a PFE/INSS comunicou formalmente os indícios de irregularidade à CGU/AGU (Ofício n.º 1/2015).** Considerando-se tal data como dies a quo, o prazo de 5 (cinco) anos se completou em 26 de janeiro de 2020. Logo, ao ser instaurado o PAR somente em 12 de julho de 2022, já haviam se passado mais de 7 (sete) anos desde a ciência inicial – ou seja, o prazo legal já estava esgotado há mais de 2 (dois) anos. Havia um excesso de mais de 900 (novecentos) dias além do quinquídio legal, do de 2015 até a portaria de instauração do PAR em 2022".

Por sua vez, a autoridade coatora assevera que, "em relação à prescrição a **contagem do prazo prescricional se iniciou em 03/02/2020, data em que houve a ciência formal dos fatos pelo Corregedor-Geral do INSS. (...) A prescrição ocorreria em 02/02/2025, sendo interrompida com a instauração do PAR, ocorrida em 13/07/2022 (SEI n.º 2438154), e o termo final o dia 13/07/2027 (...) e modo que a prescrição da pretensão punitiva se dará somente em 13/07/2027. (...) Em que pese a argumentação da defesa, não há nos autos documentos que comprovem que tais irregularidades foram comunicadas a quem de direito na data de 27/01/2015"** (fls. 517-518).

Com efeito, consoante preceitua a Súmula 635 desta Corte – adotada aqui por analogia, vez que trata de prazo prescricional que integra o microsistema de procedimento

administrativo sancionador – os prazos prescricionais "iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido - sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar - e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção".

Desta feita, no caso, em 03/02/2020, foi a data em que houve ciência formal dos fatos pelo Corregedor-Geral do INSS – autoridade competente para instaurar ou representar pela instauração de PAR, dando início ao prazo de cinco anos, sendo o termo final para a prescrição da pretensão punitiva a data de 02/02/2025, tendo sido o prazo interrompido com a instauração do PAR ora atacado, em 13/07/2022, nos termos do parágrafo único do art. 25 da LAC, deslocando o termo final da prescrição para 13/07/2027, afastando assim, a alegação de prescrição.

De mais a mais, tal como constou das informações prestadas, **não há nos autos documentos que comprovem que tais irregularidades foram comunicadas a quem de direito na data de 27/01/2015, haja vista que a impetrante deixou de acostar aos autos o referido Ofício nº 1/2015/SECON/PSFE/INSS/JDF/PGF/AGU.**

Com efeito, o mandado de segurança pressupõe a existência de prova pré-constituída do direito ou violação ao direito alegado pela parte impetrante.

De qualquer modo, tratando-se de argumentos fáticos que foram rechaçados pela autoridade coatora, a apuração do termo inicial da prescrição demandaria dilação probatória, o que é inviável, como cediço, na via mandamental.

Nesse pensar:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. VIA INADEQUADA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO ADMINISTRATIVA NÃO CONSUMADA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA.

I - Cuida-se de de mandado de segurança onde se pretende a concessão da ordem para anular penalidade de demissão aplicada a Servidor Público devido à suposta prática da infração prevista no art. 132, IV, da Lei n. 8.112/1990, mediante a Portaria n. 155, de 11.04.2019 e publicada no DOU de 12.04.2019.

II - É firme o entendimento desta Corte de que o termo inicial do prazo prescricional do Processo Administrativo Disciplinar é a data do conhecimento inequívoco da infração pela autoridade competente para a instauração do PAD.

III - O prazo prescricional, previsto no art. 142 da Lei n. 8.213/1991 não se inicia no momento em que qualquer servidor tenha conhecimento dos fatos, mas, sim, no momento em que a autoridade competente para a abertura do processo administrativo disciplinar toma ciência.

IV - O conhecimento dos fatos pela autoridade coatora somente se perfectibilizou no momento do recebimento de denúncia anônima em 28.3.2011 (fl. 1.352e), sendo constituída a Comissão Processante em 17.03.2016.

V - Nesse contexto, observo não assistir razão ao Impetrante, no que toca à suscitada prescrição da pretensão punitiva, quando ainda não ultrapassado o prazo prescricional de 5 anos, entre a ciência dos fatos e a instauração do processo administrativo disciplinar.

VI - Esta Corte possui entendimento consolidado segundo o qual a impetração de mandado de segurança pressupõe a existência de direito líquido e certo, comprovado mediante prova pré-constituída.

VIII - No caso, as provas juntadas são insuficientes para demonstrar a certeza do direito alegado, porquanto não comprovam ter a autoridade competente tomado ciência dos fatos em momento anterior à data de recebimento da denúncia anônima. Ademais, concluir em sentido diverso demandaria dilação probatória, o que não é possível em sede de mandado de segurança, no qual se exige prova documental pré-constituída. Precedentes.

IX - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

X - Agravo interno não provido.

(AgInt no MS n. 25.150/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 20/6/2023, DJe de 22/6/2023.)

Afasta-se, assim, a alegação de prescrição consumativa.

Quanto ao mais, não se olvida que a decisão tomada no âmbito do processo administrativo goza de presunção de legitimidade no que se refere ao mérito infracional, conforme a instrução probatória realizada com garantia de contraditório e ampla defesa, não podendo, assim, haver interferência indevida na análise técnico-administrativa, sem a caracterização flagrante de erro, que poderia justificar, excepcionalmente, uma tomada de decisão substitutiva, infringindo, portanto, o princípio da separação dos Poderes, imprescindível para assegurar concretamente o Estado Democrático de Direito.

Ou seja, o controle jurisdicional do processo administrativo sancionatório, no caso, restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes nos autos.

Em reforço a essa diretriz, citam-se os seguintes julgados, representativos do entendimento consolidado no STJ: MS 16.121/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 6.4.2016; MS 17.479/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 5.6.2013; MS 22.828/DF, Primeira Seção, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 21.9.2017.

Firmadas tais balizas, no caso, à luz da documentação carreada tanto pela parte impetrante, quanto pelas informações prestadas pela autoridade coatora, **não há como vingar a alegação de cerceamento de defesa pela alteração da acusação** (de inexequibilidade de vistoria para falsidade de documentos).

Com efeito, extrai-se do Termo de Indiciação (fls. 220-229), acostado pela impetrante, que "A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (...) decide INDICIAR a pessoa jurídica Nexus Vigilância Ltda., CNPJ 06.911.840/0003-54, por, supostamente, fraudar licitação pública bem como o contrato dela decorrente e obter vantagem indevida em contrato com a Administração Pública, **assim incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso IV, alíneas “d” e “f”, respectivamente, da Lei nº 12.846/2013**, e, ainda, demonstrar comportamento inidôneo, incidindo no art. 7º, da Lei nº 10.520/2002, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas." (fl. 220).

Ainda, do Relatório Final do PAR 00190.105919/2022-12, acostado pela própria impetrante, às fls. 230-245, observa-se:

4.8 A pessoa jurídica Nexus Vigilância Ltda. (Vigiminas), apresentou defesa escrita em 02/06/2023 (2834678).

4.9. A seguir são tratados os argumentos apresentados pela defesa da pessoa jurídica Nexus Vigilância Ltda. (Vigiminas), em uma disposição estruturada pela Comissão Processante (...)

(...)

4.111. Afirma que, sobre os locais ainda não inaugurados ou não edificadas, o edital não faz qualquer ressalva sobre as vistorias.

4.112. Segundo o entendimento da defesa, no silêncio do edital, 'ou as empresas não entregariam as declarações em relação aos locais que não estavam em funcionamento, ou alterariam o teor da declaração ou firmariam as declarações tal como estava no modelo do edital', e, ainda, que se não entregassem as declarações, a desclassificação seria sumária.

(...)

4.118. Ademais, **alega que o fato de a empresa ter firmado as declarações relativas aos locais que não estavam funcionando ou nem sequer existiam, que foram visadas pelo servidor responsável, não pode ser tido como fraude.**

(...)

4.119. Primeiramente, cumpre destacar os trechos do edital do Pregão Eletrônico 02 /2014 no que se refere a algumas regras de participação do pregão e aos atestados de visitas técnicas.

'Item 26. Das disposições finais (...) Anexo IV. Declaração de vistoria (...) SERÃO ACEITOS ATESTADOS COM OUTRAS REDAÇÕES E FORMATAÇÕES, DESDE QUE CONSTEM TODOS OS ELEMENTOS EXIGIDOS NO PRESENTE MODELO.

4.120. Pode se perceber que **o edital é enfático quanto à necessidade das vistorias técnicas.** Porém, afirma, também que o desatendimento a exigências formais não essenciais não irá afastar o licitante, assim, **como permite adequação da redação na declaração de vistoria.**

4.121. Uma vez que a visita técnica se justifica pela segurança do contrato, como dito no edital, e que este não traz ressalvas quanto às agências que não estavam em funcionamento ou não haviam sido construídas, como apontado pela defesa, se era de conhecimento da Nexus a condição de tais agências, deveria ter sido informado nas declarações a elas referentes. Pois assim seria firmada a verdade sobre elas e teria sido atendida a questão de que a empresa vencedora não poderia alegar que desconhecia a peculiaridade e ou dificuldade para implantação/execução dos serviços.

4.122. Ora se a empresa declara que visitou um determinado local, pressupõe-se que ele existe fisicamente.

4.123. **No campo observações do Anexo IV - Declaração de Vistoria, consta que as visitas devem ser previamente agendadas nas sedes das Gerências Executivas. Se, à época dos fatos, como alegado pela defesa, não existiam tais agências, não havia como agendar visitas e menos ainda como visitar o local onde se daria a execução do contrato.**

4.124. **Desse modo, deveria a empresa ter se utilizado da possibilidade constante do anexo quanto à apresentação de atestado com outra redação, informando que naquela APS não foi possível realizar a visita devido à inexistência da unidade.**

(...)

4.127. Dessa forma, passa-se a analisar a questão da falsidade dos atestados apresentados pela empresa Nexus.

(...)

4.130. **Importa aqui reproduzir o seguinte trecho da defesa:** 'as suposições da CGU de que as visitas não foram feitas baseadas tão somente nos mapas do Maps, além de terem sido rechaçadas com os mapas dos trechos efetivamente percorridos pelos funcionários da Nexus, devem ser afastadas com a evidência de que a proposta apresentada pela empresa considerou todas as condições peculiares e relevantes das 170 APS, que não constavam do edital'

4.131. Como pode ser percebido, as vitórias não haviam sido feitas e os atestados entregues no âmbito da licitação do Pregão Eletrônico 02/2014 eram falsos.

4.132. Outrossim, cumpre abordar a cláusula décima da minuta da ARP, que trata das penalidades (Documento Processo Pregão nº 02/2014 - 35131.00564/2014-45, vol. 4, fls. 238, doc 2436113), a qual dispõe que "com fundamento no art. 7º da Lei 10.520/2002 e no art. 28 do Decreto nº 5.450/2005, ficará impedido de licitar e contratar com a União, será descredenciado do SICAF pelo prazo de até 5 (cinco) anos, e será aplicada multa de até 10% (dez por cento) sobre o valor estimado para a contratação, sem prejuízo das demais cominações legais, garantida a ampla defesa, **o licitante que: (...) c) apresentar documentação falsa; (...) e) comportar-se de modo inidôneo; (...) f) fizer declaração falsa;**

4.133. **Por certo que a minuta foi extremamente clara quanto às consequências provenientes do descumprimento convocatório, que, como visto, trouxe de modo explícito as penalidades constantes da legislação que norteou o procedimento licitatório do qual participou.**

4.134. Assim, por todo o exposto, não são acolhidos os argumentos apresentados pela defesa e se mantém a imputação preliminarmente apresentada no Termo de Indiciação.

Por fim, das informações prestadas pela autoridade coatora (fls. 512-521):

(...) foi instaurado o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.105919/2022 - 12, ora atacado, para a apuração da responsabilidade da Nexus Vigilância Ltda. (Vigiminas), mediante a Portaria nº 1.493, de 12/07/2022, publicada no DOU no 131, de 13/07/2022, que designou a respectiva Comissão do PAR.

23. A pessoa jurídica foi então indiciada e apresentou sua defesa, razões e contraditas.

(...)

45. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito ordinário da Lei nº 12.846/2013.

46. Da análise dos autos do PAR atacado, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela Comissão de PAR (doravante CPAR) observaram o rito previsto na IN CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

47. Com efeito, a portaria de instauração foi publicada no DOU de acordo com o que estabelece o art. 10 da Portaria CGU nº 910, de 7 de abril de 2015, então vigente. O PAR foi

instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019, à época da instauração (atualmente, após reformas administrativas, é o Secretário de Integridade Privada que promove a instauração e instrução regular dos processos administrativos de responsabilização perante entes privados no âmbito da CGU).

(...)

51. Em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.

52. Aos seus representantes foi concedido acesso externo desde o início do PAR. Registre-se que nenhum ato instrutório foi realizado sem prévia notificação das empresas. Foram deferidas todas as solicitações de produção e apresentação de provas e, inclusive, foi concedida dilação de prazo de 30 dias, para apresentação de sua defesa (SEI 2796247).

(...) O termo de indiciamento (SEI 2504019) foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.

54. Quanto ao enquadramento legal, a CPAR entendeu por manter o enquadramento legal dos fatos em face da empresa NEXUS no Relatório Final (SEI 2891080), em conformidade com o enquadramento constante no Termo de Indiciação.

55. A empresa foi devidamente notificada das acusações, nos termos do art. 18 da IN nº 13/2019, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação. Tempestivamente, apresentou sua defesa.

56. O Relatório Final (SEI 2891080), por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou bem todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade.

57. A pessoa jurídica impetrante foi intimada por meio de seu representante e/ou procurador, para, querendo, manifestar-se no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do artigo 22 da IN nº 13/2019, acerca do Relatório Final da CPAR (SEI 2891080).

58. Ciente, a empresa impetrante usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no referido artigo, apresentando suas Alegações Finais (SEI 2952102).

(...)

62. A Consultoria Jurídica da CGU se manifestou por meio do Parecer nº. 00057/2024 /CONJUR-CGU/CGU/AGU, que acolheu as recomendações da CPAR e da SIPRI.

63. Contudo, o referido parecer foi aprovado parcialmente pelo Consultor Jurídico por meio do DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00119/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o qual entendeu que das condutas que foram imputadas à pessoa jurídica remanesceria apenas a imputação II.2: “Descumprimento de item de qualificação técnica do edital relativa à vistoria prévia in loco.”, incidindo no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, d e f, da Lei n 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei n 10.520/2002. Em razão disso, a dosimetria das penalidades sugerida pela CPAR foram também revisadas pelo consultor jurídico.

(...)

66. Tendo a pessoa jurídica obtido ciência da condenação em 8 de julho de 2024 (data da republicação da respectiva decisão recorrida no Diário Oficial da União – DOU nº 129,

seção 1 - SEI nº 3280763) e protocolado Pedido de Reconsideração em 18 de julho de 2024, o pedido foi considerado tempestivo.

67. Por fim, por meio da Decisão 302 publicada no DOU de 06/08/2025 (SEI 3731902), esta CGU conheceu e indeferiu o pedido de reconsideração da pessoa jurídica impetrante, com fundamento no Parecer nº 00123/2025/CONJUR- CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 00590/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União (SEI 3725073).

68. Verifica-se, portanto, o procedimento observou rigorosamente os normativos e legislação vigente, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

(...)

83. A Impetrante alega que teria ocorrido “flagrante cerceamento do direito de defesa da Impetrante no processo administrativo, decorrente de alteração indevida da base acusatória sem a correspondente reabertura do contraditório”, situação que configuraria uma mutatio libelli em sede administrativa, vedada pelo devido processo legal e pela Lei nº 9.784/1999. Sustenta que, no direito sancionador, admite-se a emendatio libelli, quando há mera correção da capitulação jurídica sem alteração dos fatos narrados, mas que se proíbe a mutatio libelli, caracterizada pela introdução de fatos novos que modificam a essência da imputação.

84. Segundo a Impetrante, o Termo de Indiciação de 2022 (SEI 2504019) limitava-se à tese de “inexequibilidade logística” das vistorias, mas o Relatório Final (SEI 2891080) de 26/07/2023 teria inovado ao acusar a empresa de “falsidade dos atestados de vistoria”. Essa mudança, de uma imputação de impossibilidade material para uma de fraude ativa, representaria violação ao princípio da correlação entre acusação e decisão, pois “a Impetrante foi acusada de um fato, defendeu-se desse fato, mas acabou condenada por fato distinto”, caracterizando “decisão surpresa” vedada pelo Código de Processo Civil.

85. A Impetrante argumenta que, no processo administrativo sancionador, vigora o princípio da estabilidade da imputação, de modo que qualquer fato novo exige aditamento formal e reabertura de prazo para manifestação. **Afirma que, no caso, a Comissão introduziu “um fato jurídico novo (falsidade ideológica) apenas no relatório final, sem base fática sólida no processo prévio, e sem permitir contrarrazões dirigidas a esse novo fato”, o que teria viciado o processo e configurado ofensa direta ao contraditório e à ampla defesa (CF, art. 5º, LV).**

(...)

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

(...)

Nota Técnica nº 850/2022/COREP

5.70. Pelo exposto nesse ponto, foram identificados elementos de informação indicativos de que a pessoa jurídica teria fraudado o Pregão nº 02/2014, ao apresentar documentação inverídica para sustentar sua habilitação no processo licitatório. Nesse sentido, entende-se pela existência de elementos de autoria e

materialidade de possível cometimento do ato lesivo previsto, pelo art. 5º, IV, d, ab initio, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

Termo de Indiciação

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

(...)

2.54. Assim, por terem sido identificados elementos de informação que indicam que a documentação apresentada não é verídica, a Nexus Vigilância Ltda. teria incidido no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, d, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, uma vez que fraudou a realização de vistorias necessárias na fase de habilitação ao Edital PE - 02/2014, assim também atuando de modo inidôneo.

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

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

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

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

93. De fato, no Termo de Indiciação (SEI 2504019), a empresa foi regularmente notificada, tendo-lhe sido concedido o prazo de 30 dias para tomar ciência dos autos e apresentar defesa escrita. Nesse contexto, ficou expressamente consignado que a Impetrante teria incorrido em ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso IV, "d", da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, ao apresentar documentação inverídica com o intuito de fraudar a realização das vistorias exigidas como requisito de habilitação no processo licitatório.

94. Inclusive, **a empresa exerceu seu direito de defesa, trazendo em sua peça argumentos voltados a afastar tal imputação, como se observa no seguinte trecho (SEI 2834678, págs. 50 e 52): (...)"**

Diante de todo acervo fático constante dos autos, observa-se que o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) foi conduzido de maneira adequada, permitindo a ampla defesa da impetrante, com a apuração dos fatos, os correspondentes enquadramentos e respectivas penalidades previstas em lei, não havendo falar em ilegalidade ou irregularidade a viabilizar sua nulidade.

De fato, diferentemente do que foi alegado pela impetrante, foi assegurado o direito ao contraditório e ampla defesa de todos os fatos imputados, tendo a mesma se defendido da alegação de indícios de fraude.

O cerceamento de defesa não se presume; tem de ser efetivamente demonstrado por parte de quem alega, mediante exposição detalhada do vício e sua repercussão. É o chamado princípio do *pas de nullité grief*, amplamente aceito pela doutrina e jurisprudência pátria. E, segundo jurisprudência consolidada desta Corte, "não há que se falar em cerceamento, no caso, incidindo o entendimento de que, em processo administrativo sancionador, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*." (AREsp n. 2.075.429/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 17/6/2024).

Ainda, registra-se que o processado defende-se dos fatos que lhe são imputados, podendo a autoridade administrativa adotar capitulação legal diversa durante a instrução processual, sem que implique, por si só, cerceamento de defesa. A propósito: MS 28.214 /DF, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 30/6/2022.

Em relação a alegação de **violação aos princípios da proteção da confiança legítima e da vedação ao comportamento contraditório**, alega a empresa, em suma, que o Edital PE – 02/2014 exigia a apresentação de “Declarações de Vistoria” em todas as 170 unidades da APS, mas não previu tratamento diferenciado para imóveis ainda não

inaugurados ou sequer construídos. Diante dessa omissão, as Seções de Logística das Gerências Executivas teriam orientado todas as empresas interessadas a preencherem as declarações “nos mesmos moldes exigidos no edital e que elas seriam visadas por um servidor da Logística da GEX”. Assim, a empresa apenas teria seguido a orientação oficial, agindo de boa-fé, e não poderia ser acusada de falsidade.

Todavia, da documentação carreada pela impetrante, extrai-se conclusão diversa (fls. 242-245):

4.106. No que tange ao acompanhamento do servidor Tiago Vinícius Silva, Técnico do Seguro Social, que teria assinado 9 declarações de vistoria no dia 17/10/2014, a defesa apresenta excertos de trechos do Termo de Indiciação.

4.107. A seguir, explica que 'o Edital 02/2014 já contempla APS que estavam incluídas no Programa de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (...) mas que não tinham sido inauguradas ou sequer construídas".

(..)

4.109. A defesa ainda alega que a questão da vistoria técnica foi exaustivamente debatida no âmbito interno do INSS, sendo que a Seção de Logística, Licitações e Contratos e Engenharia do INSS sustentava a sua necessidade em virtude dos encargos a serem exigidos do futuro contratante.

(...)

4.111 Afirma que, sobre os locais ainda não inaugurados ou não edificadas, o edital não faz qualquer ressalva sobre as vistorias.

4.112. Segundo o entendimento da defesa, no silêncio do edital, 'ou as empresas não entregariam as declarações em relação aos locais que não estavam em funcionamento, ou alterariam o teor da declaração ou firmariam as declarações tal como estava no modelo do edital', e, ainda, que se não entregassem as declarações, a desclassificação seria sumária.

(...)

4.118. Ademais, **alega que o fato de a empresa ter firmado as declarações relativas aos locais que não estavam funcionando ou nem sequer existiam, que foram visadas pelo servidor responsável, não pode ser tido como fraude.**

(...)

4.119. Primeiramente, cumpre destacar os trechos do edital do Pregão Eletrônico 02/2014 no que se refere a algumas regras de participação do pregão e aos atestados de visitas técnicas.

'Item 26. Das disposições finais (...) 26.4. O desatendimento de exigências formais não essenciais não importará no afastamento do licitante (...) Anexo IV. Declaração de vistoria (...) SERÃO ACEITOS ATESTADOS COM OUTRAS REDAÇÕES E FORMATAÇÕES, DESDE QUE CONSTEM TODOS OS ELEMENTOS EXIGIDOS NO PRESENTE MODELO.

4.120. Pode se perceber que **o edital é enfático quanto à necessidade das vistorias técnicas.** Porém, afirma, também que o desatendimento a exigências formais não essenciais não irá afastar o licitante, assim, **como permite adequação da redação na declaração de vistoria.**

4.121. Uma vez que a visita técnica se justifica pela segurança do contrato, como dito no edital, e que este não traz ressalvas quanto às agências que não estavam em funcionamento ou não haviam sido construídas, como apontado pela defesa, se era de conhecimento da Nexus a condição de tais agências, deveria ter sido informado nas declarações a elas referentes. Pois assim seria firmada a verdade sobre elas e teria sido atendida a questão de que a empresa vencedora não poderia alegar que desconhecia a peculiaridade e ou dificuldade para implantação/execução dos serviços.

4.122. Ora se a empresa declara que visitou um determinado local, pressupõe-se que ele existe fisicamente.

4.123. **No campo observações do Anexo IV - Declaração de Vistoria, consta que as visitas devem ser previamente agendadas nas sedes das Gerências Executivas. Se, à época dos fatos, como alegado pela defesa, não existiam tais agências, não havia como agendar visitas e menos ainda como visitar o local onde se daria a execução do contrato.**

4.124. **Desse modo, deveria a empresa ter se utilizado da possibilidade constante do anexo quanto à apresentação de atestado com outra redação, informando que naquela APS não foi possível realizar a visita devido à inexistência da unidade.**

(...)

Como se não bastasse, assevera a autoridade coatora (fls. 522-523):

103. Os argumentos expostos na inicial do Mandado de Segurança já foram objeto de detida apreciação pela CGU no curso da instrução do Processo Administrativo de Responsabilização, passa-se, mais uma vez, à transcrição da análise contida na Nota Técnica nº 1356/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3610591):

3.7. Ainda, o edital exigia vistoria in loco, e não mera validação burocrática a posteriori (Processo Pregão nº 02/2014 – 35131.00564/2014-45, vol. 3, fls. 217, SEI nº 2436107). (...) **o fato de a empresa ter seguido eventual "orientação" informal /verbal (SEI 3114812 e 3294629) para validar as vistorias posteriormente na GEX Contagem/MG não elide sua responsabilidade, pois cabia à licitante assegurar a veracidade das informações prestadas e cumprir integralmente as exigências editalícias.**

(...)

3.14. (...) Ademais, **a própria indiciada reconheceu a falsidade das informações, alegando ter seguido eventual "orientação" informal/verbal para a apresentação de documentação falsa. No entanto, tal justificativa não afasta sua responsabilidade, uma vez que a empresa tinha pleno conhecimento das normas editalícias e dos meios adequados para assegurar a regularidade do procedimento, sendo inadmissível qualquer tentativa de transferir a obrigação de veracidade a terceiros.**

(...)

3.17. O princípio da vinculação ao edital impõe que a empresa siga estritamente as normas estabelecidas no certame. **O edital exigia vistoria in loco, e não mera formalização de documentos sem a realização efetiva da visita. A NEXUS não**

poderia simplesmente seguir uma orientação verbal ou informal do INSS que contrariava o edital. O correto seria questionar a exigência formalmente ou impugnar o edital, conforme previsto no item 5 do instrumento convocatório. **Em vez disso, a empresa preferiu validar declarações falsas, assumindo um risco jurídico e contratual de forma consciente.**

3.18. E aqui cabe citação de trecho do Despacho de Aprovação nº 00119/2024 /CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3270116): 35. **A infração de "apresentação de documentação falsa" é objetivamente aferida pela falsidade do documento, reconhecido como tal, inclusive, pela própria indiciada. A opção feita pela empresa em aceitar eventual "orientação" para falsificação de documento, quando dispunha de normas editais para trazer o feito à regularidade, em nada elide sua responsabilidade.**

(...)

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

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

(...)

106. Importa salientar, ademais, que, **dentre as mais de dez licitantes que participaram do certame - conforme reconhecido pela própria Impetrante (SEI 3294619, item 57) - apenas duas empresas, a própria Impetrante e outra concorrente (Segurar Vigilância) (petição do writ, pág. 3), e ainda assim apenas após vários anos, passaram a alegar a existência de uma suposta “orientação geral” do INSS. Esse dado reforça o caráter isolado e inconsistente da alegação, afastando a tese de que teria havido uma diretriz institucional de aplicação ampla e pública.**

Diante desse contexto, observa-se a existência de inconsistências entre o que alega a impetrante, o que restou apurado no próprio PAR – o qual, reitere-se, não consta dos autos a cópia integral –, e o que afirma a autoridade coatora. Desta feita, para apuração das alegações da parte impetrante, inarredavelmente, faz necessária dilação probatória, o que, como já dito refoge ao meio constitucional escolhido.

Ora, consoante pacífica jurisprudência desta Corte, "Quando o conjunto probatório não é suficiente para comprovar o direito pleiteado e houver a necessidade de incursão em situações fáticas específicas, não será possível a utilização do mandamus, por impossibilidade de dilação probatória. Nesse sentido: MS n. 11.01 1/DF, Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 12/3/2014, DJe 25/3/2014; AgInt no RMS n. 48.533 / MS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 6/3/2018, DJe 13/3/2018" (AgInt no RMS n. 58.931/ES, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 28/9/2020, DJe de 30/9/2020.)

Com efeito, "O Mandado de Segurança não configura a via adequada para o reexame das provas produzidas no processo administrativo disciplinar, o que demandaria dilação probatória em tal ação constitucional, que é exatamente a hipótese dos autos" (AgInt no MS n. 27.232/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 31/8/2021, DJe de 13/10/2021.).

De igual modo, **quanto à alegação de atipicidade da conduta por ausência de dolo e prejuízo, melhor sorte não socorre à impetrante.**

No caso, a impetrante insiste na alegação de sua conduta é atípica, haja vista que não houve a comprovação de prejuízo ao erário e frustração o caráter competitivo do certame. Alega ainda que a configuração da fraude exige o dolo específico de enganar, empregando um meio ardiloso, não tendo a conduta da impetrante os elementos necessários para ser típica.

Sem razão, contudo.

A prescindibilidade de se identificar a existência de prejuízo ou dano para responsabilização objetiva da pessoa jurídica, resta evidenciada no art. 2º da LAC ("As

pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não").

De fato, a Lei nº 12.846/2013 não exige necessariamente que haja um prejuízo ao erário para a responsabilização da pessoa jurídica, pois o objetivo é responsabilizar objetivamente por atos lesivos à Administração Pública.

Do mesmo modo, não se faz necessária a demonstração de ocorrência de dano ao erário ou de qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados pela legislação anticorrupção são, no caso concreto, a probidade e a impessoalidade nas relações estabelecidas com a Administração Pública. Assim, em tese, a simples comprovação da fraude já seria suficiente para a configuração do ato lesivo em análise, sendo irrelevante a demonstração de efetivo prejuízo econômico.

O ato de fraudar a licitação possui natureza formal, de modo que sua consumação independe da produção de resultado material, bastando a prática da conduta que comprometa a lisura, a isonomia e a transparência do certame.

Sendo assim, identificada a conduta da pessoa jurídica, como no caso, em licitação na qual é apresentado documento falso perante a Administração, não é necessário apurar culpa ou dolo, por apresentar o documento perante a Administração.

Dessa forma, não há a exigência de dolo específico, mas sim a realização da conduta para fins de tipicidade, o que restou exhaustivamente comprovado na esfera administrativa.

A conduta deve estar vinculada ao interesse ou benefício da pessoa jurídica, que no caso em apreço foi a contratação. Sendo assim, a utilização de documento fraudulento para fins de contratação com a Administração Pública foi suficiente para a tipicidade, não sendo necessária a comprovação de prejuízo ao erário ou dolo da empresa envolvida.

A responsabilidade basta-se com o dano e o nexo causal, que no caso foi comprovado, ou seja, a empresa utilizou-se de documento fraudulento para se beneficiar em processo licitatório. Qualquer análise em sentido contrário quanto a este ponto, como visto, exigiria incursão probatória, providência incabível na via eleita.

De fato, "Em boa hora a Lei 12.846/2013 foi promulgada para ampliar e fortalecer, no ordenamento brasileiro, os mecanismos de combate administrativo e judicial a comportamentos 'contra a administração pública', fazendo-o sob um duplo regime de responsabilidade objetiva (para a pessoa jurídica) e responsabilidade subjetiva (culpa, para a pessoa física), consoante os arts. 1º, 2º e 3º, § 2º. Nela, a responsabilização se realiza no âmbito administrativo (art. 6 e segs.) e no âmbito judicial (art. 18 e segs), sem prejuízo de medidas adicionais fixadas em outras esferas e regimes jurídicos aplicáveis." (REsp n. 1.808.378/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/2/2022, DJe de 26/9/2022.)

Por fim, é de ser afastada, também, a alegação de violação ao princípio da isonomia; desproporcionalidade e falta de razoabilidade na aplicação da pena; e ausência de fundamentação na dosimetria.

Com efeito, em relação à alegação de violação ao princípio da isonomia, porquanto em descompasso à apuração da conduta do servidor público e a apuração da responsabilidade da empresa ora impetrante, merece registro que o servidor submete-se ao regime subjetivo da Lei nº 8.112/1990, que exige demonstração de dolo ou culpa para a aplicação de penalidades.

Já a empresa, como visto, sujeita-se ao regime da Lei nº 12.846/2013, que estabelece a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, bastando a comprovação do nexo entre a conduta e o ato ilícito, independentemente da intenção de fraudar.

Demais disso, o art. 3º, §1º, da Lei nº 12.846/2013 é expresso ao dispor que os regimes sancionadores de pessoas físicas e jurídicas são independentes, não havendo que se falar em violação à isonomia em razão da diferença de sanções aplicadas:

Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

§ 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput.

Desta feita, não há como vingar a alegação de disparidade de tratamento (violação à isonomia), pois a responsabilidade da empresa decorre de normas específicas, com fundamentos, critérios e consequências jurídicas próprios, distintos daqueles aplicáveis ao servidor público.

No que se refere a proporcionalidade das sanções aplicadas e à dosimetria da pena, nos termos da jurisprudência desta Corte, "Não cabe, em mandado de segurança, apreciar a proporcionalidade da pena aplicada, salvo se a sua discrepância fosse tal aberrante que afrontasse o próprio princípio da legalidade, o que não se verifica no caso

concreto" (AgInt no MS n. 26.447/DF, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 20/9/2022, DJe de 22/9/2022.)

No caso, ao que se tem dos autos, nos *exatos* termos da Decisão nº 147 da CGU (fl. 53), oriundo do Processo 00190.105919/2022-12, ratificada pela Decisão nº 302/2025 (fl. 52) – objeto do presente *mandamus* –, a autoridade coatora, "com fulcro no artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 c/c os artigos 11, inciso I, 19, incisos I e II, 22 e 23, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022", aplicou "à pessoa jurídica NEXUS VIGILÂNCIA LTDA., (CNPJ 06.911.840/0003-54), **por incidir no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, “d” e “f” , da Lei nº 12.846, de 2013 e no 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**" (fl. 53), que assim dispõem:

Lei 12.846/2013:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º , que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

(...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

(...)

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

(...)

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

(...)

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013:

Art. 11. Concluídos os trabalhos de apuração e análise, a comissão elaborará relatório a respeito dos fatos apurados e da eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, no qual sugerirá, de forma motivada:

I - as sanções a serem aplicadas, com a respectiva indicação da dosimetria, ou o arquivamento do processo;

(...)

Art. 19. As pessoas jurídicas estão sujeitas às seguintes sanções administrativas, nos termos do disposto no art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013:

I - multa; e

II - publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

(...)

Art. 22. O cálculo da multa se inicia com a soma dos valores correspondentes aos seguintes percentuais da base de cálculo:

(...)

Art. 23. Do resultado da soma dos fatores previstos no art. 22 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais da base de cálculo:

(...)

E pela então vigente Lei nº 10.520/2002:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou **fraudar na execução do contrato**, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Verifica-se, portanto, que as penalidades obedeceram aos critérios estabelecidos na Lei nº 12.846, de 2013 e Lei nº 10.520, de 2002 e respectivo regulamento (Decreto nº 11.129, de 2022).

Destaque-se, ainda, que as sanções recomendadas pela CPAR foram objeto de revisão pela Consultoria Jurídica da CGU nos termos do Despacho de Aprovação nº 00119 /2024/CONJURCGU/CGU/AGU, acostado aos autos pela própria impetrante, que precedeu e fundamentou a decisão que condenou a empresa.

A referida análise jurídica resultou em efetiva redução das penalidades inicialmente sugeridas. Houve, inclusive, diminuição da alíquota aplicada para a multa, do

valor da multa preliminar, do valor final da multa (aplicada no mínimo legal) e, ainda, da pena de impedimento para licitar e/ou contratar com a União (fls. 379-409).

Tais ajustes evidenciam que a dosimetria foi devidamente calibrada em conformidade com a limitação do escopo acusatório, afastando qualquer alegação de descompasso ou excesso punitivo.

Ademais, sustenta a impetrante que o cálculo teria sido realizado sobre o faturamento bruto global da empresa, e não sobre os valores dos contratos específicos relacionados à infração, em desacordo com os critérios estabelecidos pela Lei nº 12.846/2013 e seu decreto regulamentador. Porém, nos termos em que proposto, qualquer aprofundamento, nessa linha argumentativa, por parte do impetrante, dependeria de dilação probatória, inviável, na via eleita.

Desta feita, ausente a demonstração do alegado direito líquido e certo, não há como vingar a pretensão mandamental.

Por fim, registra-se que, certo ou errado, o ato punitivo ora combatido (fl. 52) manteve a condenação da impetrante "na tipificação constante do artigo 5º, inciso IV, “*d*” e “*f*”, da Lei nº 12.846, de 2013 e no 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002” (fl. 53). Ou seja, ainda que afastada a incidência da alínea “*d*”, nos termos em defendido no presente *mandamus*, ainda subsistiria a penalidade com espeque na alínea “*f*” do mesmo permissivo legal.

Ante todo o exposto, denego a segurança. Prejudicado o agravo interno de fls. 467-495.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

MS 31.567 / DF

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2025/0301781-6

Número de Origem:

00190105919202212 190105919202212

Sessão Virtual de 04/12/2025 a 10/12/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Secretário

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : NEXUS VIGILANCIA LTDA

ADVOGADOS : ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO - DF004107

ROBERTA CRISTINA RIBEIRO DE C. QUEIROZ - DF011305

MARCELO TURBAY FREIRIA - DF022956

BRUNO FISCHGOLD - DF024133

LILIANE DE CARVALHO GABRIEL - DF031335

LARISSA BENEVIDES GADELHA - DF029268

ANA SYLVIA DA FONSECA PINTO COELHO - DF042428

ALVARO GUILHERME DE OLIVEIRA CHAVES - DF044588

SUSANA BOTÁR MENDONÇA - DF044800

ANANDA FRANÇA DE ALMEIDA - DF059102

JULIANA MONTEIRO DE CASTRO FONSECA - DF077220

MANUELLA SABACK VINHAES DA COSTA - DF082110

LAURA BEATRIZ CARVALHO GRANJA - DF083005

IMPETRADO : MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
LICITAÇÕES - SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). LILIANE DE CARVALHO GABRIEL, pela parte: IMPETRANTE: NEXUS VIGILANCIA LTDA.

TERMO

A PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 04/12/2025 a 10/12/2025, por unanimidade, decidiu denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento a Sra. Ministra Regina Helena Costa.

Brasília, 10 de dezembro de 2025