



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### RELATÓRIO FINAL

nº 00190.102675/2023-05

Ao Secretário de Integridade Privada

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, designada pela Portaria nº 1.307, de 21/03/2023, publicada no DOU nº 59, de 27/03/2023, alterada pela Portaria nº 3.025, de 05/09/2023, publicada no DOU nº 171, de 06/09/2023, e, prorrogada pela Portaria nº 3.093, de 13/09/2023, publicada no DOU nº 183, de 25/09/2023, da lavra do Secretário de Integridade Privada, da Controladoria-Geral da União, vem apresentar **RELATÓRIO FINAL**, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica **Culp Construções e Serviços Ltda.**, CNPJ 23.300.383/0001-19, da **pena de multa no valor de R\$ 840.437,75** (oitocentos e quarenta mil, quatrocentos e trinta e sete reais e setenta e cinco centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013; da **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e, **de declaração de inidoneidade** para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993; por fraudar contrato decorrente de licitação pública, atuando de modo inidôneo; assim incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

Ademais, a CPAR recomenda a **desconsideração da personalidade jurídica** da Culp Construções e Serviços Ltda., a fim de que se alcance o patrimônio de seu “sócio oculto”, sócio de fato, **Almir Matos Macedo (CPF nº [REDACTED])**, e, de seu sócio-administrador, **Isaias Ribeiro Machado (CPF nº [REDACTED])**, na aplicação da multa pertinente, pela utilização da personalidade jurídica da empresa com abuso de direito, caracterizado pelo desvio de finalidade; bem como recomenda estender os efeitos da declaração de inidoneidade a eles, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

### I – BREVE HISTÓRICO

1. A Culp Construções e Serviços Ltda. (Culp Construções) é uma empresa situada no município de Itapecuru-Mirim/MA que atua no ramo de obras de alvenaria e da construção civil.
2. A partir de fiscalizações da Controladoria-Geral da União (CGU) 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 as quais a Culp Construções.
3. Referida pessoa jurídica fraudou e superfaturou contrato público com recursos provenientes do Fundeb, ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de executar obras e reformas pactuadas em quatro escolas do município de Turiaçu/MA (dentre dez escolas contratadas). O contrato em questão seria o de nº 015/2016, com valores pagos somando R\$ 1.141.872,00.
4. Ainda, foram coligidos elementos que demonstram que a Culp Construções é uma empresa “de fachada”; de sua incapacidade técnico-operacional para a execução das obras e reformas para as quais foi contratada; e, da existência de sócios “laranja” e oculto.
5. Pelo exposto, a conduta da pessoa jurídica corresponde ao ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, alínea “d” da Lei 12.846/2013, Lei Anticorrupção – LAC, qual seja, “*fraudar contrato decorrente de licitação pública*”; assim como corresponde a comportamento inidôneo, com incidência do previsto no artigo 88, inciso III, da Lei 8.666/1993, Lei de Licitações.
6. Ademais, pela atuação com abuso de direito, pela existência de sócios “laranja” e oculto, cabível a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, nos termos do artigo 14 da LAC.

7. Diante disso, em 09/03/2023, esta Controladoria instaurou o presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.102675/2023-05 , para a apuração da responsabilidade da Culp Construções Ltda.

## **II – RELATO**

8. Inicialmente, em 27/03/2023, esta Controladoria instaurou o presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR (Documento 2745864).

9. Em 10/04/2023, esta Comissão foi instalada e os trabalhos tiveram início (Documento 2762982).

10. Em 27/04/2023, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR indiciou a pessoa jurídica, seu sócio-administrador e seu sócio-oculto (sócio de fato), esses últimos para que se manifestassem sobre a desconsideração da personalidade jurídica empresarial (Documento 2786199).

11. A pessoa jurídica e as pessoas físicas foram intimadas por e-mail, correios e tentativas telefônicas, sem resposta, conforme atesta a certidão da Coordenação Administrativa de Procedimentos de Entes Privados - COPAR (Documento 2837949).

12. Pela ausência de contato, a pessoa jurídica e as pessoas físicas foram, ainda, intimadas por editais publicados no site da CGU e no DOU, respectivamente, em 14/06/2023 e 15/06/2023 (Documentos 2845424e 2845199).

13. Ultrapassados trinta dias da data de publicação do edital, inexistiu qualquer impedimento à continuidade dos trabalhos de apuração. Logo, a Comissão, com respaldo nas normas legais, dá continuidade ao processo com a apresentação do presente relatório final.

## **III – INSTRUÇÃO**

14. Anteriormente à designação desta Comissão (em 27/03/2023), haviam sido produzidos e disponibilizados, nos autos deste processo, diversos documentos e provas as quais constam muito bem detalhadas e especificadas na Nota Técnica nº 560/2023 (Documento 2716626), correspondente ao Relatório da Investigação Preliminar Sumária – IPS instaurada nesta Controladoria.

15. Igualmente, o Termo de Indiciação (Documento 2786199) especificou aqueles documentos e provas que, ao fim da instrução, esta CPAR considera que atestam a prática dos atos lesivos atribuídos à Culp Construções.

16. Considerada a suficiência do conjunto de documentos e provas, esta CPAR entendeu como desnecessária produção probatória adicional.

## **IV – INDICIAÇÃO, DEFESA E ANÁLISE**

### **IV.1 – Indiciação**

17. O Termo de Indiciação (Documento 2786199) atribuiu à pessoa jurídica Culp Construções a fraude em contrato decorrente de licitação pública, por ter recebido valores e não ter cumprido com as contraprestações de executar obras e reformas pactuadas em quatro escolas municipais de Turiaçu/MA, superfaturando contratos pagos com recursos provenientes do Fundeb.

18. Ademais, consignou-se, a partir do conjunto probatório coligido, que a pessoa jurídica é uma empresa “de fachada”, de que seu sócio-administrador é um sócio “laranja” e de que há um “sócio oculto”, sócio de fato, tendo atuado com abuso de direito mediante desvio de finalidade.

19. Por conta disso, indiciou-se a Culp Construções pela prática de atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, alínea “d” da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 e considerou-se a possibilidade de desconsideração de sua personalidade jurídica, nos termos do artigo 14 da LAC, para alcançar o patrimônio de seu sócio-administrador e de seu sócio de fato, em se aplicando as multas pertinentes.

### **IV.2 – Defesa e Análise**

20. Inobstante as diversas tentativas de intimação, a Culp Construções e seus sócio-administrador e sócio de fato não se apresentaram ao processo e, portanto, não houve defesa escrita, de modo que a pessoa jurídica e as pessoas físicas intimadas são consideradas revéis.

21. Seguem-se as constatações e os elementos de prova que esta CPAR entende que confirmam a prática dos atos lesivos atribuídos à Culp Construções no Termo de Indiciação.

22. Este processo decorreu da instauração de Investigação Preliminar Sumária (IPS), processo nº 00190.107043/2022-49 (Documento 2716557), em virtude de elementos de informação contidos no processo nº 00209.100218/2018-64 (Documento 2716558).

23. A documentação probatória coligida nos autos proveio, principalmente, de diligência junto à Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Básica, Cidadania e Turismo, da Secretaria Federal de Controle (CGEBC/SFC), de onde se obtiveram o Relatório CGU 201701880 (Documento 2716562), o Relatório CGU 201800043 (Documento 2716616) e todos os demais papéis de trabalho que alicerçaram as conclusões da equipe de auditoria. Em complemento, juntaram-se, aos presentes autos, documentos do processo de acesso público do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, TCE-MA nº 12383/2016 (Documentos 2716617, 2716620, 2716621 e 2716622).

24. Da análise da IPS, a CGU exarou a Nota Técnica nº 560/2023/COREP1, de 27/02/2023 (Documento 2716626), correspondente ao juízo de admissibilidade deste processo, em que se analisou de forma pormenorizada a aplicabilidade da LAC aos fatos e ao conjunto probatório examinados.

25. De acordo com o conjunto probatório, a Culp Construções teria supostamente fraudado e superfaturado contrato público pago com recursos provenientes do Fundeb, ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de executar obras e reformas pactuadas em dez escolas municipais de Turiaçu/MA.

26. O contrato em referência seria o de nº 015/2016 (lotes 01 e 04 da Concorrência nº 01/2016), com valores pagos de R\$ 1.141.872,00; e, sobre eles, estimam-se possíveis danos ao erário causados pela Culp Construções em montante não inferior a R\$ 574.589,68, que seria o valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU (Documento 2716616, p. 39).

27. Ainda, foram coligidos indícios de que a Culp Construções seria uma empresa “de fachada” e de que teria atuado com abuso de direito, pela existência de sócios “laranja” e oculto, razão pelo qual seria cabível a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, nos termos do artigo 14 da LAC.

28. Assim, diante desse contexto fático, passa-se à descrição das condutas e das provas que demonstrariam a prática dos atos lesivos atribuídos à Culp Construções.

#### • Contextualização

29. A Culp Construções foi contratada pelo município de Turiaçu para executar serviços de reforma em dez escolas municipais. O Contrato nº 015/2016 (p. 892 a 895 do Documento 2716567), cujo valor global foi de R\$ 1.141.872,00, englobou os lotes nº 01 e 04 da Concorrência nº 01/2016. A discriminação de cada escola, com o respectivo valor pago pelos serviços, segue na tabela a seguir (doravante, no texto, mantiveram-se as numerações sequenciais das tabelas que serão apresentadas, tais quais constam na Nota Técnica nº 560/2023/COREP1 (Documento 2716626), para mera preservação do vínculo referencial):

| Tabela 10 - Valor pago por escola - Contrato nº 015/2016 - Concorrência nº 01/2016 |                                                 |              |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------|
| Lote                                                                               | Escola                                          | Valor em R\$ |
| 01                                                                                 | Irene Nascimento Tinto - Povoado Estrela Divina | 89.674,10    |
|                                                                                    | Reino Infantil - Povoado Colônia Amélia         | 95.284,50    |
|                                                                                    | Sagrada Família - Povoado Coloninha             | 83.712,02    |
|                                                                                    | Luis Domingues - Sede                           | 96.584,62    |
|                                                                                    | Matilde Ferreira Rabelo - Povoado Nova Correa   | 244.198,04   |
| Valor do lote em R\$                                                               |                                                 | 609.453,28   |
| 04                                                                                 | Norberto Bispo Cavalcante - Povoado Cutia       | 104.014,23   |
|                                                                                    | Boa Esperança - Povoado Vila dos Crentes        | 103.984,58   |

**Tabela 10 - Valor pago por escola - Contrato nº 015/2016 - Concorrência nº 01/2016**

|                                                    |             |
|----------------------------------------------------|-------------|
| Escolinha Boa Esperança - Povoado Vila dos Crentes | 77.928,78   |
| Arlindo Marques - Povoado Paxiba                   | 98.012,85   |
| Alto da Alegria - Povoado Alto da Alegria          | 148.478,28  |
| Valor do lote em R\$                               | 532.418,72  |
| Valor global em R\$                                | 1.141.872,0 |

Fonte: Relatório CGU 201800043 (Documento 2716616)

30. Conforme consta do Relatório CGU nº 201701880 (p. 34 do Documento 2716562), dentre as escolas elencadas acima, quatro delas receberam diligências durante os trabalhos de campo da CGU-MA, com o objetivo de comprovar se os serviços contratados e pagos com os recursos do Fundeb foram integralmente executados. Dentre as escolas para as quais a Culp Construções fora contratada, as que receberam a inspeção física foram as seguintes:

**Tabela 11 - Valor contratual por escola inspecionada pela CGU - Culp Construções**

| Escola                                             | Valor em R\$ |
|----------------------------------------------------|--------------|
| Matilde Ferreira Rabelo - Povoado Nova Correa      | 244.198,04   |
| Boa Esperança - Povoado Vila dos Crentes           | 103.984,58   |
| Escolinha Boa Esperança - Povoado Vila dos Crentes | 77.928,78    |
| Alto da Alegria - Povoado Alto da Alegria          | 148.478,28   |
| Valor global da amostra em R\$                     | 574.589,68   |

Fonte: Relatório CGU 201800043 (Documento 2716616)

- **Elementos de informação e de prova**

**(a.1) Indícios de que a empresa é de fachada**

31. O Relatório CGU nº 201701880 (p. 26 a 28 do Documento 2716562) contempla indícios de que a pessoa jurídica seria uma empresa de fachada. O primeiro indício é que, em visita realizada ao endereço da sede (Rua Machado de Assis, n.º 35, Caminho Grande, Centro, Itapecuru Mirim/MA), por volta das 15h45 do dia 02/03/2018, horário comercial e dia útil, a equipe de auditoria localizou duas residências identificadas com a numeração 35. Na primeira delas, a proprietária do imóvel informou que sua residência nunca foi sede de empresa. Na outra, fora o aviso na parede com os dizeres "vende-se geladinho", não foram encontrados sinais de atividade empresarial, quanto mais no ramo de obras de alvenaria ou da construção civil.

32. Além disso, em consulta realizada às bases de dados do DENATRAN e da RAIS, verifica-se que a pessoa jurídica não tem veículos e tampouco trabalhadores registrados. Outro aspecto relevante destacado no Relatório CGU nº 201701880 é que o filho menor de idade e a esposa do representante da investigada, Isaias Ribeiro Machado (CPF nº [REDACTED]), estão cadastrados no CadÚnico com renda per capita declarada de R\$ 100,00 por mês, bem como o próprio representante da pessoa jurídica já esteve cadastrado na referida base. Portanto, há indício forte da incapacidade técnico-operacional da investigada para executar reforma nas dez escolas listadas na tabela 10, bem como indício de que a pessoa jurídica é de fachada, constituída com o objetivo de fraudar certames licitatórios.

33. Por fim, em depoimento prestado à CGU, Almir Matos Macedo (CPF nº [REDACTED]), irmão do titular da Culp, Isaias Ribeiro Machado, fez declarações que corroboram a tese de que a investigada era uma empresa de fachada, e ainda possibilitam a conclusão de que era ele o seu real representante, sócio oculto da Culp. Nesse sentido, Almir afirma, dentre outras coisas (Documento 2716596):

QUE o proprietário legal da empresa CULP Construções e Serviços Eireli - ME (CNPJ: 23.300.383/0001-19), Isaias Ribeiro Macedo, é seu irmão; **QUE o declarante é procurador e responsável pela CULP Construções e Serviços Eireli; QUE está transferindo a propriedade da CULP Construções e Serviços**

Eireli para o seu nome; QUE está transferindo a sede da CULP Construções e Serviços Eireli de Itapeuru/MA, para São Luís/MA; [...]

QUE a CULP Construções e Serviços Eireli não tem nenhum veículo registrado; QUE a CULP Construções e Serviços Eireli utiliza alguns veículos, que não estão registrados no nome dessa empresa; para a execução de serviços, tais como um Ford KA 2010/2011 um Corsa Classic 2008/2009, uma Saveiro VW 2010/2011, um Celta 2008/2009 e um Fiat Strada 2010/2011; QUE inclusive está colocando esses veículos à venda porque trabalha com compra e venda de veículos; QUE a CULP Construções e Serviços Eireli não possui caminhões, caçambas, retroescavadeiras, e outros veículos dessa natureza registrados; QUE quando a CULP Construções e Serviços Eireli necessita de veículos dessa natureza faz a (sic) locação; QUE a CULP Construções e Serviços Eireli não tem nenhum empregado registrado; QUE a CULP Construções e Serviços Eireli quando está executando uma obra recorre a contratos temporários de mão de obra para a contratação de profissionais tais como pedreiro, pintor, carpinteiro, eletricista, engenheiro civil, entre outros; QUE em relação às reformas de escolas referente à Licitação Concorrência 01/2016, realizadas no município de Turiaçu/MA, pela CULP Construções e Serviços Eireli, fez a contratação de aproximadamente três operários de São Luís/MA e de aproximadamente mais nove operários de Santa Helena e de outros municípios da região, para a realização das reformas; dessas escolas; QUE a reforma da escola Boa Esperança, executada pela CULP Construções e Serviços Eireli em Turiaçu/MA, referente à Licitação Concorrência 01/2016, foi executada em 12 dias e que não lembra o tempo da reforma das outras escolas; [...]

QUE recebeu da Prefeitura de Turiaçu/MA integralmente todos os valores referentes às reformas das escolas, conforme Licitação Concorrência 01/2016; QUE não repassou esses valores, ou parte desses, para servidores da Prefeitura de Turiaçu/MA, nem para quaisquer pessoa (sic) designada por servidores dessa prefeitura; QUE tinha por hábito acompanhar presencialmente o andamento das obras de reformas das escolas em Turiaçu/MA conforme Licitação Concorrência 01/2016; QUE não sabe identificar o servidor da prefeitura de Turiaçu/MA responsável por fiscalizar as obras de reformas das escolas, conforme Licitação Concorrência 01/2016; QUE não sabe identificar o servidor da prefeitura de Turiaçu/MA responsável por atestar as notas fiscais referentes as obras de reformas das escolas de Turiaçu/MA, conforme Licitação Concorrência 01/2016; [...] (original sem grifos)

34. Ressalta-se que a alegação de que o depoente estaria transferindo a titularidade da Culp Construções para si, bem como alterando o endereço de sua sede, aparentemente, não se concretizou, tendo em vista que não há nenhuma informação de alteração de titularidade ou de endereço nas bases de dados acessadas.

35. Ademais, além de o depoimento comprovar que Almir tinha o controle de fato da empresa investigada, já que tinha conhecimento de diversos aspectos gerenciais da atividade, bem como afirmou-se procurador e representante, considera-se que suas afirmações são indício de ausência de capacidade técnico-operacional e, por consequência, do não cumprimento das avenças contratuais, já que o depoente alegou que a investigada sequer possuía frota de veículos, funcionários e equipamentos essenciais à atividade de obras de alvenaria e de construção civil.

36. Outrossim, a afirmação de que a reforma da Escola Boa Esperança teria sido concluída em 12 dias parece incondizente com os diversos itens previstos no projeto básico e com o valor contratual de R\$ 103.984,54, e, como será evidenciado no próximo item, afirmação também não lastreada na inspeção física realizada pela equipe de auditoria.

## **(a.2) Indícios de fraude contratual**

37. O Relatório CGU nº 201701880 (p. 59 a 62, 66 a 70, e 80 a 84, do Documento 2716562) apresenta elementos que informam a possível conduta de fraude contratual, mediante o recebimento de pagamentos referentes ao Contrato nº 015/2016, sem, todavia, ter havido o efetivo e integral cumprimento da obrigação de reformar as escolas. Esses elementos de informação podem ser resumidos nos seguintes tópicos:

a) Do interstício entre a emissão da ordem de serviço, no dia 25/01/2016, e a data do pagamento efetuado à Culp, em 11/02/2016, passou-se menos de 1 mês, período curto demais para que as extensas reformas na Escola Matilde Ferreira Rabelo pudessem ter sido concluídas. Não obstante, as planilhas de custo, bem como

o próprio prazo contratual, de 180 dias, demonstram que as reformas eram de grande porte para a empresa, e, por isso, seria muito improvável que as obras tivessem sido executadas e concluídas nesse curto lapso temporal (p. 66 a 67 do Documento 2716562);

b) Inspeção física, realizada em 30/11/2017, na Escola Matilde Ferreira Rabelo, relatada em registros fotográficos (p. 67 a 69 do Documento 2716562). Tais imagens ilustram pintura velha e desgastada nas paredes interna e externa da escola, inclusive com reboco exposto, além de esquadrias danificadas. Só com pintura, a proposta de preços da Culp previa o valor de R\$ 4.331,87, e com recuperação das esquadrias de madeira, o montante de R\$ 21.127,08. Como a inspeção fora realizada apenas 9 meses após a suposta conclusão das reformas (15/02/2017, data do pagamento), é possível verificar, com base nesses elementos de informação, que as reformas não teriam, efetivamente, sido executadas pela empresa;

c) Inspeção física, realizada em 30/11/2017, na Escola Boa Esperança, relatada em registros fotográficos (p. 82 a 83 do Documento 2716562). Tais imagens ilustram pisos velhos e muito desgastados, com manchas e marcas de porta, além de esquadrias danificadas. Só com pavimentação, a proposta de preços da Culp previa o valor de R\$ 17.847,07, e com recuperação das esquadrias de madeira, o montante de R\$ 20.568,25. Como a inspeção fora realizada apenas 9 meses após a suposta conclusão das reformas (15/02/2017, data do pagamento), é possível verificar, com base nesses elementos de informação, que as reformas não teriam, efetivamente, sido executadas pela empresa;

d) Inspeção física, realizada em 30/11/2017, na Escolinha Boa Esperança, relatada em poucos registros fotográficos (p. 81 a 82 do Documento 2716562), apresentando indícios de que não teriam sido executados serviços de pavimentação contratados;

e) Inspeção física, realizada em 29/11/2017, na Escola Alto da Alegria, relatada em registros fotográficos (p. 59 a 61 do Documento 2716562). Tais imagens ilustram pisos velhos, manchados e muito desgastados, paredes também bastante deterioradas, com diversas marcas que indicam pintura velha, bem como esquadrias danificadas. Só com pavimentação, a proposta de preços da Culp previa o valor de R\$ 35.706,73, com pintura das paredes, R\$ 15.356,19, e com recuperação das esquadrias de madeira, o montante de R\$ 17.917,86. Como a inspeção fora realizada apenas 9 meses após a suposta conclusão das reformas (15/02/2017, data do pagamento), é possível verificar, com base nesses elementos de informação, que as reformas não teriam, efetivamente, sido executadas pela empresa;

f) Notas fiscais atestadas precariamente, somente com um carimbo da Prefeitura de Turiaçu e com uma rubrica não identificada, o que revela irregularidade no processo licitatório e corrobora os elementos de informação anteriores (p. 61 a 62, 69 e 83 do Documento 2716562);

g) Declaração da Sra. Maria do Socorro Cardoso Sousa (p. 3 do Documento 2716590), diretora da Escola Matilde Ferreira Rabelo, entre 2016 e 2017, informando que em 2017 não fora executada nenhuma reforma na escola, mas apenas reparos, custeados diretamente pela escola, com recursos do PDDE, isto é, sem participação da Prefeitura de Turiaçu. Outrossim, a depoente informou que não conhecia a Culp Construções;

h) Declaração da Sra. Aurizeth Fonseca Aires (p. 13 do Documento 2716590), diretora da Escola Boa Esperança, entre 2016 e 2017, informando que em 2016 foram executados apenas reparos e melhorias custeados pelo PDDE, isto é, sem participação da Prefeitura de Turiaçu, e que não conhecia a Culp Construções.

38. Ressalte-se que, de acordo com as bases de dados da Receita Federal do Brasil, a Culp Construções encontra-se inapta, desde março de 2021, por omissão de declarações (fonte: [https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/cnpjreva\\_solicitacao.asp](https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp), acesso em

28/10/2022). Não obstante a isso, entende-se que tal condição não impede a instrução deste processo, ainda mais considerando-se a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, pelo abuso de direito, tendo em vista tratar-se, supostamente, de empresa de fachada.

• **Da possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica da Culp Construções para alcançar o patrimônio pessoal de seu sócio oculto, Almir Matos Macedo (CPF nº [REDACTED])**

39. Com base no histórico e nos elementos de informação relatados, sobremaneira no que se descreveu no item II.2, (a.1), vislumbra-se a possibilidade de aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica à Culp Construções.

40. Isso porque identificou-se (i) que haveria um sócio oculto, corresponde ao sócio de fato, e, supostamente, beneficiário dos ilícitos praticados, (ii) que ao menos um dos sócios formais era “laranja”.

41. Para tanto, o art. 14 da Lei nº 12.846/2013, autoriza o afastamento da personalidade jurídica quando esta for utilizada pelos sócios/administradores com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesse diploma legal.

42. No que tange à essa hipótese de desconsideração, qual seja, quando houver abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática de ilícitos, ressalta-se que os elementos de informação abordados indicam que a Culp Construções, supostamente, fora criada e utilizada artificialmente com a finalidade de fraudar licitações e contratos administrativos delas decorrentes.

43. Ademais, consoante consignado no item II.2, (a.1), verifica-se que a pessoa jurídica apresenta algumas dessas condições: (i) ausência de funcionários registrados no banco de dados da RAIS; (iii) ausência de frota de veículos cadastrados no banco de dados do DENATRAN, ou mesmo a existência de poucos veículos de passeio (conforme declarações do suposto sócio oculto), o que parece incompatível com empresas que têm como atividade principal a execução de obras de alvenaria ou de construção civil; (iv) edifício-sede fechado ou inexistente, conforme inspeções realizadas em dias úteis e horários comerciais, bem como com ausência de elementos que indiquem o desempenho de atividade empresarial relacionada a obras de alvenaria ou de construção civil; (v) indícios de que o quadro social é composto por sócio “laranja”, por exemplo, com a existência de inscrição de sócios em cadastros do Bolsa Família e do CadÚnico.

44. Ressalta-se, uma vez mais, que, apesar de os indícios apontarem que a Culp Construções foi posta à representação de sócio “laranja”, os elementos de informação juntados permitem a conclusão de qual seria o suposto sócio de fato beneficiado pelo esquema, no caso o Sr. Almir Matos Macedo (CPF nº [REDACTED]), irmão do sócio (formal) da pessoa jurídica, Isaias Ribeiro Machado (CPF nº [REDACTED]).

45. Por oportuno, sobre a desconsideração da personalidade jurídica em face do sócio de fato (ou sócio oculto), da Culp Construções, Almir Matos Macedo, convém colacionar trecho da obra "Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei", de Márcio de Aguiar Ribeiro, p. 273, que trata da teoria expansiva da desconsideração:

*A título de nota, menciona-se, ainda, a teoria expansiva de desconsideração da personalidade jurídica, propondo-se a expansão dos efeitos da desconsideração da personalidade jurídica aos sócios ocultos, proporcionando a satisfação dos interesses da parte lesada. O correto emprego da teoria em tela descortina importante instrumento de responsabilização jurídica, notadamente na seara do combate à corrupção, onde se costuma verificar a utilização de pessoas jurídicas constituídas por laranjas, testas de ferro, entre outros, com exclusiva finalidade de blindar o patrimônio e escusar de responsabilidade os verdadeiros detentores do poder decisório empresarial.*

*Os aludidos desdobramentos teóricos da desconsideração da personalidade jurídica reforçam o entendimento de que, uma vez levantado o véu da personalidade jurídica, torna-se juridicamente possível estender os efeitos das penalidades aplicadas a todos aqueles que, de forma relevante, participaram da prática fraudulenta, sejam os administradores ou sócios, sejam pessoas jurídicas criadas com exclusivo fim de permitir o esvaziamento da responsabilização e correspondente sanção administrativa.*

46. Dessa maneira, diante dos elementos que evidenciam que a Culp Construções não realizou as devidas contraprestações contratadas, somado aos indícios de que a pessoa jurídica foi utilizada com o propósito de obter vantagens indevidas e praticar ilícitos, causando lesão à Administração Pública (desvio de finalidade), bem como, diante dos indícios da utilização de sócios “laranja” e oculto, vislumbra-se a possibilidade de desconsiderar a personalidade jurídica da Culp Construções de modo a se atingir o patrimônio do suposto sócio oculto, Almir Matos Macedo (CPF nº [REDACTED]), irmão do sócio (formal) da pessoa jurídica, Isaías Ribeiro Machado (CPF nº [REDACTED]).

47. Quanto a Isaías Ribeiro, mesmo tendo sido intimado a se defender acerca da possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, cabe notar que ele não se apresentou ao processo inobstante as diversas tentativas de contato, inclusive mediante edital.

48. Por isso, não tendo sido afastada a sua responsabilidade, e, por ter sido ele quem representou a Culp Construções como sócio-administrador formalmente constituído (assinando documentos de propostas à licitação e o contrato firmado, Documentos 2716567, p. 676, 679, 699, 709, 723, 740, 753, 765, 895, 903 ); por isso, a CPAR sugere a desconsideração da personalidade jurídica empresarial também em face dele, Isaías Ribeiro Machado, para que se alcance o seu patrimônio pessoal na aplicação da multa que se proporá adiante.

## **V – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL**

49. Consideradas revéis a pessoa jurídica e as pessoas físicas indiciadas, todas não tendo apresentado defesas escritas, e, após exame exaustivo das provas coligidas nos autos, tais quais apresentadas no Termo de Indiciação, ora reiteradas, a CPAR entende que subsistem os argumentos de fato e de direito que justificam a responsabilização da Culp Construções.

50. Assim, a CPAR recomenda a aplicação à Culp Construções da pena de multa no valor de R\$ 840.437,75, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013; da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e, de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993; por fraudar contrato decorrente de licitação pública, atuando de modo inidôneo; assim incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

51. Ademais, a CPAR recomenda a desconsideração da personalidade jurídica da Culp Construções, a fim de que se alcance o patrimônio de seu “sócio oculto”, sócio de fato, Almir Matos Macedo (CPF nº [REDACTED]), e, de seu sócio-administrador, Isaías Ribeiro Machado (CPF nº [REDACTED]), na aplicação da multa pertinente, pela utilização da personalidade jurídica da empresa com abuso de direito, caracterizado pelo desvio de finalidade; bem como recomenda estender os efeitos da declaração de inidoneidade a eles.

### **V.1 – PENAS**

#### **V.1.1 – Pena de Multa**

52. A multa foi calculada com base nas cinco etapas disciplinadas pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013, c/c artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022, c/c IN CGU nº 1/2015, c/c IN CGU/AGU nº 2/2018, c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977, c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados, c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa, c/c tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, c/c calculadora de multa de PAR.

53. Segundo o § 1º do artigo 20 do referido normativo, os valores da mencionada base de cálculo poderão ser apurados por meio de compartilhamento de informações tributárias (inciso II do § 1º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 –Código Tributário Nacional), de registros contábeis produzidos ou publicados pela pessoa jurídica acusada, no Brasil ou no exterior, de estimativa, levando em consideração quaisquer informações sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio,



capital social, número de empregados, contratos, entre outras, e de identificação do montante total de recursos recebidos pela pessoa jurídica sem fins lucrativos no ano anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre vendas.

54. Além destas formas, há ainda outras duas diligências que podem ser adotadas: a) Solicitação de informações referentes aos registros contábeis arquivados nas Juntas Comerciais do local da sede da pessoa jurídica investigada; e b) Consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores–SICAF do Poder Executivo Federal, quando necessários dados de pessoas jurídicas que mantenham contrato de fornecimento de materiais ou a prestação de serviços com órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

#### Etapas 1 – Definição da Base de Cálculo da Multa:

55. Por absoluta ausência de qualquer informação sobre o faturamento bruto da pessoa jurídica não foi possível estabelecer a base de cálculo preliminar da multa.

56. Note-se que a nota informativa da Receita Federal do Brasil – RFB, nº 322/2023 dispõe que a empresa foi aberta em 07/08/2015, que está “inapta” desde 03/03/2021 por omissão de declarações, e, que a única informação disponível nos diversos cadastros fiscais é a de que o capital social registrado da empresa é de R\$ 200.000,00 (Documento 3001405).

57. Diante disso, pela ausência de informações e pela impossibilidade de se estimar a receita bruta, cabe considerar como valor mínimo da multa o valor da vantagem auferida, pelo comando do artigo 25, do Decreto 11.129/2022, conforme se consignará nas etapas 4 e 5, adiante no texto.

#### Etapa 2 – Definição da alíquota que incidirá sobre a base de cálculo:

58. O cálculo da alíquota é apresentado tão somente para subsidiar a definição da pena de Publicação Extraordinária da decisão administrativa sancionadora, pois inviável sua utilização para o cálculo da multa preliminar, conforme esclarecimento anterior.

59. No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 7,0%, valor equivalente à diferença entre 7,0% dos fatores de agravamento e 0% dos fatores de atenuação.

60. O valor dos fatores agravantes originou-se da soma de:

- Concurso dos atos lesivos: 0%, pois a pessoa jurídica praticou uma vez o ato lesivo de fraude contratual com superfaturamento, na execução do contrato;
- tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 3,0%, pois houve ciência e participação do sócio-administrador, sócio formal, ao apresentar documentos de proposta à licitação e ao assinar o contrato, assim como houve a participação do sócio oculto, sócio de fato, conforme suas próprias declarações, reproduzidas no tópico (a.1) deste relatório;
- interrupção de serviço ou obra: 3,0%, pois as reformas e obras previstas nas escolas deixaram de ser executadas, por prazo indeterminado e superior a dois anos, em montante não inferior a R\$ 574.589,68, que seria o valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU (Documento 2716616, p. 39), de um total recebido pela pessoa jurídica de R\$ 1.141.872,00, o que corresponderia a aproximadamente 50% de inexecução. A interrupção na execução das obras e reformas contratadas, sua inexecução propriamente dita, reveste-se de gravidade ao se constatar o estado precário em que se encontravam as três escolas vistoriadas pela equipe de auditoria da CGU/MA, conforme evidenciam os registros fotográficos (Documento 2716562, p. 60 e 61, 67 e 68, 81 a 83). Está-se considerando, na fixação deste agravante, a relevância das obras e reformas previstas e o evidente impacto negativo de sua inexecução na qualidade da prestação do serviço educacional;
- situação econômica da pessoa jurídica: 0%, pois não foi possível verificar seu índice de solvência e liquidez geral;

- reincidência da pessoa jurídica: 0%, pela inexistência, nos autos, de evidências de reincidência da pessoa jurídica, considerando consulta ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP);
- valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 1,0%, pois os dois contratos firmados somaram valores pagos de R\$ 1.141.872,00.

61. Por sua vez, o valor dos fatores atenuantes formou-se da soma de:

- não consumação da infração: 0%, pois os atos lesivos se consumaram pelas próprias condutas da pessoa jurídica ao fraudar o contrato, superfaturando-o ao receber valores e não executar as obras e reformas previstas;
- ressarcimento dos danos: 0%. Pois há danos quantificados decorrentes da inexecução dos contratos em montante não inferior a R\$ 574.589,68 (que seria o valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU);
- grau de colaboração da pessoa jurídica: 0%, pois, não houve colaboração da pessoa jurídica para o deslinde deste processo, sequer tendo respondido às diversas intimações realizadas;
- comunicação espontânea do ato lesivo: 0%, pois não se identificou nos autos comunicação espontânea do ato lesivo
- programa de integridade da pessoa jurídica: 0%, pois não há documentação identificando a existência de um programa de integridade.

#### Etapa 3 – Cálculo da multa preliminar

62. Não foi calculada a multa preliminar pela ausência de quaisquer informações que pudessem subsidiar estimativas sobre a receita bruta da pessoa jurídica, cabendo considerar como valor mínimo da multa o valor da vantagem auferida, pelo comando do artigo 25, do Decreto 11.129/2022, conforme se consignará a seguir.

#### Etapa 4 – Definição dos limites mínimo e máximo do valor da multa:

63. Em atinência à quarta etapa, para definição dos limites mínimo e máximo há que se considerar o valor da vantagem auferida, pelo comando do artigo 25, do Decreto 11.129/2022.

64. A vantagem auferida, no caso, é correspondente aos montantes recebidos pela pessoa jurídica, de R\$ 574.589,68, que seria o valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU (Documento 2716616, p. 39), que, atualizados pelo IPCA até 31/09/2023, mês mais próximo do atual, corresponderia a R\$ 840.437,75 (Memória de cálculo no Documento 3001875).

65. Assim, o limite mínimo da multa é de R\$ 840.437,75, correspondente à vantagem auferida atualizada, por exceder aos R\$ 6.000,00, parâmetro do artigo 21 c/c da alínea “b”, inciso I, do artigo 25 do Decreto 11.129/2022; e, o limite máximo é de três vezes o valor da vantagem auferida atualizada, R\$ 2.521.313,25, por ser inferior aos R\$ 60.000.000,00, parâmetro do artigo 21 c/c da alínea “c”, inciso II, do artigo 25 do Decreto 11.129/2022.

#### Etapa 5 - Calibragem da multa

66. Não tendo sido calculado o valor da multa preliminar a partir da receita bruta, pelos motivos anteriormente expostos, e, considerando-se o limite mínimo calculado, de R\$ 840.437,75, e, o limite máximo calculado, de R\$ 2.521.313,25, o valor final da multa é de R\$ 840.437,75.

### **V.1.2 – Pena de Publicação Extraordinária da decisão administrativa sancionadora**

67. A publicação extraordinária foi aplicada com base nos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 28 do Decreto nº 11.129/2022 c/c do Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas e do Manual Prático CGU de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção – Cálculo e Dosimetria.

68. Considerando que a pena de multa e a pena de publicação extraordinária, na espécie afixação de edital, se submetem aos mesmos parâmetros legais, e utilizando a alíquota de 7,0% calculada no item anterior, a publicação extraordinária em edital afixado deve ter duração de 75 dias, conforme dosimetria sugerida no

69. Portanto, a pessoa jurídica **Culp Construções** deve promover a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a 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;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 75 dias;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 75 dias.

### V.1.3 – Pena de Declaração de Inidoneidade

70. A declaração de inidoneidade foi calculada com base nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 c/c Manual CGU de Responsabilização de Entes Privados.

71. As peculiaridades do caso concreto evidenciam que a pessoa jurídica atuou de modo inidôneo, tendo fraudado contrato decorrente de licitações públicas com recursos do Fundeb, superfaturando-o, devendo ficar impossibilitada de licitar ou contratar com a Administração Pública até que passe por um processo de reabilitação que pode ser requerido após 02 (dois) anos da aplicação da pena, cabendo, ainda, estender os efeitos da declaração de inidoneidade ao “sócio oculto”, sócio de fato, Almir Matos Macedo (CPF nº [REDACTED]), e, a seu sócio-administrador, Isaias Ribeiro Machado (CPF nº [REDACTED]).

## VI – CONCLUSÃO

72. Em face do exposto, com fulcro nos artigos 12 e 15 da Lei no 12.846/2013 c/c artigo 11, do Decreto no 11.129/2022 c/c artigo 21, parágrafo único, inciso VI, alínea “b”, item 4, e artigo 22 da Instrução Normativa CGU no 13/2019, a Comissão decide:

- comunicar o Coordenador-Geral de Processos Administrativos de Responsabilização para adotar providências de praxe destinadas a:
- encaminhar à autoridade instauradora o PAR;
- 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 da pessoa jurídica, bem como avaliar a possibilidade de sua dissolução compulsória;
- recomendar à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica **Culp Construções e Serviços Ltda.:**
  - da **pena de multa no valor de de R\$ 840.437,75**, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013, em que a empresa deve pagar o valor;
  - da **pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 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;
    - em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 75 dias;
    - em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 75 dias; e,
  - da **pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública**, em que a empresa deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar até que passem por um processo de reabilitação, no qual devem 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; cabendo, ainda, **estender os efeitos da declaração de inidoneidade** ao “sócio oculto”, sócio de fato, Almir Matos Macedo (CPF nº [REDACTED]) e, a seu sócio-administrador, Isaias Ribeiro Machado (CPF nº [REDACTED]).

– da pena de **desconsideração da personalidade jurídica**, para fins de alcançar o patrimônio de seu “sócio oculto”, sócio de fato, Almir Matos Macedo (CPF nº 516.059.533-34), e, de seu sócio-administrador, Isaias Ribeiro Machado (CPF nº 058.276.293-67), na aplicação da multa pertinente, pela utilização da personalidade jurídica da empresa com abuso de direito, caracterizado pelo desvio de finalidade.

· Para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e também considerando a previsão constante em seu §3º, do artigo 6º, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores (ainda em fase de apuração):

– Valor do dano à Administração: R\$ 574.589,68 (que atualizado até 30/09/2023, corresponde a R\$ 840.437,75) .

– Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não identificadas;

– Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: R\$ 574.589,68 (que seria o valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU), que, atualizado até 30/09/2023, corresponderia a R\$ 840.437,75.

73. Por fim, a comissão decide lavrar ata de encerramento dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO RUSKE FREITAS, Membro da Comissão**, em 13/11/2023, às 15:04, 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, Presidente da Comissão**, em 13/11/2023, às 15:05, 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]