



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 641/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.100635/2022-30

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Cuida-se de Investigação Preliminar Sumária - IPS instaurada a partir do inquérito policial - IPL nº 2020.0018876, cuja cópia integra o processo SEI nº 00190.100635/2022-30. O referido inquérito, por sua vez, originou-se do desmembramento do IPL nº 1.820/2015, referente à 1ª (primeira) fase da Operação Rota BR 090, deflagrada em agosto de 2019, visando apurar irregularidades em contratações do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, no Estado de Minas Gerais – DNIT-MG.

2. RELATÓRIO

2.1. Para contextualizar os fatos, importa relatar que no curso do IPL nº 1.820/2015, foi revelado, no DNIT-MG, esquema concernente a fraudes em licitações e contratos fiscalizados pela Unidade Local (UL) do DNIT em Oliveira/MG, tendo por finalidade direcionar os procedimentos licitatórios em favor de determinadas empresas, as quais eram novamente beneficiadas durante a fase da execução contratual.

2.2. A atuação irregular se dava, em suma, mediante prévio arranjo quanto aos vencedores dos certames, com a consequente desclassificação “forçada” das empresas não integrantes da combinação. ■■■■■ ■■■■■ constatou-se também que os empresários envolvidos obtinham, de servidores, informações privilegiadas, pertinentes a pregões e contratos do DNIT-MG. As empresas ganhadoras eram, ainda, favorecidas posteriormente, por meio, por exemplo, do recebimento de pagamentos por serviços não executados.

2.3. No que diz respeito ao IPL nº 2020.0018876, de que trata a presente investigação, corresponde ele à 3ª (terceira) fase da Operação Rota BR 090, denominada fase "ZIG ZAG", a qual foi deflagrada em 18 de março de 2020, tendo por foco principal a atuação de possível organização criminosa composta por servidores públicos do DNIT-MG e os agentes privados CONSTRUTORA ZAG LTDA (CNPJ nº 00.356.328/0001-45) - ZAG e GUAXIMA ENGENHARIA LTDA (CNPJ nº 19.230.918/0001-55) - GUAXIMA, nas Unidades Locais (ULs) do DNIT nas regiões do Prata/MG e em Teófilo Otoni/MG.

2.4. Como consta do Relatório Parcial da PF (SEI 2351345) datado de 5 de julho de 2021, contido no bojo do IPL nº 2020.0018876, relatório esse referente apenas às irregularidades ocorridas **na região do Prata/MG**, foi, no decorrer das investigações, detectado pela Polícia Federal - PF, entre outras coisas, o pagamento de vantagens indevidas efetuado pela ZAG a servidores do DNIT-MG, em exercício na UL do Prata, sendo uma das formas utilizadas para essa prática a celebração de contratos de aluguéis de veículos, firmados com empresas de pessoas ligadas aos servidores, de modo a tentar justificar os repasses de valores.

2.5. Nessa esteira, verificou-se que uma das empresas que teria sido utilizada pela ZAG para o pagamento de vantagens indevidas é a BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME, CNPJ 16.894.216/0001- 88.

2.8. É de se destacar, ainda, que à p. 2.192 do pdf, SEI 2351344 consta o trecho da decisão judicial datada de 05/11/2020 que autorizou o compartilhamento das provas produzidas nas investigações com a Controladoria-Geral da União (CGU), para os fins de subsidiar processos administrativos de

responsabilização em sua esfera.

2.9. É o relatório.

3. ANÁLISE

DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

3.1. Preliminarmente, cabe examinar a competência da CGU para atuação no caso em tela. Perceba-se que o assunto se enquadra em critério previsto no art. 17, §1º, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, qual seja, “complexidade, repercussão e relevância da matéria”. Vale ressaltar, ademais, que os fatos aqui mencionados possuem relação com a conduta da empresa ZAG, que está sendo investigada diretamente por esta Pasta, não apenas pela complexidade e relevância da matéria, mas também em virtude do montante dos valores por ela recebidos do DNIT-MG. Portanto, entende-se que a empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME também deva ser investigada diretamente pela CGU, já que os fatos envolvendo essa última e a ZAG estão interligados. Confira-se o teor do art. 17 do Decreto nº 11.129, de 2022:

Art. 17. A Controladoria-Geral da União possui, no âmbito do Poder Executivo federal, competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar os processos instaurados para exame de sua regularidade ou para lhes corrigir o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá exercer, a qualquer tempo, a competência prevista no caput, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias:

(...)

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou com a entidade atingida;

(...)

3.2. Mister sublinhar, outrossim, o que preconiza o art. 40 da Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, a respeito do procedimento de IPS:

A Investigação Preliminar Sumária - IPS constitui procedimento investigativo de caráter preparatório no âmbito correcional, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, que objetiva a coleta de elementos de informação para a análise acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade relevantes para a instauração de processo correcional.

3.3. Diante do exposto, considera-se pertinente que a CGU atue diretamente, em face do que expressa o art. 17 do Decreto nº 11.129, de 2022, sendo cabível, *in casu*, a instauração de uma IPS, nos moldes do disposto na Portaria Normativa CGU nº 27, de 2022.

DOS ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO

DO PAGAMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA A SERVIDOR DO DNIT-MG POR MEIO DA EMPRESA BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME

3.4. Consoante dito anteriormente, foi detectado pela PF que a celebração de contratos de aluguéis de veículos, firmados com empresas de pessoas relacionadas a servidores do DNIT-MG, foi uma das formas de que se valeu a ZAG para efetuar a transferência ilícita de valores a esses servidores.

3.5. Quanto à BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME, essa empresa tem como sócias Brenda Cristina Vieira Vilela Santos (BRENDA), CPF [REDAZIDO], e sua mãe, Leidiane Vieira Vilela (LEIDIANE), CPF [REDAZIDO].

3.6. Averiguou a PF, como se verá, que LEIDIANE teria um relacionamento com o servidor do DNIT-MG José Carlos da Silva (JOSÉ CARLOS), CPF [REDAZIDO], servidor responsável por lançar nos sistemas da autarquia as medições das obras da circunscrição da UL do Prata, sendo, por isso mesmo, de grande relevância para a ZAG.

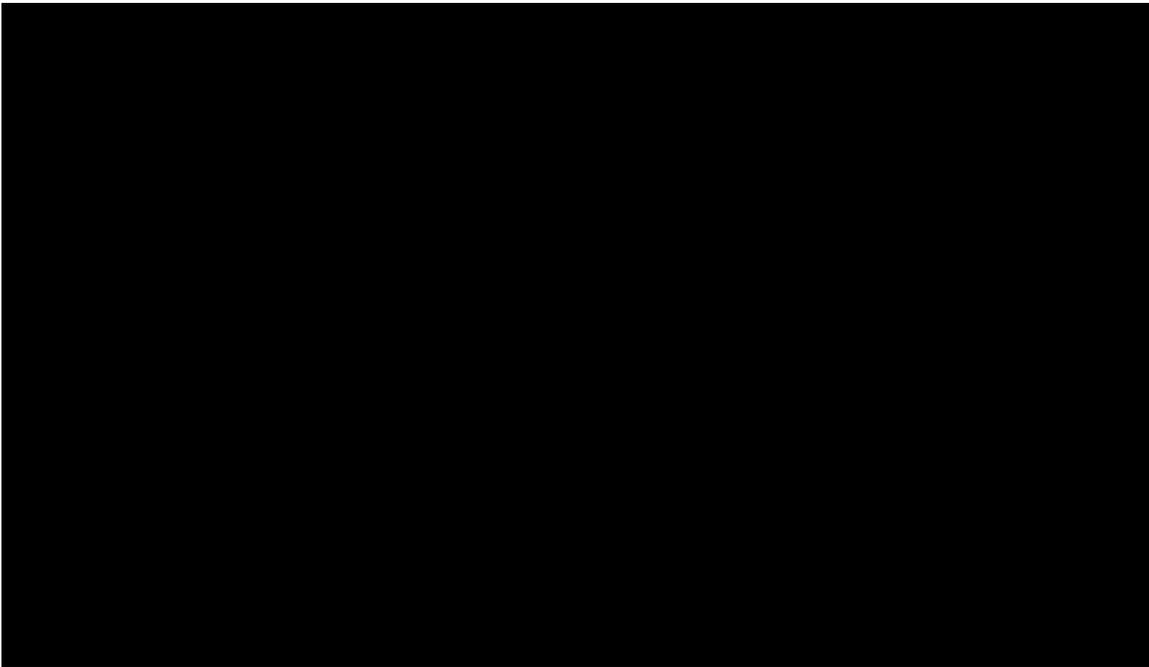
3.7. Adiante será detalhado de que modo a empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME teria sido utilizada para o pagamento de vantagens indevidas a JOSÉ

CARLOS.

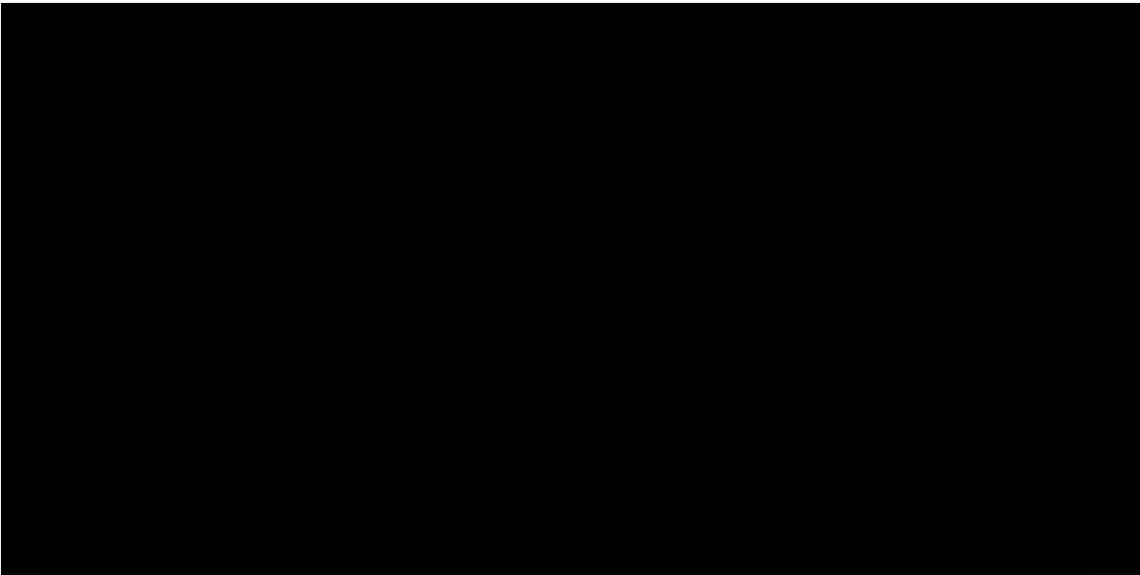
[REDACTED]



[Redacted text block consisting of multiple lines]

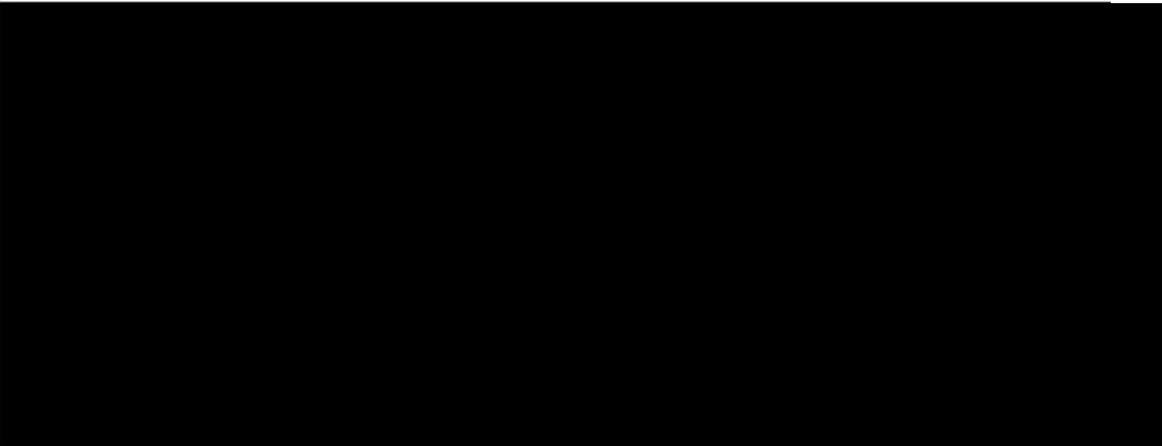


[Redacted text block consisting of multiple lines]

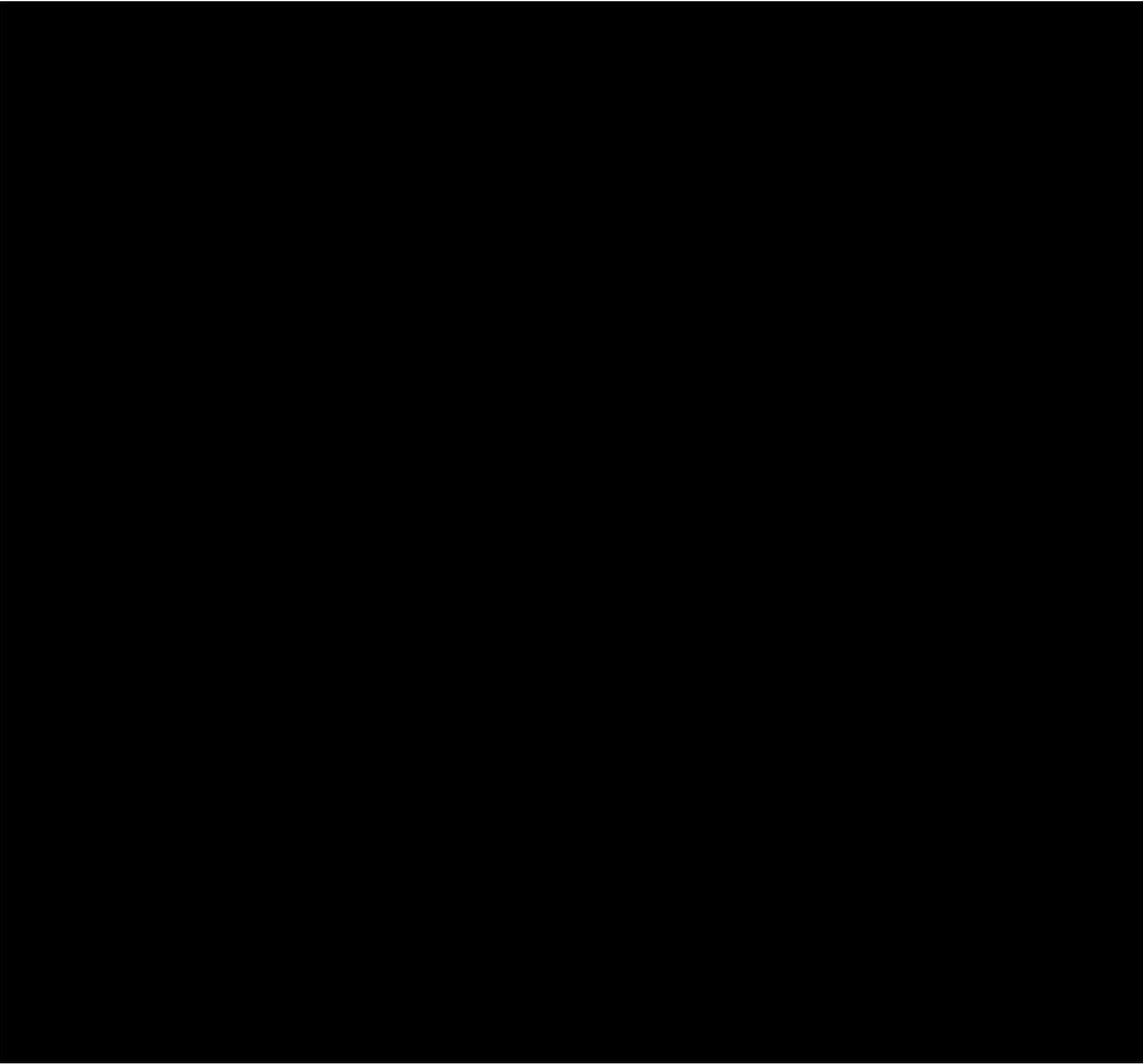
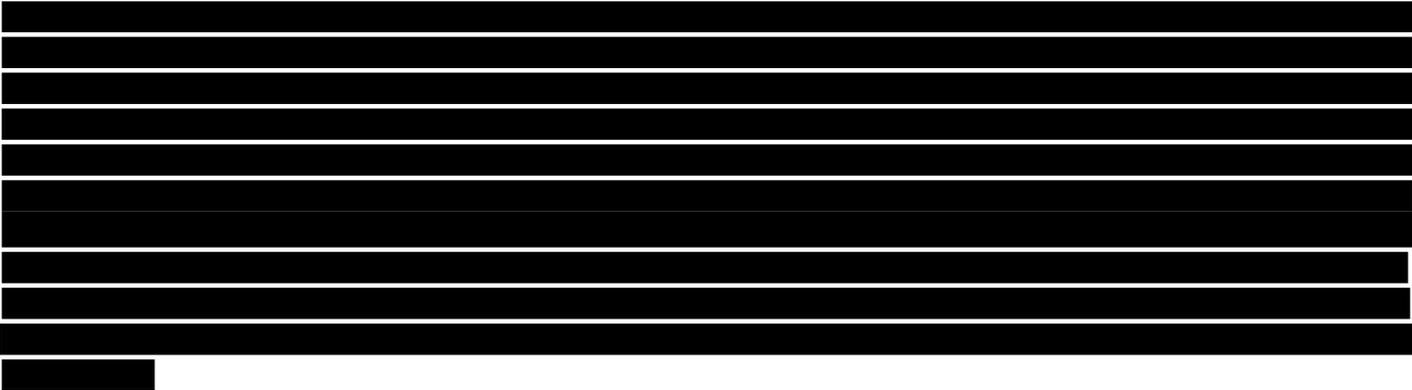


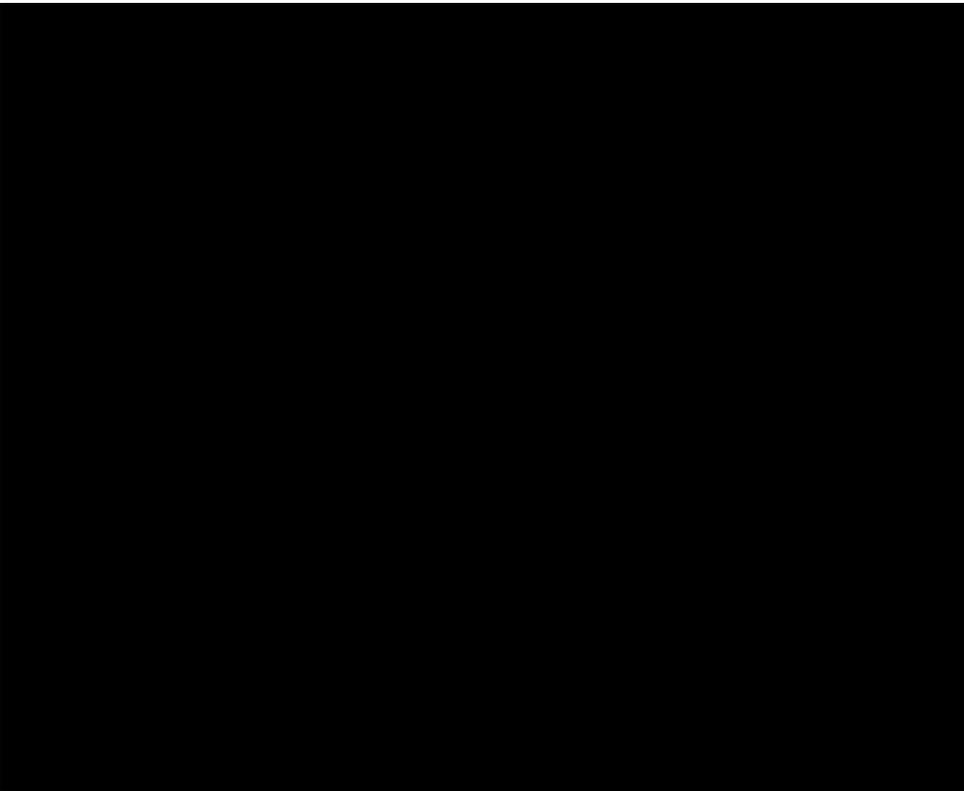
[Redacted text block]

[Redacted text block]



[Redacted text block]

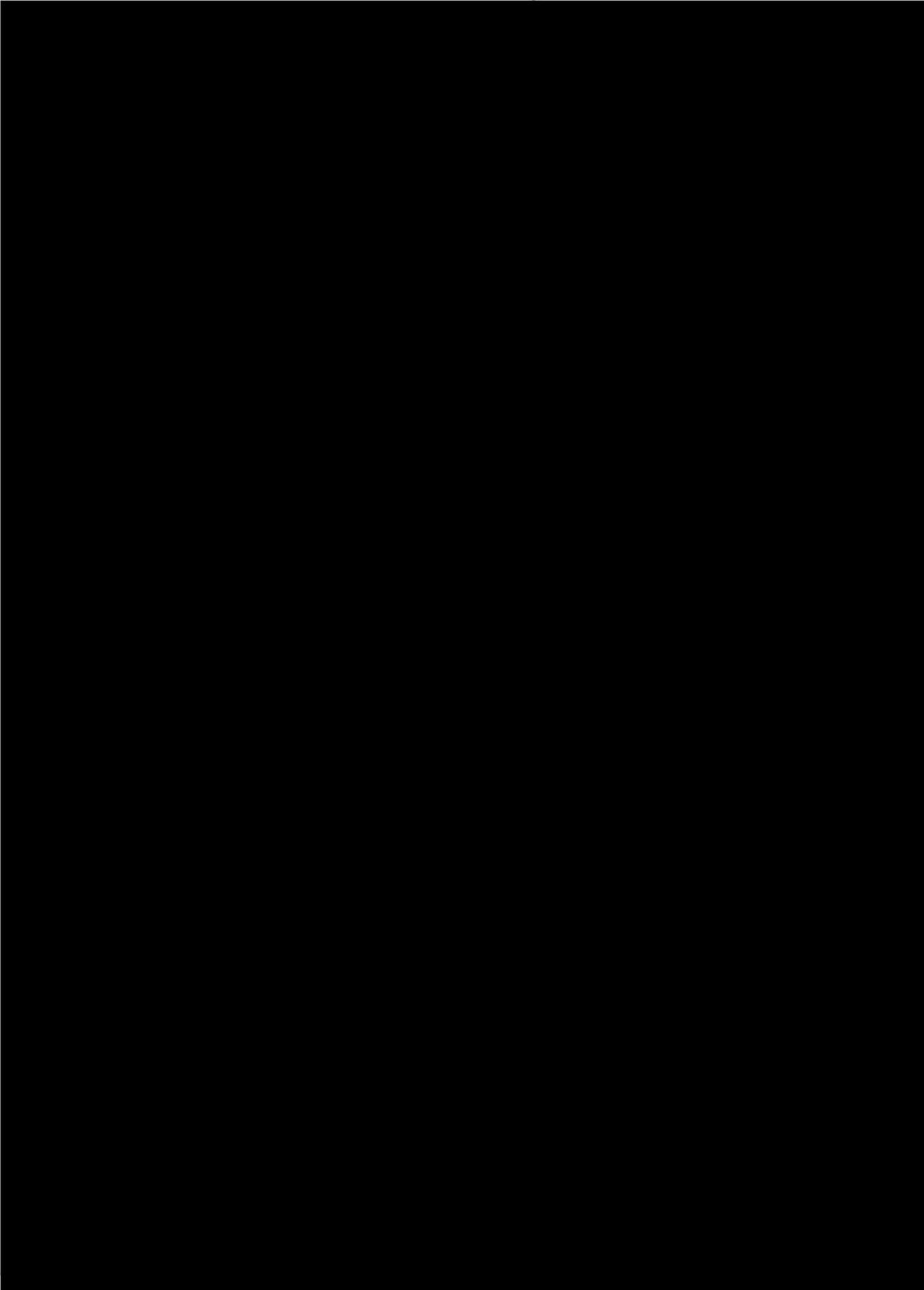


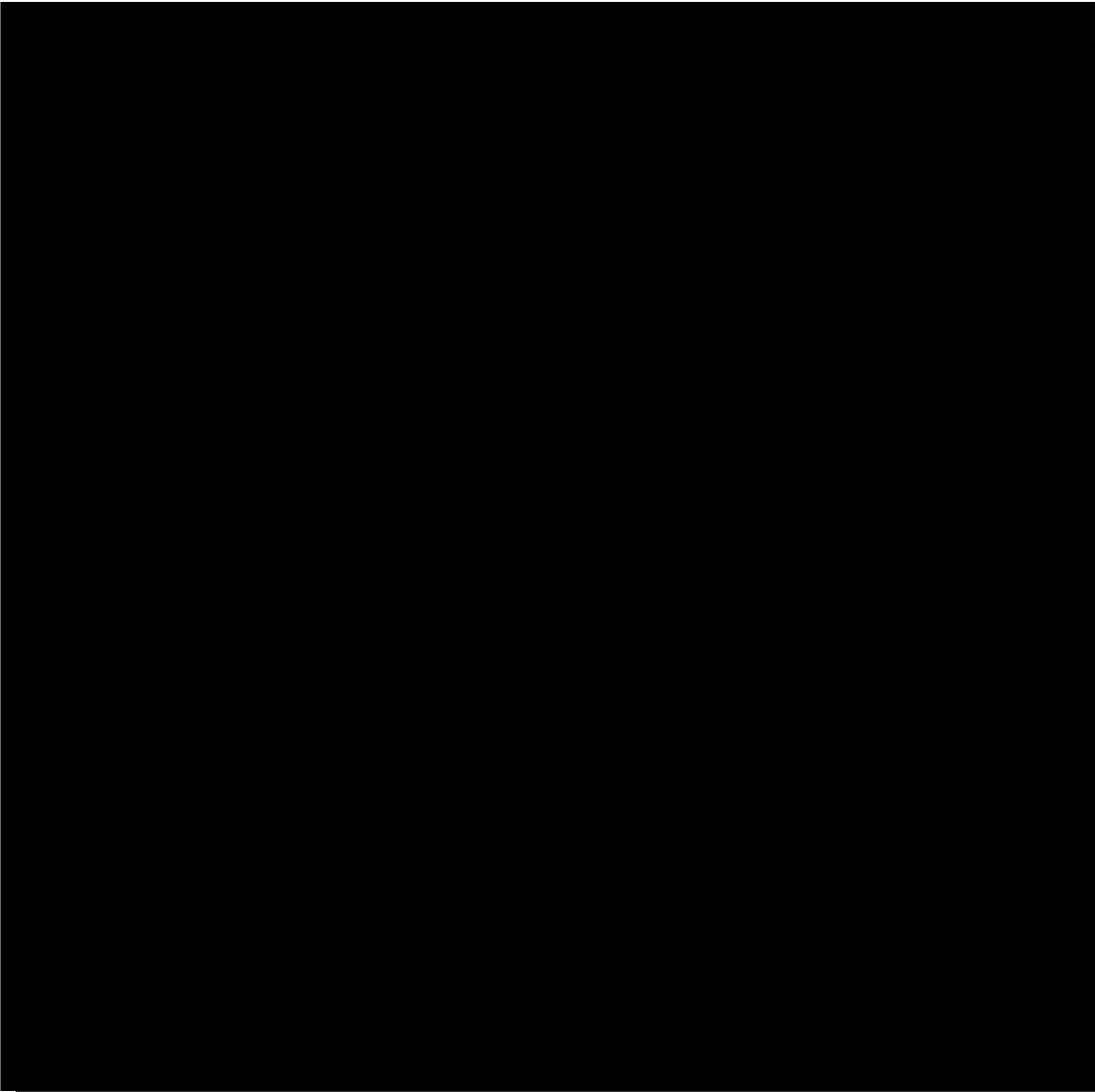


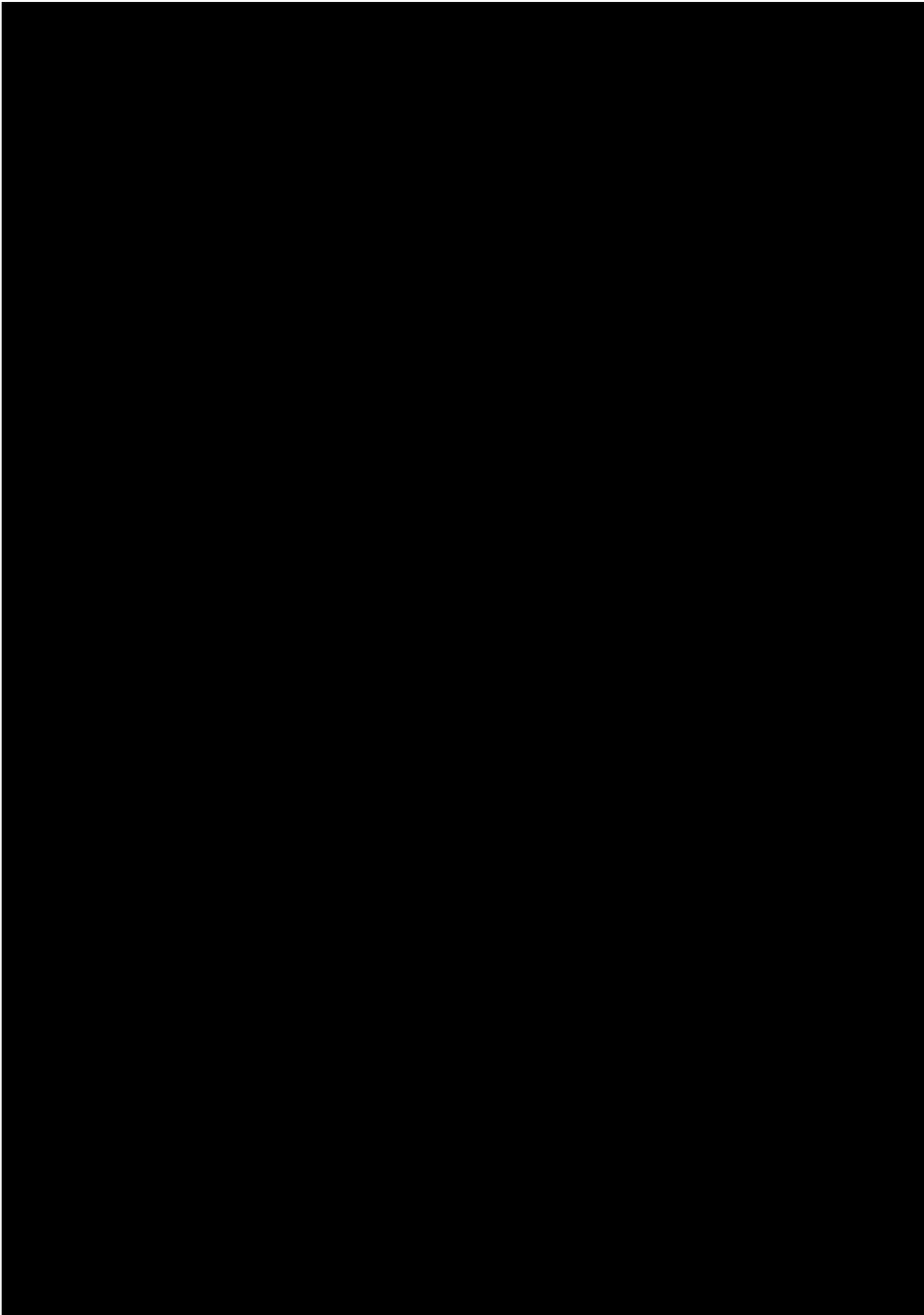
[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]







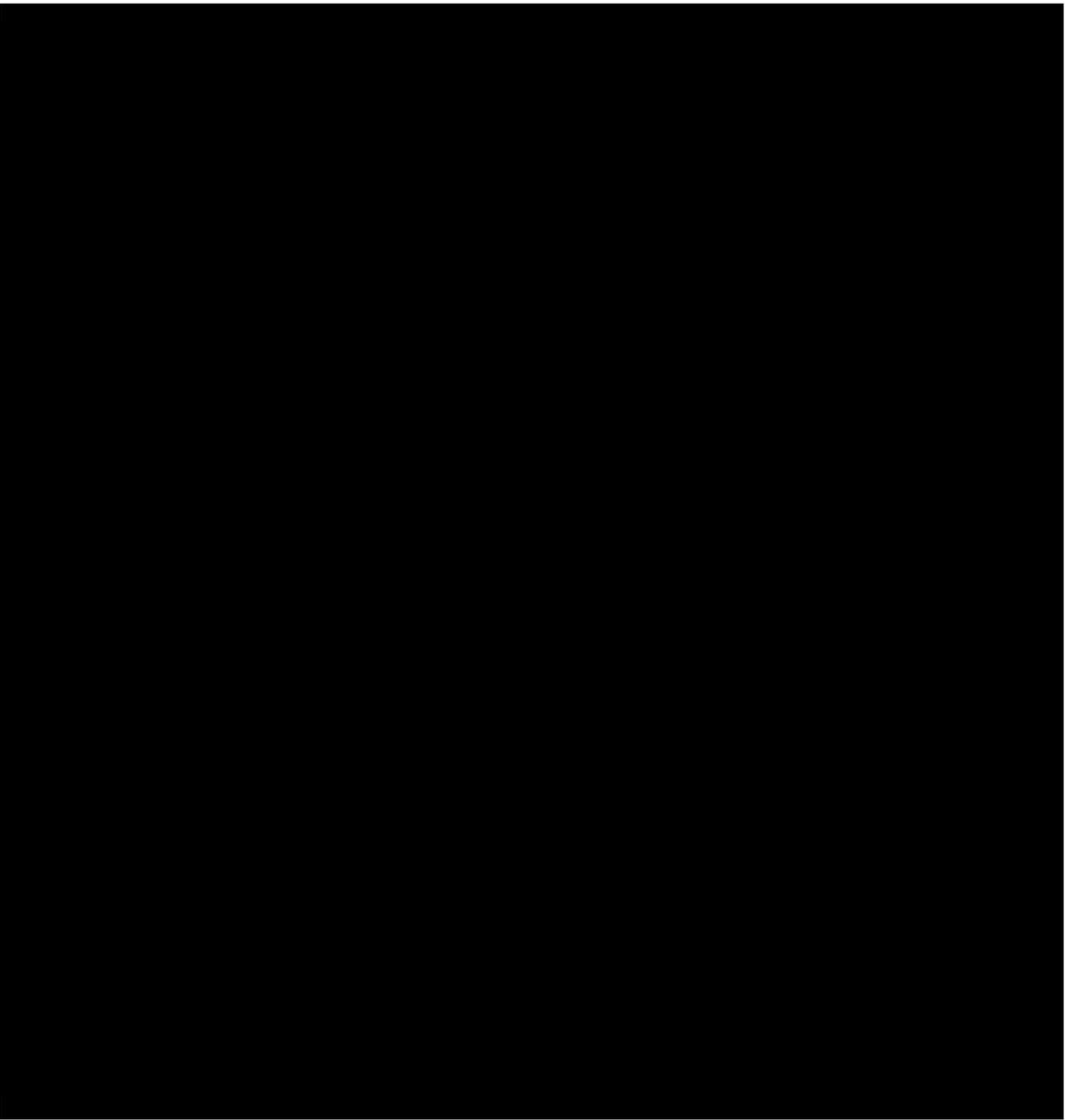


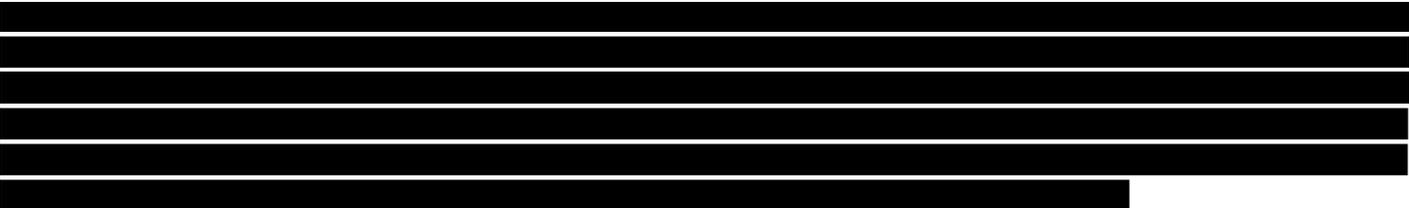
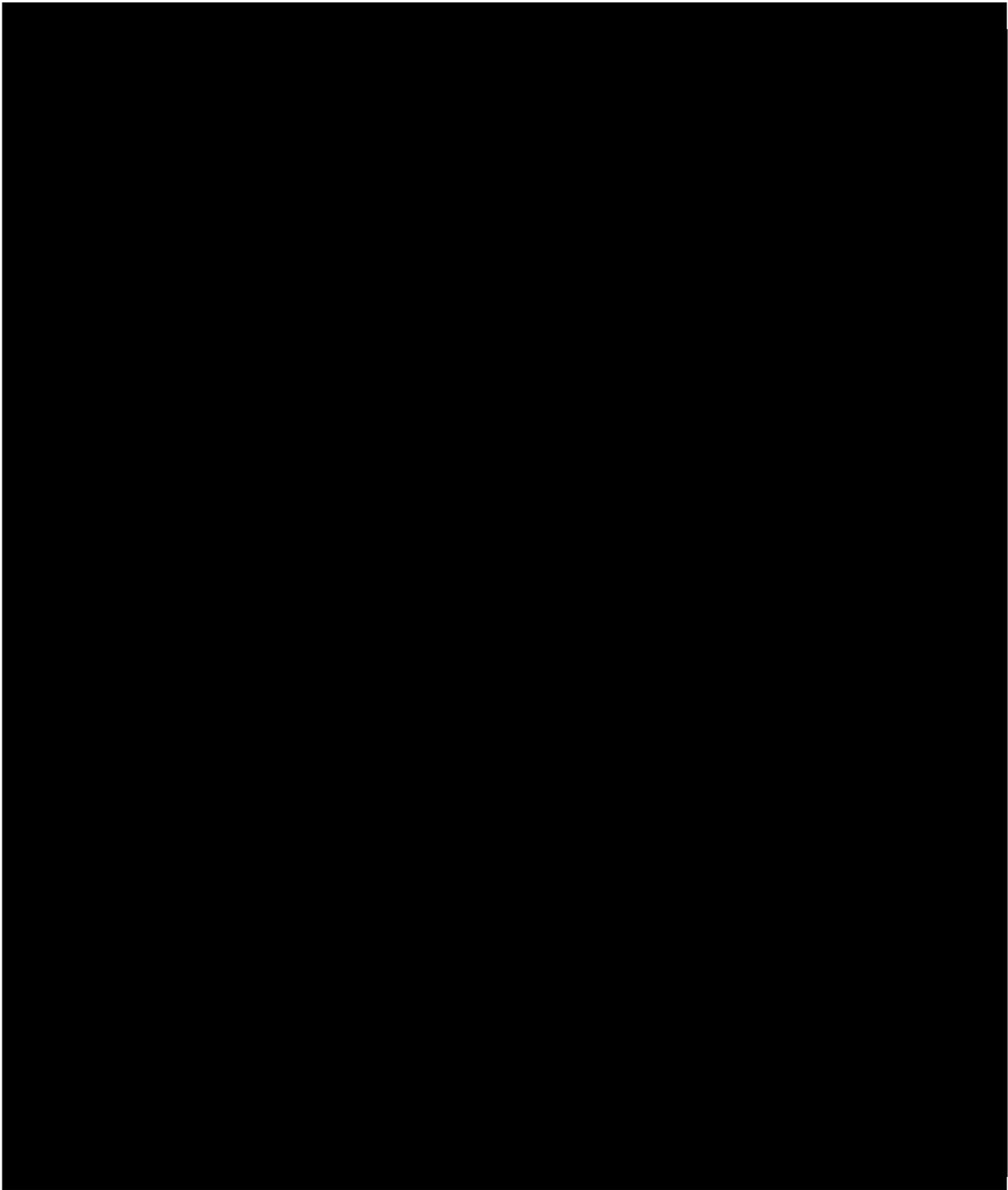
[REDACTED] foram realizadas pela PF pesquisas com o intuito de verificar os sócios da empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME. O resultado encontrado, como se sabe, foi de que as sócias da empresa são BRENDA e sua mãe, LEIDIANE. Identificou-se ainda: a) que essa empresa consta como tendo iniciado suas atividades na data de 21/09/2012; b) que a empresa não tinha funcionários; e c) que em um período de quatro anos (janeiro de 2015 a janeiro de 2019), aparentemente o único cliente da empresa foi a ZAG, [REDACTED]

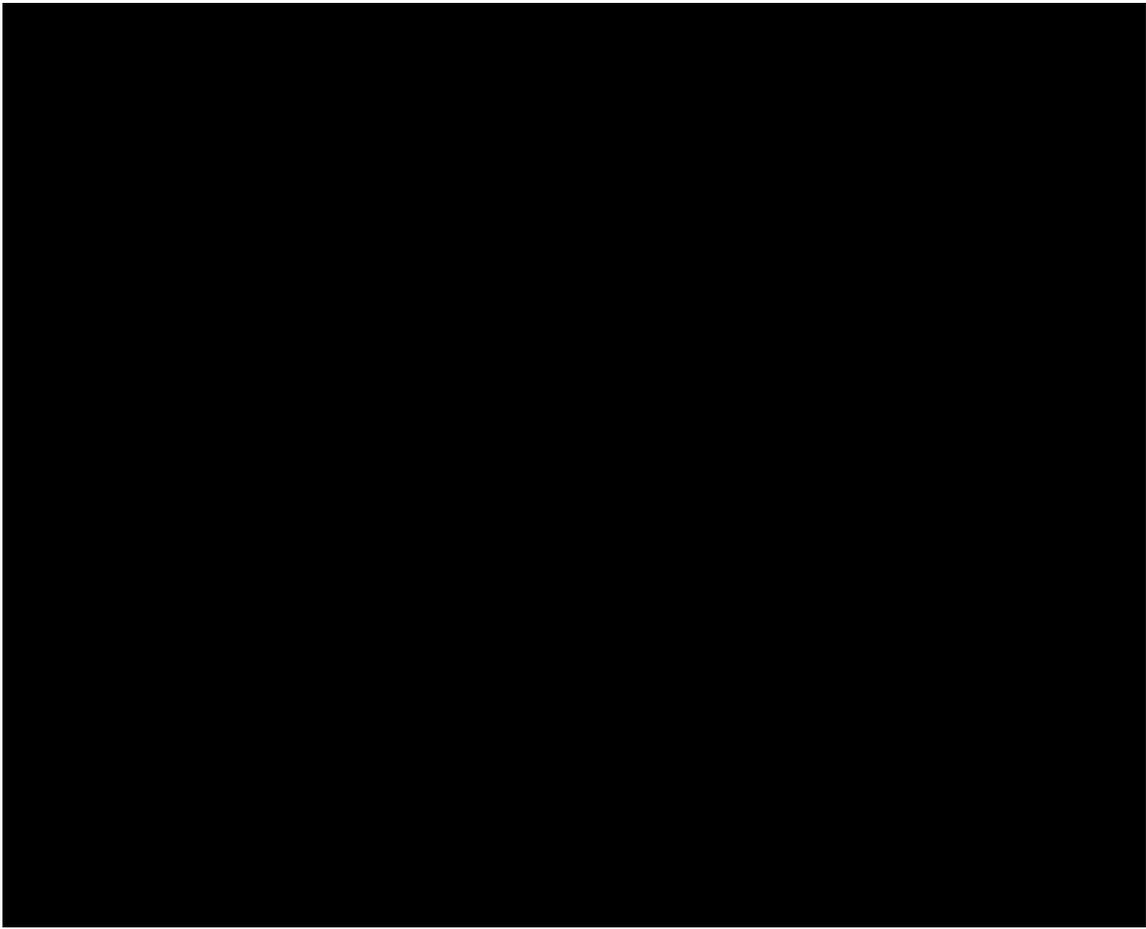
[REDACTED]

[REDACTED]

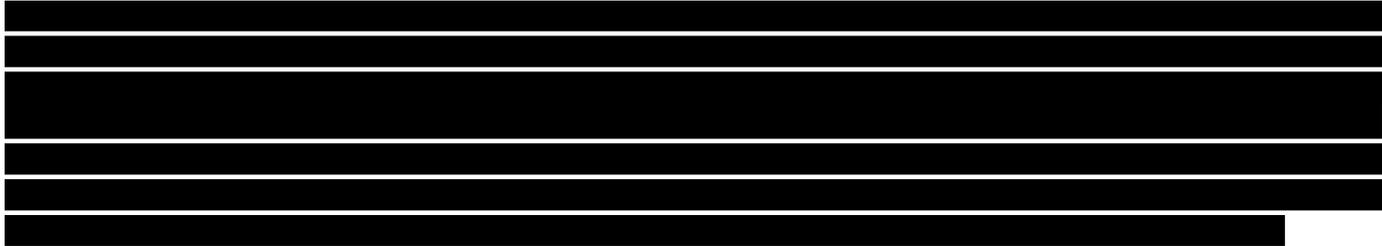


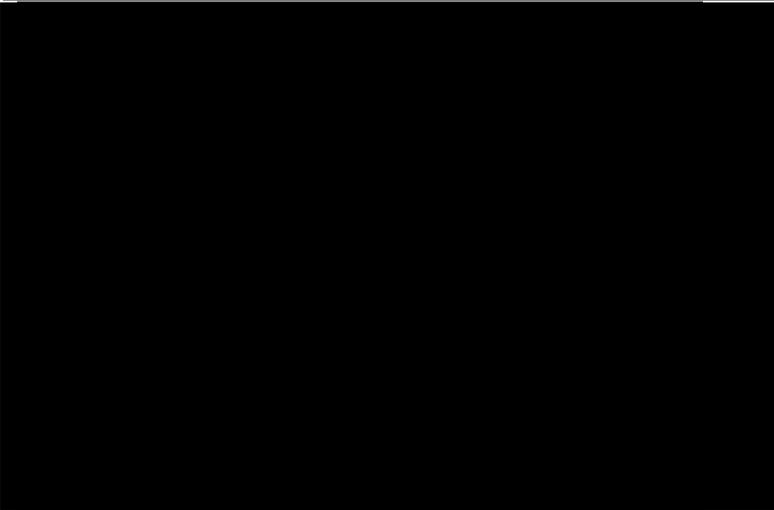
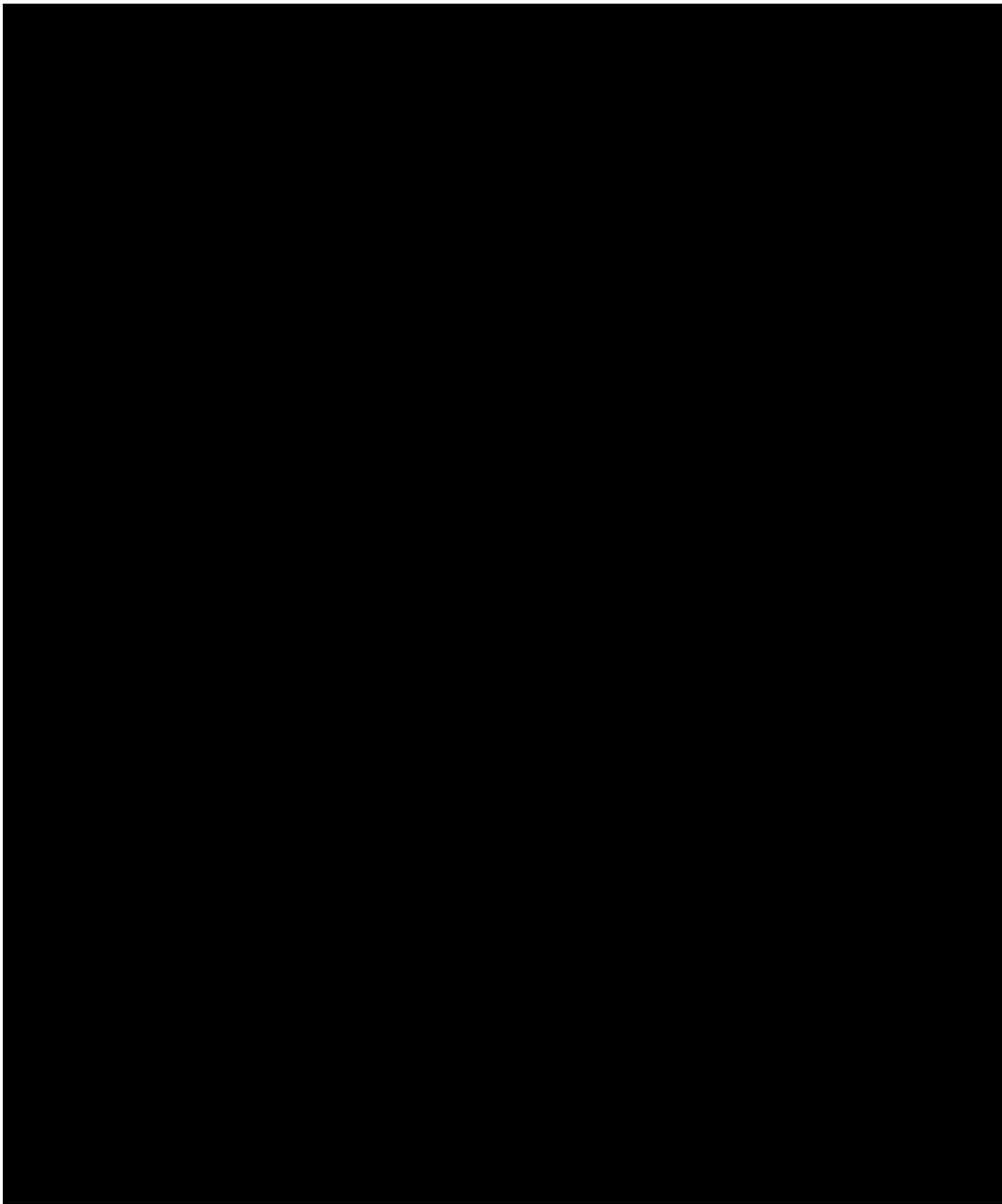






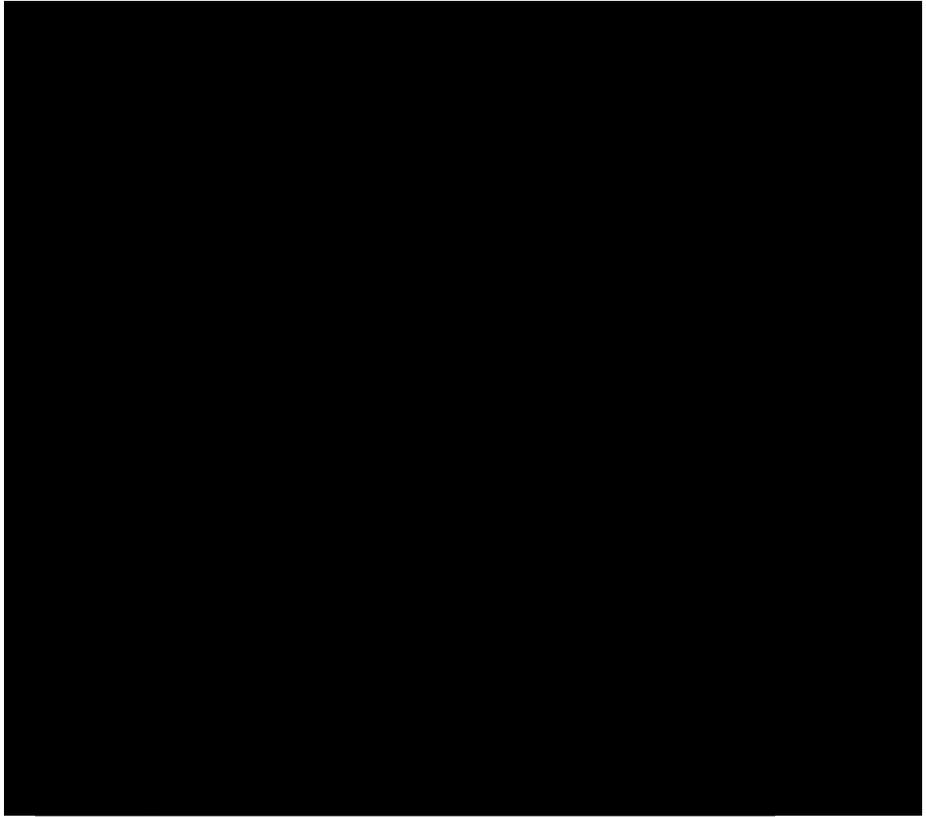
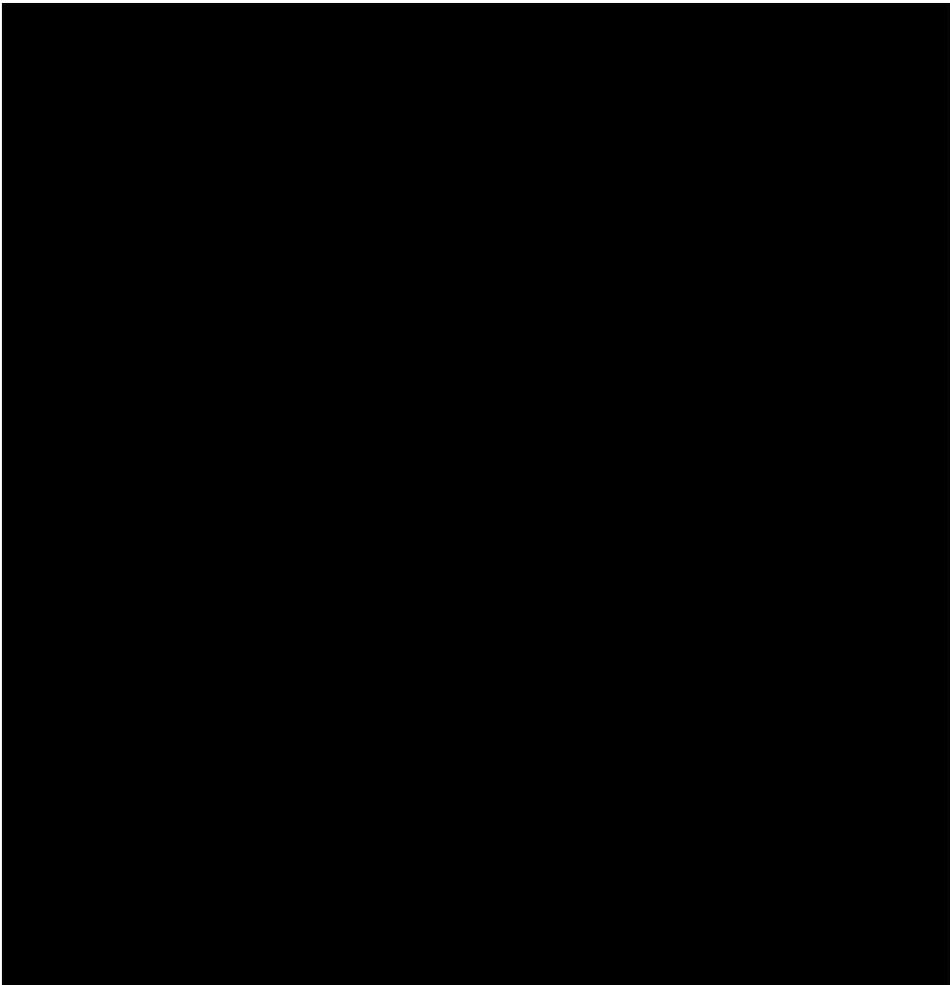
3.19. Os elementos de informação apontam ainda para o fato de que a empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME teria sido utilizada pela ZAG para efetuar o pagamento de vantagens indevidas para o servidor do DNIT, JOSÉ CARLOS.







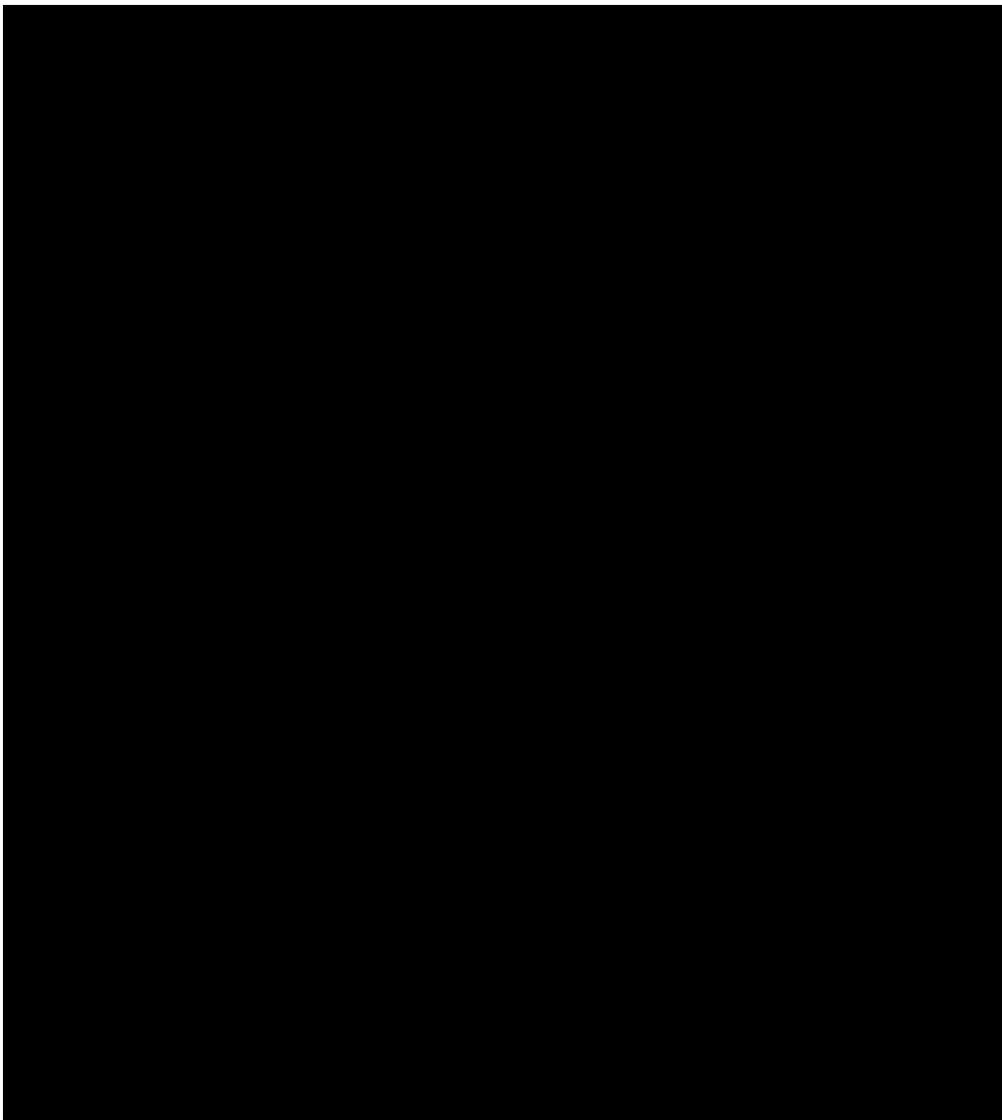
[Redacted text block consisting of multiple lines of blacked-out content]



[Redacted]



[Redacted text block consisting of multiple lines of blacked-out content]

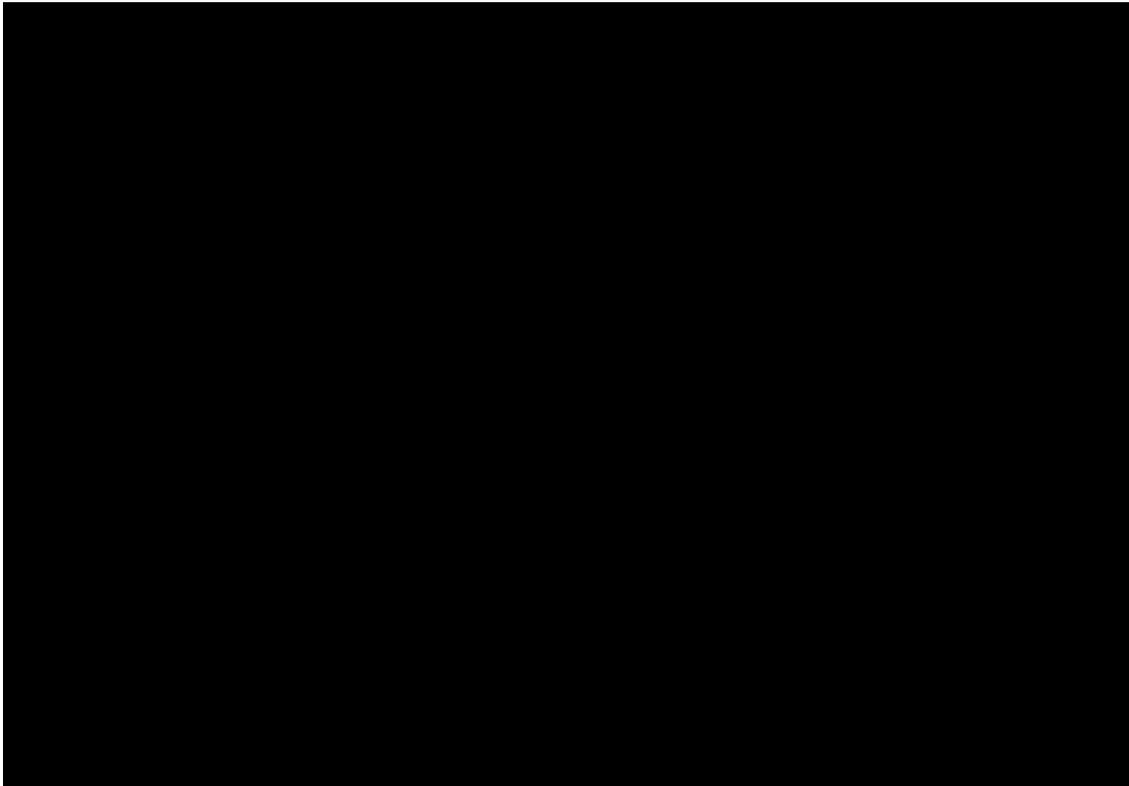


[Redacted text line]

[Redacted text block consisting of seven lines]

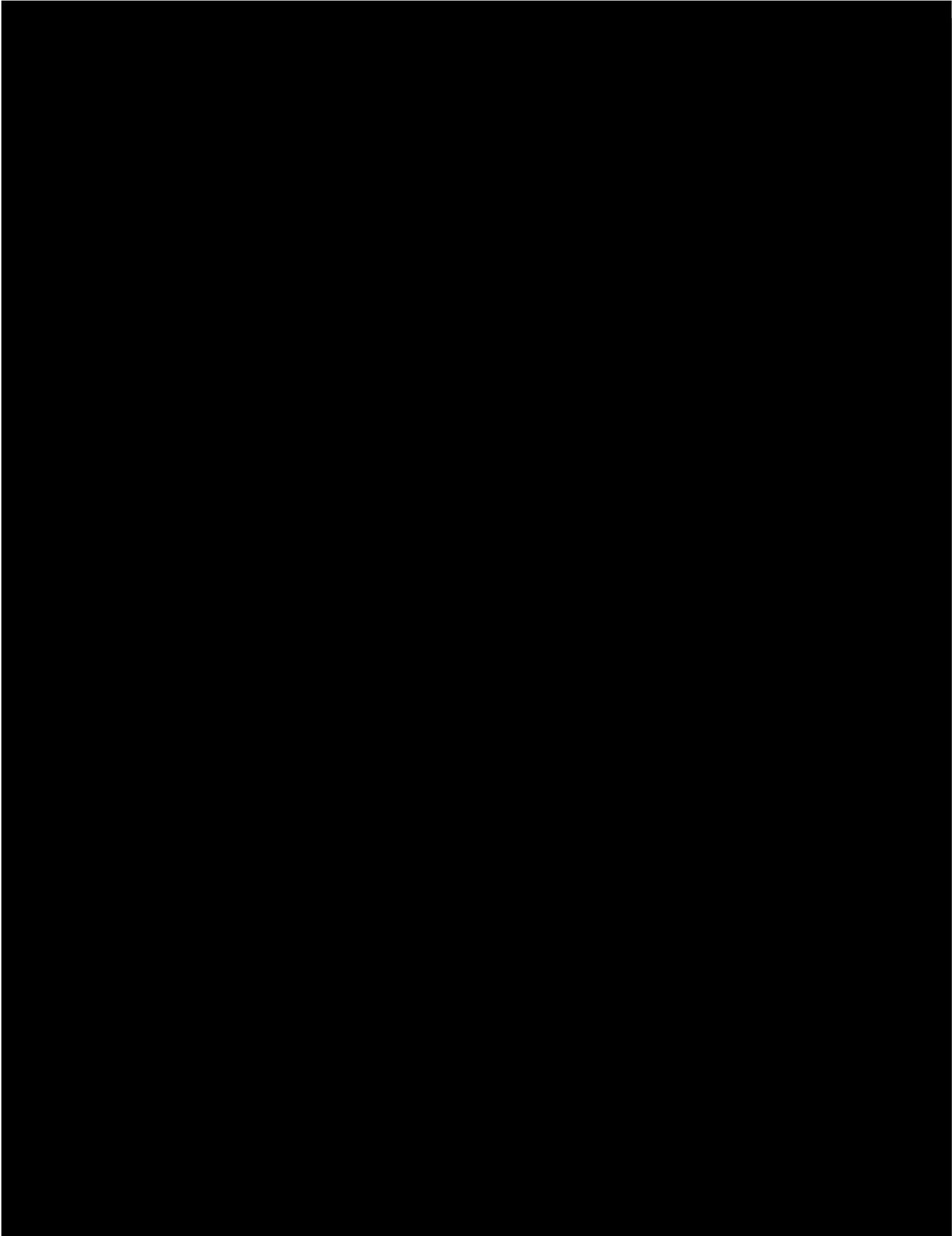


[Redacted text block]



[Redacted text block]

[Redacted text block]

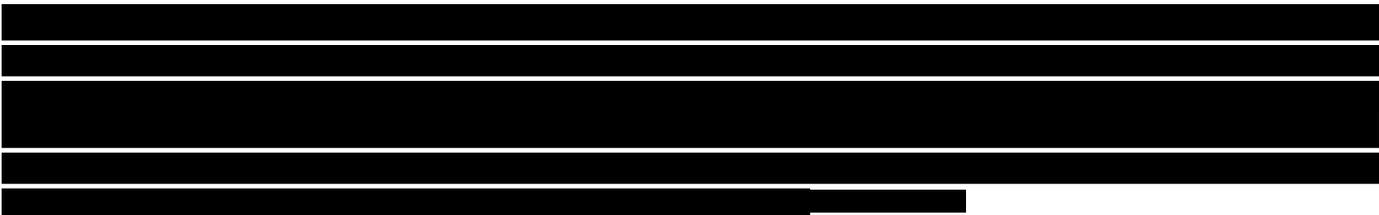
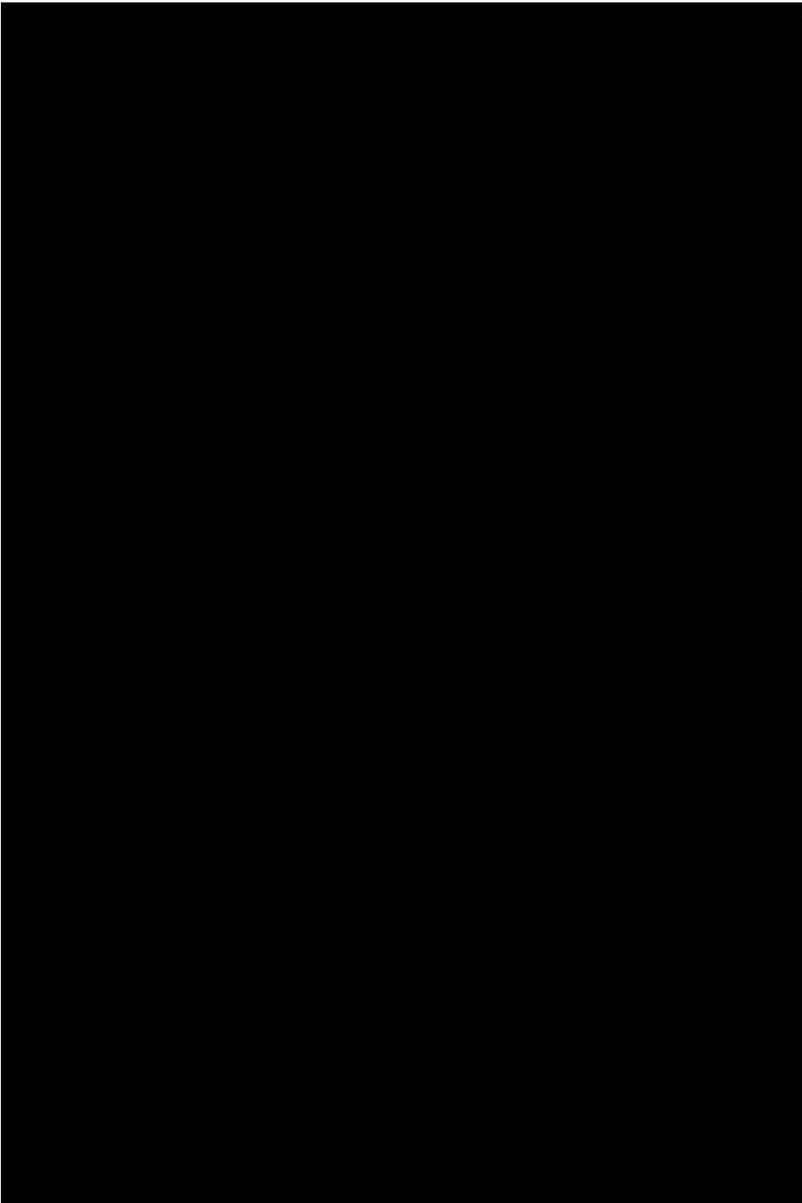


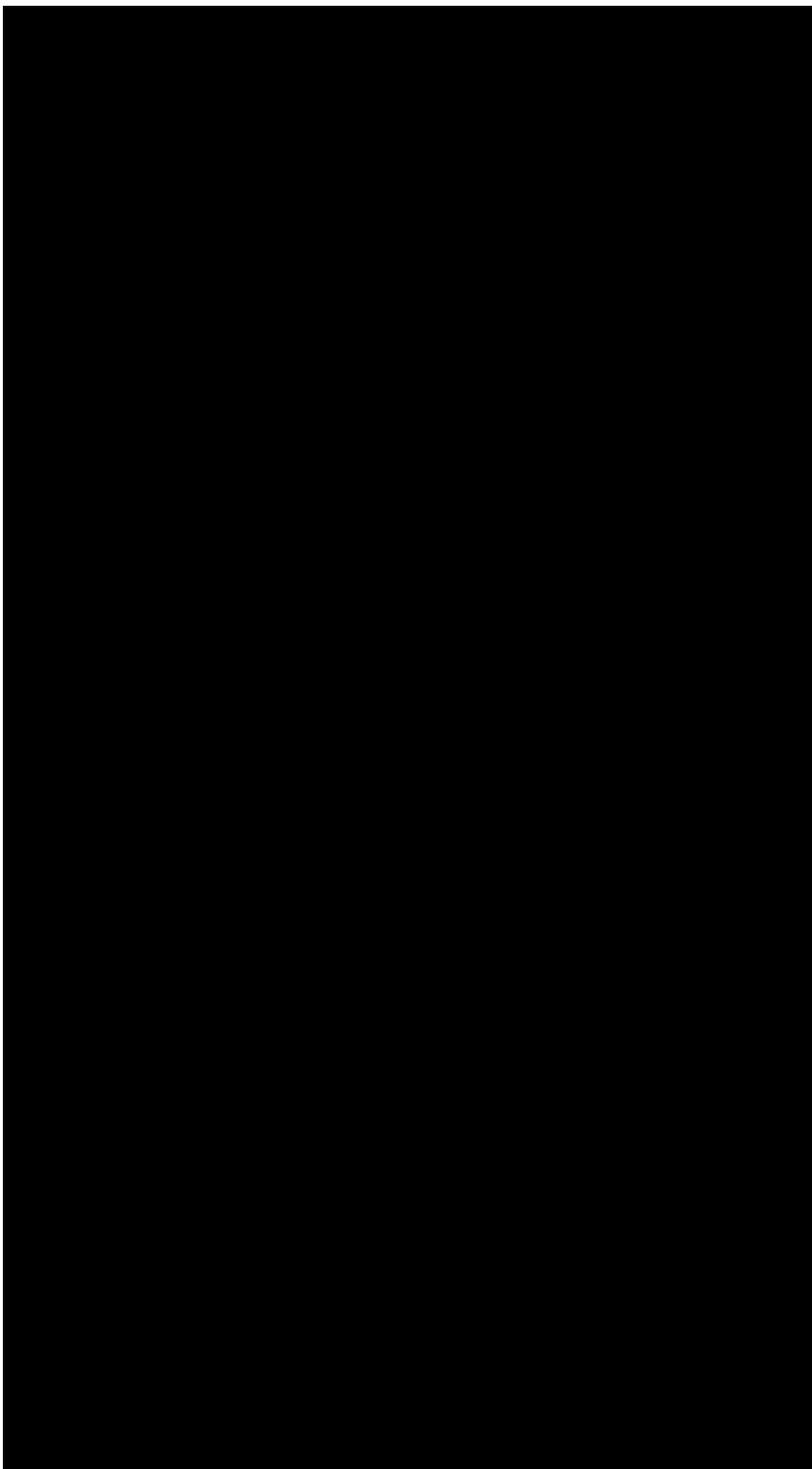
[Redacted text line]

[Redacted text line]

[Redacted text line]

[Redacted text line]





DO POSSÍVEL ENQUADRAMENTO DO (S) ATO (S) LESIVO (S)

3.40. Os fatos acima enunciados configuram, ao mesmo tempo, atos lesivos dispostos tanto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, como na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações).

3.41. Com efeito, a conduta da empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME, de subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interposta pessoa, ou seja, ao receber vantagens indevidas da pessoa jurídica CONSTRUTORA ZAG LTDA - ZAG a fim de repassá-las ao servidor do DNIT-MG José Carlos da Silva, caso comprovada no bojo do PAR, subsume-se ao art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, e ao art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993.

DA ANÁLISE PRESCRICIONAL

Lei nº 12.846/2013

3.42. No que diz respeito à aplicação da Lei nº 12.846, de 2013, a prescrição terá sua contagem iniciada a partir do conhecimento pela autoridade competente (ou da sua cessação, em se tratando de infração permanente ou continuada), interrompendo-se a contagem apenas pela instauração do processo administrativo de responsabilização (PAR), conforme transcrito abaixo:

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

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

3.43. No caso da 3ª Fase da operação Rota BR 090 (Fase ZIG ZAG), sobreleva ressaltar que os fatos aqui enunciados só chegaram ao conhecimento da autoridade competente para instauração de PAR na CGU, com a deflagração da sobredita Fase ZIG ZAG, o que se deu aos 18 de março de 2020, devendo, pois, ser essa a data considerada como “data da ciência da infração”.

3.44. Não se pode ainda perder de vista o recente entendimento esposado na Nota Técnica nº 627/2022/CGUNE/CRG, no sentido de que *"a contagem dos prazos prescricionais nos casos em que não há procedimento correccional acusatório regularmente instaurado deve levar em consideração a suspensão determinada no parágrafo único do art. 6º-C, de 120 dias (de 23 de março a 20 de julho de 2020), tendo em vista que a Medida Provisória nº 928/2020, além de paralisar de forma equânime o andamento dos processos punitivos sem impor ônus maior a qualquer uma das partes, dilatou o prazo para o regular tratamento das notícias de supostos ilícitos funcionais pelos órgãos e entidades, também prejudicado em virtude da pandemia"*. Observe-se que essa Nota foi referendada pelo Parecer nº 00282/2022/CONJURCGU/CGU/AGU.

3.45. Logo, a prescrição da pretensão punitiva com fulcro na Lei nº 12.846, de 2013, na situação *sub examine*, ocorrerá, a princípio, por volta de 18/07/2025 (5 anos depois da data da ciência da infração mais 120 dias, por força da MP nº 928/2020).

Lei nº 8.666/93

3.46. Para a aplicação das sanções da Lei de Licitações, o prazo prescricional é fixado de acordo com o artigo 1º da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, o qual estabelece:

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

3.47. A aludida norma expressa, outrossim, que a prescrição da ação punitiva é interrompida “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II da Lei nº 9.873, de 1999), do que se extrai que a instauração de uma IPS configura causa interruptiva de prescrição, para os fins de aplicação de punição com base na Lei de Licitações.

3.48. Assim, para a irregularidade de que ora se cuida tem-se que o prazo prescricional será de 5 (cinco) anos contados da cessação do ato lesivo. A utilização da empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME como interpоста pessoa para o pagamento de vantagem indevida a agente público, pela ZAG, ocorreu pelo menos até 03/01/2019 (data da última nota fiscal da empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME, localizada), de modo que aqui se considera que o prazo prescricional de 5 anos começou a correr a partir dessa data. Contudo, com a instauração de IPS pela CGU aos 27/04/2022, interrompeu-se a prescrição (art. 2º, II da Lei nº 9.873, de 1999), devendo recomençar a contagem do prazo prescricional de 5 anos a partir de 27/04/2022, donde se conclui que a prescrição da pretensão punitiva ocorrerá, para essa irregularidade, aproximadamente na data de 27/04/2027, no que tange às penalidades dispostas na Lei de Licitações.

DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

DA ESTIMATIVA PRELIMINAR DO CÁLCULO DA MULTA

3.49. Feitos os registros anteriores, passa-se ao cálculo da projeção da multa para fins de identificação da criticidade e priorização dos trabalhos da CRG, nos termos dos artigos 22 a 23 do Decreto nº 11.129, de 2022. Impende frisar que tal projeção não vincula a manifestação técnica e a avaliação oportuna dos critérios de dosimetria, que cabem à eventual vindoura Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização e demais áreas técnicas, as quais deverão se manifestar nos autos, conforme rito estabelecido na Instrução Normativa CGU nº 13, de 2019.

3.50. Importante ainda registrar que não foi possível obter informações acerca do faturamento bruto anual da empresa no ano anterior à instauração do PAR (2022) ou no ano de 2019 (ano que se reputa como sendo o último ano em que as irregularidades foram praticadas, já que as irregularidades teriam ocorrido pelo menos de 2013, ano da celebração do contrato firmado entre a ZAG e a BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME, a 2019, ano da última nota fiscal da empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME, localizada).

3.51. Quanto às alíquotas propostas no quadro abaixo, explica-se: a) no que diz respeito ao inciso I do art. 22 do citado Decreto, foi sugerida a alíquota máxima, uma vez ter sido praticado o ato lesivo pela BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME ao longo de vários anos; b) quanto ao inciso II do art. 22, foi sugerida a alíquota máxima, haja vista que LEIDIANE, sócia-administradora da empresa e mãe de BRENDA, a outra sócia, teve envolvimento direto nas irregularidades; c) quanto aos incisos III, V e VI do art. 22, não foi sugerido qualquer percentual, em virtude de que a empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME não possui ou possuiu contrato firmado com o Poder Público e de que não se tem conhecimento de reincidência por parte da empresa; e d) no que tange ao art. 23 do sobredito Decreto, não foi sugerido qualquer percentual, pois não foram, até aqui, encontradas atenuantes.

Dispositivos do Decreto nº 11.129/2022.		Percentual aplicado
Art. 22 (Agravantes)	I – até 4,0%	4%
	II – até 3,0%	3%
	III – até 4,0%	não se aplica
	IV – 1,0%	não apurado
	V – 3,0%	não se aplica
	VI – 1,0 a 5,0%	não se aplica

Art. 23 (Atenuantes)	I – até 0,5%	não se aplica
	II – até 1,0%	não se aplica
	III – até 1,5%	não se aplica
	IV – até 2,0%	não se aplica
	V – até 5,0%	não apurado
Alíquota aplicada		7%
Base de Cálculo	Faturamento Bruto em 2022	não apurado
Multa preliminar	Faturamento Bruto x alíquota	não apurado
Limite mínimo	maior valor entre vantagem auferida (não avaliada) e 0,1% do faturamento bruto	não apurado
Limite máximo	menor valor entre 20,0% do faturamento bruto e 3x a vantagem pretendida/auferida (não avaliada)	não apurado
Valor final da multa da LAC		não apurado
TOTAL		não apurado

3.52. Assim, uma vez que não foi possível aferir o faturamento bruto da empresa em questão, não se pôde calcular o valor da multa preliminar.

DOS POSSÍVEIS VALORES DE DANO E VANTAGENS INDEVIDAS

3.53. Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846, de 2013, e também considerando a previsão constante em seu §3º, do art. 6º, destaca-se a identificação dos seguintes valores:

a) valor do dano à Administração: R\$ 27.038.085,20, que é o equivalente à soma do lucro indevido/superfaturamento (lucro real-lucro previsto) obtido pela ZAG, no que se refere aos contratos nº 313/2014 (data-base 2014 a setembro de 2017), 345/2014 (data-base 2014 a setembro de 2017), 610/2015 (data-base 2015 a agosto de 2017) e 869/2012 (data-base 2012 a setembro de 2017), conforme calculado na tabela "Lucratividade - Contratos Zag", constante do Anexo à Nota Técnica nº 2423/2020/NAE-MG/MINAS GERAIS, à p. 605/606 do pdf, SEI 2351338.

b) valor das vantagens indevidas pagas a agente público: R\$ 220.109,62, referentes aos valores acumulados de pagamentos [REDACTED].

3.54. Os valores acima referenciados servem para subsidiar as anotações internas da Administração. Observe-se que a cobrança deles dar-se-á em processo próprio, sendo resguardados a ampla defesa e o contraditório nesse processo, conforme regulamentação específica de cada procedimento cabível.

4. CONCLUSÃO

4.1. Por todo o exposto, sugere-se a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em face da BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA ME (CNPJ 16.894.216/0001-88), para apurar o seguinte fato:

Quadro 2: Sugestão de instauração de PAR

Pessoa Jurídica e CNPJ Condutas Imputadas

NOME: BRENDA E LEIDI

LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS
LTDA ME

CNPJ: 16.894.216/0001- 88

1) subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público ao
funcionário como interposta pessoa (art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846, de
2013, e art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993)

4.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **RENATA COSTA BANDEIRA DE MELLO**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 01/03/2023, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **GIANE PAUXIS TEIXEIRA DE FIGUEIREDO**, Coordenador- **Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados 2**, em 01/03/2023, às 17:23, 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://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]

Referência: Processo nº 00190.100635/2022-30

SEI nº 2709328