



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2474/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG

PROCESSO Nº 00190.104184/2020-48

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica ELCCOM ENGENHARIA EIRELI, inscrita no CNPJ/ME n. 02.247.468/0001-00.

REFERÊNCIAS

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. 2.2.

Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer correccional de apoio ao julgamento.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União – CGU, em face da pessoa jurídica ELCCOM ENGENHARIA EIRELI, inscrita no CNPJ/ME n. 02.247.468/0001-00.
2. Concluídos os trabalhos da comissão, vieram os autos a esta COREP para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, II, do Regimento Interno da CGU (Portaria nº 3.553, de 12 de novembro de 2019) bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.
3. As investigações relativas ao objeto da presente apuração foram desencadeadas a partir do Acordo de Leniência firmado entre a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e as pessoas jurídicas do grupo econômico Odebrecht (exceto a Braskem S/A).
4. Parte dos fatos mencionados pela Odebrecht no Acordo de Leniência dizem respeito ao acordo de mercado para a contratação das obras da Ferrovia Norte-Sul e Integração Oeste-Leste.
5. Em suma, são mencionadas diversas empresas e respectivos representantes que teriam participado do acordo de mercado para a divisão dos lotes licitados para a execução das ferrovias norte-sul e de integração oeste-leste, em um esquema de corrupção e fraude a licitação nos contratos decorrentes das referidas obras no âmbito da VALEC.
6. Os fatos estão relacionados às operações “Trem Pagador”, “O Recebedor”, “Tabela Periódica”, “De volta aos trilhos” e “Trilho 5x”, sendo compartilhado pela Justiça Federal de Goiás o conjunto de informações e documentos levantados em sede de inquéritos policiais e ações penais.
7. Assim, diante da existência de elementos que indicavam a participação de empresas intermediárias no esquema de corrupção articulado pelos executivos das principais empreiteiras do país, atuação esta consubstanciada no recebimento de pagamentos por contratos simulados com as empreiteiras para justificar e viabilizar o pagamento de propina, dentre elas a ELCCOM, foi instaurado o presente PAR (Portaria CGU nº 1.291, de 05/06/2020, publicada no Diário Oficial da União de 08/06/2020).
8. Em 15/10/2020 a CPAR promoveu a intimação da empresa acerca da instauração do PAR,

dando-lhe ciência do termo de indicição e concedendo-lhe o prazo de 30 dias para apresentação de defesa e ainda especificação de eventual prova a produzir (SEI 1682514 e 1682522).

9. Conforme se observa na ata de deliberação 1866121, foram efetuadas diversas tentativas de intimação da pessoa jurídica, sem êxito, o que levou a Comissão a proceder a intimação por meio de edital (SEI 1882293).

10. Não obstante, a empresa não se manifestou nos autos, sendo considerada revel.

11. Em 23/07/2021 foi elaborado o Relatório Final (SEI 2039657). A CPAR manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação da pena de declaração de inidoneidade e desconsideração da personalidade jurídica.

12. A autoridade instauradora, por meio de despacho, datado de 03/08/2021, tomou ciência do Relatório Final e determinou a intimação da pessoa jurídica processada para, querendo, apresentar manifestação aos termos do Relatório Final (SEI 2049329).

13. Considerando que o processo correu à revelia da empresa, os autos foram encaminhados diretamente para a presente análise (Despacho DIREP 2051472).

14. É o breve relato.

ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

15. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final. Contudo, como visto, apesar de todas as modalidades de intimação efetuadas pela CPAR, não houve qualquer manifestação da pessoa jurídica nos autos.

16. Da análise do processo verifica-se que os trabalhos conduzidos pela 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.

17. A portaria de instauração foi publicada de acordo com o art. 13 da mencionada IN, 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 e o CNPJ da pessoa jurídica processada. Quanto à competência, o PAR foi instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no art. 30, I, da IN CGU nº 13/2019.

18. Posteriormente, a portaria de prorrogação, também da lavra do Corregedor-Geral da União, seguiu os mesmos normativos vigentes. Verifica-se, assim, a regularidade do processo sob este ponto de vista, pois as portarias instauração e prorrogação foram emitidas por autoridade competente e publicadas.

19. O termo de indicição foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN CGU nº 13/2019 (descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, apontamento das provas e o enquadramento legal), e a empresa foi notificada por diversos meios.

20. Nessa linha, em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, cumpre destacar que a CPAR adotou diversas medidas para assegurar a ciência e possibilidade de manifestação da empresa, por meio de e-mails, ligações telefônicas, correios e, por fim, via edital. Contudo, não houve qualquer manifestação da empresa nos autos.

21. Tal circunstância não constitui impedimento ao prosseguimento do feito, de forma que, transcorrido mais de trinta dias da última data de publicação do edital sem que houvesse qualquer manifestação da pessoa jurídica indiciada, a CPAR deu continuidade dos trabalhos, passando à elaboração do Relatório Final.

22. Assim, no Relatório Final, a Comissão mencionou as provas em que se baseou para a formação de sua convicção, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade, conforme item III do Relatório. Também recomendou a desconsideração extensiva da personalidade jurídica para

estender a aplicação das sanções de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública a Juarez José Lopes de Macedo.

DO RELATÓRIO FINAL

23. De acordo com as provas juntadas aos autos, conforme descrição constante do item 11 do Relatório Final, restou demonstrado que a empresa Elccom atuou como intermediária no esquema ilícito do cartel, através da qual eram firmados contratos simulados com as empreiteiras para viabilizar o pagamento de propina ao ex-presidente da VALEC, José Francisco das Neves.

24. Em que pese a empresa ELCCOM não detenha a condição de licitante, fato é que, com sua conduta, contribuiu para que outras empresas, na condição de licitantes, fraudassem os certames em análise.

25. Sobre essa questão, nos termos do entendimento manifestado na NOTA TÉCNICA Nº 1653/2019/COREP/CRG, empresas intermediárias devem assumir a posição de partícipe e igualmente responder pelo ilícito na medida de sua culpabilidade:

Portanto, apresentado o introito doutrinário, constata-se que a previsão dos incisos II e III, do Artigo 88, da Lei de Licitações, visa zelar pelas contratações da Administração Pública, ao impedir que os participantes ou envolvidos que não comungam desses valores constitucionais ou dos objetivos da licitação (isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a administração, dentre outros) venham a participar novamente de certames, até que sejam reabilitados ou que tenha transcorrido o prazo da suspensão.

Destarte, os incisos supracitados permitem a aplicação da penalidade de suspensão ou inidoneidade não só as empresas que se sagraram vencedoras do certame licitatório, por meios ilícitos ou fraudulento, mas também as que colaboraram para tanto ou que violaram ou frustraram de algum modo os princípios ou objetivos do processo licitatório

Depreende-se, portanto, que a aplicação da penalidade de suspensão ou inidoneidade com base nesses incisos deva ser aplicada aos integrantes de conluio em licitações, as empresas intermediárias ou laranja que instrumentalizam o caminho para o pagamento de propina a agentes públicos, empresas que apresentam propostas de cobertura de preço, documentos falsos ou adulterados e demais situações que tipicamente demonstram a sua atuação, ainda que indireta, para macular o processo de contratação realizado pela Administração Pública.

26. Apesar de devidamente intimada, a empresa ficou-se inerte, e não se manifestou nos autos para afastar as referidas imputações.

27. Assim, a CPAR manteve as conclusões apresentadas no Termo de Indiciação e recomendou a responsabilização legal da empresa, por incidência nos incisos II e III do art. 88, da Lei nº 8.666/93. Os atos ilícitos praticados demonstram que a empresa não possui idoneidade para contratar com a Administração.

28. Como visto, executivos da Camargo Correa (CCCC) confessaram o pagamento de propina por meio de empresas intermediárias e apresentaram prova documental dos pagamentos. Por indicação de Josias Gonzaga Cardoso, assessor de José Francisco das Neves, a CCCC contratou a empresa ELCCON ENGENHARIA, a quem foram pagos R\$ 997.330,00 como propina, por meio de um contrato sem a contraprestação de serviços.

29. Ademais, por meio das informações obtidas pelo afastamento de sigilo fiscal (Processo 3756-03.2015.401.3500), o MPF identificou uma série de pagamentos feitos pelas empresas e consórcios que participaram das licitações da VALEC, e que teriam participado do esquema, à ELCCOM ENGENHARIA EIRELI.

30. Também foi constatada ligação entre Juarez José Lopes de Macedo (responsável legal da Elccom) com José Francisco das Neves (então presidente da Valec) a partir da realização de duas transferências eletrônicas entre o responsável legal da Elccom e a mulher de José Francisco das Neves (Marivone Ferreira das Neves) para o pagamento de suposta compra de 555 toneladas de sorgo, sendo que não foi possível atestar a veracidade das informações relacionadas à receita e à despesa da atividade rural em questão, uma vez que não compatível com as circunstâncias evidenciadas pelo peritos, bem como porque os envolvidos sonegaram os respectivos livros-caixa.

31. Verifica-se que as informações colacionadas aos autos são convergentes. Colaborações

premiadas de executivos da Camargo Corrêa, Acordo de Leniência firmado entre a Odebrecht e CGU/AGU (em que há menção de pagamento de propina por empresa intermediária), e Laudos Periciais técnicos e financeiros, que embasaram, inclusive, as denúncias oferecidas pelo Ministério Público Federal, indicam a atuação irregular da empresa, consubstanciada no recebimento de pagamentos por contratos simulados com as empreiteiras para justificar e viabilizar o pagamento de propina.

32. Importante registrar que, uma vez que o processo correu à revelia da pessoa jurídica, não houve necessidade de nova intimação após a emissão do relatório final da CPAR, considerando a previsão constante do §3º, do art. 16 da IN CGU nº 13/2019, com a redação dada pela IN 15/2020.

33. Dessa forma, e ante à revelia da pessoa jurídica, entendemos que a conclusão exposta pela Comissão se encontra devidamente respaldada, razão pela qual corroboramos a proposta de aplicação da penalidade sugerida.

DA PENALIDADE SUGERIDA

34. A CPAR concluiu pela aplicação da pena de Declaração de Inidoneidade para Licitar ou Contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 88, incs. II e III, da mesma Lei, ficando a pessoa jurídica impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público pelo prazo mínimo de 2 anos, e até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

35. Conforme asseverado pela Comissão, a Elccom figurou como uma das empresas utilizadas no esquema criminoso do cartel, através da qual eram firmados contratos simulados com as empreiteiras para viabilizar o pagamento de propina ao ex-presidente da VALEC, José Francisco das Neves.

36. A conduta praticada, inclusive potencialmente tipificada como crime de lavagem de dinheiro e corrupção passiva, evidencia irregularidade gravíssima, que demanda reprimenda de nível equivalente, qual seja a declaração de inidoneidade.

DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

37. Por fim, no que diz respeito à desconsideração da personalidade jurídica, trata-se de instituto criado para permitir a superação da autonomia patrimonial das sociedades personificadas, que embora seja um importante princípio, não é um princípio absoluto. Desvirtuada a utilização da pessoa jurídica, nada mais eficaz do que retirar os privilégios que a lei assegura, isto é, descartar a autonomia patrimonial no caso concreto, estendendo-se os efeitos das obrigações da sociedade aos sócios.

38. Quando a noção de entidade legal é usada para frustrar o interesse público, justificar erros, proteger fraudes, ou justificar crimes, o direito deve considerar a sociedade como uma associação de pessoas.

39. A fraude e o abuso de direito relacionados à autonomia patrimonial são os fundamentos básicos da aplicação da desconsideração, conforme disposto no art. 50 do Código Civil.

40. Conforme bem observado pela Comissão no Relatório Final, no caso da Elccom, o desvio de finalidade restou caracterizado na medida em que a referida pessoa jurídica simulou contrato de locação de equipamentos com o Consórcio Ferrosul (para o qual nunca prestou os serviços em questão), emitindo, para isso, notas fiscais "frias" tendo o citado consórcio como o tomador dos serviços, recebendo R\$997.330,00 (novecentos e noventa e sete mil, trezentos e trinta reais) de pagamentos por contratos simulados com as empreiteiras para justificar e viabilizar o pagamento de propina à agente público da Valec.

41. 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.

42. Dessa forma, corroboramos a recomendação da CPAR, acerca do reconhecimento do abuso de direito na utilização da empresa Elccom por Juarez José Lopes de Macedo para o cometimento dos atos ilícitos, de modo a estender os efeitos da pena sugerida pela Comissão à pessoa mencionada.

DA PRESCRIÇÃO

43. No tocante à aplicação da Lei nº 8.666/1993, a contagem deverá seguir os termos previstos na Lei nº 9.873/1999:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

44. O § 2º desse artigo, por sua vez, dispõe que “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na Lei Penal”.

45. Como visto, os fatos abordados são objeto de persecução criminal. Inclusive, o próprio JUAREZ JOSÉ LOPES DE MACEDO, sócio-administrador da empresa ELCCOM, foi denunciado na Operação O Recebedor (ação penal nº 17620-74.2016.4.01.3500), por infração aos arts. 1º, da Lei 9.613/1998 e art. 317, § 1º, c/c 29 e 69, todos do CP (lavagem de dinheiro e corrupção passiva), cuja pena máxima é de 12 anos.

46. Considerando que o presente caso envolve pagamentos ocorridos até o ano de 2013, pelo menos, eventual prescrição de pretensão punitiva estatal, de acordo com o art. 109, II do Código Penal, somente se daria 16 anos após a cessação da permanência delitativa, é certo que a instauração do PAR, em 08/06/2020, ocorreu nos limites do prazo prescricional penal.

47. Uma vez interrompida a prescrição com a instauração da apuração, em 2020, resta afastada a ocorrência da prescrição no presente caso.

CONCLUSÃO

48. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

49. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

50. Dessa forma, sugere-se o acatamento das recomendações feitas pela Comissão no Relatório Final e assim, com essas considerações, sugere-se o encaminhamento dos autos à consideração superior desta CRG e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do § 4º do art. 9º do Decreto nº 8.420, de 2015, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

51. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JONIA BUMLAI SOUSA STIEGEMEIER, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 08/11/2021, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2115334 e o código CRC EFA5DB84



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO

1. Estou de acordo com a Nota Técnica N° 2474/2021 (SEI 2115334), que, em síntese, concluiu pela regularidade do presente Processo Administrativo de Responsabilização.
2. Submeto, assim, à apreciação do Sr. Diretor de Responsabilização de Entes Privados, a proposta de encaminhamento dos autos à consideração do Sr. Corregedor-Geral da União e subsequente envio à CONJUR.



Documento assinado eletronicamente por **CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS**, **Coordenador-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados**, em 08/11/2021, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2163848 e o código CRC 76861728

Referência: Processo nº 00190.104184/2020-48

SEI nº 2163848



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DIREP

1. No uso das atribuições constantes do art. 54, IV do Regimento Interno da CGU (Port. 3.553/2019), acolho os fundamentos constantes da Nota Técnica nº 2474/2021 (SEI 2115334), aprovada pelo Despacho COREP SEI 2163848, para me manifestar pela regularidade do presente Processo Administrativo de Responsabilização.
2. Com efeito, os argumentos de fato e de direito externados pelas peças técnicas anteriores constantes dos autos (Relatório Final da CPAR e Nota Técnica nº 2474/2021, que analisou a regularidade do presente PAR) demonstram as justificativas para a imposição da sanção administrativa sugerida. Portanto, o processo está apto para avaliação da autoridade julgadora competente (Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União), após a necessária manifestação da Consultoria Jurídica deste órgão.
3. Ao Sr. Corregedor-Geral da União com proposta de que o feito seja submetido à Conjur/CGU.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO PONTES VIANNA, Diretor de Responsabilização de Entes Privados**, em 09/11/2021, às 09:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2168860 e o código CRC 818B1B80

Referência: Processo nº 00190.104184/2020-48

SEI nº 2168860



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a manifestação da DIREP.
2. Conforme art. 24 da IN CGU nº 13/2019, encaminhem-se os autos à CONJUR/CGU para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 09/11/2021, às 11:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2169411 e o código CRC 4FDDE974

Referência: Processo nº 00190.104184/2020-48

SEI nº 2169411