



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

TERMO DE INDICIAÇÃO

nº 00190.102485/2024-61

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria SIPRI nº 906, de 28 de março de 2024, publicada no Diário Oficial da União nº 62, de 1º de abril de 2024, da lavra do Secretário de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União, decide INDICIAR, com base nas razões de fato e direito a seguir explicitadas, a pessoa jurídica Qualiprev - Supervisão e Assessoria Ltda, CNPJ 03.599.861/0001-26, por comprovadamente ter subvencionado a prática de atos lesivos por parte da empresa Prosul Supervisão e Planejamento, em infringência ao art. 5º, inciso II da Lei nº 12.846/2013, assim como art. 88, incisos II e III da Lei nº 8.666/93.

A comissão sugere ainda a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica da Qualiprev, para que todos os efeitos de possíveis sanções aplicadas à referida empresa sejam estendidas (1) ao seu administrador de fato, Andre Carvalho Cherem, CPF [REDACTED], observada a ampla defesa e o contraditório, tendo em vista a utilização da referida pessoa jurídica com abuso de direito para a prática de ato ilícito previsto na Lei Anticorrupção, assim como à (2) empresa Prosul Projetos, nos termos do art. 14 da Lei nº 12.846/2013, tendo em vista que as provas juntadas aos autos indicam claramente que a Qualiprev era uma extensão da Prosul, a qual atuava sempre no interesse desta última, conforme foi possível verificar nos contratos privados celebrados entre os envolvidos.

BREVE HISTÓRICO

1. O presente processo foi autuado em razão da deflagração, em 10/2/2022, da Operação Rolo Compressor, que teve por objeto a apuração de fraudes em contratações e execução de obras públicas relacionadas à Superintendência Regional do DNIT no Paraná.
2. As investigações tiveram como fundamento cartas enviadas por servidores do DNIT a esta CGU e à Polícia Federal com relatos a respeito de suposto “Mensalão” no âmbito da Superintendência do DNIT no Estado do Paraná.
3. Naquela ocasião, foi comunicado o envolvimento direto de José da Silva Tiago, então Superintendente do DNIT/PR, servidores daquele órgão e dirigentes de pessoas jurídicas com contratos públicos celebrados com aquela autarquia federal.
4. Essas alegações levaram à instauração do IPL nº 2214/2015-SR/PF/PR, distribuído à 14ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária de Curitiba sob o nº 5052905-69.2015.4.04.7000, e ao deferimento de medidas cautelares de busca e apreensão, quebra de sigilo telemático, fiscal e bancário e buscas.
5. Em virtude da gravidade verificada nesse material probatório, a DIREP decidiu instaurar Investigação Preliminar Sumária por meio do Despacho de 29 de agosto de 2022 (3161128). Ao final dessa IPS, ficou evidenciado que a empresa Qualiprev subvencionou a prática de atos lesivos por parte da empresa Prosul Supervisão e Planejamento, em infringência ao art. 5º, inciso II da Lei nº 12.846/2013.
6. Basicamente, o esquema era operacionalizado por meio de contratos privados simulados, celebrados entre pessoas jurídicas responsáveis pela execução de obras públicas e a Qualiprev, que repassava valores à Prosul, que atuava como supervisora desses contratos públicos em que as referidas empresas eram contratadas pelo DNIT.
7. Com base nesses elementos, o presente processo de responsabilização foi instaurado por meio da Portaria SIPRI nº 906, de 28 de março de 2024 (3161587).

DOS FATOS, AUTOR, PROVAS E CIRCUNSTÂNCIAS

8. Conforme destacado na Nota Técnica nº 735/2024 (3161172), a empresa Prosul Projetos Supervisão e Planejamento Ltda foi responsável pela elaboração de anteprojetos de engenharia e pela supervisão de obras executadas no âmbito de contratos públicos celebrados com o DNIT e, de acordo com os elementos de informação colhidos ao longo de investigação inicial, ela conduzia esquema que lhe possibilitava o recebimento de recursos ilícitos e o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos no âmbito da supervisão de obras públicas sob sua responsabilidade.

9. Em resumo, a Prosul Projetos pagava vantagens indevidas a agentes públicos e fraudava processos licitatórios, e, para isso, ela utilizava interpostas pessoas jurídicas visando ocultar seus reais interesses.

10. Nesse contexto é que a pessoa jurídica processada nestes autos, a Qualiprev, empresa vinculada à Prosul, subvencionou a prática desses atos ilícitos, à medida que recebeu valores de empresas que possuíam contratos com o DNIT e nos quais a Prosul figurava como supervisora.

11. Inicialmente, sobre o vínculo entre a Qualiprev e a Prosul, foram identificadas inúmeras provas que corroboram essa tese.

[REDACTED]

14. Importante registrar que a empresa Qualiprev, cuja data de abertura foi 18/01/2000, tem capital social R\$ 2.000,00, e não possui funcionários, conforme consulta ao CAGED. Ademais, ela tem como sócios André Carvalho, Diretor Comercial da Prosul, e Cláudia Gonçalves.

15. No que tange especificamente à comprovação do intermédio de pagamento de vantagens indevidas pela Prosul a agentes públicos, o uso da Qualiprev para a ocultar a identidade da Prosul na prática desses atos lesivos foi identificado em algumas oportunidades, conforme demonstrado a seguir.

Subvenção ilícita do pagamento de vantagens indevidas a Gloraci Barbosa por parte da Prosul.

16. Primeiramente, foram identificadas transferências indevidas a Gloraci Rodrigues Barbosa, esposa do Auditor Federal de Finanças e Controle Mauro da Silva, por intermédio da Qualiprev, empresa supostamente de fachada vinculada à Prosul.

[REDACTED]

18. Mauro Barbosa da Silva foi demitido do serviço público federal em 7 de dezembro de 2020, no âmbito do PAD nº 00190.006160/2015-67 (Decisão nº 577, publicada no DOU nº 235, de 9 de dezembro de 2020), com fundamento nos artigos 127, inciso III, 128, caput e parágrafo único, e 132, caput e inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990, c/c os artigos 9º, caput e inciso VII, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, por condutas ilícitas enquanto ocupante de cargo de Diretor-Geral do DNIT, cargo que lhe proporcionava condições de favorecer a empresa Prosul junto àquela autarquia federal.

19. Esses elementos de prova, associados à ligação entre as empresas Qualiprev e Prosul, assim como a situação dessa última empresa junto a contratos do DNIT, deixam clara a prática do ato lesivo por parte da empresa processada nestes autos, a qual serviu de intermediária para o pagamento de R\$ 37.500,00 a Gloraci Barbosa, esposa de ex-agente público Mauro Barbosa da Silva, conforme demonstrado acima.

Subvenção ilícita do pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos

20. Os relatórios de análise de material apreendido SC-26 (3161156); SC-28-Mídias (3161158);

DF-04 (3161154); e DF-04-Mídias (3161155); além do Relatório de Análise de Polícia Judiciária nº 01/2022 (3161153), confirma a tese apresentada linhas acima de que a Qualiprev era utilizada pela Prosul para pagamento de vantagens indevidas a servidores públicos.

22. Em suma, a Qualiprev recebia transferências da Prosul, sendo que essas quantias seriam sacadas e, posteriormente, depositadas ou entregues a servidores públicos, principalmente por intermédio de Thiago Alves de Lima, funcionário da Prosul e assessor de André Cherem.

23. Entre os anos de 2010 e 2022, foram transferidos pela Prosul à Qualiprev o total de R\$ 19.546.911,14 (3161160) e, entre 2013 e 2023, foram sacados com cartão o total de R\$ 4.256.868,84 (3161163).

[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

35. Esse conjunto de elementos, portanto, indica que a Qualiprev foi utilizada para pagamento

de vantagens indevidas a servidores públicos.

Da subvenção ao pagamento indevido a agentes públicos no âmbito da frustração ao caráter competitivo de procedimentos licitatório públicos por parte da Prosul

36. No que diz respeito a este tópico, no ano de 2010, a Prosul celebrou com o DNIT/PR o contrato nº 798/2010, com previsão de vigência até 19/9/2012, que teve por objeto a execução de serviços técnicos profissionais especializados no gerenciamento de programas governamentais relacionados à engenharia de transportes afetos à Superintendência Regional do Estado do Paraná/DNIT. O valor inicial do contrato foi de R\$ 7.666.414,56 e, após aditivos, o valor passou a ser de R\$ 14.836.926,29.

37. Importante destacar que foi no bojo desse contrato nº 798/2010 que foram elaborados os anteprojetos e orçamentos referenciais relacionados aos contratos nº 836/2014 e 837/2014. Segundo as provas dos autos, os valores alusivos aos orçamentos referenciais utilizados nos editais nº 347/2014 (referente ao contrato nº 836/2014) e 348/2018 (referente ao contrato nº 837/2014) foram informados às construtoras vencedoras dos certames que, em conluio com outras participantes, frustraram o caráter competitivo do procedimento licitatório.

38. No caso do edital nº 347/2014, após a fase de ofertas, o Consórcio Sanches Tripoloni – Maia Melo ofereceu lances até a 29ª rodada, quando se chegou ao percentual de desconto de 0,6% sobre o valor do orçamento referencial, sagrando-se vencedor. (3235796)

39. Situação similar se passou na disputa relacionada ao edital nº 348/2014, com propostas apresentadas por inúmeras empresas, tendo o Consórcio Técnica Viária - Castilho – Urbaniza, sagrando-se vencedor. (3235797)

40. Essas informações a respeito dos vencedores dos Editais nº 347 e 348/2014, associadas às quebras de sigilo bancário da Qualiprev, comprovam claramente a subvenção do ato lesivo por parte da pessoa jurídica processada.

41. A esse respeito, foram localizados pagamentos feitos à Qualiprev justamente pelas empresas vencedoras de ambos os editais, 347 e 348, quais sejam as pessoas jurídicas Sanches Tripoloni, que transferiu o total de R\$ 140.665,20 em 6 transações, e Urbaniza, a qual lhe transferiu o total de R\$ 99.328,33 em 14 transações.

42. Dessa forma, a análise desse conjunto probatório, indica que a Qualiprev foi utilizada como empresa de fachada para auxiliar a Prosul no pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos e recebimento de recursos ilícitos no âmbito de contratos públicos celebrados no DNIT.

DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

43. As pessoas jurídicas são entes dotados de autonomia patrimonial em relação aos sócios e administradores, o que lhes permite contrair direitos e obrigações. Nesse contexto, as sociedades empresárias são constituídas para limitar os riscos de seus sócios, que ficam adstritos ao capital investido na sociedade.

44. Essa proteção patrimonial proporcionada pela pessoa jurídica, em determinadas situações, passou a ser utilizada por sócios e administradores para a prática de atos fraudulentos e abusivos, o que deu ensejo à criação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica.

45. A desconsideração da personalidade jurídica, portanto, é instrumento jurídico que permite a superação da autonomia patrimonial das sociedades personificadas nos casos em que a empresa é utilizada para fins ilícitos e diversos daqueles para os quais foi criada, estendendo-se os efeitos das obrigações da sociedade aos sócios, acionistas e dirigentes.

46. Nesse contexto, os fundamentos básicos para a aplicação desse instrumento são a fraude ou o abuso de direito relacionados à autonomia patrimonial, conforme disposto no artigo 50 do Código Civil Brasileiro. Segundo esse diploma, é possível desconsiderar a personalidade jurídica da empresa para alcançar o patrimônio do administrador ou do sócio com poderes de administração, quando utilizada para o cometimento de atos ilícitos de qualquer natureza:

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou

pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.

47. Mais especificamente no caso de atos lesivos praticados contra a Administração Pública, a Lei nº 12.846/2013 prevê, em seu artigo 14, que poderá haver a desconsideração da personalidade jurídica para estender a responsabilidade pelas sanções fixadas para a empresa aos administradores e aos sócios com poderes de administração quando demonstrado abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na referida Lei ou para provocar confusão patrimonial, como segue:

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.

48. Na hipótese dos autos, as provas indicam que a personalidade jurídica da empresa Qualiprev foi utilizada com abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática de atos ilícitos previstos na Lei nº 12.846/2013.

49. Os sócios dessa empresa faziam parte do quadro diretivo e representavam os interesses da Prosul – Projetos, Supervisão, beneficiária dos atos ilícitos. Em outras palavras, os elementos de informação abordados exaustivamente acima indicam que essa empresa foi utilizada com a finalidade de transferir recursos indevidos a agentes públicos, destacando-se o fato de que seu faturamento é proveniente de valores transferidos pela PROSUL e pelas empresas por ela supervisionadas, os quais, conforme indicam os elementos de informação, eram utilizados, principalmente, para pagamento de vantagens ilícitas a agentes públicos.

50. Dessa maneira, esses indícios colhidos sobre a pessoa jurídica levam a crer que se trata de empresa de fachada, utilizada para perpetrar fraudes como as investigadas neste PAR. Dessa maneira, sugere-se a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica da Qualiprev, para que todos os efeitos de possíveis sanções aplicadas à referida empresa sejam estendidas ao seu administrador de fato Andre Carvalho Cherem, CPF [REDACTED], observada a ampla defesa e o contraditório, tendo em vista a utilização da referida pessoa jurídica com abuso de direito para a prática de ato ilícito previsto na Lei Anticorrupção.

51. Ademais, sugere-se que os efeitos da multa sejam estendidos também à empresa Prosul Projetos, nos termos do art. 14 da Lei nº 12.846/2013, tendo em vista que as provas juntadas aos autos indicam claramente que a Qualiprev era uma extensão da Prosul, a qual atuava sempre no interesse desta última, conforme foi possível verificar nos contratos privados celebrados entre os envolvidos.

ENQUADRAMENTO LEGAL

52. Por todo o exposto, esta Comissão entende que a Qualiprev infringiu o art. 5º, inciso II da Lei nº 12.846/2013, por ter subvencionado a prática de diversos atos lesivos por parte da empresa Prosul Supervisão e Planejamento, conforme destacado acima, assim como art. 88, incisos II e III da Lei nº 8.666/93.

CONCLUSÃO

53. Em face do exposto, com fulcro no art. 11 da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, resguardados os direitos e garantias fundamentais, em especial os previstos no art. 5º da Constituição da República, a Comissão decide INTIMAR as pessoa jurídicas Qualiprev para, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento da intimação:

- tomar conhecimento do inteiro teor dos autos, em especial do presente termo de indicição (importa registrar que a CPAR, apesar de, no intuito de cooperar com a defesa, ter apontado provas específicas ao longo do termo de indicição, se valeu de todas as provas constantes dos autos para elaboração dessa peça de acusação);
- apresentar defesa escrita e todas as provas que entenda relevante para o caso, inclusive relacionadas à dosimetria de potenciais penas, considerando até mesmo possíveis fatores agravantes e atenuantes,

observando-se o disposto no art. 192 do CPC quanto a obrigatoriedade da apresentação de documentos em língua portuguesa ou acompanhado de versão para a língua portuguesa tramitada por via diplomática ou pela autoridade central, ou firmada por tradutor juramentado;

- especificar eventual rol de testemunhas e/ou informantes que pretende que sejam ouvidas, justificando detalhadamente a relevância de cada uma delas para a elucidação dos fatos sob apuração;
- apresentar as demonstrações contábeis do exercício de 2023, previstas na NBC TG 1000 – Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas, para análise dos parâmetros previstos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 (principalmente o Balanço Patrimonial (BP), a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) e as Notas Explicativas);
- apresentar o parecer de auditoria independente, se existente, sobre o conjunto completo das demonstrações financeiras do exercício de 2023, para análise dos parâmetros previstos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022;
- apresentar o faturamento bruto do exercício de 2023, excluídos os tributos, para análise dos parâmetros previstos nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022;
- apresentar informações e documentos que permitam a análise dos parâmetros previstos no art. 22, incs. I a VI, e no art. 23, incs. I a V, do Decreto nº 11.129/2022, em especial:
- apresentar o índice de Solvência Geral, o índice de Liquidez Geral e o resultado líquido, todos do exercício de 2023, para análise do parâmetro previsto no art. 22, inc. IV, do Decreto nº 11.129/2022;
- apresentar comprovante de ressarcimento dos danos, para análise do parâmetro previsto no art. 23, inc. II, do Decreto nº 11.129/2022;
- apresentar programa de integridade, se existente, exclusivamente por meio dos relatórios de perfil e de conformidade, bem como a planilha de avaliação preenchida e com as devidas comprovações (organizadas de forma sequencial e por tópico, uma para cada pergunta constante na planilha), nos termos da Portaria CGU nº 909/2015, para análise do parâmetro previsto no art. 23, inc. V, do Decreto nº 11.129/2022 (consultar os modelos dos relatórios de perfil e de conformidade no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR, disponível no endereço <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/responsabilizacao-de-empresas>), observando-se o disposto no art. 192 do CPC quanto a obrigatoriedade da apresentação de documentos em língua portuguesa ou acompanhado de versão para a língua portuguesa tramitada por via diplomática ou pela autoridade central, ou firmada por tradutor juramentado.

54. Por fim, a título de informação, ressalta-se que a regulamentação referente à Lei nº 12.846/2013 prevê a possibilidade de a pessoa jurídica propor resolução negociada do processo administrativo de responsabilização, quando reconhece sua responsabilidade objetiva pelos atos praticados, por meio de dois instrumentos distintos: pedido de julgamento antecipado e proposta de acordo de leniência.

55. Previsto pela Portaria Normativa CGU nº 19/2022, o julgamento antecipado poderá ensejar: (i) a concessão de atenuantes de até 3,5% no cálculo da multa prevista pela Lei nº 12.846/2013; (ii) da isenção da publicação extraordinária; e, em sendo o caso, (iii) atenuação das sanções impeditivas de contratar com o Poder Público. O pedido de julgamento antecipado será deferido para a pessoa jurídica que admite sua responsabilidade objetiva pelos atos lesivos investigados e se compromete a:

- Assumir o compromisso de ressarcir os valores correspondentes aos danos a que tenha dado causa;
- Devolver a vantagem auferida por meio de fraude;
- Pagar a multa disposta no inciso I, do art. 6º, da Lei nº 12.846, de 2013, acompanhada dos elementos que permitam o seu cálculo e dosimetria;
- Atender a pedidos de informação relacionados aos fatos do processo e que sejam de seu conhecimento;
- Dispensar apresentação de peça de defesa; e
- Desistir de ações judiciais relativas ao processo administrativo.

56. Maiores informações sobre o novo instrumento normativo, incluindo a forma de protocolar o pedido junto à CGU, poderão ser encontradas nesse link:

<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/julgamento-antecipado>

57. Existe ainda a possibilidade de essa pessoa jurídica propor negociação para celebração de

acordo de leniência, desde que preenchidos os requisitos previstos no art. 16 da Lei nº 12.846/13 c/c com o Capítulo IV do Decreto nº 11.129/2022. Nesse caso, a proposta e tratativas devem ser mantidas com a Diretoria de Acordos de Leniência – DAL, também vinculada a esta Secretaria de Integridade Privada – SIPRI, nesta Controladoria-Geral da União - CGU, por meio do endereço eletrônico sipri.dal@cgu.gov.br. Um modelo de proposta de acordo por ser obtido no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/acordo-leniencia/como-fazer-um-acordo>.

58. A negociação de acordo de leniência e o Processo Administrativo de Responsabilização são conduzidos simultaneamente e por áreas distintas e, por conseguinte, aquela não produz qualquer efeito processual instantâneo, nem enseja a imediata interrupção da marcha processual deste processo.

59. Por fim, é de se ressaltar que o pedido de julgamento antecipado e a proposta de acordo de leniência recebem tratamento sigiloso, até decisão final. Ademais, tais propostas não poderão constituir prova em desfavor da pessoa jurídica, nos casos de desistência ou indeferimento do pedido pela CGU.



Documento assinado eletronicamente por **WESLEY ALMEIDA FERREIRA, Presidente da Comissão**, em 17/06/2024, às 18:20, 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 **JOAO ALBERTO DE MENEZES, Membro da Comissão**, em 17/06/2024, às 18:40, 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 00190.102485/2024-61

SEI nº 3235798