



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 304/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.105795/2023-56

INTERESSADO: Secretaria de Integridade Privada

1. ASSUNTO

1.1. Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) 00190.105795/2023-56, referente à apuração de atos ilícitos relacionados às Leis nº 12.846/2013 e nº 8.666/93, cometidos pela pessoa jurídica SERVCON CONSTRUÇÕES COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA., inscrita no CNPJ/ME sob o nº 10.997.953/0001-20, em licitações públicas realizadas para aplicação de recursos do Ministério da Saúde (FUNASA e FNS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (FNAS) e Ministério da Educação (FNDE), em Municípios do Estado da Paraíba/PB.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013.
- 2.2. Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993.
- 2.3. Decreto 11.129/2022, de 11 de julho de 2022.
- 2.4. Decreto 11.330/2023, de 1º de janeiro de 2023.
- 2.5. Instrução Normativa nº 13/2019, de 08 de agosto de 2019.
- 2.6. Portaria Normativa CGU nº 38/2022, de 20/12/2022.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual do PAR. 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, em face da pessoa jurídica SERVCON CONSTRUÇÕES COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA., inscrita no CNPJ/ME sob o nº 10.997.953/0001-20, por fraudar licitações públicas em conluio com outros licitantes.

4.2. Concluídos os trabalhos da Comissão, os autos foram encaminhados a esta CGIST para manifestação quanto à regularidade processual do PAR, nos termos do art. 23, inciso II, do [Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023](#), bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.

4.3. Em breve síntese, a presente apuração teve origem no IPL 48/2014 – DPF/PAT/PB, instaurado pela Polícia Federal em 2014, a partir de requisição do Ministério Público Federal em Sousa/PB, para apurar esquema de desvio de recursos públicos federais de obras e serviços de engenharia em municípios paraibanos com venda de notas fiscais sem a respectiva execução dos serviços, envolvendo as empresas SERVCON Construções Comércio e Serviços Ltda EPP – CNPJ 10.997.953/0001-20, e TEC NOVA Construção Civil Ltda – CNPJ 14.958.510/0001-80, doravante SERVCON e TEC NOVA, respectivamente, sob o comando do particular Francisco Justino do Nascimento, juntamente com Elaine da Silva Alexandre (Laninha), companheira de Justino, e administradora legal da TEC NOVA.

4.4. Em 26 de junho de 2015, foi deflagrada a “Operação Andaime” em ação conjunta do Ministério Público Federal com a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União com o objetivo de apurar possível esquema de montagem de licitações de obras e serviços de engenharia em municípios paraibanos.

4.5. Nas investigações realizadas foram identificadas diversas irregularidades, dentre as quais destacam-se: direcionamento dos procedimentos licitatórios em favor das empresas SERVCON e TEC NOVA, por meio de conluio entre estas e as demais empresas participantes dos certames; vínculos entre as empresas participantes dos certames; superfaturamento; e realização das obras por terceiros.

4.6. Ao término da investigação, o Ministério Público Federal apresentou a Ação Penal nº 000434-20.2015.4.05.8202, relativamente à Organização Criminosa desvendada; a Ação Penal nº 000476-69.2015.4.05.8202, relacionada a crimes ocorridos nos Municípios de Bernardino Batista e Joca Claudino; e a Ação Penal nº 000478-39.2015.4.05.8202 (doc. 2819073), sobre crimes cometidos no Município de Cajazeiras.

4.7. De forma geral, nas ações investigativas empreendidas constatou-se a existência de uma organização criminosa liderada por Francisco Justino do Nascimento, vulgo “Deusimar”, sua esposa, Elaine da Silva Alexandre, vulgo “Laninha”, e seus demais familiares, com o objetivo reiterado de fraudar licitações públicas em diversos municípios da Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte, mascarar desvios de recursos públicos em favor próprio e de terceiros, lavar o dinheiro público desviado e fraudar os fiscos federal e estadual, através das empresas “fantasmas” SERVCON CONSTRUÇÕES COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA e TEC NOVA CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA (item 2.12, SEI nº 2834854).

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.8. Em 07/06/2023, por meio da Portaria nº 2.121 da Secretaria de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União, foi instaurado Processo Administrativo de Responsabilização – PAR em desfavor da pessoa jurídica SERVCON (SEI nº 2837672).

4.9. Ressalta-se que, embora na “Operação Andaime” tenha sido identificado um esquema de fraude em licitações em diversos municípios paraibanos e em outros estados praticados pelas empresas SERVCON e TEC NOVA, o escopo deste PAR restringiu-se à atuação fraudulenta da empresa SERVCON nas licitações: a) Tomada de Preços nº 01/2014 (FMAS) – Município de Cajazeiras/PB; b) Tomada de Preços nº 01/2014 – Município de Cajazeiras/PB; c) Tomada de Preços nº 01/2013 – Município de Cachoeira dos Índios/PB; e d) Tomada de Preços nº 04/2013 – Município de Bernardino Batista/PB. A atuação da empresa TEC NOVA está sendo devidamente apurada em outro PAR específico instaurado na CGU sob o nº 00190.105811/2023-19.

4.10. Em 19/06/2023, a CPAR emitiu ata de instalação e início dos trabalhos (SEI nº 2849646).

4.11. Em 03/07/2023, a CPAR deliberou por solicitar informações sobre as empresas investigadas à RFB (SEI nº 2866930).

4.12. Em 06/07/2023, a CPAR deliberou por fazer a juntada da sentença da Ação Cautelar de indisponibilidade de bens dos investigados no processo n. 0800568- 77.2016.4.05.8202 (SEI nº 2872065 e nº 2872092).

4.13. Em 20/07/2023, a CPAR deliberou por apresentar termo de indicição relacionado à pessoa jurídica SERVCON (SEI nº 2887607 e nº 2887621).

4.14. Em 11/08/2023, a CPAR deliberou por fazer juntada das informações contábeis recebidas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil por meio da Nota n. 187/2023/RFB/Copes/Diaes (SEI nº 2913623 e nº 2913626).

4.15. No período entre 25/07/2023 e 25/08/2023, a Comissão adotou diversas medidas (envio de e-mails, correspondências via Correios com Aviso de Recebimento -AR, contatos telefônicos, publicação de Edital de Intimação no site da CGU e no DOU), (SEI nº 2926536, nº 2930873 e nº 2930899) para efetivar a regular intimação da referida pessoa jurídica e de seu sócio responsável, a fim de facultar-lhes o direito de apresentar defesa escrita e especificar as eventuais provas que pretendessem produzir.

4.16. Esgotado o prazo concedido para apresentação de defesa, a empresa não se apresentou no processo e, portanto, não entregou sua defesa, razões e contraditas, motivo pelo qual foi declarada a revelia da SERVCON, bem como de seu sócio responsável Francisco Justino do Nascimento (Ata de Deliberação de 16/11/2023 - SEI nº 3017706).

4.17. Em 06/09/2023, foi publicada no DOU a Portaria nº 3.040 de 05/09/2023, que promoveu alterações nos membros da CPAR (SEI nº 2944346).

4.18. Por fim, em 29/11/2023 a CPAR emitiu seu Relatório Final (SEI nº 3022161).

4.19. Concluídos os trabalhos da Comissão, dispensada a intimação da empresa para Alegações Finais (cf. § 3º, do art. 16, da IN CGU nº 13/2019), visto que o processo correu à revelia, os autos foram encaminhados a esta CGIST para manifestação quanto à regularidade processual do PAR, nos termos do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.

4.20. Registra-se que em 04/12/2023 ocorreu a publicação da Portaria nº 3.885, de 28/11/2023, que prorrogou o prazo para conclusão dos trabalhos desta CPAR por mais 180 dias (SEI nº 3039401).

4.21. É o breve relato dos fatos.

5. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

5.1. Inicialmente, cabe destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do Processo Administrativo de Responsabilização.

5.2. Da análise dos autos verificou-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 CF/88.

5.3. A portaria de instauração e a portaria de substituição dos membros da CPAR foram publicadas de acordo com o art. 13 da mencionada IN, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial e os CNPJs da empresa jurídica processada.

5.4. 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.

5.5. O termo de indicição foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN/CGU nº 13/2019, contendo a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, apontamento das provas e o enquadramento legal.

5.6. No termo de indicição, foi determinada a intimação da pessoa jurídica objeto do PAR para apresentação de defesa escrita e para providenciar atendimento aos demais pontos listados no item 85 do Termo de Indicição.

5.7. A Comissão adotou diversos meios físicos e eletrônicos para efetivar a regular intimação da referida pessoa jurídica e de seu sócio responsável. Esgotadas as tentativas, a CPAR efetuou a intimação por edital publicado no DOU, a fim de facultar-lhes o direito de apresentar a defesa escrita tratada no art. 6º do Decreto nº 11.129/2022.

5.8. Esgotado o prazo para apresentação de defesa sem que houvesse manifestação da empresa, a CPAR declarou a revelia da SERVCON, bem como de seu sócio responsável, e elaborou o Relatório Final em conformidade com o previsto no artigo 21 da IN/CGU nº 13/2019, no qual, após análise das provas contidas nos autos, concluiu pela responsabilização dos entes acusados, indicando os dispositivos legais infringidos e as respectivas penalidades.

5.9. No Relatório Final foram descritas todas as condutas imputadas (item IV.3), cujas provas são indicadas no mesmo item do documento. Além disso, consta do trabalho final da CPAR a conclusão fundamentada de cada uma das sanções propostas (item VI), inclusive com memória de cálculo detalhada da dosimetria da multa (item VI.I.I.).

5.10. No que diz respeito ao contraditório e à ampla defesa, verificou-se que a CPAR concedeu à empresa SERVCON a oportunidade de exercer o direito de amplo e irrestrito acesso aos autos, conforme demonstrado nas diversas diligências realizadas com o fim de intimar o ente privado.

5.11. Em relação ao atendimento do artigo 22 da IN/CGU nº 13/2019, a CPAR, após encerrado os trabalhos, enviou o Relatório Final à autoridade instauradora. Esta, por sua vez, enviou os autos a esta CGIST para proceder a análise da regularidade processual do PAR, prevista no art. 23 da IN/CGU nº 13/2019.

5.12. Destaca-se que não foi efetuada intimação da empresa para alegações finais, uma vez que o PAR correu à revelia, conforme previsto no § 3º, do art. 16, da IN CGU nº 13/2019.

5.13. Considerando a regularidade procedimental, passa-se à análise da regularidade processual no que se refere aos fundamentos adotados pela CPAR para fundamentar as suas recomendações de penalidades.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

5.14. A CPAR, com fulcro nos artigos 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013, c/c art. 11, do Decreto nº 11.129/2022, c/c artigos 21 e 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, emitiu as seguintes recomendações em seu Relatório Final:

a.1) encaminhar o PAR à autoridade instauradora;

a.2) propor à autoridade instauradora 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;

a.3) recomendar à autoridade julgadora a aplicação à sociedade empresária SERVCON Informática e

Construções Ltda das penas de:

- multa, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei n. 12.846/2013, no valor de R\$ 2.034.970,35 (dois milhões, trinta e quatro mil novecentos e setenta reais e trinta e cinco centavos);
 - publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei n. 12.846/2013, em que a empresa deve promover, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente 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, pelo prazo de 01 dia; bem como em edital afixado no respectivo estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 dias;
 - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública até que passe por um processo de reabilitação, no qual deverá 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.
- a.4) recomendar à autoridade julgadora a desconsideração da personalidade jurídica da empresa SERVCON e a consequente extensão dos efeitos das penalidades, inclusive de multa e de inidoneidade, a **FRANCISCO JUSTINO DO NASCIMENTO** (CPF n. ██████████) por ter abusado da personalidade jurídica da empresa de que era sócio responsável, caracterizando desvio de sua finalidade.
- a.5) para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei n. 12.846/2013 e considerando a previsão constante em seu art. 6º, §3º, a CPAR destaca a identificação dos seguintes valores:
- valor do dano: R\$ 51.266,93, pois a equipe de auditoria constatou superfaturamento por sobrepreço, por superestimativa de itens e por serviços não executados (fl. 9, SUPER n. 2834854);
 - valor da vantagem indevida paga a agente público: não foi possível calcular o valor pago a agentes públicos municipais a título de propina;
 - vantagem auferida pela empresa: R\$ 2.034.970,35 (dois milhões, trinta e quatro mil novecentos e setenta reais e trinta e cinco centavos), referente aos valores reconhecidos como indevidos pela SERVCON, uma vez que se trata de empresa fantasma criada com o objetivo de fraudar licitações públicas;

5.15. As propostas sugeridas pela CPAR são consideradas razoáveis e adequadas. Os cálculos da pena de multa, apresentados a seguir, foram baseados na receita bruta da empresa no ano-calendário de 2014, descontando-se o total de tributos. Além disso, foi aplicado um índice de correção referente ao período de janeiro de 2015 a outubro de 2023, conforme os parâmetros estabelecidos nos manuais elaborados pela própria CGU. Seguem os referidos cálculos, realizados com o uso da Calculadora da Multa de Par:

Cálculo da Multa de PAR		
Parâmetros Decreto 11.129/2022		
Ano de instauração do PAR:		2023
Ano do último faturamento:		2014
Base de cálculo (faturamento excluídos os tributos):	Último faturamento apurado (art. 21)	R\$ 293.410,26
Base de cálculo atualizada pelo IPCA:	IPCA acumulado de 69,491%	R\$ 497.903,01
Vantagem indevida auferida:		R\$ 2.034.970,35
Vantagem indevida pretendida:		R\$ 0
Agravantes (art. 22)		
Concurso dos atos lesivos:	2,5 %	R\$ 11.500,01
Tolerância/ômissão do corpo diretivo ou gerencial:	3 %	R\$ 14.038,81
Interrupção de serviço público, obra contratada, entrega de bens ou serviços essenciais ou descumprimento de requisitos regulatórios	0 %	R\$ 0,00
Situação econômica: Solvência Geral maior que 1, Liquidez Geral maior que 1 e Lucro Líquido positivo:	Não (0%)	R\$ 0,00
Reinoldência (nova infração) em menos de 5 anos:	Não (0%)	R\$ 0,00
Montante de contratos/convenções/acordos/ajustes/outras instrumentos:	De R\$ 500 mil até R\$ 1,5 milhões (1%)	R\$ 4.970,81
Atenuantes (art. 23)		
Infração foi consumada:	Sim (0%)	R\$ 0,00
(a) Comprovação de devolução espontânea da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou (b) Inexistência/falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo; OBS: No caso da alínea (a), somente pode ser atribuído o percentual máximo em caso de devolução integral.	0 %	R\$ 0,00
Grau de colaboração com a investigação:	0 %	R\$ 0,00
Admissão voluntária da responsabilidade objetiva; OBS: Somente pode ser atribuído percentual máximo quando a admissão ocorrer antes da instauração do PAR.	0 %	R\$ 0,00
Comprovação de possuir e aplicar um programa de integridade; OBS: Somente pode ser atribuído percentual máximo quando o plano de integridade for anterior à prática do ato lesivo.	0 %	R\$ 0,00
Limite Mínimo da Multa		
Valor da vantagem auferida:	R\$ 2.034.970,35	R\$ 2.034.970,35
(a) Um décimo por cento da base de cálculo (art. 20); ou (b) R\$ 5.000,00 (seis mil reais) (art. 21):	R\$ 5.000,00	
Limite Máximo da Multa		
Três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida (o que for maior):	R\$ 6.104.911,05	R\$ 6.104.911,05
(a) Vinte por cento da base de cálculo (art. 20); ou (b) R\$ 80.000.000,00 (sessenta milhões de reais) (art. 21):	R\$ 80.000.000,00	
Valor Final da Multa (sem Julgamento Antecipado)		
Valor	Aplicado o limite mínimo:	R\$ 2.034.970,35

5.16. Observa-se que a base de cálculo obtida junto à Receita Federal contém informação de fonte fidedigna relativa ao valor da Receita Bruta, descontados os tributos, que totalizou R\$ 293.410,26, obtidas tais informações através da Nota n. 187/2023/RFB/Copes/Diaes (SUPER n. [2913626](#)).

5.17. Também foi informado pela Comissão que sobre tal valor foi aplicado índice de correção pelo IPCA, a partir de índices da autoridade monetária central, o Banco Central, com o uso da calculadora oficial disponibilizada em site oficial do órgão.

5.18. Na análise da etapa posterior (item 58) verificou-se a existência de erro meramente formal, com apontamento de fatores de agravamento de 10,5%, que foram devidamente corrigidos no item seguinte (59), em que os agravantes previstos no Decreto n. 11.129/2022 foram desdobrados item a item e verifica-se sua correta aplicação em 6,5%.

5.19. Em relação aos itens de agravamento, é possível identificar que tais índices se encontram plenamente embasados nos dados contidos nos autos, pois tem-se que:

a) Concurso de atos lesivos: tendo em vista que a empresa teve conduta ilícita em 4 certames, descritos no item 44 do Relatório Final, e havendo o concurso de atos lesivos, encontra-se correta a aplicação do índice de 2,5%;

b) Tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: como restou evidenciado a participação do proprietário da empresa, encontra-se correta a aplicação da agravante no valor de 3%;

c) Os itens relativos à interrupção do serviço, à situação econômica da pessoa jurídica e à reincidência não foram evidenciados ao longo do processo de responsabilização, dessa maneira encontra-se adequada a aplicação do índice de 0%;

d) Valor dos contratos com a Administração Pública: foram identificados quatro contratos que, somados, atingiram o montante de R\$ 1.328.085,25 (um milhão, trezentos e vinte e oito mil e oitenta e cinco reais e vinte e cinco centavos), o que dá ensejo à aplicação da agravante no índice de 1%, nos termos do Decreto n. Decreto nº 11.129/2022.

5.20. Com relação aos atenuantes, a despeito da ocorrência de operação policial e das diversas tentativas de intimação da pessoa jurídica, não houve manifestação da empresa no sentido de realizar o ressarcimento dos danos; colaborar com o processo administrativo de responsabilização; admitir voluntariamente a responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; bem como não houve apresentação de programa de integridade da pessoa jurídica. Por outro lado, foi configurada a consumação da infração, o que levou à correta aplicação de índice de 0% para todas as atenuantes citadas.

5.21. Em relação à vantagem auferida, verificou-se que a Comissão considerou como vantagem dessa natureza a totalidade dos valores repassados nos contratos, em razão da inexecução total da avença. Tal medida teve esteio fático na confissão obtida em sede de investigação criminal, em que o proprietário da empresa confessou as fraudes ocorridas nos contratos licitatórios objeto do presente processo.

5.22. Em razão de tais elementos existentes nos autos, considera-se escorreita a conduta da CPAR, que aplicou novamente índice de correção com base no IPCA e encontrou valor de dano de R\$ 2.034.970,35 (dois milhões, trinta e quatro mil novecentos e setenta reais e trinta e cinco centavos).

5.23. Tendo em vista que o Decreto nº 11.129/2022 faz menção direta à necessidade de que o valor da multa não deve ser menor que o valor da vantagem auferida, sendo possível de ser calculada, como é o caso concreto, perfeita a conduta da CPAR na aplicação do valor da multa como o da vantagem auferida, conforme se verifica da leitura do citado trecho da norma:

Art. 25. Em qualquer hipótese, o valor final da multa terá como limite:

I - mínimo, o maior valor entre o da vantagem auferida, quando for possível sua estimativa, e:

Saliente-se que a vantagem auferida está também delineada no Decreto n. 11.129/2022, traduzindo-se no que foi obtido monetariamente com o ilícito, sendo tal valor perfeitamente passível de ser calculado, in concreto, sem maiores dificuldades:

Art. 26. O valor da vantagem auferida ou pretendida corresponde ao equivalente monetário do produto do ilícito, assim entendido como os ganhos ou os proveitos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica em decorrência direta ou indireta da prática do ato lesivo.

DA PENA DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

5.24. Em relação à penalidade de publicação extraordinária, verificou-se que a Comissão balizou a extensão da penalidade nos normativos que regem a matéria, bem como no Manual de Responsabilização de Entes Privados desta CGU.

5.25. Escrutinadas as métricas aplicadas, qual seja, o valor de referência final da multa pecuniária (valor final da multa / faturamento bruto), explicitada no item 68 do Relatório Final, entende-se como correta a aplicação dos 60 dias, visto que o índice de 6,5% encontra-se entre alíquota “maior que 5,0% e menor ou igual a 7,5%”, o que leva a duração da publicação extraordinária para 60 dias, conforme orientação do Manual (p. 157).

DA PENA DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

5.26. A Comissão fundamentou sua sugestão de declaração de inidoneidade com base nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993, norma que rege os processos licitatórios em que a SERVCON atuou junto ao poder público.

5.27. Tendo em vista a gravidade dos fatos apurados, em que verificou fraude às Tomadas de preço em

que a empresa participou, bem como conluio com outros licitantes e também com agentes públicos, e, por fim, a inexecução dos objetos contratados, encontra-se bem fundamentada a decisão da Comissão.

5.28. Por fim, também foram identificados pela Comissão elementos que permitem concluir que a SERVCON era, de fato, uma empresa “fantasma”, tendo sido criada apenas para dar aparência de legalidade às licitações, emitir documentação fraudada (“notas frias”) para operacionalizar lavagem de dinheiro.

5.29. Dessa maneira, entende-se razoável a sugestão de aplicação de sanção para que a pessoa jurídica fique impossibilitada de licitar ou contratar com o Poder Público até que conclua processo de reabilitação, no qual deverá 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.

DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

5.30. Por fim, a Comissão recomendou a desconsideração da personalidade jurídica da empresa SERVCON para eventualmente alcançar o patrimônio pessoal de Francisco Justino do Nascimento, já que o mesmo utilizava a estrutura formal de sua empresa "fantasma" com o único objetivo de fraudar licitações, conforme relatado no § 50 do Relatório Final. Tal remédio jurídico encontra seu fundamento no artigo 50 do Código Civil, assim como no artigo 14 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, abaixo transcritos:

Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002)

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

DISSOLUÇÃO COMPULSÓRIA

5.31. Adicionalmente, em vista da comprovação de que a empresa SERVCON era utilizada de forma habitual como empresa “de fachada”, a fim de propiciar a prática de fraudes em licitações, desvio de recursos públicos e lavagem de dinheiro, a CPAR recomendou também a dissolução compulsória da pessoa jurídica, em vista da prática de atos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.32. A sanção de dissolução compulsória da pessoa jurídica está prevista no inciso III do artigo 19 e no seu § 1º, da Lei nº 12.846/2013, com amparo no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal:

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

(...)

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

(...)

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

5.33. Tendo em vista todos os fatos exaustiva e minuciosamente analisados pela Comissão e restando inequívoco que a pessoa jurídica agiu com abuso de direito ao utilizar da empresa para, de forma contumaz, perpetrar ilícitos que trouxeram imensos danos ao erário, juntando-se a outras pessoas jurídicas para aumentar a capacidade de atuação danosa, entende-se aplicáveis as medidas recomendadas.

DA PRESCRIÇÃO

Prescrição da Lei nº 12.846/2013

5.34. No tocante à aplicação da Lei nº 12.846/2013, a prescrição terá sua contagem iniciada a partir do conhecimento da infração pela Administração Pública (ou da sua cessação, no caso de infração permanente ou continuada), interrompendo-se a contagem apenas pela instauração do processo administrativo de responsabilização, conforme transcrição a seguir:

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.

5.35. Partindo-se do pressuposto que a Controladoria-Geral da União tomou conhecimento dos fatos em 05/04/2018, com a retirada do sigilo das investigações e compartilhamento dos autos da investigação realizada pela Polícia Federal com a CGU, e que a contagem final do prazo prescricional foi acrescida de 120 dias, em função da edição da Medida Provisória nº 928/2020, **a data limite para aplicação de sanções seria em 02/08/2023** (5 anos a partir da ciência, prazo previsto na LAC, acrescido dos 120 dias).

5.36. Portanto, **a instauração do presente PAR, ocorrida em 07/06/2023, deu-se dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.**

5.37. Ademais, cabe destacar os novos prazos prescricionais decorrentes da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização. Com a instauração do PAR por meio da Portaria nº 2.121 da Secretaria de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União, ocorrida em 07/06/2023, a prescrição foi interrompida, dessa forma **a nova data limite para a aplicação das sanções da LAC é 07/06/2028**, em razão do que consta no parágrafo único do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, acima reproduzido.

Prescrição da Lei nº 8.666/1993

5.38. Com relação à prescrição dos ilícitos abarcados pela Lei n. 8.666/93, há que se recordar que tal norma tem seus prazos prescricionais regidos pela Lei nº 9.873/99, que estabelece no art. 1º o prazo de prescrição de 05 (cinco) anos, contados da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado, bem como no seu § 2º a possibilidade de utilização dos prazos de prescrição penal quando o objeto de apuração na esfera administrativa também constituir crime.

5.39. Conjugando tais fatores, e tendo em vista que alguns fatos, a princípio, também configuram crimes, tal como o tipificado no art. 90 da Lei 8.666/93, as penas previstas em abstrato elevariam o prazo prescricional para oito, conforme disposto no art. 109, inciso IV do Código Penal.

5.40. Considerando a pena máxima de restrição de liberdade por 4 anos, o art. 109, inciso I, do Código Penal prevê o prazo prescricional de 8 anos. Este é, portanto, o prazo prescricional a ser considerado (art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/99) nesta análise.

5.41. No caso da SERVCON, conforme item 3.59 da Nota Técnica nº Nº 3170/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (2834854), os pagamentos avançaram até 02/09/2014:

3.59. Consta do Relatório de Fiscalização - OS nº 201410755 Relatório Fotográfico com 17(dezessete) fotos, que evidenciam situações apontadas na “Tabela: Serviços atestados no Boletim de Medição nº 02 e pagos à empresa SERVCON que não foram executados”, demonstrando os serviços não executados até a data da inspeção física às obras (02/09/2014) realizada pelos auditores durante os trabalhos de campo (Item 3, fls. 35/38 do Relatório de Fiscalização, SEI nº 1724259).

5.42. Assim, o benefício à empresa se prolongou até o último pagamento efetuado que ocorreu no dia 02.09.2014. Portanto a infração passou a ser continuada, conforme disposições previstas na Lei nº 9.873/99. Considerando-se o prazo prescricional de 5 anos, conforme disposto no art. 1º da Lei nº 9.873/99, a data para a Administração exercer a pretensão punitiva se daria em 02.09.2019.

5.43. Em relação aos marcos interruptivos, há que se mencionar ao menos os marcos possíveis:

- a) 05 de abril de 2018 - autorização judicial de compartilhamento (fls. 08/13, SEI nº 2819033) sendo o momento de interrupção e reiniciando a contagem do prazo prescricional até 05.04.2026.
- b) 15 de abril de 2020 - instauração da IPS, mais 120 dias, conforme MP 928/2020, a prescrição da pretensão punitiva estatal ocorreria em 13 de agosto de 2028.
- c) 07 de junho de 2023 - publicação, no Diário Oficial da União – DOU, da Portaria nº 2.122,

de 05 de junho de 2023, instaurando o presente Processo Administrativo de Responsabilização.

5.44. Levando-se em conta a última interrupção, de 07.06.2023, acrescidos os 8 anos possíveis, a **prescrição do ilícito de fraude em licitação ocorrerá em 07 de junho de 2031**, sendo plenamente possível, portanto, a aplicação da sanção recomendada pela Comissão.

5.45. Dessa feita, o processo administrativo instaurado encontra-se dentro do prazo prescricional, permanecendo, pois, o direito do Estado de punir a pessoa jurídica, com plenitude de possibilidade de aplicação da sanção sugerida pela Comissão e estabelecida pelo ordenamento jurídico.

6. CONCLUSÃO

6.1. Em vista dos pontos apresentados, opina-se pela regularidade do PAR.

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

6.3. Ademais, não houve a apresentação de defesa escrita pelo ente privado a fim de afastar as irregularidades apontadas no Termo de Indiciação, embora lhe tenha sido facultada a oportunidade de exercer o direito de amplo e irrestrito acesso aos autos, em respeito ao contraditório e à ampla defesa.

6.4. Em vista disso, não foi efetuada intimação da empresa para apresentar alegações finais ao Relatório Final da Comissão de PAR, uma vez que o PAR correu à revelia, conforme previsto no § 3º, do art. 16, da IN CGU nº 13/2019.

6.5. As provas robustas apensadas ao processo constituem elementos suficientes e irrefutáveis de que as condutas apuradas se amoldam às tipificações previstas no art. 5º, inciso IV, alíneas “a” e “d”, e inciso III da Lei nº 12.846/2013.

6.6. Dentre as provas da existência da organização criminosa que atuava por meio de empresas “fantasmas”, incluindo a SERVCON, com objetivo de fraudar licitações públicas em municípios da Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte cabe destacar: i) Confissão dos fatos por Francisco Justino do Nascimento, sócio da empresa SERVCON, realizada no bojo da Ação Penal n. 0000478-39.2015.4.05.8202 (fls. 21/22, SEI nº 2819073); ii) - Existência de vínculos entre as empresas participantes do ato licitatório - Relatório de Fiscalização – OS 201502959 (fls. 08/09) - SEI nº 2819067; iii) Inabilitação indevida de empresas licitantes - Relatório de Fiscalização – OS 201502959, fls. 04/07 - SEI nº 2819067.

6.7. Cabe destacar, ainda, as várias provas identificadas nas ações penais movidas e nas fiscalizações realizadas acerca da utilização da SERVCON como empresa “fantasma” nos processos licitatórios Tomada de Preços nº 01/2014/FMAS; Tomada de Preços nº 01/2014/ Cajazeiras/PB; Tomada de Preços nº 01/2013/Cachoeira dos Índios/PB e Tomada de Preços nº 04/2013/Bernardino Batista/PB.

6.8. As provas minuciosamente detalhadas referem-se a: i) - Confissão do proprietário da SERVCON de que as obras contratadas foram realizadas por outras pessoas estranhas ao contrato - Ação Penal nº 0000478-39.2015.4.05.8202, Item 2.2.3.1.2, fls. 43, SEI nº 2819073; ii) Entrevista realizada por auditores em fiscalização *in loco* identificando que o contrato era executado por outras pessoas - Relatório de Fiscalização nº OS 201410754, SEI nº 2819071; iii) Contrato foi executado pela própria Prefeitura - (Relatório de Fiscalização OS 201410749, fls. 36), SEI nº 2819078.

6.9. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Secretaria 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 13/2019.

6.10. Por fim, nos termos do art. 55, III, *in fine*, da Portaria Normativa CGU nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão (3591343).

6.11. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **KATIA ELIANE BARBOSA GENTIL**, **Auditora Federal de Finanças e Controle**, em 14/04/2025, às 16:56, 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 00190.105795/2023-56

SEI nº 3502267