



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1074/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.102682/2023-07

INTERESSADO: Diretoria de Responsabilização de Entes Privados - DIREP

1. ASSUNTO

1.1. Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica **COMERCIAL PREÇO JUSTO LTDA** (CNPJ 06.017.989/0001-22).

2. REFERÊNCIAS

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

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

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

Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

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

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), em face da pessoa jurídica **COMERCIAL PREÇO JUSTO LTDA** (CNPJ 06.017.989/0001-22), sociedade empresarial situada no município de Pinheiro/MA e que tem como CNAE principal “comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns”.

4.2. Concluídos os trabalhos da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR), vieram os autos a esta Coordenação-Geral de Investigação de Entes Privados e Suborno Transnacional (CGIST) para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, III, do Regimento Interno da CGU (Portaria nº 38, de 16 de dezembro de 2022), bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.

4.3. Em síntese, de acordo com o consignado no Relatório Final da CPAR (SEI 2934881), a **COMERCIAL PREÇO JUSTO** (antiga J J A MELLO - ME) teria fraudado contrato público com recursos provenientes do Fundeb, ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de fornecer carteiras escolares para a Prefeitura do Município de Turiaçu/MA. Os contratos em questão seriam os de nº 009/2016 e nº 024/2017, referentes aos Pregões Presenciais nº 19/2015 e nº 07/2017, respectivamente, com valor global pago de R\$ 502.000,00 por 2.200 carteiras escolares. Além disso, a pessoa jurídica seria uma empresa “de fachada”.

4.4. As carteiras escolares deveriam ser fornecidas a 20 escolas, no entanto, das 11 escolas que foram inspecionadas pela CGU, apenas em duas foram encontradas carteiras novas. Assim, das 2.200 carteiras, apenas foram fornecidas 368, resultando em um prejuízo apurado de R\$ 398.960,00 (SEI 2717106, p. 111).

4.5. A respeito da pessoa jurídica funcionar como empresa de “fachada”, a CPAR registrou no Relatório Final (SEI 2934881):

“4.2.10 Em consulta às bases de dados da RAIS, verificou-se que a investigada possuiu apenas uma funcionária, contratada em 05/01/2015 como auxiliar administrativo de pessoal (CBO 411005).

4.2.11. No que tange ao quadro social, a pessoa jurídica teve como titulares João Jorge Araújo Mello (CPF nº [REDACTED]), de 09/05/2017 a 17/05/2017, e, a partir desta data, Raimundo José Mendes Filho (CPF nº [REDACTED]). Não foi possível obter, a partir dos bancos de dados da RFB, a informação de quem era o titular do ente privado antes de 09/05/2017 (tendo em vista que ela foi constituída em 05/12/2003). Contudo, o Contrato nº 009/2016, firmado entre a investigada e o Município de Turiaçu, foi assinado pelo titular João Jorge Araújo Mello em 15/01/2016 (Documento 2717108, p. 33 a 38).

4.2.12. Após consulta realizada aos bancos de dados de cadastros em programas sociais, verificou-se que João Jorge esteve cadastrado no CadÚnico, no período de 24/01/2007 a 16/08/2017, com renda familiar per capita declarada de R\$ 66,00.

4.2.13. Por outro lado, foi João Jorge quem representou a investigada em todos os atos administrativos negociais que constituíram os Pregões Presenciais nº 19/2015 e nº 07/2017, com destaque para o Contrato nº 009/2016, no valor de R\$ 576.920,00 (Documento 2717108, p. 33 a 38), e para o Contrato nº 024/2017, no valor de R\$ 2.726.428,17 (Documento 2717110, p. 249 a 254).

4.2.14. Ressalta-se que esses contratos englobaram não apenas a aquisição de carteiras pela Secretaria de Educação do Município de Turiaçu, mas também a aquisição de outros itens, por esta e por outras secretarias.

4.2.15. Tais fatos indicam que à época de celebração dos referidos contratos, em que pese João Jorge não ter figurado oficialmente como o titular da investigada, tinha poderes de administração, por ter assinado as propostas e contratos, ainda que o dito representante continuasse inscrito em cadastros sociais do governo com renda familiar de apenas R\$ 66,00 por pessoa.

4.2.16. Revelam-se, assim, evidências de que a empresa era de fachada, constituída com o objetivo de fraudar certames licitatórios.”

4.6. As questões acima mencionadas foram objeto de análise na Nota Técnica nº 560/2023/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/SIPRI (SEI 2717116).

4.7. Instaurado o presente PAR por meio da Portaria nº 1.780, de 3 de maio de 2023, publicada no D.O.U. de 8 de maio de 2023 (SEI 2798781), a CPAR lavrou o termo de indicição em 30 de maio de 2023 (SEI 2827733), por entender que a **COMERCIAL PREÇO JUSTO** teria sido responsável pela prática dos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 ao ter fraudado contrato decorrente de licitação pública, atuando de modo inidôneo ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de fornecer as 2.200 carteiras escolares às 20 escolas municipais de Turiaçu/MA.

4.8. Em seguida, a CPAR promoveu diversas tentativas de intimação da empresa acerca da instauração do PAR (SEI 2827733), 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.

4.9. 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, via postal e, por fim, via edital (SEI 2827733; SEI 2868886; SEI 2873044; SEI 2877621; e SEI 2877623).

4.10. Mesmo após todas essas providências, a empresa não se manifestou nos autos, sendo considerada revel.

4.11. O Relatório Final elaborado pela CPAR foi finalizado em 30/8/2023 (SEI 2934881), concluindo que a **COMERCIAL PREÇO JUSTO** foi responsável pela prática dos ilícitos previstos no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 e sugerindo, em suma, a desconsideração da personalidade jurídica da empresa e a aplicação das penas de: i) multa, ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

4.12. A autoridade instauradora, por meio de despacho datado de 31/8/2023 (SEI 2936435), tomou ciência do Relatório Final e, nos termos do art. 16, § 3º, da IN nº 13/2019, dispensou a intimação da empresa, uma vez que o PAR correu à revelia.

4.13. É o breve relatório.

5. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

5.1. Inicialmente, cumpre destacar que o objetivo do exame ora realizado é verificar a regularidade dos aspectos formais e procedimentais do PAR, não podendo deixar de consignar, no entanto, que o PAR correu à revelia.

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

5.3. A portaria de instauração foi publicada de acordo com o art. 13 da citada IN, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da CPAR, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos e o nome empresarial da pessoa jurídica processada. Quanto à competência, o PAR foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, da IN CGU nº 13/2019, com redação dada pela IN CGU nº 54/2023.

5.4. Verifica-se, pois, a regularidade do processo sob este ponto de vista, uma vez que a portaria de instauração contém todas as informações estabelecidas na norma de regência e foi emitida por autoridade competente, bem como todos os servidores designados para compor a CPAR são estáveis.

5.5. O termo de indicição foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no art. 17 da IN CGU nº 13/2019 (descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, apontamento das provas e o enquadramento legal) e a pessoa jurídica **COMERCIAL PREÇO JUSTO LTDA** foi notificada por diversos meios.

5.6. Conforme se depreende da leitura da Certidão SEI 2868886 e da Ata SEI 2871360, há elementos suficientes para demonstrar que a pessoa jurídica interessada teve ciência da intimação, nos termos do art. 7º, caput, do Decreto nº 8.420/2015 e do art. 26, § 3º, da Lei nº 9.784/99, respectivamente:

“Art. 7º As intimações serão feitas por meio eletrônico, via postal ou por qualquer outro meio que assegure a certeza de ciência da pessoa jurídica acusada, cujo prazo para apresentação de defesa será contado a partir da data da cientificação oficial, observado o disposto no Capítulo XVI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.”

“Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

[...]

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.”

5.7. Nada obstante, e ainda que não houvesse dúvidas quanto à ciência da pessoa jurídica interessada, em face da ausência de manifestação por parte desta e em nome da garantia da ampla defesa e do contraditório, a CPAR deliberou por intimá-la por meio de edital, conforme disposto no §1º do art. 7º do Decreto nº 8.420/2015 (SEI 2873044; SEI 2877621; e SEI 2877623).

“§ 1º Caso não tenha êxito a intimação de que trata o caput, será feita nova intimação por meio de edital publicado na imprensa oficial, em jornal de grande circulação no Estado da federação em que a pessoa jurídica tenha sede, e no sítio eletrônico do órgão ou entidade pública responsável pela apuração do PAR, contando-se o prazo para apresentação da defesa a partir da última data de publicação do edital.”

5.8. Transcorridos mais de trinta dias da última data de publicação do edital sem que fosse apresentada a defesa ou qualquer outra manifestação nesse sentido, e considerando que tal circunstância não constitui impedimento ao prosseguimento do feito, a CPAR deu continuidade aos trabalhos, passando à elaboração do Relatório Final.

5.9. Sobre o Relatório Final, importante frisar que o parágrafo único do art. 21 da IN CGU nº 13/2019 enumera seu conteúdo:

“Art. 21. [...] a comissão elaborará relatório final a respeito dos fatos apurados e da eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, no qual sugerirá, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas ou o arquivamento do processo.

Parágrafo único. O relatório final conterá:

- I - relato histórico do processo, narrando a forma de ciência da irregularidade pela autoridade instauradora e as diligências e conclusões produzidas no juízo de admissibilidade;
- II - descrição sucinta das imputações realizadas em face da pessoa jurídica processada e das provas que lhe dão sustentação;
- III - indicação das novas provas produzidas após a indicição, se for o caso;
- IV - exposição e análise dos argumentos da defesa da pessoa jurídica processada;
- V - conclusão fundamentada quanto à responsabilização ou não da pessoa jurídica processada; e
- VI - proposta de:
 - a) arquivamento da matéria; ou
 - b) punição da pessoa jurídica, devendo a comissão:
 - 1. indicar a proposta de aplicação das sanções previstas no art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013;
 - 2. fundamentar a sugestão de aplicação de multa com base em memória de cálculo detalhada da dosimetria da multa, com descrição da análise do programa de integridade, se for o caso;
 - 3. sugerir a aplicação das sanções da Lei nº 8.666, de 1993, ou de outras normas de licitações e contratos da administração pública, se for o caso; e
 - 4. propor o envio de expediente, após a conclusão do procedimento administrativo, dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica, nos termos do Capítulo VI da Lei nº 12.846, de 2013.”

5.10. A análise detalhada do Relatório Final apresentado pela CPAR permite constatar a presença de todos os requisitos ora enumerados – considerada a questão da revelia e todas as suas implicações –, o que, por si, atesta sua regularidade formal. Destaca-se, por oportuno, que as penalidades sugeridas ainda serão objeto de análise na presente nota técnica.

5.11. Por oportuno, dado que o processo correu à revelia, salienta-se que não houve necessidade de nova intimação após a emissão do Relatório Final da CPAR, conforme a previsão constante do §3º do art. 16 da IN CGU nº 13/2019, com a redação dada pela IN CGU nº 15/2020:

“§ 3º Caso a pessoa jurídica processada não apresente sua defesa escrita dentro do prazo de que trata o caput, contra ela correrão os demais prazos, independentemente de notificação ou intimação, podendo a pessoa jurídica intervir em qualquer fase do processo, sem direito à repetição de qualquer ato processual já praticado.”

5.12. Considerando a regularidade procedimental do presente PAR, passamos à análise das penalidades sugeridas.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

5.13. A CPAR concluiu pela responsabilização da pessoa jurídica, por fraudar contrato decorrente de licitação pública, atuando de modo inidôneo ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de fornecer carteiras escolares ao município de Turiaçu/MA, incidindo nos atos ilícitos previstos no 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

5.14. Com efeito, foi sugerida a aplicação das seguintes sanções à **COMERCIAL PREÇO JUSTO LTDA**:

- a. multa no valor de R\$ 555.853,44;
- b. publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora:
 - i. 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;
 - ii. em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em

- localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 75 (setenta e cinco) dias; e
- iii. em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 75 (setenta e cinco) dias; e
- c. declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública por, no mínimo, 2 anos, nos termos do inciso IV do artigo 87 e dos incisos II e III do artigo 88, da Lei nº 8.666/1993.

5.15. Importa esclarecer, de pronto, que o objetivo aqui não é discutir, por exemplo, as alíquotas atribuídas pela CPAR no cálculo da multa, mas tão somente verificar se as penalidades então sugeridas respeitam os preceitos normativos e atendem aos aspectos formais.

5.16. A respeito da multa sugerida, a CPAR informou o seguinte no item 5.3.1 do Relatório Final:

“A multa foi calculada com base nas cinco etapas disciplinadas pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 c/c IN CGU nº 1/2015 c/c IN CGU/AGU nº 2/2018 c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977 c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados c/c a tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022 c/c calculadora de multa de PAR.”

5.17. Nessa linha, depreende-se da leitura do Relatório Final que os ditames dos normativos citados foram seguidos e não se vislumbra excessos (para mais ou para menos) na atribuição das alíquotas dos fatos agravantes e atenuantes, não existindo, portanto, motivos a justificar que o valor da multa sugerida pela CPAR seja alterado.

5.18. O cálculo do número de dias em que a **COMERCIAL PREÇO JUSTO** deve publicar extraordinariamente a decisão administrativa sancionadora seguiu nos mesmos moldes do cálculo da alíquota e, com isso, não se observa qualquer irregularidade.

5.19. A CPAR sugeriu também a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 88, incisos 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.

DA PRESCRIÇÃO

5.20. Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração.

5.21. Já 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.”

5.22. Os fatos assinalados nesta análise chegaram ao conhecimento da CGU após a produção do Relatório CGU nº 201800043 (SEI 2717106), enviado ao Prefeito de Turiaçu por meio do Ofício nº 23836/2018/Regional/MA-CGU (SEI 2717114), devendo ser considerado como marco inicial do prazo de prescrição o dia 30 de novembro de 2018 (data da assinatura).

5.23. Assim, acrescentando 120 dias ao prazo prescricional em razão da Medida Provisória nº 928/2020, a data limite para aplicação das sanções previstas na LAC é **28/3/2024**. Dessa forma, considerando que a instauração da IPS (primeiro marco interruptivo) ocorreu em 16/8/2022 (SEI 2717050), reiniciando-se a contagem do prazo de 5 anos, a prescrição ocorreria apenas em **16/8/2027**.

5.24. Com relação à Lei nº 8.666/1993, os fatos assinalados nesta análise se referem ao ilícito de fraude contratual, devendo ser considerado como termo inicial para a contagem do prazo prescricional a

data do último pagamento indevidamente recebido pela empresa, qual seja, **15/3/2017** (SEI nº 2717116, tabela 27).

5.25. Outro ponto crucial para a análise de prescrição é a ocorrência de marcos interruptivos. A Lei nº 9.873/1999 estabelece uma série de hipóteses de interrupção, a seguir elencadas:

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

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

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.” (Grifos nossos)

5.26. No caso concreto ocorreram, pelo menos, dois atos inequívocos que importaram apuração dos fatos: (i) a publicação do relatório da auditoria; e (ii) a instauração desta investigação preliminar sumária, em 16/08/2022 (SEI 2717050). Considerando que ambos foram praticados dentro do prazo de prescrição inicial, essas duas datas interromperam o curso do prazo, o qual passou a correr por inteiro a partir delas. Portanto, recontados os prazos a partir da última interrupção, é possível concluir que a prescrição para a aplicação de sanções da Lei nº 8.666/1993 contra a **COMERCIAL PREÇO JUSTO** ocorrerá em **16/08/2027**.

6. CONCLUSÃO

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

6.2. 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.

6.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR.

6.4. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Corregedoria-Geral da União e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

6.5. Por fim, nos termos do art. 55, II, in fine, da Portaria nº 3553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 3180400 subsequente.

6.6. À consideração superior.

DESPACHO do [nome do cargo da autoridade]

[Digitar aqui o texto do Despacho]



Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO LOURENCO ROCHA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 06/09/2024, às 12:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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

[DIGITE AQUI O TÍTULO DO ANEXO] - Caso não tenha anexo, apagar todo o conteúdo desta seção

Conteúdo do Anexo

Referência: Processo nº 00190.102682/2023-07

SEI nº 3177638