



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

nº 00190.102710/2023-88

RELATÓRIO FINAL

AO SECRETÁRIO DE INTEGRIDADE PRIVADA

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº 1074, de 08 de março de 2023, publicada no DOU nº 47, de 09 de março de 2023, da lavra do Secretário de Integridade Privada, da Controladoria-Geral da União, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual recomenda, com base nas razões de fato e de direito explicitadas ao longo deste Relatório, a aplicação à pessoa jurídica **Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, CNPJ nº 16.894.216/0001- 88**, da **pena de multa no valor de R\$ 125.779,77**, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013; da **publicação extraordinária** da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013; da **desconsideração da personalidade jurídica** e extensão dos seus efeitos com fundamento no art. 50 c/c art. 14 da Lei nº 12.846/13; e da **declaração de inidoneidade**, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Todas as penas acima incidem sobre a conduta da empresa de subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público do DNIT/MG funcionando como interposta pessoa jurídica da Construtora Zag Ltda., incidindo assim no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 88, III, da Lei nº 8.666/1993.

1. BREVE HISTÓRICO

1.1. A Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME (Brenda e Leidi) tem natureza jurídica de Sociedade Empresária Limitada, cuja atividade principal é o aluguel de máquinas e equipamentos agrícolas sem operador. Possui sede em Prata/MG, na Rua João Edson de Melo, nº 131, Bairro Colina Parck Boulevard, com abertura em 21/09/2012 (Fonte: dados registrados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil, consulta realizada em 10/03/2023).

1.2. Foi instaurada Investigação Preliminar Sumária (IPS) a partir do Inquérito Policial (IPL) nº 2020.0018876 (2718310, 2718311 e 2718314). O referido inquérito originou-se do desmembramento do IPL nº 1.820/2015 (2718320), referente à 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).

1.3. No curso do IPL nº 1.820/2015, foi revelado esquema no DNIT-MG concernente a fraudes em licitações e contratos fiscalizados pela Unidade Local (UL) do DNIT em Oliveira/MG, que consistiam em direcionar os procedimentos licitatórios em favor de determinadas empresas, que eram novamente beneficiadas durante a fase da execução contratual.

1.4. A atuação irregular se dava, resumidamente, mediante prévio arranjo quanto aos vencedores dos certames, com a conseqüente desclassificação “forçada” das empresas não integrantes da combinação.

Averiguou-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 do recebimento de pagamentos por serviços não executados.

1.5. O IPL nº 2020.0018876 corresponde à terceira fase da Operação “Rota BR 090”, denominada fase "ZIG ZAG", deflagrada em 18/03/2020, e teve como foco principal a atuação de possível organização criminosa composta por servidores públicos e os agentes privados Construtora Zag Ltda. e Guaxima Engenharia Ltda., nas Unidades Locais do DNIT nas regiões do Prata/MG e em Teófilo Otoni/MG.

1.6. Conforme consta do Relatório Parcial da Polícia Federal (2718320), de 05/07/2021, contido no IPL nº 2020.0018876, foi desenvolvida a seguinte hipótese criminal:

Grupo criminoso-composto por servidores do DNIT e por empresários das empresas ZAG e GUAXIMA - dedicava-se a fraudar o caráter competitivo de pregões do DNIT/MG com intuito de **dividirem, entre si, as vantagens decorrentes da adjudicação do objeto das licitações**. As fraudes eram viabilizadas por meio de irregularidades na elaboração dos orçamentos das obras (obras "batizadas" na origem), superfaturamento, execução de serviços de baixa qualidade, adiantamento de medições, dentre outras práticas ilícitas. (p. 2 do pdf) (grifo nosso)

1.7. Nessa esteira, verificou-se que uma das empresas que teria sido utilizada pela Zag para o pagamento de vantagens indevidas foi a Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME (Brenda e Leidi).

1.8. Nesse sentido, a empresa teria praticado os atos lesivos inscritos no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, passíveis das sanções administrativas de multa, publicação extraordinária da decisão condenatória e impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios pelo prazo de cinco anos.

1.9. Diante disso, foi instaurado o presente Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) por meio da Portaria nº 1074, de 08/03/2023, publicada no DOU nº 47, de 09/03/2023 (2721235), que designou a presente Comissão para a apuração da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME.

1.10. Destaque-se, ainda, a decisão judicial de 05/11/2020, que autoriza o compartilhamento das provas produzidas nas investigações com a Controladoria-Geral da União (CGU), para fins de subsidiar processos administrativos de responsabilização em sua esfera. (2718314, fls. 2.192).

2. RELATO

2.1. Inicialmente, cumpre-se registrar os principais atos realizados pela Comissão, pela autoridade instauradora e pelas partes do processo:

- 09/03/2023: instauração da comissão (2721235);
- 16/03/2023: início do funcionamento da comissão (2732992);
- 31/03/2023: indiciamento da empresa (2751556);
- 25/04/2023: confirmação da intimação da empresa para apresentar defesa prévia, em obediência ao art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019 (2782638); e
- 20/06/2023: apresentação de defesa escrita pela empresa (2850738).

3. INSTRUÇÃO

3.1. A CPAR utilizou-se das provas constantes dos autos, que foram obtidas por meio de Investigação Preliminar Sumária (IPS), processo nº 00190.100635/2022-30. A pessoa jurídica envolvida apresentou defesa escrita tempestivamente.

4. INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE

4.1. Indiciação

4.1.1. Com fulcro na Lei nº 12.846, de 2013 e após apreciação das provas constantes dos autos, a CPAR indiciou a **Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME**, momento em que apontou que a pessoa jurídica subvencionou o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interposta pessoa jurídica, recebendo vantagens indevidas da Construtora Zag Ltda., a fim de repassá-las ao servidor do DNIT-MG, o Sr. José Carlos da Silva; incidindo assim no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

4.1.2. À vista disso, a Comissão entendeu que as condutas da **Brenda e Leidi** estariam incursas no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 88, III, da Lei nº 8.666/1993, como consta no Termo de Indiciação (2751556).

4.2. Defesa e Análise

4.2.1. A pessoa jurídica **Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME** apresentou defesa escrita em 20/06/2023 (2850738), por meio da qual requereu o afastamento das responsabilizações.

4.2.2. Por sua vez, a CPAR realizou análise individual e detalhada de cada um dos argumentos apresentados, tendo entendido que não foram eles suficientes para afastar a responsabilização da empresa.

4.2.3. A seguir serão apreciados todos os argumentos apresentados pela defesa, em uma disposição estruturada pela Comissão Processante para manutenção da coesão e mais fácil visualização e leitura, acompanhados do respectivo entendimento derivado da análise da Comissão.

Argumento 1:

4.2.4. Preliminarmente, a defesa alega prescrição do processo, apontando o prazo prescricional de cinco anos, regido pelo Decreto nº 20.910/1932. Aponta ainda o art. 1º da Lei nº 9.873/99.

Análise do Argumento 1:

4.2.5. É sabido que a pretensão punitiva da Administração Pública deve ser limitada no tempo. No entanto a conduta praticada pelas partes é tipificada na Lei nº 12.846/2013 e na Lei nº 8.666/93.

4.2.6. No que diz respeito à aplicação da Lei nº 12.846/2013, a prescrição terá sua contagem iniciada a partir do conhecimento dos fatos pela autoridade competente:

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

4.2.7. Os fatos de que ora se cuidam só chegaram ao conhecimento da autoridade competente para instauração de PAR, na CGU, com a deflagração e conclusão das análises da 3ª Fase da Operação Rota BR 090 Fase “ZIG ZAG”, e compartilhamento integral dos autos, em 31/11/2020, devendo, pois, ser essa a data de início da contagem da prescrição punitiva.

4.2.8. Logo, a **prescrição** da pretensão punitiva com fulcro na **Lei nº 12.846/2013**, na situação sob exame, ocorreria em **31/11/2025**.

4.2.9. No que tange à Lei nº 8.666/93, aplicável também ao caso em comento, esta foi omissa em matéria prescricional.

4.2.10. Necessário se faz complementar tal hiato à luz das disposições contidas na Lei nº 9.873/99, conforme entendimento já pacificado na Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG, e consolidado no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU.

4.2.11. Nesse contexto, o artigo 1º da referida Lei dispõe que o prazo prescricional para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal é de cinco anos, contados da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

4.2.12. No entanto, o § 2º do mesmo dispositivo determina que "quando o fato objeto da ação

punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal".

4.2.13. Dessa forma, os atos cominados pela empresa se amoldam ao crime previsto no art. 96, da Lei nº 8.666/93, cuja pena é de detenção, de três a seis anos e multa, sendo que a prescrição, nos termos do art. 109, III, do Código Penal, ocorreria em **doze** anos a contar do ato lesivo.

4.2.14. De forma didática, no artigo 109 do Código Penal tem-se:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo **máximo da pena** privativa de liberdade cominada ao crime.

(...)

III - em **doze anos**, se o **máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito**; (grifo nosso)

4.2.15. Utilizando-se dos mesmos parâmetros, a medida punitiva para a conduta ora examinada prescreveria em 02/01/2031, considerando que o pagamento de vantagem indevida pela Construtora Zag ocorreu pelo menos até 03/01/2019, data da última nota fiscal, NF nº 95, emitida pela empresa Brenda e Leidi (2718352).

4.2.16. Tendo-se definido o termo inicial do prazo prescricional, importante identificar ainda os eventos que interromperam ou suspenderam o fluxo do prazo, para fins de análise de eventual prescrição para aplicação das penalidades propostas. O art. 2º, da Lei nº 9.873/1999 assim dispõe:

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. (grifo nosso)

4.2.17. No acórdão AgRg no MS nº 35.208/DF, relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 15/12/2020 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), vislumbra-se o entendimento de que os diversos atos inequívocos que importem apuração do fato interrompem a prescrição por diversas vezes.

4.2.18. Transcreve-se, ainda, trecho de outra ementa que demonstra que os atos de interrupção previstos no art. 2º, da Lei nº 9.873/1999 podem ocorrer mais de uma vez:

II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCU, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.

(MS nº 36.067-ED-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 29/10/19)

4.2.19. Destarte, considerando a primeira causa interruptiva, apontada em 18/03/2020, com a deflagração da 3ª fase da Operação Rota BR 090 Fase “ZIG ZAG”, tem-se que nesta data reiniciou-se o fluxo do prazo prescricional. Assim, o prazo se encerraria em 2032.

4.2.20. Então, ocorreu a segunda causa interruptiva do prazo prescricional, quando em 27/04/2022 a CGU instaurou Investigação Preliminar Sumária para apuração dos fatos que envolvem a empresa Brenda e Leidi, ajustando a data de prescrição punitiva para 2034.

4.2.21. Ainda, quando da citação da pessoa jurídica Brenda e Leidi do presente PAR, em 25/04/2023 (2782638), que interrompeu a prescrição e reiniciou o prazo novamente, tem-se que o prazo prescricional para a punição prevista na **Lei nº 8.666/93** se encerra em **25/04/2035**.

4.2.22. Em face do exposto, rejeita-se a preliminar da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, tanto para a aplicação da Lei Anticorrupção quanto para a Lei de Licitações

Argumento 2:

4.2.23. A defesa alega que há uma “confusão de relatos” e que “os fatos narrados não apontam a

uma conclusão lógica”.

4.2.24. Afirma que o servidor José Carlos não possui nenhuma relação pessoal ou jurídica com a empresa Brenda e Leidi, não possuindo nenhuma quota ou sequer pertencendo ao quadro social da empresa, apesar de possuir relação afetiva com uma das sócias.

4.2.25. Aduz, ainda, que a defesa das partes se torna complicada vez que “não há praticamente nenhum relato a elas imputados, não há nenhuma prova, documento ou mesmo indícios que as encaixem em qualquer conduta delitativa ou criminoso”.

4.2.26. Alega, então, cerceamento de defesa por não ter sido imputada nenhuma conduta ou crime às pessoas físicas.

4.2.27. Traz que o Termo de Indiciação, bem como as peças investigatórias acusatórias, não enquadram ou sequer citam em qual dispositivo legal teriam sido enquadradas as condutas da empresa, das sócias ou do servidor público.

Análise do Argumento 02:

4.2.28. Inicialmente, esclareça-se que a posição desta comissão se encontra respaldada em provas constantes dos autos, bem como na convergência de diversos indícios que foram coletados ao longo de toda instrução processual.

4.2.29. A esse respeito, é importante referenciar a farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal referindo-se à possibilidade de que indícios constituam-se em provas de alegação.

4.2.30. O STF, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que “indícios vários e coincidentes são prova”. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário nº 113/95, 220/99 e 331/02.

4.2.31. Assim, não se exige que haja prova técnica do conluio, até porque, como exposto no julgado acima, “prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido”. Não se pode, portanto, menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção.

4.2.32. No mesmo sentido, tem-se o HC 97.781-PR, que reforça o posicionamento do STF:

3. A força instrutória dos indícios é bastante para a elucidação de fatos, podendo, inclusive, por si própria, o que não é apenas o caso dos autos, conduzir à prolação de decreto de índole condenatória, quando não contrariados por contraindícios ou por prova direta.

(Habeas Corpus nº 97.781-PR, 1ª turma, relator ministro Marco Aurélio, relator para o acórdão ministro Luiz Fux, publicação no DJ em 17/03/2014) (grifo nosso)

4.2.33. Ademais, a afirmação da defesa de que no Termo de Indiciação “não há nenhuma prova, documento ou mesmo indícios que as encaixem em qualquer conduta delitativa ou criminoso” é inverídica.

4.2.34. As provas largamente mencionadas na indicição, como e-mails, planilhas, mensagens de texto, notas fiscais, dentre outras, permitem concluir que Leidiane Vieira Vilela utilizou a Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME para cometer atos ilícitos, isto é, para servir de interposta pessoa jurídica para o pagamento de propina ao servidor José Carlos da Silva, subvencionando a prática de ato ilícito.

4.2.35. Ainda, no item 2.1. do Termo de Indiciação (2751556), encontra-se claramente descrita a conduta praticada pela empresa e a tipificação imputada a ela, com a citação do dispositivo legal, como segue:

Com fulcro na Lei nº 12.846/2013 e nas provas constantes dos autos, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) verificou que **a empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, supostamente subvencionou o pagamento de vantagem indevida a agente público** ao funcionar como **interposta pessoa jurídica** ao receber vantagens indevidas da Construtora Zag Ltda. (Zag), **a fim de repassá-las ao servidor do DNIT-MG, o Sr. José Carlos da Silva; incidindo assim nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013** consoante os principais elementos de provas constantes do processo nº 00190.102710/2023-88 doravante pontuados. (grifo nosso)

4.2.36. Tem-se novamente descrito o ato lesivo no item 3 do mesmo Termo “Enquadramento

Legal”, o que torna descabida a alegação da defesa de que no Termo de Indiciação “sequer citam em qual dispositivo legal teriam sido enquadradas as condutas da empresa, das sócias ou do servidor público”.

4.2.37. Ao longo do Termo se desenvolve toda a relação pessoal que havia entre a sócia da empresa, Leidiane, e o servidor José Carlos, além da demonstração de que a empresa Brenda e Leidi foi criada apenas com o intuito de receber a propina da Construtora Zag e repassá-la ao servidor.

4.2.38. Sobre a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, tem-se a aplicação de tal instituto sempre que esta for utilizada com abuso do direito “para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei”, de acordo com o art. 14, da Lei nº 12.843/2013, fato que restou claro para esta Comissão no caso em tela.

4.2.39. Importante consignar que, a despeito de José Carlos da Silva não pertencer ao quadro societário da empresa Brenda e Leidi, os elementos de prova carreados aos autos demonstram que, de fato, ele atuou à sombra como verdadeiro sócio oculto.

4.2.40. Sabe-se que o instituto da pessoa jurídica foi criado para permitir a autonomia patrimonial das sociedades personificadas. Porém, desvirtuada a utilização da pessoa jurídica, nada mais eficaz do que retirar os privilégios que a lei lhe assegura, isto é, descartar a autonomia patrimonial no caso concreto, estendendo-se os efeitos das obrigações da sociedade ao patrimônio pessoal dos sócios.

4.2.41. Infere-se, ainda, que não cabe a esta Comissão imputar crimes a pessoas físicas, sendo esta competência reservada ao Ministério Público.

Argumento 3:

4.2.42. A defesa alega que o serviço contratado pela Construtora Zag foi prestado pela empresa indiciada, ou seja, o veículo locado ficou à disposição do DNIT, ainda que se apontem ilegalidades de condutas e supostos crimes aos “apresentantes”.

4.2.43. Afirma que “a empresa não é uma simulação” ou uma empresa de “fachada”, que ela foi criada para ser uma fonte de renda de suas sócias.

Análise do Argumento 3:

4.2.44. Faz-se necessário reiterar os fatos trazidos pela Polícia Federal, apontados no Termo de Indiciação, que indicam que a empresa Brenda e Leidi teria sido criada apenas para ser intermediária de pagamentos de vantagens indevidas a agente público:

- a) a empresa consta como tendo iniciado suas atividades em 21/09/2012;
- b) 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]

4.2.45. Em tempo, a própria defesa destacou que “a empresa está inativa, não havendo qualquer movimentação financeira e patrimonial há anos” e que “não há como apresentar resultados, não há como apresentar **movimentação financeira desde 2019**, como demonstra a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais, emitida pelo Ministério da Fazenda através da Secretaria da Receita Federal do Brasil” (grifo nosso).

4.2.46. Ora, tem-se que a última nota fiscal emitida pela empresa Brenda e Leidi foi para a Construtora Zag, em 2019, reforçando a convergência de indícios de que a empresa indiciada só existiu para receber os pagamentos daquela empresa.

4.2.47. Em que pese a afirmação da defesa de que o serviço de locação de veículo contratado pela empresa Zag foi prestado, não houve nenhuma comprovação de que o veículo fora de fato disponibilizado aos funcionários do DNIT e, tampouco houve comprovação de que ele fora utilizado.

4.2.48. Do exposto, verifica-se que são fortes e convergentes os indícios de que a empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME subvencionou o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interposta pessoa jurídica, recebendo vantagens indevidas da Construtora Zag

Ltda., no total de R\$ 220.109,62, no período de dezembro/2011 a janeiro/2017, a fim de repassá-las ao servidor do DNIT-MG, o Sr. José Carlos da Silva. Deste total, têm-se que R\$ 125.779,77 foram repassados a partir da vigência da Lei Anticorrupção (LAC) [REDACTED] ou seja, depois de 28/01/2014.

5. RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

5.1. Após exame exaustivo e individualizado de todos os argumentos apresentados pela defesa, a CPAR entende que subsistem os argumentos de fato e direito que justificam a responsabilização da pessoa jurídica.

5.2. A CPAR recomenda a aplicação à pessoa jurídica Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME. da pena de multa no valor de **R\$ 125.779,77**, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, e da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; por subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interpоста pessoa jurídica, recebendo vantagens indevidas da Construtora Zag Ltda. a fim de repassá-las ao servidor do DNIT-MG, o Sr. José Carlos da Silva.

5.3. De tal forma, a empresa incidiu nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 88, III, da Lei nº 8.666/1993.

6. PENAS

6.1. PENA DE MULTA DO ART. 6º, INC. I, DA LEI Nº 12.846/2013

6.1.1. 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 Tabela Sugestiva de Aplicação dos Critérios de Dosimetria.

6.1.2. As informações sobre faturamento, tributos e índices foram obtidas da Receita Federal do Brasil (RFB) por meio da Nota nº 68/2023 – RFB/Copes/Diaes, de 03/04/2023 (2856821). A multa preliminar tem como base o faturamento bruto da pessoa jurídica no ano anterior ao da instauração do PAR, descontados os impostos, que ocorreu em 09/03/2023 (2721235).

6.1.3. No caso em tela a empresa não apresentou as declarações/escriturações relativas aos anos-calendário 2020 a 2022, tendo informado sua situação de inatividade, nesse período, por meio de entrega da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), conforme informações presentes na Nota nº 68/2023 – RFB/Copes/Diaes, de 03/04/2023 (2856821).

6.1.4. A Receita Federal informou ainda o valor referente à Receita Bruta subtraído o valor total dos tributos, que, de acordo com os dados extraídos da Escrituração Contábil Fiscal (ECF), relativa ao ano calendário 2019, foi de R\$ 22.000,00.

6.1.5. Traz-se à tona, então, o art. 21 do Decreto nº 11.129/2022, que dispõe:

Art. 21. Caso a pessoa jurídica comprovadamente não tenha tido faturamento no último exercício anterior ao da instauração do PAR, deve-se considerar como base de cálculo da multa o valor do último faturamento bruto apurado pela pessoa jurídica, excluídos os tributos incidentes sobre vendas, que terá seu valor atualizado até o último dia do exercício anterior ao da instauração do PAR.

6.1.6. Destarte, atualizando-se os valores pela calculadora do Bacen, em 23/06/2023 (2856881), utilizando-se o índice do IPCA, tem-se o montante de R\$ 26.771,22 a ser utilizado como base de cálculo.

6.1.7. Etapa 1 – base de cálculo (BC):

| Pessoa Jurídica | Ano Calendário | Receita Bruta (R\$) ¹ | Tributos (R\$) ² | Base de Cálculo (R\$) |
|-----------------|----------------|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| Brenda e Leidi | 2022 | 26.771,22 | 0,00 | 26.771,22 |

6.1.8. Etapa 2 – alíquota que incidirá sobre a base de cálculo:

a) Critérios de soma de percentual da multa

| Critérios | % | Justificativa |
|---|------------|---|
| Concurso dos atos lesivos | 1,5 | Como demonstrado no processo, a empresa teria sido criada apenas para ser intermediária de pagamentos de vantagens indevidas a agente público, conforme Termo de Indiciação (2751556). |
| Tolerância ou ciência do corpo diretivo | 3,0 | Tem-se por certo que a Sra. Leidiane Vieira Vilela, sócia proprietária da Brenda e Leidi e José Carlos da Silva, sócio oculto, estiveram à frente de todas as negociações realizadas pela empresa nas condutas aqui relacionadas. |
| Interrupção de serviço ou obra | 0 | Não se aplica, vez que não há nos autos provas de que a pessoa jurídica interrompeu serviços ou obras a ela relacionadas. |
| Situação econômica da PJ | 0 | Não foi possível calcular os índices para o ano de 2022, último exercício anterior ao da instauração do PAR, como indicou a Nota nº 68/2023 – RFB/Copes/Diaes (2856821). |
| Reincidência | 0 | Conforme Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), em consulta realizada em 21/03/2023, não houve aplicações de sanções à empresa. |
| Valor do Contrato | 0 | Após consulta no Portal da Transparência, realizada em 21/03/2023, verificou-se que a empresa não possui contratos celebrados com o DNIT/MG. |
| TOTAL (A) | 4,5 | |

b) Critérios de subtração de percentual da multa

| Critérios | % | Justificativa |
|---|----------|--|
| Não consumação da infração | 0 | O ato lesivo do inciso I do artigo 5º da LAC é ilícito de atividade, de modo que a infração se consumou pela própria conduta da Brenda e Leidi de servir como intermediária de pagamentos de vantagens indevidas a agente público. |
| Comprovação de devolução espontânea da vantagem auferida ou de ressarcimento do dano/Inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida ou de dano | 0 | Não houve ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo que se considera, no mínimo, o valor recebido a título de propina, no montante de R\$ 125.779,77. |
| Grau de colaboração da PJ | 0 | A Brenda e Leidi não apresentou à comissão elementos que pudessem auxiliar no deslinde dos atos lesivos ou na quantificação do dano, restringindo-se a prestar informações somente no sentido de buscar sua inocência (2850738). |
| Admissão voluntária pela PJ da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo | 0 | Não houve. |
| Programa de integridade | 0 | A Brenda e Leidi não apresentou programa de integridade. |
| TOTAL (B) | 0 | |

Alíquota Final (A – B) 4,5

6.1.9. Etapa 3 – cálculo da multa preliminar

| Base de cálculo (R\$) | Alíquota (%) | Multa Preliminar (R\$) |
|-----------------------|--------------|------------------------|
| 26.771,22 | 4,5 | 1.204,70 |

6.1.10. Etapa 4 – definição dos limites mínimo e máximo do valor da multa

6.1.10.1. O valor mínimo para a multa será o maior valor entre 0,1% da base de cálculo e o da vantagem auferida, que, no caso, equivale aos valores pagos a servidores públicos a título de propina, cujo montante perfaz R\$ 125.779,77, montante repassado a partir da vigência da Lei Anticorrupção (LAC) [REDACTED] ou seja, depois de 28/01/2014:

| | R\$ | Valor mínimo da multa (R\$) |
|---------------------------------------|------------|-----------------------------|
| Valor mínimo (0,1% x BC) ou R\$ 6.000 | 26,77 | |
| Vantagem auferida | 125.779,77 | 125.779,77 |

6.1.10.2. O valor máximo para a multa deve ser o menor valor entre 20% da base de cálculo definida na Etapa 1 e três vezes a vantagem pretendida ou auferida.

| | R\$ | Valor máximo da multa (R\$) |
|---|------------|-----------------------------|
| 20% da Base de cálculo ou R\$ 60.000.000,00 | 5.354,24 | |
| 3 x vantagem auferida | 377.339,31 | 5.354,24 |

6.1.11. Etapa 5 – calibragem da multa preliminar

6.1.11.1. O valor da multa preliminar definido na Etapa 3, de R\$ 1.204,70, deve ser calibrado para estar contido dentro dos limites mínimo e máximo.

6.1.11.2. Ressalte-se que o § 1º, do art. 25, do Decreto nº 11.129/2022 estabelece que o limite máximo não será observado, caso o valor resultante do cálculo desse parâmetro seja inferior ao resultado calculado para o limite mínimo. Portanto, tem-se:

| Limite mínimo | Multa preliminar (R\$) | Limite Máximo (R\$) |
|-----------------------------------|------------------------|---------------------|
| 125.779,77 | 1.204,70 | 5.354,24 |
| Calibragem | | |
| Valor final da multa (R\$) | | |
| 125.779,77 | | |

6.1.12. Portanto, no âmbito da Lei nº 12.846, de 2013, a pessoa jurídica Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME deve pagar multa de R\$ 125.779,77.

6.2. DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

6.2.1. O prazo para publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora foi calculado com base no § 5º, do art. 6º, da LAC, no art. 24, do Decreto nº 11.129/2022 e no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, edição de abril de 2022, p. 157.

6.2.2. O Manual da CGU estabeleceu oito faixas de prazo para publicação, com base na alíquota que é aplicada ao faturamento bruto. Incrementam-se 15 dias sobre o prazo mínimo de 30 dias, quando a alíquota supera as faixas de 2,5%, 5%, 7,5%, 10%, 12,5%, 15% e 17,5%. Trata-se de um reflexo das circunstâncias que envolvem os atos lesivos cometidos no caso concreto e das agravantes consideradas para o cálculo da multa, de modo que uma alíquota de multa mais gravosa reflete um tempo maior de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

6.2.3. Desse modo, considerando que a alíquota final aplicável à Brenda e Leidi foi de 7,0%, deve-se aplicar a sanção de publicação extraordinária da decisão por **45 dias**.

6.2.4. Portanto, a Brenda e Leidi deverá promover publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- uma publicação 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;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 dias; e
- em seu sítio eletrônico, pelo prazo de 45 dias e em destaque na página principal do referido sítio.

6.3. DA DECLARAÇÃO DE IDONEIDADE

6.3.1. A declaração de inidoneidade constitui também um impedimento ao direito dos entes privados de participar de licitações e celebrar contratações com o Poder Público. A sanção está prevista no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

6.3.2. A empresa Brenda e Leidi quando subvencionou o pagamento de vantagem indevida a agente público praticou infração enquadrada no art. 88 da Lei nº 8.666/93, a saber:

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

(...)

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

6.3.3. Notadamente a empresa demonstrou agir com dolo ou má-fé ao funcionar como interposta pessoa jurídica, recebendo vantagens indevidas da Construtora Zag Ltda. a fim de repassá-las ao servidor do DNIT-MG, o Sr. José Carlos da Silva, configurando, assim, a prática de ato incompatível com a condição de contratante com a Administração Pública.

6.3.4. Quanto ao aspecto temporal, o prazo mínimo de eficácia da pena é dois anos, porém não há previsão de termo final. Para desconstituição da situação jurídica de condenado, o interessado deve

promover a reabilitação junto à Administração mediante o ressarcimento do prejuízo por ela experimentado (art. 87, inciso IV e § 3º, da Lei nº 8.666/93).

7. DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

7.1. A Comissão conclui que há nos autos do PAR fartas provas para a extensão dos efeitos de eventual decisão sancionatória, em desfavor da Brenda e Leidi, às sócias Leidiane Vieira Vilela, portadora do CPF nº [REDACTED] Brenda Cristina Vieira Santos, CPF nº [REDACTED] pois a empresa foi utilizada para subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interposta pessoa jurídica, recebendo vantagens indevidas da Construtora Zag Ltda., a fim de repassá-las ao servidor do DNIT-MG, o Sr. José Carlos da Silva, CPF nº [REDACTED], a quem também se estende a presente decisão, por figurar como sócio oculto da empresa.

7.2. Ademais, os fatos trazidos pela PF indicam que a empresa Brenda e Leidi teria sido criada apenas para ser intermediária de pagamentos de vantagens indevidas ao agente público:

- a) a empresa consta como tendo iniciado suas atividades na data de 21/09/2012;
- b) 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]

7.3. Além disso, verificou-se que José Carlos da Silva figurou como sócio oculto na Brenda e Leidi a fim de camuflar o fluxo de recursos e dificultar a identificação das atividades ilegais. Repise-se que ele era copiado em todos os e-mails de encaminhamento das notas fiscais da Brenda e Leidi à Zag, efetuava cobranças e era comprovadamente o recebedor dos valores, utilizando-se do relacionamento com Leidiane para dificultar a identificação do destino dos recursos desviados.

7.4. Nesse sentido, caracteriza-se o desvio de finalidade mencionado no artigo 50 do Código Civil e no artigo 14 da LAC, mediante abuso do direito.

7.5. A Comissão entende, ainda, haver elementos para sugerir a dissolução compulsória da pessoa jurídica Brenda e Leidi, com fundamento no art. 19, inciso III, da LAC, uma vez que a empresa foi utilizada para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos, bem como constituída para dissimular interesses ilícitos e/ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados (Art. 19, § 1º, incisos I e II, da LAC).

7.6. Sendo assim, diante das provas robustas de abuso da personalidade carreadas aos autos, a Comissão reitera as conclusões registradas no item “IV – Desconsideração da Personalidade Jurídica” do Termo de Indiciação, opinando pela desconsideração da personalidade jurídica da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME para estender os efeitos de eventual decisão condenatória a Leidiane Vieira Vilela, Brenda Cristina Vieira Santos e José Carlos da Silva (sócio oculto da empresa).

8. CONCLUSÃO

8.1. Em face do exposto, com fulcro no art. 12, da Lei nº 12.846/2013, c/c art. 11, do Decreto nº 11.129/2022, c/c art. 21, § único, inc. VI, alínea “b”, e art. 22, da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide comunicar o Coordenador-Geral de Processos Administrativos de Responsabilização para adotar providências de praxe destinadas a:

- Propor à autoridade instauradora do PAR o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial das pessoas jurídicas;
- Recomendar à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME da pena de multa no valor de **R\$ 125.779,77**;

- Recomendar a aplicação da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória, com fulcro no inciso II do art. 6º da Lei Anticorrupção, pelo prazo de **45 dias**;
- Recomendar à autoridade julgadora o reconhecimento do abuso de direito na utilização da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, por **Leidiane Vieira Vilela, Brenda Cristina Vieira Santos** e por **José Carlos da Silva**, para o cometimento dos atos ilícitos, de modo a estender os efeitos da pena de multa aos seus patrimônios pessoais;
- Recomendar à autoridade julgadora a **declaração de inidoneidade** da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, impedindo-a de participar de licitações e celebrar contratações com o Poder Público por **dois anos**;
- Recomendar à AGU o **ajuizamento da ação para dissolução compulsória da pessoa jurídica com fulcro no Art. 19, III, da Lei nº 12.846/13**, tendo em vista “II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados”; e
- Lavrar ata de encerramento dos trabalhos.

8.2. Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI, da Lei nº 12.846/2013 e considerando a previsão constante em seu §3º, de Art. 6º, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores:

8.3. Valor do dano à Administração: R\$ 125.779,77, de acordo com as especificidades do caso, o valor do dano causado é, no mínimo, equivalente ao valor da vantagem indevida paga aos agentes públicos; ademais, até o momento, não foram identificados danos adicionais na documentação acostada ao presente processo.

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



Documento assinado eletronicamente por **MICHELLE SIBILA ELISIO, Presidente da Comissão**, em 11/07/2023, às 15:12, 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 **LETICIA MARIA VILANOVA DE SOUZA BRASIL, Membro da Comissão**, em 11/07/2023, às 16:03, 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]

Referência: Processo nº 00190.102710/2023-88

SEI nº 2876994