



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00082/2022/CONJUR-CGU/CGU

NUP: 00190.103041/2020-19

INTERESSADOS: CFC CONSULTING GROUP INC

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR

EMENTA: 1. Direito Constitucional e Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização. 3. Custeio/subvenção de pagamento de propina pela CFC Consulting por meio da MDI. 4. Custeio/subvenção do pagamento de propina, pela CFC Consulting, em nome da SICPA e em desfavor da RFB e da CMB. 5. Custeio/subvenção do pagamento de propina, pela CFC Consulting, a Marcelo Fisch, à época dos fatos, servidor da Receita Federal do Brasil. 6. Desconsideração da personalidade jurídica da empresa CFC Consulting Group. Inc. por abuso de direito. 7. Enquadramento dos fatos no art. 5º, incisos I, II e III, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993. 8. Pelo acolhimento total das sugestões postas no Relatório Final da Comissão Processante.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União – CGU, em face da pessoa jurídica CFC Consulting Group. Inc., sem registro no CNPJ.
2. Os fatos objeto da presente apuração correspondem àqueles identificados no bojo da Operação da Polícia Federal “Vícios”, tendo sido devidamente solicitado pela CRG/CGU o compartilhamento judicial, com o respectivo deferimento, do conjunto de informações e documentos levantados em sede de inquéritos policiais e ações penais.
3. O cerne da questão consiste na atuação da empresa CFC Consulting Group Inc., que atuou como interposta pessoa, com participação na qualidade de mera "intermediadora", por meio de contratos simulados com a empresa de origem estrangeira SICPA para que, por meio de fraude, fossem repassados valores a título de propina ao então servidor público federal Marcelo Fisch de Berredo Menezes.
4. O objetivo dessa triangulação entre empresas era o de obter e de manter contrato de prestação de serviço entre a empresa SICPA e a Casa da Moeda do Brasil (CMB), relativo ao Sistema de Controle de Produção de Bebidas – Sicobe, conforme relatado em juízo de admissibilidade consignado na NOTA TÉCNICA Nº 710/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 1476575).
5. Instaurado o PAR sob análise, por meio da Portaria nº 994, de 28/04/2020, publicada no DOU nº 81, de 29/04/2020, a CPAR lavrou o termo de indicição em 23/07/2020 (SEI 1498631), por entender que a pessoa jurídica CFC COUTING foi utilizada para, nos termos da indicição: “a) custear/subvencionar o pagamento de propina, pela SICPA, a Marcelo; b) utilizar interposta pessoa jurídica (MDI) para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos praticados (SICPA e Marcelo); e c) servir de empresa intermediária para o referido pagamento. Nesse sentido, caracteriza-se, em tese, o desvio de finalidade mencionado no artigo 50 do Código Civil e no artigo 14 da LAC, mediante abuso do direito, o qual justificaria também intimá-lo para se manifestar sobre a indicição em face da referida empresa”.
6. Foram enviados e-mails aos diversos contatos da empresa intimada a fim de dar conhecimento dos atos da CPAR, conforme registro nos autos, tanto em língua portuguesa quanto em língua inglesa (SEI 1572375 e 1572383), contudo sem obtenção de resposta.
7. Também foi enviada notificação ao senhor Charles Nelson Finkel (SEI 1566909), tendo em vista a previsão da CPAR no referido Termo quanto à eventual possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica da CFC Consulting Group Inc., que também não foi respondida.
8. Em Certidão emitida em 15/06/2021 pela Secretaria da DIREP, Corregedoria-Geral da União (SEI 1988990), ficou registrado que a CPAR buscou promover, por diversas maneiras, a intimação dos interessados.
9. Em que pese a CPAR entender já haver suficiência de elementos para demonstrar que a pessoa jurídica e a pessoa física já terem tido ciência da intimação em virtude das diversas ligações telefônicas, e-mails expedidos e correspondências com Aviso de Recebimento (AR) encaminhados, a CPAR determinou a intimação por edital como medida complementar de cautela em 17/06/2021 (SEI 1992230).
10. A intimação foi publicada no Diário Oficial da União em 02/07/2021 (SEI 2020739) e no site da CGU na mesma data (SEI 2020805) e em jornal de grande circulação em 05/07/2021 (SEI 2072961), dando ciência aos intimados do Termo de Indicição e concedendo-lhes o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa e ainda especificação de eventual prova a produzir.

11. Tanto a empresa quanto a pessoa física citadas não apresentaram defesa escrita, ultrapassados os 30 dias da data da publicação das intimações. Nos termos do § 3º do artigo 16 da Instrução Normativa no 13/2019, foi dado prosseguimento ao feito, sendo consideradas reveis a pessoa jurídica e a pessoa física citadas.

12. Em 23/08/2021 foram solicitadas informações pela CPAR, no âmbito de Acordo de Leniência, relativas a pagamentos feitos pela SICPA à empresa CFC Counting, disponibilizadas em sua totalidade à CPAR em 09/09/2021, conforme consignado em comunicação de e-mail (SEI 2098221).

13. Em 13/09/2021 foi elaborado o Relatório Final (SEI 2098285). A CPAR manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação das seguintes penas: a) aplicação de multa valor de R\$ 384.298.008,95 (trezentos e oitenta e quatro milhões, duzentos e noventa e oito mil e oito reais e noventa e cinco centavos); b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora; e c) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, em que a empresa deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 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.

14. A fim de dar efetiva exequibilidade às penalidades, a CPAR recomendou ainda o reconhecimento do abuso do direito de utilização da pessoa jurídica CFC Consulting Group. Inc. por parte de Charles Nelson Finkel (CPF [REDACTED]), de modo que sejam estendidos os efeitos da pena de multa a seu patrimônio pessoal.

15. A autoridade instauradora dispensou a intimação para Alegações Finais tendo em vista a condição de revel tanto da pessoa jurídica quanto da pessoa física intimadas, por meio de despacho datado de 14/09/2021 (SEI 2100702).

16. Em vista do Despacho DIREP (SEI 2103287), de 15/09/2021, a Corregedoria-Geral da União elaborou Nota Técnica nº 3125/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2207005), que concluiu pela regularidade do PAR, entendendo que não se verificou a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a comissão de PAR, ou seja, que as informações trazidas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas pela comissão, mantendo concordância com as conclusões manifestadas desta. Ademais, a Corregedoria-Geral da União entendeu que foi observado o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância do contraditório e da ampla defesa, enquanto resultados do devido processo legal.

17. Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 2217870) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

18. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

19. No curso da instrução processual, a Comissão Processante expediu intimação à indiciada, bem como ao seu sócio, Charles Finkel, para se manifestar sobre a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica da CFC, informando-lhe a respeito da faculdade de acompanhamento de todo o procedimento instrutório, tendo sido oportunizada a especificação das provas que pretendessem produzir.

20. Sob o crivo do contraditório, foram colhidas as provas referentes aos fatos imputados à pessoa jurídica indiciada, tendo sido dado livre acesso ao conjunto de documentos e demais elementos de prova acostados aos autos.

21. Citadas do Termo de Indiciação (SEI 1498631), nem a empresa indiciada nem a pessoa física apresentaram defesa escrita, tendo sido decretada a revelia do PAR e, por consequência, dispensada a intimação para Alegações Finais, com fundamento no §3º, do art. 16, da IN CGU nº 13/2019, no Despacho DIREP (SEI 2101744).

22. Tendo isso em vista, observa-se, no curso do processo, a obediência às garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como do devido processo legal, uma vez que foram observadas durante o curso de todo o procedimento em estrita observância ao art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, tendo sido dada ciência dos atos processuais e dos despachos da Comissão à indiciada e ao seu sócio.

II.2. REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO

II.2.1. REGULARIDADE DO TERMO DE INDICIAÇÃO

23. A Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a qual define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846/2013, estabelece, em seu artigo 17, o seguinte:

Art. 17. A nota de indicição deverá conter, no mínimo:

I - a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, com a descrição das circunstâncias relevantes;

II - o apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado; e

III - o enquadramento legal do ato lesivo imputado à pessoa jurídica processada.

Parágrafo único. A comissão poderá produzir novas provas antes de lavrar a nota de indicição, caso julgue necessário.

24. Verifica-se, da análise do Termo de Indicição, que todas as imputações feitas à empresa indiciada e à pessoa física Charles Finkel foram devidamente especificadas, com a indicação dos fatos e das provas coligidas, sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

II.2.2. REGULARIDADE DO RELATÓRIO FINAL

25. Apesar de a pessoa jurídica indiciada e a pessoa física Charles Finkel não terem apresentado defesa escrita, o Relatório Final da Comissão mencionou as provas em que se baseou para a formação de sua convicção, concluindo, ao final, pela responsabilização da empresa acusada, indicando os dispositivos legais infringidos e as respectivas penalidades, declarando a necessidade de desconsideração da personalidade jurídica a fim de possibilitar a aplicação da penalidade, conforme restou consignado no parágrafo 37 e seguintes do Relatório.

26. Portanto, do ponto de vista formal, verifica-se que o Relatório Final atendeu aos requisitos presentes no art. 21 da IN CGU nº 13/2019.

II.3. ADEQUADA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO E SUFICIÊNCIA DAS DILIGÊNCIAS À COMPLETA ELUCIDAÇÃO DOS FATOS

27. A apuração foi conduzida de maneira adequada, seguindo-se o rito mencionado na IN CGU nº 13/2019.

28. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização de empresa.

29. Ademais, a portaria de instauração (Sei nº 1475968) foi publicada de acordo com o art. 13 da IN CGU nº 13/2019, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial, sem constar o CNPJ da pessoa jurídica processada, visto que inexistente.

30. Por fim, temos que a CPAD tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, colhendo e analisando a documentação relativa à "Operação Vícios", deflagrada para investigar supostas fraudes em licitações e contratos realizados pela Casa da Moeda do Brasil (Inquérito Policial nº 131/2013-11 - SEI 1476575). A partir da busca e apreensão de documentos, de interceptações telefônicas e de *e-mails*, o Departamento de Polícia Federal reuniu farto material probatório que resultou na denúncia, pelo Ministério Público Federal (MPF), de Charles Nelson Finkel, além de outros denunciados. Portanto, a CPAD se valeu de um conjunto probatório farto e suficiente para a formação de sua convicção.

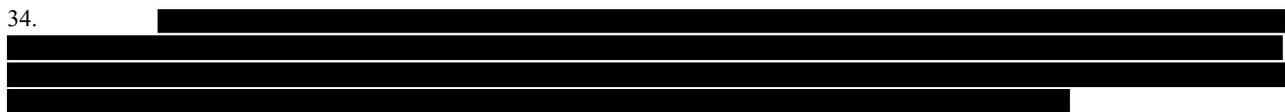
II.4. ANÁLISE DE PLAUSIBILIDADE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO QUANTO AO MÉRITO

II.4.1. DO CUSTEIO/SUBVENÇÃO DE PAGAMENTO DE PROPINA, PELA CFC, POR MEIO DA MDI.

31. Ao analisar o conjunto probatório dos autos, verifica-se que as informações colacionadas são convergentes no sentido de demonstrar que a empresa CFC Consulting Group. Inc. custeou/subvencionou o pagamento de propina por meio da MDI.

32. Os principais elementos probatórios que levam a essa conclusão são: i) contratos de prestação de serviço fraudulentos, firmados entre a CFC CONSULTING e a empresa MDI Consultoria, sem a respectiva prestação de serviço por parte da contratada, a fim de acobertar, com prestação de serviço, ofertas de vantagem ilícita a agente público (SEI 1476575, pp. 826-863); ii) notas fiscais sequenciais que foram emitidas pela MDI Consultoria à CFC CONSULTING pelos "serviços" prestados, parte das quais se refere aos pagamentos efetuados após a vigência da Lei Anticorrupção, a fim de, ilicitamente, legalizar o repasse dos recursos (Processo SEI nº 00190.102157/2020-31, pp. 410-413, 950-987, 989, 991, 993-1016 e 1018-1050; e SEI 1498063); e iii) canhotos referentes às notas fiscais emitidas pela MDI assinados por Charles Finkel e sua esposa, Susana Helen Finkel, em nome da CFC (Processo SEI nº 00190.102157/2020-31, pp. 410-442).

33. No Termo de Indicição (SEI 1498631, item 2.1), a Comissão Processante apresentou, detalhadamente, os elementos de prova supracitados.

34. 

35. Desse modo, e ante à revelia da pessoa jurídica que não trouxe fatos ou argumentos que pudessem contraditar a Comissão, entendo que a conclusão da Comissão Processante se encontra devidamente respaldada pelo conjunto probatório dos autos, razão pela qual não sugeriremos reparos ao entendimento de que houve custeio/subvenção do pagamento de propina, pela CFC, por meio da MDI para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos praticados (SICPA e Marcelo Fisch).

II.4.2. DO CUSTEIO/SUBVENÇÃO DO PAGAMENTO DE PROPINA, PELA CFC, EM BENEFÍCIO DA SICPA E EM DESFAVOR DA RFB E DA CMB

36. No que se refere ao custeio/subvenção do pagamento de propina, pela indiciada, em benefício da SICPA e em desfavor da RFB e da CMB, a conclusão da Comissão Processante também foi certa, a qual foi embasada em um conjunto probatório consistente, relacionado, especialmente, ao desenvolvimento e à continuidade dos serviços relacionados ao Sicobe (processos CMB nº 18750.001890/2008 e nº 18750.002834/2013-65).

37. Quanto ao contrato CMB nº 18750.001890/2008, é possível notar, segundo foi apurado, que Marcelo Fisch orientou Charles Finkel sobre como adaptar a tecnologia da SICPA para o desenvolvimento do projeto Sicobe (Processo SEI nº 00190.102157/2020-31, pp. 902-903). Ademais, restou provado que Marcelo "encomendou" o estudo à CMB de modo a direcionar as conclusões da Casa da Moeda em favor da utilização de tecnologia detida pela SICPA para o desenvolvimento do Sicobe, sem ao menos justificar porque outras tecnologias ou metodologias não seriam adequadas para a mesma finalidade (Processo SEI nº 00190.102157/2020-31, p. 22). Ainda nesse contexto, conforme apontou a CPAR no Termo de Indiciação:

Em 13/05/2008, Charles solicitou ao advogado Marcio Monteiro Reis a elaboração de uma minuta de acordo de cooperação técnica entre a CMB e a SICPA. No *e-mail*, fez referência à solicitação do estudo de viabilidade técnica, registrando que se tratava de assunto confidencial (SEI 1476575, p. 22). Charles sugeriu que o acordo fosse assinado tanto pela SICPA do Brasil quanto pela *holding* (SEI 1476575, p. 908). **Marcio apontou uma série de riscos decorrentes da celebração do acordo, inclusive o de "levantar suspeita de que a SICPA se utilizou desse 'Acordo' para garantir que o produto selecionado pela CMB fosse um produto que apenas a SICPA estaria apta a fornecer"** (SEI 1476575, p. 905). **Charles rechaçou duramente a orientação jurídica de Marcio, alegando que a solução proposta pelo advogado atrairia concorrentes e prejudicaria a SICPA na contratação do Sicobe** (SEI 1476575^[1], p. 904-905).

38. Portanto, os elementos de prova supracitados permitem afirmar que poderiam existir soluções tecnológicas alternativas ao Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros e que a SICPA tinha ciência dessa possibilidade, razão pela qual buscou, por meio de Marcelo, direcionar a CMB e a RFB a entendimento diverso, que resultou na contratação da empresa, por inexigibilidade de licitação, para o desenvolvimento do Sicobe. Em que pese toda essa situação em torno do projeto Sicobe, a CMB e a SICPA celebraram, em dezembro de 2008, contrato (processo CMB nº 18750.001890/2008) para o desenvolvimento do Sicobe, assinado por Charles Finkel como testemunha (Processo SEI nº 00190.102157/2020-31, pp. 123-171).

39. Com relação ao processo de qualificação CMB nº 18750.0002834/2013-65, ressalte-se que Charles Finkel desempenhava, concomitantemente, atribuições de dirigente da CFC e da SICPA. Não apenas utilizou *e-mail* corporativo para tratar do Sicobe - [REDACTED] - quanto os assinava como "Vice Presidente Executivo da SICPA" e "Diretor de Desenvolvimento de Negócios/Governo" (Processo SEI nº 00190.102157/2020-31, pp. 881-884, 898, 925 e 938). Neste ponto, a Comissão Processante discorre o seguinte no Termo de Indiciação:

Várias são as comunicações eletrônicas e documentos que registram sua participação nas negociações do Sicobe e sua ascendência sobre a equipe da SICPA no Brasil, uma vez que, com regularidade, dava ordens gerenciais, operacionais e estratégicas a diversos empregados da filial (SEI 1476575, p. 14, 37, 62, 881, 884, 887-888, 895-896, 898, 900, 902-904, 906-914, 914, 925, 928-933 939 e 947). Outros documentos e *e-mails* também registram Charles discutindo com dirigentes da SICPA, simultaneamente enquanto dirigente da CFC e da SICPA, aspectos tributários e legais da relação entre as duas empresas (SEI 1476575, p. 9-12 e 900-901). **Fica claro que a CFC era utilizada por Charles como intermediária para pagamento de propina, cujo propósito era apoiar os interesses da SICPA.**

40. Neste processo de qualificação, a CPAR relata, detalhadamente, no Termo de Indiciação (SEI 1498631, item 2.2.2), que Marcelo Fisch, da MDI, manteve contatos frequentes com representantes da empresa SICPA para tratar do projeto Sicobe, nos quais discutiram os requisitos dos testes e pilotos a que seriam submetidos e as estratégias para afastar os concorrentes, especialmente a empresa VALID. Em uma das negociações ilícitas em torno do Sicobe, fica evidente a atuação de Charles Finkel, conforme consta no Termo de Indiciação:

Em 20/05/2014, Alexandre ligou para Marcelo para consultá-lo sobre a melhor data para a realização dos testes nas fábricas, quando discutiram o cronograma respectivo e a estratégia para impugnar judicialmente um ato da licitação. **Marcelo insistiu para que a SICPA adotasse providências judiciais imediatamente, alegando "questão de timing"** (SEI 1476575, p. 559). No mesmo dia, Charles fez contato com Daniel para informar que os recursos administrativos da SICPA seriam indeferidos e que os advogados da empresa já estariam preparando a ação judicial respectiva (SEI 1476575, p. 561). Na sequência, Charles ligou para Alexandre para confirmar se a SICPA estava pronta para receber uma visita técnica no seu laboratório, a qual, aparentemente, seria o pretendido resultado da ação judicial em elaboração. **Charles deixou claro que a visita técnica teria como objetivo dificultar a contratação da VALID e que a presença de Marcelo, no laboratório, seria fundamental para obterem informações privilegiadas sobre o desempenho da VALID no piloto e se prepararem para os subsequentes testes nas fábricas** (SEI 1476575, p. 563).

[...]

Em 17/07/2014, Alexandre e Charles discutiram sobre o *script* do piloto, demandado à SICPA pela CMB. **Combinaram que encaminhariam a minuta do *script* para Marcelo aprovar e, só então, o encaminhariam à CMB, à qual sugeririam submeter a Marcelo para evitarem alterações desfavoráveis à SICPA.** A ideia era montar um *script* "extremamente apertado" e "que não existe", de modo a inviabilizar o piloto da VALID (SEI 1476575, p. 658-659).

Em 18/07/2014, Alexandre fez contato com Marcelo para ajustar o fluxo de aprovação do *script*. **Marcelo ressaltou que era necessário combinar com a Ambev o *script* e confirmou que revisaria a proposta antes de Alexandre a encaminhar à CMB** (SEI 1476575, p. 658-659).

41. Com isso, o conjunto probatório dos autos permite afirmar que a propina em favor de Marcelo também tem relação com sua atuação indevida, em benefício da SICPA, no âmbito do processo de qualificação CMB nº 18750.0002834/2013-65, a qual foi custeada/subvencionada pela CFC.

42. Portanto, diante do supracitado, os elementos probatórios deste PAR embasam a conclusão de que a indiciada custeou/subvencionou o pagamento de propina, em nome da SICPA e em desfavor da RFB e da CMB.

II.4.3. DO CUSTEIO/SUBVENÇÃO DO PAGAMENTO DE PROPINA, PELA CFC, A MARCELO FISCH

43. Ao analisar os elementos de prova dos autos, também é possível concluir que os pagamentos à MDI, custeados/subvencionados pela CFC, visavam efetivar o pagamento, pela SICPA, de vantagem indevida (propina) a Marcelo.

44. Conforme apresentado pela CPAR, a rápida evolução patrimonial de Marcelo e Mariangela, sócios da MDI, coincide com a celebração do contrato para desenvolvimento do Sicobe, em 2008 (processo CMB nº 18750.001890/2008). Tal como registrado pela comissão de sindicância, o acréscimo patrimonial do casal "é fortemente ancorado nos recursos advindos da distribuição dos lucros da empresa MDI" (SEI 1476575, pp. 177-178). Neste ponto, a Comissão Processante aponta provas robustas que confirmam o custeio/subvenção de propina, pela indiciada, a Marcelo Fisch:

[REDAÇÃO OCULTADA]

Para além do recrudescimento patrimonial apurado pela Corregedoria da RFB, outros elementos de prova condizem com a tese de que os pagamentos à MDI eram, de fato, propina paga pela SICPA, custeada/subvencionada pela CFC, em favor de Marcelo. O início dos pagamentos da CMB à SICPA, em julho de 2009, coincide com a data da emissão da primeira nota fiscal pela MDI (01/07/2009 - SEI 1476575, p. 950 e 994). **Ademais, o próprio Marcelo, em depoimento à comissão do PAR nº 00190.101689/2019-17, afirmou que os pagamentos à MDI tinham ele como destinatário final e, não, sua esposa** (SEI 1498703, 1498081, 1498089, 1498099, 1498107, 1498131, 1498135 e 1498136).

45. Portanto, verifica-se, com base no robusto conjunto probatório dos autos, que a indiciada custeou/subvencionou o pagamento de vantagem indevida a Marcelo Fisch, bem como foram apresentadas pela comissão as provas que embasam tal conclusão.

II.5. DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA EMPRESA CFC

46. No que se refere à desconsideração da personalidade jurídica da indiciada, a CPAR entendeu que a CFC teria sido utilizada para: a) custear/subvencionar o pagamento de propina, pela SICPA, a Marcelo Fisch; b) utilizar interposta pessoa jurídica (MDI) para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos praticados (SICPA e Marcelo Fisch); e c) servir de empresa intermediária para o referido pagamento. Nesse sentido, caracterizar-se-ia o desvio de finalidade mencionado no artigo 50 do Código Civil e no artigo 14 da LAC, mediante abuso do direito.

47. Diante disso, a Comissão Processante registrou, na Ata nº 2 (SEI 1509798), a decisão de intimar Charles Finkel, com base nos argumentos fáticos e jurídicos registrados no item 4 do Termo de Indiciação (SEI 1498631), para apresentar defesa no processo. Todavia, Charles Finkel não apresentou defesa perante a comissão.

48. De todo modo, o conjunto probatório deste PAR oferece elementos aptos a subsidiar a conclusão da Comissão Processante.

49. Nos termos do artigo 50 do Código Civil, na redação atribuída pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), é possível desconsiderar a personalidade jurídica de empresa para alcançar o patrimônio do sócio com poderes de administração, quando utilizada para o cometimento de atos ilícitos.

Art. 50. Em caso de **abuso da personalidade jurídica**, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica **beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso**.

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, **desvio de finalidade** é a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e **para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza**.

§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por:

I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa;

II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

§ 3º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo também se aplica à extensão das obrigações de sócios ou de administradores à pessoa jurídica.

§ 4º A mera existência de grupo econômico sem a presença dos requisitos de que trata o caput deste artigo não autoriza a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica.

§ 5º Não constitui desvio de finalidade a mera expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica. (grifou-se)

50. Dispondo sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a

administração pública, nacional ou estrangeira, a Lei nº 12.846/2013 (LAC) trouxe a previsão da desconsideração da personalidade jurídica no artigo 14, também exigindo, para extensão dos efeitos da sanção administrativa ao patrimônio dos sócios e administradores, a comprovação do abuso do direito por esses agentes:

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

51. Conforme bem observado pela Comissão no Relatório Final, no caso da empresa CFC CONSULTING, o desvio de finalidade restou caracterizado na medida em que a referida pessoa jurídica se prestou ao uso de sua personalidade jurídica para auxiliar outra empresa na consecução de atos ilícitos junto à Administração Pública, com oferta de propina a agente público.

52. Ressalte-se, ainda, que a sentença da Ação Penal 0802469-60.2013.4.02.5101 (Processo SEI nº 00190.102157/2020-31, pp. 1082-1084), concluiu pelo uso da empresa CFC CONSULTING por seu dirigente, Charles Finkel, para fins de oferecimento de vantagem ilícita a agente público, tendo, também, sido o servidor público Marcelo Fischer sentenciado por corrupção passiva na referida ação penal.

53. Portanto, as circunstâncias evidenciadas nos autos são suficientes para indicar o abuso de direito, com a finalidade específica de facilitar, encobrir e dissimular a prática dos atos ilícitos observados no caso, razão pela qual se corrobora o entendimento da CPAR em sugerir a desconsideração da personalidade jurídica da CFC CONSULTING.

II.6. DOS DISPOSITIVOS LEGAIS A SEREM APLICADOS À EMPRESA CFC E DA VALIDADE DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

54. No que se refere ao custeio/subvenção do pagamento de propina (i) pela CFC, por meio da MDI, (ii) pela CFC, em benefício da SICPA e em desfavor da RFB e da CMB e (iii) pela CFC, a Marcelo Fisch, os dispositivos aplicáveis são os incisos I, II e III do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 e o artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993. Tais dispositivos legais estabelecem o seguinte:

Lei nº 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:

[...]

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

Lei nº 8.666/1993

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

[...]

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

55. Elencados os dispositivos legais a serem aplicados à empresa CFC, passa-se à análise da validade da aplicação da Lei nº 8.666/93 ao presente caso.

56. Diante da recente entrada em vigor da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 8.666/1993 foi revogada. No entanto, até o decurso do prazo de 2 anos da publicação oficial da Lei nº 14.133/2021, que se deu em 1º de abril de 2021, esta lei vigorará em conjunto com a Lei nº 8.666/1993, de maneira que competirá à Administração Pública optar, discricionariamente, a cada licitação ou contratação direta, por aquela lei ou por esta, nos termos do art. 191 da Lei nº 14.133/2021.

57. Contudo, o que interessa à presente análise é saber qual o regime jurídico deve ser aplicado para os casos anteriores à entrada em vigor da Nova Lei de Licitações. Neste ponto, o art. 190 da Lei nº 14.133/2021, em observância ao princípio *tempus regit actum*, é claro ao estabelecer que:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

58. Dessa forma, como a celebração do contrato entre a Casa da Moeda do Brasil e a SICPA ocorreu em 2008 (CMB nº 18750.001890/2008), na vigência da Lei nº 8.666/1993, portanto, e, por óbvio, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o regime jurídico a ser aplicado à CFC deve ser o da Lei nº 8.666/93, o que justifica o enquadramento da empresa no art. 88, inciso III, da referida norma.

II.7. DO CÁLCULO DA MULTA PREVISTA NA LEI Nº 12.846/2013

59. No tocante à multa, nota-se que o cálculo foi realizado em conformidade com o Manual Prático de Cálculo das

Sanções, devidamente detalhado no item V do Relatório Final (SEI 2098285).

60. A multa foi calculada pela CPAR com fundamento nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da LAC e 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015, bem como nas Instruções Normativas CGU nº 1/2015 e CGU/AGU nº 2/2018, no Decreto-Lei nº 1.598/1977 e no Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

61. Com relação à primeira etapa, não foi possível obter a base de cálculo (diferença entre a receita bruta e os tributos incidentes sobre a receita bruta), pois a empresa não se manifestou e não há informações fiscais da empresa na base da Receita Federal. Nesse sentido, a segunda etapa do cálculo, referente aos fatores para obtenção da alíquota, não se fez necessária.

62. Na terceira etapa, a Comissão Processante apurou, corretamente, os limites mínimo e máximo para aplicação da multa, no valor de R\$ 384.298.008,95 e R\$ 1.152.894.026,85, respectivamente. O limite mínimo corresponde ao valor da vantagem auferida, isto é, ganhos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo, somado, quando for o caso, ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados, nos termos do §2º, do artigo 20 do Decreto n. 8.420/2015. Já o limite máximo corresponde ao menor valor entre 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, e o triplo da vantagem apropriada (R\$ 1.152.894.026,85). Logo, considerando a ausência de informações referentes à receita bruta da empresa, resta configurado como limite máximo o triplo da vantagem apropriada.

63. Portanto, com fundamento na LAC, seu decreto regulamentador, a CFC CONSULTING deve pagar multa de R\$ 384.298.008,95 (trezentos e oitenta e quatro milhões, duzentos e noventa e oito mil e oito reais e noventa e cinco centavos), valor da vantagem indevida paga à Marcelo Fisch, por meio da MDI, considerando o disposto no §2º, do artigo 20, do Decreto n. 8.420/2015.

64. No que se refere à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, a Lei nº 12.845/2013 define apenas um prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, no caso da publicação em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo específico do caso concreto, conferindo autonomia na análise do caso sob apuração.

65. Neste ponto, verifica-se que o cálculo efetuado pela Comissão está de acordo com os parâmetros sugeridos no Manual Prático de Cálculo da Multa, visto que, considerando que a CFC custeou/subvencionou o pagamento de propina, pela SICPA, a Marcelo Fisch e utilizou interposta pessoa jurídica (MDI) para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos praticados e que os atos foram praticados com ciência do sócio e administrador Charles Finkel em período superior a três anos, é razoável que a sanção de publicação extraordinária da decisão dure 45 (quarenta e cinco) dias.

III. CONCLUSÃO

66. Ante o exposto, manifesto concordância total pelas conclusões presentes no Relatório Final da Comissão de PAR por entender que houve custeio/subvenção do pagamento de propina (i) pela CFC Consulting Group. Inc., por meio da MDI, (ii) pela CFC Consulting Group. Inc., em nome da SICPA e em desfavor da RFB e da CMB e (iii) pela CFC Consulting Group. Inc. a Marcelo Fisch. Diante disso, entende-se como comprovada a prática dos atos lesivos à Administração Pública, previstos no artigo 5º, incisos I, II e III, da Lei nº 12.846, de 2013.

67. Diante disso e acolhendo, integralmente, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, recomenda-se:

a) a aplicação à empresa CFC CONSULTING GROUP. INC. das penas de multa no valor de R\$ 384.298.008,95 (trezentos e oitenta e quatro milhões, duzentos e noventa e oito mil e oito reais e noventa e cinco centavos) e de publicação extraordinária da decisão condenatória na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

- o em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- o em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias;
- o e em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias;

b) a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública à empresa CFC CONSULTING GROUP. INC., nos termos do art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993; e

c) o reconhecimento do abuso de direito na utilização da empresa CFC CONSULTING GROUP. INC., por Charles Nelson Finkel, para o cometimento dos atos ilícitos, de modo a estender os efeitos da pena de multa aos seus patrimônios pessoais.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

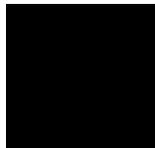
Brasília, 22 de julho de 2022.

[Documento assinado eletronicamente]
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103041202019 e da chave de acesso [REDACTED]

Notas

1. [^] *Ressalta-se que o multireferenciado documento SEI 1476575 tem o mesmo teor do Processo SEI nº 00190.102157/2020-31. A documentação é a mesma.*



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-07-2022 09:42. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

DESPACHO n. 00371/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.103041/2020-19

INTERESSADOS: CFC CONSULTING GROUP INC

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00082/2022/CONJUR-CGU/CGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, o qual analisou o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em face da pessoa jurídica CFC Consulting Group. Inc., sem registro no CNPJ, referentes à apuração de fatos identificados no bojo da Operação da Polícia Federal “Vícios”. O cerne da questão consistiu na atuação da empresa CFC Consulting Group Inc., que moveu-se como interposta pessoa, com participação na qualidade de mera “intermediadora”, por meio de contratos simulados com a empresa de origem estrangeira SICPA para que, por meio de fraude, fossem repassados valores a título de propina ao então servidor público federal Marcelo Fisch de Berredo Menezes.

2. Comprovados o custeio/subvenção do pagamento de propina (i) pela CFC Consulting Group. Inc., por meio da MDI, (ii) pela CFC Consulting Group. Inc., em nome da SICPA e em desfavor da RFB e da CMB e (iii) pela CFC Consulting Group. Inc. a Marcelo Fisch; bem como o abuso de direito a justificar a desconSIDERAÇÃO da personalidade jurídica da empresa CFC Consulting Group. Inc., entende-se como comprovada a prática dos atos lesivos à Administração Pública, previstos no artigo 5º, incisos I, II e III, da Lei nº 12.846, de 2013., sugiro, acompanhando o Relatório Final da Comissão de PAR e o Parecer ora aprovado, por recomendar:

a) a aplicação à empresa CFC CONSULTING GROUP. INC. das penas de multa no valor de R\$ 384.298.008,95 (trezentos e oitenta e quatro milhões, duzentos e noventa e oito mil e oito reais e noventa e cinco centavos) e de publicação extraordinária da decisão condenatória na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

- o em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- o em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias;
- o e em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias;

b) a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública à empresa CFC CONSULTING GROUP. INC., nos termos do art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993; e

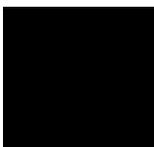
c) o reconhecimento do abuso de direito na utilização da empresa CFC CONSULTING GROUP. INC., por Charles Nelson Finkel, para o cometimento dos atos ilícitos, de modo a estender os efeitos da pena de multa aos seus patrimônios pessoais.

À consideração superior.

Brasília, 25 de julho de 2022.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103041202019 e da chave de acesso XXXXXXXXXX



(* .agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (* .agu.gov.br). Data e Hora: 25-07-2022 17:00. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO n. 00392/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.103041/2020-19

INTERESSADOS: CFC CONSULTING GROUP INC

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE - PAAR

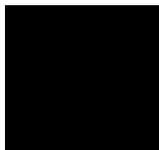
1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do **DESPACHO n. 371/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 82/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Protocolo, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à CRG e publicação.

Brasília, 02 de agosto de 2022.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190103041202019 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAÚJO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-08-2022 14:57. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
