



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 986/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.102676/2023-41

INTERESSADO: Secretaria de Integridade Privada.

1. ASSUNTO

1.1. Apuração por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) de supostos desvios de recursos públicos oriundos de repasses da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013.
- 2.2. Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993.
- 2.3. Lei nº 9.873/1999, de 23 de novembro de 1999.
- 2.4. Decreto 11.129/2022, de 11 de julho de 2022.
- 2.5. Decreto 11.330/2023, de 1º de janeiro de 2023.
- 2.6. Instrução Normativa nº 13/2019, de 08 de agosto de 2019.

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. ANÁLISE

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União, em face da pessoa jurídica V. F. Rabelo Filho Construções Ltda., CNPJ 08.747.162/0001-08, cujo nome fantasia é Fidalgo Construções.

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. Os fatos investigados referem-se a supostos desvios de recursos federais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), os quais deveriam ter sido destinados a reformas de instalações e compra de carteiras para escolas do Município de Turiaçu, Estado do Maranhão.

4.4. As irregularidades foram comunicadas à Corregedoria-Geral da União (CRG) por meio da Nota Técnica nº 1692/2019/NAE-MA/Maranhão (SEI nº 2475914) elaborada pela Superintendência Regional da CGU no Maranhão, referente a fiscalização de recursos do FUNDEB avaliados na 4ª edição do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF) da CGU.

4.5. Em decorrência foi instaurada a Investigação Preliminar Sumária – IPS em 16/08/2022, sob o nº 00190.107043/2022-49, conduzida pela Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados 1 (COREP1), que ao final da investigação sugeriu, por meio da Nota Técnica nº 560/2023/COREP1 (SEI 2716730), de 27.02.2023, a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) das empresas envolvidas, entre elas a Fidalgo Construções.

BREVE HISTÓRICO

4.6. A V. F. Rabelo Filho Construções Ltda. (V. F. Rabelo), cujo nome fantasia é Fidalgo Construções, é uma empresa situada no município de Turiaçu/MA que atua no ramo da construção de edifícios.

4.7. A partir de fiscalizações da Controladoria-Geral da União no município de Turiaçu, localizado no estado do Maranhão, foram identificados supostos desvios de recursos públicos federais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que envolveriam

ao menos sete pessoas jurídicas, dentre elas a V. F. Rabelo.

4.8. Conforme consignado no Termo de Indiciação, a referida pessoa jurídica teria, supostamente, dado vantagem indevida a terceiras pessoas indicadas por agente público, fraudado o caráter competitivo de procedimento licitatório público, bem como fraudado contrato público com recursos provenientes do Fundeb, ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de executar obras e reformas pactuadas em três escolas de Turiaçu/MA. O contrato em questão seria o de nº 014/2016, referente à Concorrência 01/2016, com valor global pago de R\$ 488.619,62.

4.9. Ainda, foram coligidos indícios de que a V. F. Rabelo seria uma empresa “*de fachada*” e de que, supostamente, foi utilizada para fraudar certames licitatórios.

4.10. Pelo exposto, as condutas da pessoa jurídica corresponderiam aos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos I e IV, alíneas “a” e “d” da Lei 12.846/2013, Lei Anticorrupção – LAC, quais sejam, (i) *dar vantagem indevida a terceiras pessoas relacionadas a agente público*, (ii) *fraudar o caráter competitivo de procedimento licitatório público*, (iii) *fraudar contrato decorrente de licitação pública*; assim como corresponderia a comportamento inidôneo, com incidência do previsto no artigo 88, inciso III, da Lei 8.666/1993, Lei de Licitações.

4.11. Ademais, diante do exposto, cabe a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, nos termos do artigo 14 da LAC.

4.12. Diante disso, em 27/03/2023, esta Controladoria instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.102676/2023-41 por meio da Portaria nº 1.308, para a apuração das supostas irregularidades praticada pela empresa V. F. Rabelo Filho Construções Ltda., CNPJ 08.747.162/0001-08, constantes do Processo Administrativo nº 00190.107043/2022-49.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.13. Inicialmente, esta Controladoria instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR por intermédio da Portaria SIPRI/CGU nº 1.308 de 21/03/2023, publicada no DOU em 27/03/2023 (SEI nº 2745814).

4.14. Em 25/04/2023, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR lavrou o Termo de Indiciação da pessoa jurídica V. F. Rabelo Filho Construções Ltda (SEI nº 2780644).

4.15. A CPAR efetuou várias medidas para intimar a empresa investigada para apresentação de defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, em atendimento ao previsto no art. 16 da IN/CGU nº 13/2019, conforme a Certidão de Tentativas (SEI nº 2820318).

4.16. Inobstante as diversas tentativas de notificação da empresa V. F. Rabelo Filho Construções Ltda., bem como do seu sócio administrador Valdenor Ferreira Rabelo Filho, os quais não se apresentaram ao processo, a CPAR deliberou, como medida complementar, por proceder a intimação por meio de edital a ser veiculado nos diversos canais previstos no normativo.

4.17. Dessa forma, o Edital de Intimação nº 17/2023 foi veiculado em 29/05/2023 no DOU (SEI nº 2825902) e na página eletrônica da Controladoria-Geral da União (SEI nº 2825904). Entretanto, a empresa V. F. Rabelo Filho Construções Ltda não apresentou defesa escrita.

4.18. Em seguida, conforme definido no art. 21 da IN/CGU nº 13/2019, a CPAR elaborou seu Relatório Final (SEI nº 2933131), de 30/08/2023, no qual manteve seu posicionamento inicial e sugeriu: a) a aplicação à pessoa jurídica V. F. Rabelo Construções Ltda.: i) da pena de multa no valor de R\$ 1.085.425,73, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013; ii) da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013; iii) da declaração de inidoneidade enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida sua reabilitação; e, iv) da desconsideração da personalidade jurídica, para fins de alcançar o patrimônio de seu sócio-administrador, Valdenor Ferreira Rabelo Filho (CPF ██████████), na aplicação da multa pertinente, bem como recomendou estender a ele os efeitos da declaração de inidoneidade pelas razões explicitadas nos parágrafos 3.3 a 3.8 do Termo de Indiciação (SEI nº 2780644).

4.19. Nos termos do art. 22 do citado normativo, o Secretário de Integridade Privada, na qualidade de autoridade instauradora, encaminhou o processo para a análise de que trata o art. 23 da IN nº 13/2019, dispensada a intimação da empresa, uma vez que o PAR correu à revelia (cf. § 3º, do art. 16, da IN nº 13/2019).

4.20. É o breve relato dos fatos.

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

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

4.22. 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.

4.23. A portaria de instauração foi publicada 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 o CNPJ da empresa jurídica processada.

4.24. 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.

4.25. 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.

4.26. No referido Termo de Indicição, com base no art. 14 da Lei nº 12.846/2013, foi aventada a possibilidade de desconsiderar a personalidade jurídica da V. F. Rabelo de modo a se atingir o patrimônio de seu sócio-administrador Valdenor Ferreira Rabelo Filho (CPF ██████████), em razão de elementos fáticos que indicavam a possibilidade de existência meramente formal da empresa.

4.27. No termo de indicição, foi também determinada a intimação da V. F. Rabelo para apresentação de defesa escrita e solicitação de produção de provas. A referida intimação foi feita em nome da pessoa jurídica e da pessoa física.

4.28. Tanto a empresa quanto seu sócio-administrador foram devidamente notificados das acusações via Edital de Intimação (2825902), de acordo com o art. 18 do mesmo normativo, a fim de assegurar a ampla ciência e a possibilidade de manifestação, entretanto, não apresentaram defesa escrita, tornando-se revéis.

4.29. O Relatório final, após análise das provas contidas nos autos, concluiu pela responsabilização da acusada, indicando os dispositivos legais infringidos e as respectivas penalidades (SEI nº 2933131).

4.30. 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.

MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

4.31. A empresa V. F. Rabelo foi indiciada por prática de condutas que corresponderiam aos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos I e IV, alíneas “a” e “d” da Lei 12.846/2013, Lei Anticorrupção – LAC e no artigo 88, inciso III, da Lei 8.666/1993.

4.32. Conforme provas juntadas aos autos, a empresa teria dado vantagem indevida a terceiras pessoas indicadas por agente público, fraudado o caráter competitivo de procedimento licitatório público, bem como fraudado contrato público com recursos provenientes do Fundeb, ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de executar obras e reformas pactuadas em três escolas de Turiaçu/MA. O contrato em questão seria o de nº 014/2016, referente à Concorrência 01/2016, com valor global pago de R\$ 488.619,62.

4.33. Foram, ainda, identificados indícios de que a V. F. Rabelo seria uma empresa “*de fachada*” e de que, supostamente, foi utilizada para fraudar certames licitatórios.

4.34. Concluído o Relatório Final, a CPAR encaminhou o processo para a análise de regularidade prevista no art. 23 da IN nº 13/2019, em vista de ter sido dispensada a intimação da empresa, uma vez que o PAR correu à revelia.

4.35. Desse modo, ante a revelia da acusada e de seu sócio-administrador e ausentes argumentos ou provas

aptas a afastar os termos do indiciamento, endossamos os argumentos apresentados pela CPAR no Relatório Final, transcritos a seguir, mantendo-se as imputações nele contidos quanto à autoria e à materialidade dos atos lesivos:

· Empresa de fachada

Em consulta à base de dados do DENATRAN, verificou-se que a investigada não possui veículos registrados em seu nome. A ausência de uma frota de veículos parece incompatível com uma empresa cujo CNAE principal é a construção de edifícios (cód. 4120400), e, logo, evidência que a pessoa jurídica não tinha capacidade técnico-operacional para a execução do Contrato nº 014/2016, cujo objeto contratual era a reforma em três escolas no expressivo valor de R\$ 488.619,63.

Além disso, em inspeções realizadas em dias úteis e horário comercial, quais sejam, em 28/11/2017, às 15h, e em 28/02/2018, por volta das 11h, a equipe de auditoria da CGU encontrou a sede da investigada fechada, sem sinais de atividade empresarial. Fotos contidas no Relatório CGU nº 201800043 (p. 24, Documento 2716719) ilustram o ambiente encontrado. Logo, resta evidenciado que a empresa era de fachada e utilizada para fraudar certames licitatórios.

· Projeto básico e contrato como comprovantes da obrigação da investigada

As reformas das escolas Sossego da Mamãe e Olga Damous foram objeto do Contrato nº 014/2016 (p. 888 a 891 do Documento 2716670), oriundo da Concorrência nº 01/2016. Segundo consta do projeto básico (p. 126 a 129 do Documento 2716670), estavam previstas diversas reformas em ambas as escolas, tais como cobertura, revestimentos, pavimentação, esquadrias e pintura.

Ademais, a cláusula nona do Contrato nº 014/2016 (p. 890 do Documento 2716670) previu, como prazo máximo para execução dos serviços, 180 dias contados do recebimento da ordem de serviço. Não há, nos autos, comprovante da data do recebimento, pela empresa, da citada ordem de serviço. Porém, em razão do art. 61, §1º, da Lei nº 8.666/1993, que condiciona a eficácia dos contratos à publicação do respectivo extrato, e uma vez que este foi publicado em 19/02/2016 (p. 903 do Documento 2716670), considera-se como termo final para a execução e conclusão dos serviços o dia 16/08/2016.

Nota fiscal atestada precariamente como comprovante de que a empresa recebeu pagamentos (p. 6 e 10 do Documento 2716685)

O fato de que a empresa recebeu o montante de R\$ 488.619,63 é comprovado pelas notas fiscais nº 63 e 64 (Documento 2716685), emitidas pela investigada, respectivamente, em 05/04/2016 e 08/06/2016. Esse valor corresponde ao total do valor contratual previsto para as reformas nas três escolas (Tabela 01, Item II.1), ou seja, significa que a empresa deveria ter executado integralmente os serviços contratados para que o recebimento dos recursos públicos fosse lícito.

Outrossim, as referidas notas fiscais foram atestadas apenas com carimbo da prefeitura e rubrica desconhecida, sem que tenha sido possível identificar o servidor responsável, pois não há nome, documento ou número de matrícula. Ressalta-se que, segundo o Relatório CGU nº 201701880 (p. 38 do Documento 2716665), a CGU solicitou, por reiteradas vezes e por diversos meios (ofícios, telefone e Whatsapp), que a Prefeitura de Turiaçu identificasse o agente público responsável pelo atesto, mas não obteve respostas.

Revela-se, com isso, uma inconsistência grave na fase de liquidação e pagamento da despesa, que corrobora o entendimento de que os serviços previstos no contrato nº 14/2016 não foram prestados pela investigada.

· Notas de empenho e de liquidação como comprovantes de que o recurso é oriundo do Fundeb (p. 4, 5, 8 e 9 do Documento 2716685)

As notas de empenho nº 608001 e 405001, bem como suas respectivas notas de liquidação, comprovam que foram empenhados e liquidados, os montantes de R\$ 204.995,60 e R\$ 284.324,03, que correspondem integralmente ao valor contratual.

Outro importante aspecto que as notas de empenho e de liquidação apresentam é a classificação da despesa. Segundo os códigos de classificação da despesa empenhada, todos os valores pagos são oriundos de contribuição da União ao Fundeb. Logo, reforça-se a competência da CGU para investigar o caso, para instaurar o PAR, e, para a apuração e responsabilização pelos ilícitos identificados.

Inspeção física e registros fotográficos como comprovantes de que as reformas na Escola Sossego da Mamãe não teriam sido executadas (p. 58 e 59 do Documento 2716719)

A inspeção física realizada em 29/11/2017 identificou que a Escola Sossego de Mamãe não havia passado pelas reformas previstas no projeto básico da Concorrência nº 01/2016. Os registros fotográficos (Documento 2716719) ilustram a fachada e os fundos da escola com pintura velha, visivelmente desgastada e que não condiz com o projeto de pintura apresentado, que deveria ter ocorrido cerca de 15 meses antes da inspeção (considerando 16/08/2016 como a data em que a reforma deveria ter sido concluída).

As imagens constantes do referido documento também revelam paredes das salas de aula com a pintura descascada e o reboco exposto e até paredes improvisadas com forros de PVC. Ademais, os vasos sanitários dos banheiros não continham sequer caixa de descarga, outro item que estava previsto no projeto básico (item 08.03).

De acordo com as imagens, é possível perceber que o estado em que se encontrava a escola, na data da inspeção, é incompatível com a suposta ocorrência de uma reforma nos 15 meses anteriores.

Sendo assim, as apurações feitas na inspeção física e registradas em imagens apontam que as reformas Escola Sossego da Mamãe não teriam sido executadas. Todavia, conforme já demonstrado, os processos de pagamento comprovam que a V. F. Rabelo recebeu os pagamentos integrais pelo contrato que não cumpriu.

· Ausência de termo circunstanciado ou de vistoria de recebimento como indício de que as reformas não teriam sido executadas

De acordo com o art. 73, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, o recebimento do objeto contratual, em se tratando de obras e serviços, deve ser feito da seguinte maneira:

provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei.

Ocorre que, nos autos dos processos de contratação e pagamento, não consta nenhum termo circunstanciado de recebimento provisório e nenhum termo circunstanciado ou vistoria que comprove o recebimento definitivo. De fato, segundo apontam os elementos de informação, não haveria de se produzir documento que comprovasse o recebimento da obra, seguindo todos os padrões estruturais e de qualidade, uma vez que com fulcro nas robustas evidências contidas nos registros fotográficos arrolados nos autos, essa obra não foi executada.

· Declarações prestadas perante a CGU/MA, pelo proprietário da empresa V. F. Rabelo Filho (antiga Construtora Fidalgo).

Merecem destaque, ainda, as declarações prestadas aos auditores da CGU/MA pelo proprietário da empresa V. F. RABELO FILHO Construções Ltda., Sr. Valdenor Ferreira Rabelo Filho, dando conta de que a licitação Concorrência nº 01/2016 teria sido simulada ou montada, além de outros elementos de confissão sobre sua participação no esquema, conforme a seguir reproduzidas (Documento 2716696):

Dirigido perguntas ao DECLARANTE, disse QUE participou, no período de 2015 a 2017, apenas da licitação Concorrência 01/2016 promovida pela Prefeitura de Turiaçu/MA, para execução de serviços de reformas em escolas da rede municipal de ensino; QUE não participou da Sessão de Habilitação e de Julgamento da Propostas da referida licitação; QUE, atendendo uma solicitação do próprio prefeito, [REDACTED], se dirigiu a um Escritório de Contabilidade localizado no Bairro COHAJAP, [REDACTED] para assinar e rubricar documentos relativos à CC nº 01/2016, inclusive a Ata de Habilitação e Julgamento da licitação e o próprio contrato de prestação de serviço firmado com a prefeitura; QUE acredita que o representante da Construtora Sales Soares, que também figura como participante da licitação CC n.º 01/2016, também estava presente no escritório de contabilidade assinando documentos; QUE a licitação Concorrência n.º 01/2016 foi simulada ou montada; QUE ficou previamente acertado em reunião conduzida pelo prefeito, no início de 2016, na praça de alimentação do Supermercado [REDACTED] localizado no bairro Cohajap, em São Luís/MA, que o declarante não iria executar os serviços de reforma, haja vista que a própria prefeitura iria executá-los; QUE o declarante iria apenas fornecer as notas fiscais de serviços relativas a serviços de reforma em escolas; QUE nessa reunião também ficou acordado que os valores das notas fiscais emitidas seriam creditados na conta bancária da empresa V F Rabelo Filho Construções e que, posteriormente, seriam devolvidos ou repassados para pessoas indicadas pelo prefeito; QUE em princípio o declarante ficaria apenas com o valor correspondente aos impostos incidentes, de aproximadamente 12% sobre os valores das notas fiscais; QUE foi prometido que no futuro o declarante faria negócios de altos valores com a prefeitura; QUE posteriormente, antes da realização dos pagamentos, foi realizada outra reunião, no mesmo lugar da primeira [REDACTED], quando ficou definido os valores das notas fiscais emitidas pela empresa do declarante, o montante que a prefeitura iria creditar na conta da empresa, e as pessoas indicadas pelo prefeito que deveriam receber os repasses do declarante; QUE a sua empresa não executou os serviços previstos para as escolas Olga Damous, na sede do Município, no valor de R\$ 284.547,02; E.M. Domingos da Silva, no povoado Santa Rita, no valor de R\$ 103.641,32; e na Creche Sossego da Mamãe, no povoado Capoeira Grande, no valor de R\$ 100.654,28; QUE, embora não tenha executado os serviços, emitiu as notas fiscais e recebeu na conta bancária da sua empresa os valores constantes das NFs n.º 063, de 05/04/2016, e n.º 064, de 08/06/2016, respectivamente de R\$ 284.324,03 e R\$ 204.995,60; QUE após o recebimento dos montantes especificados acima, descontou os 12% de impostos e repassou a diferença para pessoas indicadas pelo prefeito [REDACTED]

Por fim, o declarante disponibilizou cópia do extrato bancário da Empresa V F Rabelo, do período de 15 de abril a 09 de agosto de 2016, da [REDACTED] Mostrou-se, também, preocupado em sofrer futuramente perseguições, retaliações e atentados contra sua vida e de seus familiares, em razão da gravidade das informações ora prestadas.

As referidas transferências bancárias indicadas pelo sócio-administrador da V. F. Rabelo constam do Documento 2716697.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

4.36. A CPAR concluiu pela aplicação:

- a) da pena de multa no valor de R\$ 1.085.425,73, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;
- b) da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, em que a empresa deve promover, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente: b.1) 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; b.2) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 90 dias; b.3) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 90 dias; e,
- c) da declaração de inidoneidade enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida sua reabilitação;
- d) da desconsideração da personalidade jurídica, para fins de alcançar o patrimônio de seu sócio-administrador, Valdenor Ferreira Rabelo Filho (CPF [REDACTED]), na aplicação da multa pertinente, bem como recomendou estender a ele os efeitos da declaração de inidoneidade pelas razões explicitadas nos parágrafos 3.3 a 3.8 do Termo de Indicação (SEI nº 2780644).

4.37. Entende-se que as penalidades sugeridas pela CPAR são adequadas, estando os cálculos efetuados, listados na sequência, de acordo com os parâmetros orientativos existentes em Manuais elaborados pela própria CGU:

Pena de Multa à pessoa jurídica V. F. Rabelo Construções Ltda.		
Dispositivo do Decreto 11.129/2022		Percentual aplicado
Artigo 22 Agravantes	I – até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos;	+ 4,0%
	II – até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	+ 3,0 %
	III – até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	+ 4,0%
	IV – um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral ou de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	0%
	V – três por cento no caso de reincidência;	0%
	VI - no caso de haver contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado;	0%
Artigo 23 Atenuantes	I – até meio por cento no caso de não consumação da infração;	0%
	II – até um por cento no caso de comprovação de devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes ou da inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	0%
	III – até um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0%
	IV – até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	0%
	V – até cinco por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V.	0%
Base de cálculo	R\$ 1.325.088,73	
Alíquota aplicada	11,0%	
Vantagem auferida	R\$ 1.085.425,73	
Limite mínimo	R\$ 1.085.425,73	
Limite máximo	R\$ 3.256.277,19 (três vezes o valor da vantagem auferida)	
Valor final da multa	R\$ 1.085.425,73	

DA PRESCRIÇÃO

4.38. Sobre esse ponto, reporto-me à minuciosa análise apresentada na Nota Técnica nº 560/2023/COREP1, referente à Investigação Preliminar Sumária (IPS) para apuração dos supostos desvios de recursos públicos do Fundeb, contida em trechos extraídos da mencionada Nota (Itens 2.272 a 2.288 SEI nº 2716730):

DA ANÁLISE PRESCRICIONAL

LEI nº 12.846/2013

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 abaixo:

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

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

Sobre esse ponto, é crucial fazer a diferenciação entre os momentos de constatação de evidências de auditoria, de informação dessas evidências (relatório preliminar) e da efetiva ciência de irregularidades.

Nos atos de execução de diligências de auditoria, a exemplo das entrevistas e inspeções físicas nas escolas municipais, a equipe de auditoria não tomou ciência de infrações cometidas pelas pessoas jurídicas ou por agentes públicos, mas sim, desempenhou trabalho fiscalizatório em contratos e obras. O mesmo pode ser afirmado quanto à produção do Relatório Preliminar CGU nº 201701880. Ambos os momentos consistiram em constatação e informação de evidências encontradas, sem que fosse possível aos auditores presumir a prática de ilícitos. Isso porque a auditoria consiste, primeiramente, em instrumento de apoio à gestão. Ademais, o Relatório Preliminar CGU nº 201701880 foi encaminhado ao Prefeito de Turiaçu (SEI nº 2686409), para que este se manifestasse, com justificativas ou esclarecimentos, sobre os resultados da fiscalização. Por óbvio, não foi afirmada a ocorrência de irregularidades ou de ilícitos, pois, naquele momento, poderia existir, em tese, justificativa legítima para as situações encontradas (por exemplo, interrupções decorrentes do interesse público ou mesmo por decisão judicial).

Uma vez que não houve justificativa plausível para os resultados da fiscalização, foi produzido o Relatório CGU nº 201800043, enviado ao Prefeito de Turiaçu por meio do Ofício nº 23836/2018/Regional/MA-CGU (SEI nº 2686412), o qual, diversamente do encaminhamento que o precedeu, afirmou a existência de irregularidades, bem como a necessidade de adoção de medidas preventivas e corretivas. Desse ato, portanto, é possível inferir a ciência das infrações e o marco inicial do prazo de prescrição como sendo 30/11/2018 (data da assinatura). Considerar data anterior como termo inicial seria ignorar o precípuo papel de apoio à gestão que a auditoria desempenha, bem como risco de se conferir presunção de má-fé na execução diligências de auditoria ou da confecção de relatórios preliminares, que em tese, repisa-se, podem ter suas evidências esclarecidas ou justificadas pelo gestor.

*Por oportuno, vale acrescentar que, em função da Medida Provisória nº 928/2020, a contagem final do prazo prescricional deve ser acrescida de 120 dias (período de sua vigência). A referida MP suspendeu os prazos processuais de todos os processos administrativos de responsabilização de entes privados. Apesar de a MP ter perdido sua eficácia em 20/07/2020, quando os prazos voltaram a correr normalmente, ela esteve vigente durante parte do prazo prescricional dos ilícitos ora analisados, devendo, portanto, ser aplicada. Assim, a data limite para a aplicação das sanções aqui discutidas é **28/03/2024**.*

Nessa perspectiva, referencia-se o Parecer nº 282/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o qual consolida o entendimento de que a suspensão do prazo prescricional prevista na MP 928/2020 deve ser aplicada, inclusive, aos ilícitos que ainda não tiveram processo acusatório instaurado:

*IV - Nesse sentido, concorda-se com o posicionamento da CRG disposto na NOTA TÉCNICA Nº 627/2022/CGUNE/CRG no sentido de que "a contagem dos prazos prescricionais nos casos em que não há procedimento correccional acusatório regularmente instaurado deve levar em consideração a suspensão determinada no parágrafo único do art. 6º-C, de 120 dias (de 23 de março a 20 de julho de 2020), tendo em vista que a Medida Provisória nº 928/2020, além de paralisar de forma equânime o andamento dos processos punitivos sem impor ônus maior a qualquer uma das partes, **dilatou o prazo para o regular tratamento das notícias de supostos ilícitos funcionais pelos órgãos e entidades, também prejudicado em virtude da pandemia**". (original sem grifos)*

Ademais, também é pertinente ao caso as reflexões sobre o marco inicial para a contagem da prescrição das sanções da Lei nº 12.846/2013, levantadas na Nota Técnica nº 2.350/2021/CGUNE/CRG/CGU. Na inteligência do enunciativo, as infrações permanentes ou continuadas, quando conhecidas pela Administração somente após a sua cessação, devem ter como termo inicial para a contagem do prazo prescricional a data da ciência da conduta, tendo em vista que, somente a partir do conhecimento dos fatos, o poder de responsabilização administrativa passa a fazer parte da esfera de direitos da Administração:

*4.48. Bom lembrar que **somente o conhecimento do ilícito pela administração que lhe concede o direito adquirido de instauração do processo, sendo evidente que, no caso de ilicitude que se prolonga no tempo, a sua cessação antecipada ao conhecimento da autoridade, não poderia servir como termo inicial da contagem**. Neste caso, o direito que constitui o poder de responsabilização administrativa ainda não entrou na esfera de direitos da Administração, posto que desconhecido o ato infracional (seja ele instantâneo, permanente ou continuado), de forma que existe uma justificativa para a inação estatal, porquanto o "direito de prescrição" nestas situações não vem a se alinhar com o interesse público. (original sem grifos)*

LEI nº 8.666/93

Os atos ilícitos ora investigados foram, supostamente, perpetrados no bojo de procedimentos licitatórios e de contratações públicas, razão pela qual os entes privados eventualmente responsabilizados podem ser punidos, em tese, também na forma dos dispositivos sancionatórios da Lei nº 8.666/1993. Para a aplicação das sanções da Lei de Licitações, o prazo prescricional é fixado de acordo com o artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, o qual estabelece:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

[...]

§2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-

à pelo prazo previsto na lei penal.

Além disso, a Medida Provisória nº 951, de 15/04/2020, suspendeu os prazos prescricionais relativos às normas de licitações e contratos durante o período de sua vigência, qual seja, 120 dias. Dessa forma, a contagem da prescrição no caso dos presentes autos, que abarca as sanções de inidoneidade, suspensão e impedimento do direito de licitar, foi afetada, devendo o prazo prescricional ser acrescido de 120 dias.

Sobre o termo inicial para a contagem dos prazos prescricionais, os elementos juntados informam que as condutas de fraude contratual teriam sido praticadas até a data do último pagamento indevidamente recebido por cada uma das investigadas, pelo menos. Dito isso, segue abaixo tabela demonstrativa das datas dos últimos pagamentos indevidos às investigadas, o qual passa a ser, também, o termo inicial da contagem da prescrição:

Tabela 27 - Datas dos últimos pagamentos indevidos (termo inicial da contagem prescricional)

Empresa	Data do último pagamento indevido
Construtora J R Construções Eireli	29/05/2017 (p. 28 do SEI nº 2573269)
Culp Construções e Serviços Eireli	15/06/2016 (p. 4 do SEI nº 2573271)
Líder Construções e Serviços Eireli	18/02/2016 (p. 8 do SEI nº 2573274)
V. F. Rabelo Construções Eireli	08/06/2016 (p. 6 do SEI nº 2573276)

Já sobre a conduta de fraude ao caráter competitivo de licitação, supostamente praticada pela V. F. Rabelo, o Manual de Responsabilização de Entes Privados (p. 62), da CGU¹, orienta pela adoção de entendimento consolidado no STF, de que o crime de fraude à licitação é de natureza formal, ou seja, consuma-se com o mero ajuste. No caso em tela, as informações disponíveis não possibilitam especificar a data exata da ocorrência do ajuste, mas permitem a conclusão de que este ocorreu em algum momento no início de 2016, conforme trecho das declarações do Sr. Valdenor Ferreira Rabelo Filho:

[...] **QUE ficou previamente acertado em reunião conduzida pelo prefeito, no início de 2016**, na praça de alimentação do [REDACTED], localizado no bairro Cohajap, em São Luis/MA, que o declarante não iria executar os serviços de reforma, haja vista que a própria prefeitura iria executá-los; **QUE** o declarante iria apenas fornecer as notas fiscais de serviços relativas a serviços de reforma em escolas; **QUE** nessa reunião também ficou acordado que os valores das notas fiscais emitidas seriam creditados na conta bancária da empresa V F Rabelo Filho Construções e que, posteriormente, seriam devolvidos ou repassados para pessoas indicadas pelo prefeito [...] (original sem grifos)

Assim, em benefício da investigada, mas sem prejuízo do princípio da verdade real, entende-se que o termo inicial da prescrição para a conduta de fraude ao caráter competitivo da licitação deve ser considerado 01/01/2016.

Quanto ao prazo a ser aplicado, se, por um lado, a fraude à licitação ou contrato se adequa estritamente ao tipo penal do art. 337-L, inciso I, do Código Penal, por outro, há de se ater ao princípio da irretroatividade da lei penal mais severa, pois o referido dispositivo só passou a vigorar a partir da publicação da Lei nº 14.133/2021 (art. 178). Logo, na falta de outro tipo penal que se adequa perfeitamente à conduta, conclui-se que o prazo prescricional deve ser de 5 anos, acrescidos de 120 dias (MPV nº 951/2020) e contados da cessação da conduta. São exceções à regra, todavia, a V. F. Rabelo e a Comercial Preço Justo.

No caso da V. F. Rabelo Construções Eireli, no qual há declaração do titular afirmando que houve fraude ao caráter competitivo da licitação, bem como ter ele pago vantagem indevida ao irmão do então prefeito de Turiaçu, é possível a aplicação da prescrição penal. Isso porque tais condutas adequam-se ao tipo penal de fraude ao caráter competitivo de certame licitatório (art. 90 da Lei nº 8.666/1993). **Como a prescrição para o referido tipo ocorre em 8 anos (art. 109, inciso IV, do Código Penal), a prescrição, para a V. F. Rabelo, ocorreria somente em 05/10/2024.** A seguir, reproduzimos trecho da Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG, de 21/10/2020, versando sobre a questão abordada, na qual transcreve parte do conteúdo do Parecer nº 00294/2017/CONJUR-CGU/AGU:

[...] 5.6. Isto posto, poder-se-ia supor que o prazo prescricional para os fatos objeto do presente acordo de leniência estivesse prescrito, tendo em vista o transcurso de mais de 5 anos desde o último pagamento irregular conhecido. Contudo, os ilícitos perpetrados (pagamento de propina) também constituem infrações penais, capituladas tanto na Lei nº 8.666/93 (artigos 89 a 99) quanto no Código Penal (artigos 312 a 359-H), de modo que a eles devem ser aplicado o prazo prescricional penal, conforme preceitua o § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/99, reproduzido abaixo [...]

(...)

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

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

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

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

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

No caso concreto ocorreram, pelo menos, dois atos inequívocos que importaram apuração dos fatos: (i) a publicação do relatório da auditoria; e (ii) a instauração desta investigação preliminar sumária, em 12/08/2022 (SEI nº 2475316). Considerando que ambos foram praticados dentro do prazo de prescrição inicial, essas duas datas interromperam o curso do prazo, o qual passou a correr por inteiro a partir delas. Portanto, recontados os prazos a partir da última interrupção, é possível concluir que a prescrição para a aplicação de sanções da Lei nº 8.666/1993 contra a V. F. Rabelo Eireli ocorrerá em 12/08/2030, contra a Comercial Preço Justo Eireli, em 12/08/2034, e, contra os demais entes investigados, somente em 12/08/2027, salvo ocorra nova interrupção.

4.39. Ante ao exposto, verifica-se que o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.

4.40. Ademais, cabe destacar os novos prazos prescricionais decorrentes da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização.

4.41. No tocante à aplicação da Lei nº 12.846/2013, a prescrição foi interrompida em 27/03/2023 com a instauração do PAR por intermédio da Portaria SIPRI/CGU nº 1.308/2023. **Assim, a data limite para a aplicação das sanções da LAC contra a V. F. Rabelo, passa a ser a data de 27/03/2028**, em razão do que consta no parágrafo único do art. 25 da Lei nº 12.846/2023, reproduzido 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. (Grifo nosso)

4.42. Em relação às condutas tipificadas na Lei nº 8.666/1993, a instauração do PAR resultou em outro marco interruptivo para a prescrição, conforme previsto na Lei nº 9.873/1999:

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

(...)

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

4.43. Quanto ao novo prazo prescricional, em vista de haver declaração do titular da V. F. Rabelo afirmando que houve fraude ao caráter competitivo da licitação, bem como por ter ele pago vantagem indevida ao irmão do então prefeito de Turiaçu, ilícitos estes que constituem infrações penais previstas no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, é possível a aplicação da prescrição penal, conforme preceituado no art. 1º, §2º da Lei nº 9.873/1999, transcrito *in verbis*:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

(...)

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

4.44. Dessa forma, como o prazo prescricional para o referido tipo conforme o art. 109, inciso IV, do Código Penal é de 8 anos, a prescrição após a instauração do PAR dar-se-á em **27/03/2031**, uma vez que o prazo é reiniciado a partir de instauração de procedimentos para apuração dos fatos.

5. CONCLUSÃO

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

5.2. 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.

5.3. Ademais, não houve a apresentação de fatos novos aptos a modificar a conclusão que

chegou a Comissão de PAR; sequer houve a apresentação de esclarecimentos adicionais pela acusada a fim de afastar as irregularidades apontadas.

5.4. Contudo, as provas robustas apensadas ao processo constituem elementos suficientes e irrefutáveis de que as condutas apuradas se amoldam às tipificações previstas no art. 5º, incisos I e IV, alíneas "a" e "d", da Lei nº 12.846/2013, bem como correspondem a comportamento inidôneo, com incidência do previsto no artigo 88, inciso III, da Lei 8.666/1993, Lei de Licitações.

5.5. Dentre as provas destacam-se a declaração do sócio-administrador da V. F. Rabelo afirmando que: i) não executou os serviços previstos para as escolas Olga Damous, em Turiaçu, no valor de R\$ 284.547,02; E.M. Domingos da Silva, no povoado Santa Rita, no valor de R\$ 103.641,32; e na Creche Sossego da Mamãe, no povoado Capoeira Grande, no valor de R\$ 100.654,28, os quais totalizam R\$ 488.619,63; ii) houve fraude ao caráter competitivo da licitação; iii) efetuou pagamentos de vantagem indevida ao irmão do então prefeito de Turiaçu. Cumpre mencionar também o extrato bancário da Empresa V. F. Rabelo demonstrando os pagamentos, bem como registros fotográficos das inspeções físicas realizadas nas escolas, que demonstram a não execução de reformas nas escolas citadas. Cabe citar, ainda, declaração da diretora da Escola Sossego da Mamãe informando que no período de 2016 a 2017 nenhum serviço de reforma ou melhoria foi executado na escola.

5.6. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações da CPAR contidas no Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Secretaria.

5.7. Adicionalmente, em vista da empresa V. F. Rabelo ter sido utilizada para fraudar certame licitatório, o que supostamente se perpetuaria em licitações futuras da Prefeitura de Turiaçu conforme declaração do sócio-administrador supramencionada (*QUE foi prometido que no futuro o declarante faria negócios de altos valores com a prefeitura*), bem como dos elementos a seguir elencados que indicam que a empresa é “de fachada”, é importante considerar a dissolução compulsória da pessoa jurídica:

- (i) em consulta à base de dados do DENATRAN, verificou-se que a investigada não possui veículos registrado em seu nome, o que parece incompatível com uma empresa cujo CNAE principal é a construção de edifícios (cód. 4120400);
- (ii) em inspeções realizadas em dias úteis e horário comercial a sede da investigada encontrava-se fechada, sem sinais de atividade empresarial. (Fotos no Relatório CGU nº 201800043 p. 24, Documento 2716719).

5.8. O inciso III do artigo 19 da Lei nº 12.846/2013, que tem amparo no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição, traz a previsão da sanção de dissolução compulsória da pessoa jurídica, estabelecendo, no seu § 1º, alguns requisitos que deverão ser comprovados para sua aplicação, uma vez que tal sanção, pela sua gravidade, representa a pena de morte para a pessoa jurídica:

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.

5.9. No caso em tela, conforme declaração do sócio-administrador citada na íntegra neste documento, a participação da empresa V. F. Rabelo na licitação ocorreu para dissimular os reais beneficiários dos atos praticados, uma vez que, além de não executar os serviços, foi utilizada como mera repassadora dos recursos contratados para as pessoas indicadas pelo então prefeito de Turiaçu.

5.10. 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 11.129/2022 e do art. 24 da IN/CGU nº 13/2019.

5.11. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **KATIA ELIANE BARBOSA GENTIL**, **Auditora Federal de Finanças e Controle**, em 10/04/2024, às 18:03, 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 00190.102676/2023-41

SEI nº 3166252