



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER n. 00261/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.108327/2022-52

INTERESSADOS: DEMA PARTICIPAÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA.

ASSUNTOS: INQUÉRITO / PROCESSO / RECURSO ADMINISTRATIVO

EMENTA: 1. DIREITO ADMINISTRATIVO. 2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO 3. NÃO ACOLHIMENTO DAS NULIDADES SUSCITADAS. 4. PELO ACOLHIMENTO DAS SUGESTÕES POSTAS NO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PROCESSANTE. 5. RECOMENDAÇÃO DE APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização instaurado, por meio da Portaria nº 2659, de 04/10/2022, publicada no DOU nº 190, de 05/10/2022, em face da empresa DEMA PARTICIPAÇÕES E EMPREENDIMENTOS.

◦ **Da conduta**

2. A pessoa jurídica DEMA Participações e Empreendimentos Ltda., teria pago vantagem ilícita a agentes públicos da Eletronuclear de, no mínimo, R\$ 949.012,84, valor total transferido pela Aceco TI à empresa Dema, sendo que esta intermediou a distribuição de valores entre os agentes por meio de outras pessoas jurídicas, com pagamentos baseados em contratos fictícios e serviços nunca prestados.

◦ **Das investigações**

3. O Ministério Público Federal, a Polícia Federal, a Receita Federal e o COAF, convergiram para a ocorrência de esquema de pagamento de vantagens indevidas no âmbito de contratos celebrados pela Eletronuclear S/A (Eletronuclear), subsidiária da Eletrobrás, sob o comando do então Diretor-Presidente Othon Luiz Pinheiro da Silva (**Othon Pinheiro**).

◦ **Operação Fiat Lux**

4. A operação Fiat Lux foi um desdobramento da 6ª fase da Operação Lava Jato (Operações Radioatividade, Pripyat, Irmandade, Descontaminação), todas relacionadas a contratos firmados por diversas empresas com a Eletronuclear.

5. Inicialmente as investigações se concentraram na formação de cartel e o prévio ajustamento de licitações nas obras de Angra 3, com apuração policial identificando outros entes e agentes responsáveis pela prática de fraude a licitações, pagamentos de vantagem indevida a empregados e diretores da Eletronuclear e lavagem de dinheiro, culminando na propositura de ações penais, distribuídas ao Juízo de Direito da 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro.

6. Desdobramentos das investigações trouxeram à luz os relatos apresentados por Bruno Gonçalves Luz (**Bruno Luz**), no bojo de sua colaboração premiada, homologada pelo Supremo Tribunal Federal na PET 7.959/DF – Anexo 23 do Acordo de Colaboração (2501100), ensejando a posterior instauração da Ação Penal nº 5065633-97.2020.4.02.5101, cuja denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal encontra-se copiada no Documento 2501094.

◦ **Do compartilhamento de provas com a CGU**

7. O compartilhamento de provas foi autorizado pelo Juízo de Direito da 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro/RJ, no âmbito do processo criminal (SEI, nº 2493038):

“Ante o exposto, DEFIRO o requerimento da Controladoria-Geral para autorizar o compartilhamento das provas produzidas nesta ação penal para utilização na investigação preliminar aberta em desfavor da ACECO TI S.A. (processo nº 00190.104410/2018-76), desde que os elementos probatórios não sejam utilizados contra os colaboradores.”

8. Foram juntadas as cópias dos documentos que integram a Ação Penal nº 5065633-97.2020.4.02.5101 (SEI, nº 2493015, 2493017, 2493020 e 2493023).

◦ **Da pessoa jurídica DEMA Participações e Empreendimentos Ltda.**

9. Sediada no Rio de Janeiro/RJ, a pessoa jurídica DEMA Participações e Empreendimentos Ltda., tem sua atividade principal, cadastrada na Receita Federal do Brasil, como “outras obras de instalações em construções não especificadas anteriormente”.

◦ **Da instauração do PAR**

10. A Controladoria-Geral da União instaurou o presente PAR por meio da Portaria nº 2659, de 04/10/2022, publicada no DOU nº 190, de 05/10/2022, autuado sob o SEI nº 00190.108327/2022-52 em desfavor da DEMA Participações e Empreendimentos Ltda. pelos atos acima indicados.

◦ **Do termo de indicição**

11. No termo de indicição a CPAR apontou para os elementos de prova que moveram sua convicção para indiciar a pessoa jurídica DEMA, por atuação em conluio entre agentes da Eletronuclear e empresas interpostas. Assim, a conduta restou tipificada no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que a empresa demonstrou não possuir idoneidade para contratar com a Administração.

◦ **Do relatório final**

12. O relatório final da CPAR corroborou o posicionamento inicial, do termo de indicição, reforçou o respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sendo que a empresa DEMA Participações e Empreendimentos Ltda., foi intimada por Edital para comparecer e acompanhar os atos praticados pela Comissão, tendo sido oportunizada, dentre outras, produção de provas com oitiva de testemunhas, juntada de documentos e acesso aos autos eletrônicos com respectiva vista.

◦ **Da revelia da pessoa jurídica**

13. As tentativas por parte da CPAR em contatar a pessoa jurídica foram infrutíferas, conforme pode se observar nos seguintes atos:

- Todas as tentativas de contato com a pessoa jurídica e física estão relacionadas na Certidão (SEI, nº 2651197);
- Em 30.01.2023 a CPAR determinou a intimação por edital da pessoa jurídica DEMA Participações e Empreendimentos Ltda. (SEI, nº 2671949).
- As publicações com as intimações por meio do Edital nº 03/2023 (SEI, nº 2672663) ocorreram no D.O.U. de 01/02/2023 (SEI, nº 2674921) e no site da CGU em 01/02/2023 (SEI, nº 2675837).

14. Mesmo diante de tais tentativas a pessoa jurídica DEMA Participações e Empreendimentos Ltda. não apresentou defesa escrita nem alegações complementares escritas.

15. Em sua conclusão, o relatório final responsabilizou a pessoa jurídica e aplicou a pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, pois a pessoa jurídica recebeu pagamento de vantagem indevida a agentes públicos, servindo de interposta pessoa jurídica intermediando a distribuição de valores entre os agentes, com pagamentos baseados em contratos fictícios e serviços nunca prestados.

◦ **Da Nota Técnica nº 920**

16. A referida Nota Técnica nº 920 analisou as questões do relatório final, corroborou os posicionamentos da CPAR, entendeu por suficiente o corpo probatório, pela regularidade do PAR, que correu à luz dos normativos vigentes, com observância ao devido processo legal, não verificando incidente processual que ensejaria a nulidade de atos processuais.

17. Posteriormente, em 26 de maio de 2023, a pessoa jurídica protocolou petição de nulidade (SEI, nº 2823948) que será abordada abaixo.

◦ **Da petição de nulidade**

18. A pessoa jurídica DEMA PARTICIPAÇÕES E EMPREENDIMENTOS protocolou petição de nulidade (2823948), onde, em síntese alegou:

- *nulidade da citação por edital, por não terem se exaurido as formas comuns de citação, bem como pelo fato de o documento editalício não ter sido publicado em jornal de grande circulação;*
- *nulidade das provas apresentadas pelos colaboradores Bruno Luz e Jorge Luz que foram utilizadas em face da acusada, tendo em vista que as referidas provas não poderiam ser utilizadas contra os colaboradores.*

19. A SIPRI procedeu análise das argumentações de defesa, por meio da Nota Técnica nº 1930 (SEI, nº 3278775), e encaminhou os autos para apreciação desta Consultoria Jurídica junto a Controladoria-Geral da União, conforme Despacho SIPRI (SEI, nº 3351019).

20. É o Relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTA CGU/PGF/CGAU Nº 1, DE 30 DE MAIO DE 2011

21. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados. Com efeito, por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica:

Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa; d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa, sindicância patrimonial e submissão do processo, pela comissão, a julgamento antecipado.

Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterá relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

22. Tendo a referida norma em consideração, é que elaboraremos a presente manifestação.

23. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo Colegiado.

24. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da Comissão quanto às infrações imputadas aos acusados e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

25. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU Nº 1.

2.2 DA COMPETÊNCIA DA CGU PARA A INSTAURAÇÃO E O JULGAMENTO DO PAR

26. A Controladoria-Geral da União possui competência concorrente para instauração e julgamento de processos administrativos de responsabilização no âmbito do Poder Executivo federal (Lei nº 13.844/2019):

Art. 51. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União: I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal; II - decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas recebidas e indicação das providências cabíveis; III - instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, com a constituição de comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável; (...) § 1º À Controladoria-Geral da União, no exercício de suas competências, cumpre dar andamento às representações ou às denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, e velar por seu integral deslinde. (...) § 5º Os procedimentos e os processos administrativos de instauração e avocação facultados à Controladoria-Geral da União incluem aqueles de que tratam o Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Capítulo IV da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e outros a serem desenvolvidos ou já em curso em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a lesão ou a ameaça de lesão ao patrimônio público.

27. A CGU tem competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento na Lei nº 12.846/2013, nos termos do art. 8º, §2º:

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa. [...] § 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.

28. Assim, no âmbito do Poder Executivo Federal, cabe à autoridade máxima do órgão ou entidade lesado, regra geral, a instauração e o julgamento de PAR, nos termos do artigo 3º e 5º da IN nº 13/2019, que trata dos procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a serem observados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Essa competência pode ser delegada à corregedoria ou ao Secretário Executivo, no caso de Ministério:

Art. 3º Na ausência de regras procedimentais próprias previstas em legislação específica, as disposições desta Instrução Normativa também poderão ser utilizadas para apurar: [...] II - infrações administrativas que ensejem a responsabilização de pessoas jurídicas por comportamento inidôneo ou pela prática de fraude ou simulação junto à Administração Pública. (grifo nosso). [...] Art. 5º A Controladoria-Geral da União - CGU tem competência: I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e II - exclusiva para avocar PAR instaurado por outro órgão ou entidade do Poder Executivo federal para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhe o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível. § 1º A competência prevista nos incisos I e II

poderá ser exercida, à critério da CGU, se presente uma ou mais das seguintes circunstâncias: I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente, que ocorrerá quando esta não tomar nenhuma ação tendente à apuração da infração no prazo de cento e oitenta dias a contar da ciência pela referida autoridade; II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade lesada; III - complexidade, repercussão e relevância da matéria; IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade lesada; ou V - apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo Federal.

2.3 DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

29. Ao longo da marcha processual restou evidenciada a obediência ao contraditório e à ampla defesa por parte da CPAR, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (CF/88).

30. No que se refere ao Termo de Indiciação, verifica-se que todas as imputações feitas à empresa indiciada foram devidamente especificadas, com a indicação dos fatos e das provas coligidas, sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 17 da IN CGU nº 13/2019.

31. A empresa acusada foi devidamente citada, conforme consta na Certidão de Tentativas (SEI, nº 2651197).

32. Contudo, a pessoa jurídica não se manifestou. Diante dos fatos, a CPAR chamou o feito à ordem em 30/01/2023 e determinou a intimação por edital como medida complementar de cautela (SEI, nº 2671949).

33. As publicações com as intimações por meio do Edital nº 03/2023 (SEI, nº 2672663) ocorreram no D.O.U. de 01/02/2023 (SEI, nº 2674921) e no site da CGU em 01/02/2023 (SEI, nº 2675837).

34. Com prazo final para apresentação de defesa em 06/03/2023, a pessoa jurídica devidamente intimada não apresentou defesa escrita.

35. Ultrapassados os trinta dias da última data de publicação do edital, a Comissão, com respaldo nas normas legais, deu continuidade ao processo com a apresentação do relatório final.

36. Assim, foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme prevê o art. 5º, LV, da CF, com a garantia do amplo e irrestrito acesso dos autos, em obediência aos parâmetros legais pertinentes, sem qualquer violação ou restrição aos direitos. Foi assegurada, às empresas e à pessoa física intimada, a possibilidade de manifestação, por meio de apresentação de defesa escrita e das alegações finais, após o relatório conclusivo da Comissão Processante, demonstrando prestígio aos citados princípios.

2.4 DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO

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

38. 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 da pessoa jurídica.

39. Ademais, temos que a CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, socorrendo-se de provas, bem como de documentos que foram juntados aos autos e puderam contextualizar os atos objetos de apuração e comprovar a prática das infrações administrativas.

3. DA ANÁLISE DA PETIÇÃO DE NULIDADE

3.1 Da prescrição

40. Antes de adentrar aos questionamentos da defesa, é oportuno fazer breve análise acerca da prescrição do Processo Administrativo de Responsabilização.

41. A prescrição deriva de uma inércia do titular de direito por determinado prazo, sua interrupção depende da “constatação da reviravolta do estado de inércia que o titular da posição jurídica de vantagem até então mantinha”. TRF 2 (TRF, 2ª Reg., 6ª T., AC 0009156-67.2005.4.02.5101, Rel. Des. Fed. GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, DJ 13.05.2011).

42. Quando a infração administrativa também for tipificada como crime a prescrição será regida pelo hiato temporal da prescrição penal, assim preceitua o § 2º, do art. 1º, da Lei nº 9.873, de 1999.

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. (...)

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

44. As condutas apuradas no presente processo também são objeto de ação penal promovida pelo Ministério Público sendo que a conduta perpetrada se amolda a corrupção ativa, capitulada no artigo nº 333 do Código Penal e resulta em prazo prescricional de 16 (dezesesseis) anos.

45. Ante os documentos compartilhados por Decisão Judicial, resta evidente a aplicação dos prazos de prescrição previstos na lei penal.

46. Tem-se o prazo prescricional de 16 (dezesesseis) anos, conforme previsão do art. 109 do Código Penal.

47. Nos termos da Lei nº 9.873/99, verifica-se que ainda que a Operação Fiat Lux, ocorrida em 25/06/2020, é marco interruptivo da prescrição (art. 2º, II, da Lei nº 9873/99), conforme se transcreve:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

48. As transferências financeiras ocorreram entre 2010 e 2011, ao se aplicar o prazo estendido permitiria o exercício da ação punitiva da Administração Pública Federal, até o fim de 2027.

49. Reforça-se o posicionamento com a citação ocorrida no âmbito do PAR em 31/01/2023 (SEI, nº 2672663) igualmente considerada novo marco interruptivo (Art. 2º, I, da Lei nº 9.873), elevando a pretensão punitiva da Administração Pública Federal para o ano de 2043.

50. A pretensão punitiva estatal encontra-se hígida.

o **Da petição de nulidade**

51. A pessoa jurídica alegou que as provas apresentadas pelos colaboradores Bruno Luz e Jorge Luz, em sede de Acordo de Colaboração Premiada, foram utilizadas em face da acusada, sendo que seria vedada a sua utilização em desfavor da pessoa jurídica.

o **Acordos de Colaboração Premiada de Bruno Luz e Jorge Luz**

52. Em 6 de outubro de 2023, a Controladoria-Geral da União remeteu expediente ao Ministério Público Federal solicitando o compartilhamento dos Acordos (SEI, nº 3134707), obtendo resposta do MPF no dia 23 de maio de 2024, com as cláusulas requeridas pela CGU (SEI, nº 3274832).

53. Abaixo, transcreve-se a cláusula 13, “g” e Cláusula 16 de ambos os acordos (3274832, p. 19, 20, 33 e 34):

Cláusula 13 - O **Colaborador** obriga-se, sem malícia ou reservas mentais, a: g) colaborar amplamente com o **MPF** e com outras autoridades públicas por este apontadas em tudo mais que diga respeito aos fatos deste **Acordo**, desde que as provas por ele produzidas não possam ser utilizadas em seu desfavor em procedimentos extrapenais;

Cláusula 16 - A enumeração de casos específicos nos quais se reclama a colaboração não tem caráter exaustivo, tendo o **Colaborador** o dever genérico de cooperar com o **MPF** e com outras autoridades públicas por este apontadas, para o esclarecimento de quaisquer fatos de que tenha conhecimento e lhe forem indagados, desde que as provas por ele produzidas não possam ser utilizadas em seu desfavor em procedimentos extrapenais.

54. As cláusulas acima são claras ao estipular que as provas produzidas pelo colaborador não podem ser utilizadas em seu desfavor em procedimentos extrapenais. Incontestável que tal imunidade atinge a pessoa do Colaborador, mas **não se estende a pessoas jurídicas das quais ele seja sócio ou a pessoas jurídicas das quais ele deixou de ser sócio.**

Cláusula 19 - A prova obtida em razão deste **Acordo**, após devidamente homologado, será utilizada validamente para a instrução de inquéritos policiais, procedimentos administrativos criminais, ações penais, ações cíveis, ações de cunho eleitoral e de improbidade administrativa e inquéritos civis, **processos administrativos disciplinares** e tributários, podendo ser compartilhada também com os Ministérios Públicos dos Estados, com a Receita Federal, com a Procuradoria da Fazenda Nacional, com o Banco Central do Brasil e com outros órgãos, inclusive de países e entidades estrangeiras, neste último caso, ressalvada a Cláusula 32', sendo vedada sua utilização contra o **Colaborador** em procedimentos extrapenais.

55. Vedada a utilização dos elementos de prova em desfavor do Colaborador, conforme a decisão que compartilhou as provas com esta CGU: "**desde que os elementos probatórios obtidos não sejam utilizados contra os colaboradores**" (SEI, nº 2513381). Ausentes quaisquer impedimentos de utilização do acervo probatório em desfavor das pessoas jurídicas vinculadas aos colaboradores.

56. Não merece acolhida a argumentação pleiteada pela pessoa jurídica, as provas são lícitas e foram corretamente utilizadas ao longo do Processo Administrativo de Responsabilização.

o **Nulidade da citação por edital**

57. A pessoa jurídica alegou que a citação por edital é nula, pois, de acordo com a defesa, a Administração Pública não teria exaurido as formas comuns de citação e que a publicação em edital não foi feita em jornal de grande circulação.

58. O argumento da pessoa jurídica não merece acolhida. O artigo 6º, parágrafo 3º do Decreto 11.129 assim preceitua:

Instaurado o PAR, a comissão avaliará os fatos e as circunstâncias conhecidas e indicará e intimará a pessoa jurídica processada para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretenda produzir.

[...]

§ 3º Caso a intimação prevista no **caput** não tenha êxito, será feita nova **intimação por meio de edital publicado na imprensa oficial e no sítio eletrônico do órgão ou da entidade pública responsável pela condução do PAR**, hipótese em que o prazo para apresentação de defesa escrita será contado a partir da última data de publicação do edital.

59. A disponibilização da intimação ocorreu conforme previsto no Decreto, na imprensa oficial (SEI, nº 2674921) e no sítio eletrônico da entidade pública responsável pela condução do PAR (SEI, nº 2675837), (SEI, nº 2823948). No sentido da primazia da publicação de editais pela rede mundial de computadores em detrimento dos meios tradicionais, colaciona-se entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

7. Sob a égide do CPC/15, foi estabelecida a regra de que a **publicação de editais pela rede mundial de computadores é o meio mais eficaz da informação atingir um grande número de pessoas, devendo prevalecer, por aplicação da razoabilidade e da proporcionalidade, sobre a onerosa publicação em jornais impressos**. Precedentes. (RECURSO ESPECIAL Nº 1.821.688 - RS (2019/0176969-7) RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI.)

60. Antes de ocorrer a publicação do edital de intimação, a CPAR, ciosa do bom andamento processual, tentou diversos meios de contatar a pessoa jurídica, conforme descrito na Certidão de Tentativas (SEI, nº 2651197):

No dia 12/12/2022, foram realizados contatos telefônicos para os seguintes números:

as ligações não foram atendidas, chamavam até cair;

retornava a mensagem “Vivo informa, o número chamado não existe”;

Em 13/12/2022, foram feitas tentativas de contato telefônicos para os seguintes números:

retornava a mensagem “Vivo informa o número chamado não existe”;

O atendente informou que esse telefone pertence a empresa JRL Participações e não conhece a senhora Maria Silvia Braz, sócia administradora da empresa;

a ligação cai diretamente;

o atendente informou que o telefone pertence ao escritório Eduardo Duarte e que não conhece a senhora Maria Silvia Braz;

as ligações não foram atendidas, chamavam até cair;

a atendente informou que o telefone pertence a empresa PL Brasil e não conhece a senhora Maria Silvia Braz.

No mesmo dia o Termo de Indicação e a Portaria foram enviados, via Correios, com Aviso de Recebimento (AR), para o seguinte endereço: Destinatário: Maria Silvia Braz Gonçalves Luz - Empresa: DEMA Participações e Empreendimentos Ltda. - BR192227125BR (Objeto entregue ao destinatário Pela Unidade de Distribuição, Rio De Janeiro – RJ 15/12/2022 14:07).

Em 06/01/2023, foram realizadas ligações telefônicas para os números as ligações não foram atendidas, chamavam até cair.

Por fim, no dia 09/01/2023 foi encaminhado e-mail para os endereços:

com a Portaria, informando a instauração do PAR e abertura de prazo para apresentação de defesa, além das instruções para solicitação de acesso aos autos. Foi recebida mensagem de entrega concluída para o e-mail “A entrega para estes destinatários ou grupos foi concluída, mas o servidor de destino não enviou uma notificação de entrega: Em relação ao e-mail foi recebida a seguinte mensagem: “Não foi possível entregar a sua mensagem para carlos não foi encontrado

61. A citação por edital é espécie de citação ficta, para ser manejada não se exige o esgotamento de todos os meios de localização do Réu, conforme entabulado no Art. 256 do CPC. Neste sentido, entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema:

“1. A citação por edital é espécie de citação ficta e, por isso, excepcional, sendo autorizada somente após o esgotamento dos meios de localização para citação pessoal do Réu, nas hipóteses taxativas elencadas no Art. 256 do CPC. 1.1. Contudo, o requisito do esgotamento dos meios de localização para citação pessoal do Réu não possui caráter absoluto, sendo suficiente que a parte comprove que foram realizadas diligências infrutíferas, inclusive nos endereços obtidos pelo Juízo junto aos cadastros a sua disposição.” (grifamos) Acórdão 1332378, 07463954220208070000, Relator: ROBERTO FREITAS, Terceira Turma Cível, data de julgamento: 7/4/2021, publicado no PJe: 26/4/2021, unânime”.

62. Mesmo diante das diversas tentativas por meios eletrônicos, da publicação do edital na imprensa oficial e no sítio eletrônico do órgão responsável pela condução do PAR, não se observou apresentação de defesa por parte da pessoa jurídica.

3.2 ANÁLISE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO
3.3 DO TERMO DE INDICIAÇÃO, DA REVELIA E DO RELATÓRIO FINAL

63. De início, cumpre destacar que as informações e os elementos de prova presentes no Termo de Indiciação da Comissão Processante foram extraídos da Ação Penal nº 5065633-97.2020.4.02.5101 com o compartilhamento de provas deferido pela 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro/RJ, (SEI, nº 2617097).

A) TERMO DE INDICIAÇÃO

64. Conforme descrito no Relatório desta manifestação jurídica, as irregularidades apuradas neste PAR envolvem a empresa DEMA Participações e Empreendimentos Ltda., na confecção de contratos fictícios de prestação de serviços com a empresa ACECO TI Ltda. (CNPJ nº 3.209.436/0001-06), em contrapartida, recebeu valores que foram revertidos em pagamento de propinas a agentes públicos do alto escalão da Eletronuclear.

B) DA REVELIA DA PESSOA JURÍDICA

65. Conforme se depreende da leitura da Certidão SEI 2651197 e da Ata SEI 2671949, há elementos suficientes para demonstrar as tentativas de comunicação com a pessoa jurídica interessada, nos termos do art. 7º, caput, do Decreto nº 8.420/2015 e do art. 26, § 3º, da Lei nº 9.784/1999. Apesar disso, a empresa não se manifestou.

66. Em face da ausência de manifestação por parte da empresa indiciada, a CPAR deliberou por intimá-la por meio de edital, conforme disposto no §1º do art. 7º do Decreto nº 8.420/2015 (SEI, nº 2672663, SEI, nº 2674921 e SEI, nº 2675837), o que, também, foi infrutífero.

67. Sendo assim, inobstante as diversas tentativas de intimação, a pessoa jurídica indiciada **DEMA Participações e Empreendimentos Ltda.** não se apresentou ao processo e, portanto, não houve defesa escrita, de modo que a empresa foi considerada revel.

68. Posteriormente, em 26 de maio de 2023, após o Relatório Final (SEI, nº 2717803) e a Nota Técnica nº 920 (SEI, nº 2740189), a empresa se manifestou nos autos, com pedido de nulidade de intimação e devolução do prazo de defesa (SEI, nº 2823948) pedido este já apreciado, e não acolhido, em momento pretérito deste Parecer.

C) DA ANÁLISE DO RELATÓRIO FINAL

69. Tendo em vista que a empresa indiciada foi considerada revel, a Comissão Processante, no Relatório Final, concluiu que as constatações retiradas do conjunto probatório dos autos comprovaram a prática dos atos lesivos atribuídos à DEMA Participações e Empreendimentos Ltda., nos mesmos termos que foram consignadas no Termo de Indiciação.

70. Nesse sentido, cotejando os elementos probatórios constantes dos autos deste PAR – em especial, a Nota Técnica 860/2022/COAC/DICOR/CRG (SEI, nº 2513394), correspondente ao Relatório da IPS instaurada nesta Controladoria – e as análises da Comissão Processante, manifesto concordância com as suas conclusões.

71. Desse modo, entendo que o principal ponto a ser levado em consideração na análise deste PAR e que foi muito bem apontado e fundamentado pela CPAR é o fato de que a indiciada forjou contratos fictícios de prestação de serviços com a empresa ACECO TI Ltda. (CNPJ nº 3.209.436/0001-06), recebendo valores que serviram para o pagamento de propinas a agentes públicos de alto escalão da Eletronuclear.

o Da conduta e das provas

72. Passa-se à análise dos elementos de prova juntados ao presente Processo, os quais evidenciaram a conduta perpetrada pela pessoa jurídica.

I. Da contratação da ACECO pela Eletronuclear

o Othon Pinheiro

73. Enquanto Diretor-Presidente da Eletronuclear, Othon Pinheiro agiu de forma concertada com os colaboradores Bruno Luz e Jorge Antônio da Silva Luz (Jorge Luz) para intermediação do recebimento de vantagens indevidas, com o uso de interpostas pessoas jurídicas para simulação de prestação de serviços a fim de conferir aparência de licitude aos valores recebidos à título de propina.

74. As empresas privadas utilizaram emissários que procuravam os colaboradores para a intermediação de propina com Othon Pinheiro e demais dirigentes da Eletronuclear.

75. Em seu relato (SEI, nº 2513469), Bruno Luz (sócio da DEMA), aduziu que ele e seu pai, Jorge Luz, foram procurados por Nelson Aristeu Camina da Sabra (Nelson Sabra) e Álvaro Monteiro da Silva Lopes (Álvaro Monteiro) buscando favorecimento na contratação realizada por Othon Pinheiro em favor da ACECO TI LTDA., empresa que atua na área de projetos, construção e manutenção de ambientes de missão crítica, sendo grande fornecedora de tecnologia para data-centers e salas-cofre.

76. A intermediação com a ACECO ocorreu através de Nelson Sabra, pois conhecia o representante da empresa de nome “Lúcio” (João Lúcio dos Reis Filho).

77. Os colaboradores solicitaram o pagamento de um percentual do valor do contrato a ser firmado, de

aproximadamente R\$ 15.000.000,00. Em contrapartida, a proposta de pagamento de propina apresentada foi de 10% desse valor, sendo: (a) 50% seriam destinados a Othon Pinheiro e Jorge Luz; e (b) 50% a Álvaro Monteiro, Nelson Sabra e Pêrsio Jordani.

78.

[REDACTED]

[REDACTED]

79. Consta como prova cópia do contrato celebrado entre a ACECO e a Eletronuclear, encaminhada ao membro do Ministério Público pela própria Estatal (SEI, nº 2513484).

II. Do pagamento de vantagem indevida da ACECO para DEMA e ARATEC

80. O pagamento das vantagens indevidas se utilizava de interpostas pessoas jurídicas e a emissão de notas fiscais sem a devida prestação de serviços em contrapartida.

81. Bruno Luz e Jorge Luz foram responsáveis pelo repasse dos recursos destinados a Othon Pinheiro, ato contínuo, retinham percentual pela transação. Dando aparência de licitude aos atos, firmaram contratos fictícios de prestação de serviços entre a ACECO e a DEMA PARTICIPAÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA.

82. Com o pagamento da ACECO, ocorria nova pactuação de contratos de prestação de serviços, simulados, desta vez, entre a DEMA e a ARATEC ENGENHARIA CONSULTORIA E REPRESENTAÇÕES LTDA (CNPJ nº 04.068.632/0001-51) com a emissão de notas fiscais sem lastro. Othon Pinheiro era sócio majoritário da Aratec.

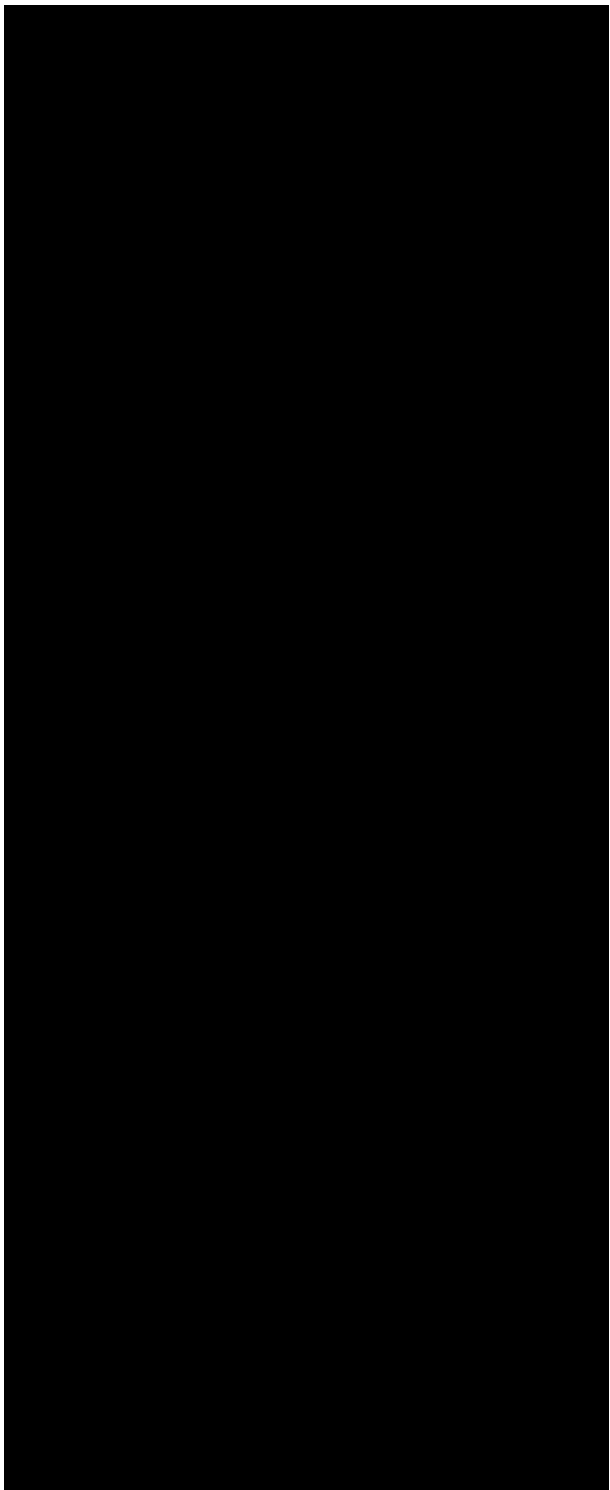
83.

[REDACTED]

[REDACTED]

84. Corroborado as declarações dadas, foram juntados documentos pelos colaboradores, memória de cálculo do valor da propina e controle de repasse de recursos (Evento 1, Anexo 4 –SEI, nº 2513356), notas fiscais “frias” emitidas pela DEMA e pela ARATEC, extrato bancário da conta da DEMA demonstrando os pagamentos efetuados pela ACECO e os repasses à ARATEC (SEI, nº 2513497).

[REDACTED]



85. Com o deferimento do afastamento do sigilo fiscal pelo Juízo de Direito da 7ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro na cautelar nº 0003649-37.2019.4.02.5101, chegou-se aos seguintes valores de recebimentos da ACECO advindos da Eletronuclear, no ano-calendário 2010: (i) R\$ 15.779.147,48, e o valor total transferido pela ACECO à DEMA: (ii) R\$ 949.012,84, conforme análise efetuada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil na IPEI nº RJ20190030, de 27/09/2019 (Evento 1, Anexo 8, fls. 19/28 – 2513356):

86. Com o afastamento do sigilo fiscal comprovou-se que, do valor declarado pela DEMA, pelo menos, a quantia de R\$ 280.081,56 fora repassada à ARATEC, nos seguintes valores e datas:

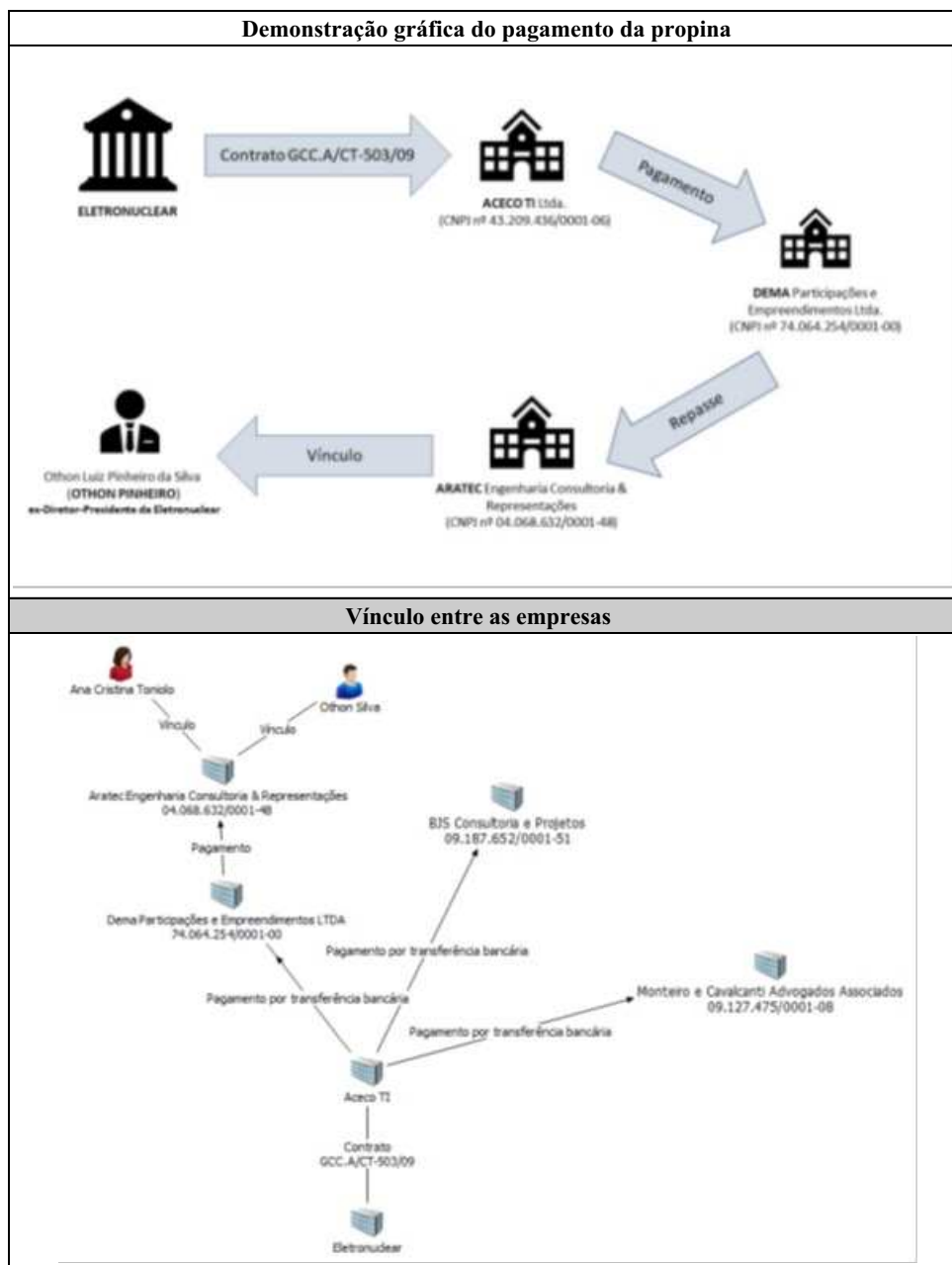
- o R\$ 198.748,91, em 10 de março de 2010 (fls. 03/05 - 2513451);

- o R\$ 17.790,01, em 23 de março de 2010 (fls. 07/08 - 2513451);
- o R\$ 42.901,65, em 11 de maio de 2010 (fls. 11/12 - 2513451); e
- o R\$ 20.640,99, em 02 de fevereiro de 2011 (fl. 15 - 2513451).

87. O documento nº 2513451 agrega as tratativas ilícitas perpetradas pelas pessoas jurídicas: ACECO, DEMA e ARATEC. O documento comprova os pagamentos da ACECO à DEMA e, após, da DEMA à ARATEC. No documento estão coligidos extratos bancários da DEMA indicando depósitos da ACECO, e de transferência bancária e cheques da DEMA em favor da ARATEC, e respectivas notas fiscais, sem lastro, mascarando a ilegalidade da conduta em aparência de legalidade às operações, utilizando-se de descrição genérica de “serviços referentes à análise e especificação de projetos” ou “prestação de serviços de assessoria técnica conforme disposto em contrato assinado entre as partes”, o que denota a prática de lavagem dos ativos e pagamento de vantagens indevidas.

88. O que deve ser observado é que as transferências da DEMA para a ARATEC eram feitas com periodicidade, sempre no mesmo dia ou alguns dias após os depósitos da ACECO em favor da DEMA. Restando evidente que a DEMA serviu de passagem dos valores entre a ACECO e a ARATEC, justificada com base em notas fiscais “frias”, atestadoras de serviços inexistentes.

89. Melhor elucidando o esquema ilícito engendrado pelas pessoas jurídicas ACECO, DEMA e ARATEC:



90. A Nota Técnica nº 1653/2019/COREP/CRG, concluiu pela aplicação de penalidades administrativas às empresas que colaboraram para violação ou frustração de algum modo aos princípios ou objetivos do processo licitatório:

"3.34. 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.

3.35. Nesse sentido, Marçal Justen Filho, em sua obra 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', 12ª edição, dispõe que a aplicação do inciso II, do Artigo 88, da Lei nº 8.666/93, apresenta-se nos casos em que "o sujeito se vale dolosamente de documentos falsos, viola o sigilo do certame, busca realizar ou realiza concerto com outros licitantes e assim por diante".

3.36. Em semelhante modo, no tocante à aplicação do inciso III, do Artigo 88, da Lei nº 8.666/93, Jessé Torres Pereira Júnior, em sua obra 'Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública', editora Renova, 2009, dispõe sobre as situações que ensejam o enquadramento nesse. Segue trecho:

Tenham comprovadamente praticado ilicitudes em sua atividade empresarial ou profissional, que os inabilitem para gozar da presunção de idoneidade com que a Administração deve tratar a todos os que com ela se relacionam; na hipótese, bem ao contrário, os antecedentes da empresa ou do profissional são de ordem a lançar-lhes uma presunção de idoneidade, a exigir repúdio da Administração com o fim de prevenir novos atentados contra o interesse público por parte de quem já contra ele atentou no passado. (grifo nosso)

3.37 Não se apresenta diferente a leitura conferida pela jurisprudência administrativa sobre os referidos incisos. Segue julgado do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em processo administrativo:"

(...)

3.4 DO ENQUADRAMENTO LEGAL SUGERIDO E DA VALIDADE DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

91. Tal como sugerido pela Comissão Processante, entende-se que ocorreu a conduta, referente ao pagamento de vantagem ilícita a agentes públicos da Eletronuclear de, no mínimo, R\$ 949.012,84, valor total transferido pela Aceco TI à empresa Dema, para intermediação e distribuição de valores entre os agentes por meio de outras pessoas jurídicas, com pagamentos baseados em contratos fictícios e serviços nunca prestados, as condutas enquadram-se nos atos lesivos tipificados no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, aplicável à época dos fatos:

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:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

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

92. Mesmo que a empresa DEMA não tenha firmado relação contratual com a Administração Pública, o entendimento já estabelecido nesta CGU é no sentido da aplicação do previsto no artigo 88, inciso III, da Lei de Licitações.

3.5 DA PENA

93. Ante as provas coligidas aos autos, manifesto concordância com a sugestão da Comissão Processante de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em desfavor da pessoa jurídica **DEMA PARTICIPACOES E EMPREENDIMENTOS LTDA – EPP**, nos termos do art. 87, inciso IV, por incidência no art. 88, inciso III, da referida norma, por receber pagamento de vantagem indevida a agentes públicos, servindo de interposta pessoa jurídica intermediando a distribuição de valores entre os agentes por meio de outras pessoas jurídicas, com pagamentos baseados em contratos fictícios e serviços nunca prestados, demonstrando não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos atos ilícitos praticados.

94. Desse modo, tal como recomendado pela CPAR, "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".

4. CONCLUSÃO

95. Pelo exposto, como manifestado no Relatório Final, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciada a conduta inidônea pela pessoa jurídica DEMA Participações e Empreendimentos Ltda., conduta que enseja o enquadramento da empresa no art. 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

96. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, de forma conjunta e sistemática, do acervo probatório que forma os autos deste PAR, considerando a natureza, a gravidade, o grau de reprovabilidade da conduta e observando-se os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização da pena, concorda-se com o Relatório Final da CPAR (SEI, nº 2717803) e com a manifestação da Nota Técnica nº 920/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 2529401), aprovado pelo Despacho CGIST-ACESSO RESTRITO (SEI, nº 2787470) e pelo DESPACHO DIREP (SEI, nº 2787516), da pena de declaração de inidoneidade, com fundamento no art. 87, inciso IV, 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 (dois) anos sem licitar e contratar com a Administração Pública contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

97. Para fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu art. 6º, §3º:

1. Valor do dano à Administração: não identificado.
2. Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não estimadas;
3. Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não foi possível estimar.

98. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes a sua esfera de sua competência;
2. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes a sua esfera de sua competência.

99. É o parecer.

100. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada e publicação.

Brasília, 02 de outubro de 2024.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO
CONTROLADORIA-GERAL 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) 00190108327202252 e da chave de acesso [REDACTED]



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, 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): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-10-2024 09:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
