ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER n. 00262/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102675/2023-05
INTERESSADOS: CULP CONSTRUCOES E SERVICOS EIRELI - ME - CULP MATERIAIS
ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: 1. DIREITO ADMINISTRATIVO. 2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO INSTAURADO PARA APURAR IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO PELA INDICIADA, DECORRENTE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO QUE ENVOLVEU DESVIOS DE RECURSOS FEDERAIS DO FUNDEB. 3. FRAUDE AO CONTRATO Nº 15/2016 FIRMADO ENTRE A PESSOA JURÍDICA E O MUNICÍPIO DE TURIAÇU/MA. 4. INEXECUÇÃO TOTAL DO CONTRATO E RECEBIMENTO INTEGRAL DOS VALORES CONTRATUAIS PELA PESSOA JURÍDICA. 5. ENQUADRAMENTO DOS FATOS NO ART. 5º, INCISO IV, ALÍNEA "D", DA LEI Nº 12.846/2013 E ART. 88, INCISO III, DA LEI Nº 8.666/93 5. RECOMENDAÇÃO DE APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DE MULTA, DE PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA E DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE, BEM COMO DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA EMPRESA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo de responsabilização, instaurado em desfavor da da empresa Culp Construções e Serviços Ltda., (CNPJ 23.300.383/0001-19), por irregularidades na execução de contratos públicos. O processo foi instaurado pela Controladoria-Geral da União (CGU), tendo em vista as fraudes e superfaturamento de contratos relacionados a reformas de escolas públicas no município de Turiaçu/MA. A apuração envolveu a análise de elementos de prova colhidos por meio de auditorias, inspeções físicas, documentos fiscais e depoimentos.

2. Os fatos investigados referem-se a 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 investimentos em reformas para escolas do Município de Turiaçu, Estado do Maranhão.

3. 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 à fiscalização de recursos do FUNDEB avaliados na 4ª edição do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF) da CGU.

4. A Culp Construções foi contratada em 2016 pela prefeitura de Turiaçu/MA para realizar reformas em dez escolas do município, sob o contrato nº 015/2016, cujo valor total foi de R$ 1.141.872,00. Diligências e auditorias da CGU revelaram que as reformas não foram realizadas conforme os termos contratuais e que os valores pagos foram indevidos, resultando em danos ao erário.

5. Foi constatado que a empresa era uma empresa de fachada, sem capacidade operacional, e que contava com sócios ocultos e "laranjas", se utilizando fraudulentamente da personalidade jurídica da empresa para desviar recursos públicos.

- **Fraude em Licitação Pública**: A Culp Construções foi acusada de receber valores referentes ao contrato nº 015/2016 sem realizar as contrapartidas acordadas. Inspeções físicas feitas em quatro das dez escolas contratadas revelaram que as obras foram superfaturadas e não executadas conforme descrito no contrato. Os registros fotográficos evidenciaram que as condições das escolas permaneciam inalteradas ou com reformas superficiais, o que contradiz as notas fiscais emitidas pela empresa.

- **Empresa de Fachada:** A investigação apontou que a Culp Construções não possuía funcionários registrados, veículos, ou sede operacional adequada. O endereço cadastrado como sede era uma residência comum, sem indícios de atividades empresariais. Além disso, os depoimentos indicaram que Almir Matos Macedo, irmão do sócio-administrador Isaias Ribeiro Machado, era o verdadeiro responsável pelas operações da empresa, caracterizando-se como "sócio oculto".

- **Abuso da Personalidade Jurídica:** Dada a estrutura fraudulenta da empresa, foi recomendada a desconsideração da personalidade jurídica, buscando atingir os bens pessoais dos sócios envolvidos. A manipulação da empresa para fins ilícitos justificou tal medida.

- **Responsabilização:** A Nota Técnica nº 2079 ratificou as informações levantadas pela comissão responsável pelo Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) seguindo todos os trâmites legais e oferecendo amplo direito de defesa à empresa e aos sócios envolvidos. No entanto, a Culp Construções e seus responsáveis não responderam às intimações, sendo considerados revéis.

6. Diante da ausência de manifestação da empresa, a comissão manteve sua decisão preliminar de responsabilizar a Culp Construções pelos atos lesivos praticados, com base no artigo 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei 12.846/2013 (fraude em contrato de licitação) e artigo 88, inciso III, da Lei 8.666/1993 (comportamento inidôneo), sugerindo as seguintes penalidades:

1. Multa Administrativa: Valor de R$ 840.437,75, com base no artigo 6º da Lei 12.846/2013. A ausência de informações sobre o faturamento bruto da empresa impossibilitou o cálculo detalhado da multa, sendo aplicada com base no valor da vantagem obtida indevidamente.

2. Publicação Extraordinária da Decisão: A decisão administrativa sancionadora deve ser amplamente divulgada, conforme artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013.

3. Declaração de Inidoneidade: A empresa foi declarada inidônea para licitar ou contratar com a administração pública, conforme artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

4. Desconsideração da Personalidade Jurídica: Aplicada para alcançar os bens pessoais do sócio oculto (Almir Matos Macedo) e do administrador (Isaias Ribeiro Machado).

7. Nos termos do § 3º, do art. 16, da IN CGU nº 13/2019, foi dispensada a intimação da empresa para Alegações Finais ao Relatório Final da CPAR (SEI, nº 3002804), visto que o PAR correu à revelia.

8. Na sequência, a Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) elaborou a Nota Técnica nº 2079/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3295341), por meio da qual concluiu pela regularidade do PAR, entendendo que não há qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais e que foi observado o rito procedimental previsto em lei e em normativos infralegais, com efetiva observância do contraditório e da ampla defesa.

9. Em vista disso, a SIPRI sugeriu o acatamento das recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final.

10. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI, nº 3345626) para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

11. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTA CGU/PGF/CGAU N° 1, DE 30 DE MAIO DE 2011

12. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados. Com efeito, por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica:

> Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:
>
> I - a observância do contraditório e da ampla defesa;
>
> II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:
>
> a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;
>
> b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;
>
> c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;
>
> d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;
>
> III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;
>
> IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:
>
> a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;
>
> b) adequação do enquadramento legal da conduta;
>
> c) adequação da penalidade proposta;
>
> d) inocência ou responsabilidade do servidor.
>
> Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa, sindicância patrimonial e submissão do processo, pela comissão, a julgamento antecipado.
>
> Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterá relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

13. Tendo referida norma em consideração, é que elaboraremos a presente manifestação.

14. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo Colegiado.

15. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da Comissão quanto às infrações imputadas aos acusados e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual revaloração das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

16. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU N° 1.

2.2 DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

17. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (CF/88).

18. Após a lavra do Termo de Indiciação, a Comissão Processante intimou a empresa e o seu sócio-administrador acerca da instauração do PAR, dando-lhes ciência do indiciamento e concedendo-lhes o prazo de 30 dias para apresentação de defesa e especificação de eventual prova a produzir (SEI, nº 2837938).

19. A CPAR efetuou várias medidas para intimar a empresa investigada para apresentação de defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, tais como contatos telefônicos e envio postal com Aviso de Recebimento (AR), em atendimento ao previsto no art. 16 da IN/CGU nº 13/2019, conforme a Certidão de Tentativas (SEI, nº 2837949).

20. Inobstante as diversas tentativas de notificação da empresa Culp Construções e Serviços Ltda. (Culp Construções), bem como do seu sócio-administrador Almir Matos Macedo e de Isaías Ribeiro Machado, 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.

21. Dessa forma, o Edital de Intimação nº 20/2023 foi veiculado em 15/06/2023 no DOU (SEI, nº 2845199) e na página eletrônica da Controladoria-Geral da União (SEI, nº 2845424). Entretanto, nem a empresa Culp Construções e Serviços Ltda., nem o seu sócio-proprietário se manifestaram nos autos, sendo considerados revéis.

22. Tendo isso em vista, em que pese a revelia da pessoa jurídica indiciada e de seu sócio-proprietário, observou-se, no curso do processo, a obediência às garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como do devido processo legal, estampada no evidente esforço da CPAR em garantir a ciência e a possibilidade de manifestação da empresa interessada.

2.3 DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO

23. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito ordinário da Lei n° 12.846/2013.

24. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização da pessoa jurídica.

25. Ademais, temos que a CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, socorrendo-se de provas, bem como de documentos que foram juntados aos autos e puderam contextualizar os atos objetos de apuração e comprovar a prática das infrações administrativas.

2.4 DAANÁLISE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO

2.4.1. ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DAS INFRAÇÕES CONTIDAS NA LEI Nº 12.846/2013.

26. A Lei nº 12.846/2013 regula a prescrição da pretensão punitiva da Administração em Processos Administrativos de Responsabilização da seguinte forma:

> **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.

27. No caso em comento, tal como destacado nesta manifestação jurídica (Relatório), os atos ilícitos ora apurados foram revelados pelo 4º Programa de Fiscalização de Entes Federativos (4º FEF), realizado pela Controladoria-

Geral da União no município de Turiaçu/MA, no período de 27 de novembro a 1º de dezembro de 2017 (SEI, nº 2716719).

28. A referida apuração resultou na elaboração do Relatório Preliminar CGU nº 201701880 (SEI, nº 2716562), bem como, posteriormente, do Relatório CGU nº 201800043 (SEI, nº 2716616).

29. Nesse contexto, para melhor compreensão do termo inicial da prescrição, transcreve-se, abaixo, a análise constante na Nota Técnica nº 560/2023COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/SIPRI (SEI 2716626):

> 2.273. 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.
>
> 2.274. 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).
>
> 2.275. 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. (grifo)

30. Portanto, considerando o dia 30/11/2018 como termo inicial e a suspensão do prazo prescricional por 120 dias em decorrência da Medida Provisória nº 928/2020, a pretensão estatal estaria prescrita em 28/03/2024.

31. Contudo, com a publicação da instauração do presente PAR em 27/03/2023 (SEI, nº 2745864), ou seja, antes do prazo de prescrição considerado acima, ocorreu o fenômeno interruptivo, estabelecendo novo marco prescricional em 27/03/2028.

32. De todo modo, ainda que se considerasse como termo a quo a data de 1º/12/2017, dia em que os trabalhos de campo do 4º FEF foram encerrados, ainda assim a pretensão punitiva estatal não estaria prescrita, visto que, nesse caso, o termo final teria data em 31/03/2023. Contudo, conforme já mencionado, a portaria de instauração deste PAR foi publicada em 27/03/2023, por óbvio, antes do prazo final de 31/03/2023.

33. Ressalte-se que, no dia 1º/12/2017, o Relatório Preliminar sequer havia sido confeccionado, o que significa que, nessa data, a CGU ainda não havia chegado à conclusão da existência de irregularidades no município de Turiaçu/MA, escolhido para ser fiscalizado por ocasião do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos. Por consequência, não se poderia utilizar o referido dia como a ciência da infração para fins de contagem do prazo prescricional.

34. Contudo, tomou-se tal data como termo inicial da prescrição em desfavor da Administração Pública e favorável à indiciada para afastar qualquer dúvida acerca da higidez da pretensão punitiva estatal.

35. Em suma, considerando o supracitado, as infrações previstas na Lei nº 12.846/2013 não se encontram prescritas.

2.4.2. ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DAS INFRAÇÕES CONTIDAS NA LEI Nº 8.666/1993.

36. Para a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.666/1993, o prazo prescricional é fixado de acordo com a Lei nº 9.873/1999, a qual estabelece que:

> 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. [...] Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009) I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)
>
> 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. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009) (grifo)

37. No presente caso, conforme será posteriormente demonstrado, a pessoa jurídica praticou a infração de fraudar contratos decorrentes de licitações públicas, ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de executar obras e reformas pactuadas em dez escolas municipais de Turiaçu/MA, superfaturando os contratos pagos com recursos provenientes do Fundeb.

38. Conforme bem pontuado pela Nota Técnica nº 2079:

> A mesma Lei também estabelece que é marco interruptivo do prazo prescricional qualquer ato inequívoco que importe a apuração dos fatos:
>
> *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, os ilícitos imputados à pessoa jurídica são classificados como de caráter continuado, tendo como termo inicial do cômputo do prazo prescricional o dia 15.06.2016, data do último pagamento indevidamente recebido pela pessoa jurídica, conforme disposto no item 2.281 da Nota Técnica nº 560/2023, de 27.02.2023 (SEI nº 2716626).
>
> Destaca-se ainda que, antes do transcurso do prazo de cinco anos, em 30.11.2018, a CGU publicou o Relatório de Auditoria nº 201800043, ocasião em que o prazo prescricional foi interrompido pela primeira vez, bem como voltando a ser contado desde seu início. Ademais, vale acrescentar que o prazo prescricional do presente processo também ficou suspenso pelo período de 120 dias, em razão da Medida Provisória nº 928, de 23.03.2020. Assim, a data limite para a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.666/1993 passou a ser 29.03.2024 (30.11.2018 + 5 anos + 120 dias).
>
> Posteriormente, com a instauração de Investigação Preliminar Sumária (IPS), em 16.08.2022 (SEI nº 2716561), constatou-se a segunda hipótese interruptiva, reiniciando nova contagem do prazo prescricional: 16.08.2022 + 5 anos = 16.08.2027.

> Por fim, com a respectiva notificação dos acusados ocorrida com a publicação do edital de intimação (instauração SEI nº 2745864, editais de intimação SEI nº 2845199 e 2845424), publicado no DOU em 15.06.2023, constatou-se a terceira hipótese interruptiva. Considerando a atual contagem prescricional, seu transcurso ocorrerá apenas em 15.06.2028 (calculada a partir da data da intimação, em 15.06.2023), ou seja, cinco anos após a intimação, de acordo com o disposto no Inciso I, art. 2º, da Lei nº 9.873/1999.
>
> Assim, entende-se que não há de se falar em ocorrência de prescrição da pretensão punitiva da Administração seja para aplicação das sanções da Lei nº 12.846/2013, seja para as sanções da Lei nº 8.666/93. **Considerando a atual contagem prescricional, seu transcurso ocorrerá apenas em 27.03.2028 para LAC e em 15.06.2028 para as sanções da Lei nº 8.666/93.**

39. Portanto, em termos de prazo prescricional, resta hígida a pretensão punitiva estatal quanto à aplicação das penalidades previstas na Lei nº 8.666/1993.

2.5 DO TERMO DE INDICIAÇÃO, DA REVELIA E DO RELATÓRIO FINAL

- **Termo de Indiciação (SEI, nº 2786199)**

40. O Termo de Indiciação trouxe elementos de prova em desfavor da empresa Culp Construções e Serviços Ltda., por fraudar contratos decorrentes de licitações públicas, especificamente o contrato nº 015/2016 para reformas de escolas no município de Turiaçu/MA com recursos do Fundeb.

41. As irregularidades observadas envolvem a não execução das obras contratadas em quatro das dez escolas e o superfaturamento de valores, totalizando um prejuízo estimado de R$ 574.589,68. A empresa era mero aparato jurídico para disfarçar operações ilícitas, sendo recomendada a desconsideração da personalidade jurídica para alcançar os bens dos responsáveis. Também foram encontradas provas como depoimentos de pessoas ligadas à empresa e inspeções físicas que confirmaram que as reformas não foram feitas adequadamente.

- **Revelia Da Pessoa Jurídica Indiciada**

42. Conforme abordado no tópico 2.2 desta manifestação jurídica, a Comissão Processante realizou diversas diligências para intimar a empresa indiciada para apresentação de defesa escrita, em atendimento ao previsto no art. 16 da IN/CGU nº 13/2019, conforme a Certidão de Tentativas (SEI, nº 2837949).

43. Em face da ausência de manifestação por parte da empresa indiciada, como última medida complementar, a CPAR deliberou por intimá-la por meio de edital, conforme disposto no §3º do art. 6º do Decreto nº 11.129/2022 (SEI, nº 2845199 e 2845424), o que, também, foi infrutífero.

44. Sendo assim, inobstante as diversas tentativas de intimação, a pessoa jurídica indiciada a Culp Construções e Serviços Ltda, CNPJ 23.300.383/0001-19, não se apresentou ao processo e, portanto, não houve defesa escrita, de modo que a empresa foi considerada revel. Em razão disso, o presente PAR seguiu seu curso regularmente sem a manifestação da empresa processada.

- **Relatório Final (SEI, nº 3002804)**

45. O Relatório Final corroborou as imputações feitas em desfavor da Culp Construções, destacando que a empresa atuou de maneira fraudulenta ao não executar as reformas contratadas e ao superfaturar os valores. O relatório sugere a aplicação de uma multa de R$ 840.437,75, a publicação da decisão administrativa e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, além de recomendar a desconsideração da personalidade jurídica, para responsabilizar o sócio oculto, Almir Matos Macedo, e o sócio-administrador, Isaias Ribeiro Machado.

46. Mesmo diante das tentativas da CPAR, (Certidão de Tentativas_ Culp Construções_Almir Matos_Isaías Ribeiro (2837949); Edital de intimação n° 20 _Culp Construções_Almir Matos_Isaias Ribeiro (2845199) a empresa e seus representantes foram considerados revéis, pois não responderam às tentativas de intimação

- **Nota Técnica 2079 (SEI, nº 3295341)**

47. A Nota Técnica nº 2079 faz uma análise processual do caso, corroborando a regularidade formal do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado contra a Culp Construções. A comissão seguiu os procedimentos legais, incluindo várias tentativas de notificação da empresa e dos sócios, sem sucesso, o que resultou no julgamento à revelia. A nota corrobora a decisão de aplicar as penalidades de multa, declaração de inidoneidade, e a desconsideração da personalidade jurídica. Destaca que a empresa não apresentou faturamento bruto, o que dificultou a base de cálculo da multa, mas utilizou-se o valor da vantagem auferida para determinar o montante da penalidade.

- **Culp Construções E Serviços Eireli**

48. A Culp Construções foi contratada pelo município de Turiaçu para executar serviços de reforma em dez escolas municipais. O Contrato nº 015/2016 (SEI nº 2572986), 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 abaixo:

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 em R$		609.453,28
04	Norberto Bispo Cavalcante - Povoado Cutia	104.014,23
	Boa Esperança - Povoado Vila dos Crentes	103.984,58
	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$		1.141.872,00

Fonte: Relatório CGU 201800043 (SEI nº 2674500)

49. Conforme consta do Relatório CGU nº 201701880 (p. 34 do SEI nº 2529517), 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 Construtora

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 (SEI nº 2674500)

2.6 DO ENTENDIMENTO DA CONJUR E DO CONJUNTO PROBATÓRIO

- **Empresa de fachada**

50. O Relatório CGU nº 201701880 (SEI nº 2529517) apresentou as seguintes provas de que a pessoa jurídica, trata-se, em realidade de empresa de fachada: (a) 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; (b) aviso na parede com os dizeres "vende-se geladinho", não foram encontrados sinais de atividade empresarial, quanto mais no ramo da construção civil; (c) consulta realizada às bases de dados do DENATRAN e da RAIS, verificou-se que a pessoa jurídica não tem veículos e tampouco trabalhadores registrados; (d) 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.

51. Resultando na conclusão de incapacidade técnico-operacional da pessoa jurídica para executar reforma nas dez escolas listadas na tabela 10, restando evidente que trata-se de pessoa jurídica de fachada, constituída com o objetivo de fraudar certames licitatórios.

52. Por fim, em depoimento prestado à CGU, Almir Matos Macedo (CPF nº [redacted]), irmão do ex-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 real representante, sócio oculto, da Culp. Nesse sentido, Almir afirma, dentre outras coisas (SEI, nº 2668857):

> 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 Sierviços Eireli de Itapeeuru/MA, para São Luís/MA**; [...]
>
> **QUE a CULP Construções e. Serviços Eirèli 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 á 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 01/20l 6, 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 da 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 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)

53. Inexiste informação de alteração de titularidade ou de endereço nas bases de dados acessadas. O depoimento comprova que Almir detinha o controle de fato da pessoa jurídica tendo conhecimento de diversos aspectos gerenciais da atividade, e era procurador e representante. A pessoa jurídica não detinha capacidade técnico-operacional, sendo incapaz de cumprir as avenças contratuais, a pessoa jurídica não possuía frota de veículos, funcionários e equipamentos essenciais à atividade de construção civil.

54. Por fim, a conclusão da reforma da Escola Boa Esperança, que teria sido concluída em 12 dias, vai de encontro com os diversos itens previstos no projeto básico e com o valor contratual de R$ 103.984,54, isso será melhor detalhada no item a seguir.

- **Da fraude contratual**

55. O Relatório CGU nº 201701880 (SEI, nº 2529517) apontou para a conduta de fraude contratual, mediante o recebimento de pagamentos referentes ao Contrato nº 015/2016, sem, todavia, a contraprestação do efetivo e integral cumprimento da obrigação de reformar as escolas.

56. Da emissão da ordem de serviço, no dia 25/01/2016, até a data do pagamento efetuado à Culp, em 11/02/2016, têm-se menos de 1 mês, período exíguo para que as extensas reformas na Escola Matilde Ferreira Rabelo fossem concluídas. As planilhas de custo e prazo contratual estipulado, de 180 dias, apontam para reformas de grande porte para a empresa, sendo inviável sua materialização em hiato temporal inferior ao de um mês.

- **Das inspeções**

57. Em 30/11/2017, foi realizada inspeção na Escola Matilde Ferreira Rabelo, com registros fotográficos (SEI, nº 2529517). As imagens demonstraram pintura velha e desgastada nas paredes interna e externa da escola, inclusive com reboco exposto, além de esquadrias danificadas. O orçamento para a pintura, proposta pela Culp, previa o valor de R$ 4.331,87, em relação a recuperação das esquadrias de madeira, o valor de R$ 21.127,08. A inspeção foi realizada 9 meses após a suposta conclusão das reformas (15/02/2017, data do pagamento). Restou evidenciado que as reformas não foram executadas pela empresa.

58. Em 30/11/2017, na Escola Boa Esperança, registros fotográficos (SEI, nº 2529517) demonstram pisos velhos e muito desgastados, com manchas e marcas de porta, além de esquadrias danificadas. Para a parte de pavimentação, o orçamento proposto pela Culp previa R$ 17.847,07, e com recuperação das esquadrias de madeira, o valor de R$ 20.568,25. Novamente, a inspeção fora realizada 9 meses após a conclusão das reformas (15/02/2017, data do pagamento), restando evidente que as reformas não foram executadas pela empresa.

59. Em 29/11/2017, na Escola Alto da Alegria, registros fotográficos (SEI, nº 2529517) demonstram pisos velhos, manchados e muito desgastados, paredes deterioradas, marcas que indicam pintura velha, bem como esquadrias danificadas. O orçamento de pavimentação 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. A inspeção realizou-se 9 meses após a suposta conclusão das reformas (15/02/2017, data do pagamento), sendo efetivamente demonstrado que as reformas não foram executadas pela empresa.

- **Das notas fiscais e declarações**

60. Notas fiscais, com carimbo da prefeitura de Turiaçu, com informações incompletas e precárias e com rubrica não identificada, demonstram a irregularidade no processo licitatório convergindo com os elementos acima expostos.

61. Declaração da Sra. Maria do Socorro Cardoso Sousa (SEI nº 2573295), diretora da Escola Matilde Ferreira Rabelo, entre 2016 e 2017, em 2017 foram realizadas pequenos reparos na escola, custeados diretamente pela escola, com recursos do PDDE, sem a participação da Prefeitura de Turiaçu e a diretora informou que desconhecia a existência da Culp Construções.

62. No mesmo sentido, a Sra. Aurizeth Fonseca Aires (SEI nº 2573295), diretora da Escola Boa Esperança, entre 2016 e 2017, aduziu que no 2016 a escola passou por reparos e melhorias custeados pelo PDDE, não tendo a participação da Prefeitura de Turiaçu, desconhecendo a existência da Culp Construções.

63. Além dos elementos citados acerca da fraude a contrato administrativo com superfaturamento, tem-se que as bases de dados da Receita Federal do Brasil informam que a Culp Construções está inapta, desde março de 2021, por omissão de declarações (fonte: https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp, acesso em 28/10/2022).

64. O que não impede de processamento, em sede de PAR, da referida pessoa jurídica, entendendo pela desconsideração da personalidade jurídica, pois, trata-se de empresa de fachada.

2.7 DO ENQUADRAMENTO LEGAL

65. A conduta apurada se amolda à tipificação prevista no art. 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, ao fraudar contratos decorrentes de licitações públicas, especificamente o contrato nº 015/2016 para reformas de escolas no município de Turiaçu/MA com recursos do Fundeb.

2.8 DA DOSIMETRIA DA PENA

66. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei, a saber: a) multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e b) publicação extraordinária da decisão condenatória.

67. Nesse contexto, as penas foram calculadas e dosadas pela Comissão Processante com fundamento nas cinco etapas descritas nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022, bem como nas Instruções Normativas CGU nº 1/2015 e CGU/AGU nº 2/2018, no Decreto-Lei nº 1.598/1977, no Manual Prático de Cálculo das Sanções da CGU e na tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os arts. 22 e 23 do Decreto n° 11.129/2022.

a) Multa

68. Com relação à primeira etapa do cálculo da multa, inexiste, nos autos, informação acerca do faturamento bruto da pessoa jurídica, sendo impossível estabelecer a base de cálculo preliminar da multa. A nota informativa da Receita Federal do Brasil – RFB, nº 322/2023 esclarece que a empresa foi aberta em 07/08/2015, mas 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 (SEI, nº 3001405).

69. Ante a impossibilidade de se estimar a receita bruta, considera-se 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.

70. Quanto à segunda etapa, a alíquota sugerida pela CPAR, que incidirá sobre a base de cálculo, foi de 7%, valor equivalente aos seguintes fatores de agravamento, considerando que não há nenhum fator de atenuação: Fatores de agravamento (art. 22 do Decreto 11.129/2022):

a) 0%: concurso de atos lesivos, tendo em vista que a empresa praticou um total de oito condutas ilícitas, que resultaram em três tipos de atos lesivos cometidos, conforme a tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto n° 11.129/2022;

b) 3%: tolerância ou ciência do corpo diretivo, levando em consideração que 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;

c) 3%: interrupção de serviço ou obra, uma vez que reformas e obras previstas nas escolas deixaram de ser executadas, em montante não inferior a R$ 488.619,63, valor integral do Contrato n 14/2016 recebido pela indiciada. Houve, portanto, 100% de inexecução contratual.

d) 0%: situação econômica da pessoa jurídica, pois não foi possível verificar seu índice de solvência e liquidez geral;

e) 0%: reincidência da pessoa jurídica, 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);

f) 1%: valor dos contratos mantidos ou pretendidos, pois os dois contratos firmados somaram valores pagos de R$ 1.141.872,00.

71. Não foram observados fatores de atenuação da conduta.

72. Sendo assim, entendemos que a alíquota resultante deve corresponder a 7%, em vista das considerações supracitadas.

73. A terceira etapa, por sua vez, diz respeito ao cálculo da multa preliminar, no caso, 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.

Limites mínimo e máximo do valor da multa:

74. Pelo comando do artigo 25, do Decreto 11.129/2022, deve-se considerar o valor da vantagem auferida, sendo, no caso, o montante recebido 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 (SEI, nº 2716616), atualizados pelo IPCA até 31/09/2023, corresponde a R$ 840.437,75 (SEI, nº 3001875).

75. Sendo este o valor mínimo para a multa preliminar, com base no 21 c/c da alínea “b”, inciso I, do artigo 25 do Decreto 11.129/2022.

b) Publicação extraordinária da decisão condenatória

76. No que se refere à dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória, a Lei Anticorrupção define apenas um prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, no caso da publicação em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo específico do caso concreto, conferindo autonomia na análise do caso sob apuração.

77. Com a finalidade de buscar maior objetividade e segurança jurídica na aplicação da publicação extraordinária, o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC apresenta sugestão de escalonamento do prazo pelo qual o ente privado deverá cumprir a sanção em tela.

78. Para a alíquota que incide sobre a base de cálculo no valor de 7% o referido Manual define o prazo de 75 (setenta e cinco) dias, dosimetria que sugerimos para o presente caso.

Lei nº 8.666/1993

c) Declaração de inidoneidade

79. Por fim, com relação às penalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, manifesto concordância com a sugestão da Comissão Processante de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, por incidência no art. 88, inciso III, da referida norma.

80. A penalidade supracitada justifica-se em razão de a indiciada Culp Construções e Serviços Ltda., ter atuado de modo inidôneo ao fraudar a execução do Contrato nº 15/2016.

81. Em vista disso, a empresa demonstrou não possuir idoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, especialmente se considerarmos a relevância das obras e reformas previstas no contrato firmado com o município de Turiaçu/MA e o evidente impacto negativo de sua inexecução total na qualidade da prestação do serviço educacional municipal.

82. Portanto, tal como recomendado pela Comissão Processante, a pessoa jurídica Culp Construções e Serviços Ltda., deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar, cumulativamente, o

escoamento do prazo mínimo de 2 anos, contados da data da aplicação da pena, e o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário.

2.9 DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA INDICIADA CULP CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS.

83. De acordo com o Manual de Responsabilização de Entes Privados desta Controladoria-Geral da União , "a constituição da pessoa jurídica estabelece separação patrimonial entre ela e seus sócios, operando efeitos concretos e significativos, pois não se confunde a responsabilidade, qualquer que seja a sua natureza, do ente criado com a responsabilidade das pessoas físicas que o compõem".

84. Ainda de acordo com o referido manual, "essa proteção oferecida aos sócios, contudo, deve ser utilizada para propósitos legítimos e não deve ser pervertida. Caso a pessoa jurídica seja constituída e utilizada para fins diversos de sua função social, ou seja, para a prática de atos ilícitos, não deve prevalecer o benefício da separação patrimonial".

85. Nos termos do art. 50 do Código Civil, na redação atribuída pela Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), é possível desconsiderar a personalidade jurídica de empresa para alcançar o patrimônio do sócio com poderes de administração, quando utilizada para o cometimento de atos ilícitos.

> Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.
>
> § 1º Para os fins do disposto neste artigo, desvio de finalidade é a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza.

86. No mesmo sentido, o art. 14 da Lei nº 12.846/2013 também trouxe a previsão da desconsideração da personalidade jurídica, exigindo, para a extensão dos efeitos da sanção administrativa ao patrimônio dos sócios e administradores, a comprovação do abuso do direito por esses agentes:

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

87. No presente caso, a Comissão Processante consignou, no Termo de Indiciação, que "foram coligidos indícios de que a **Culp Construções e Serviços Ltda.**, seria uma empresa 'de fachada' e de que, supostamente, foi utilizada para fraudar certames licitatórios, razão pela qual é cabível a desconsideração da personalidade jurídica da empresa".

88. Em razão disso, a CPAR deliberou por intimar o Sr. **Almir Matos Macedo (CPF nº [redacted])**, e o Sr. **Isaias Ribeiro Machado (CPF nº [redacted])**, para apresentarem defesa quanto à desconsideração da personalidade jurídica da **Culp Construções e Serviços.** Contudo, apesar de todas as tentativas de comunicação (SEI, nº 2837949), a pessoa física não compareceu ao processo, tampouco apresentou defesa.

89. No entanto, os elementos probatórios acostados aos autos deste PAR evidenciam que, de fato, houve desvio de finalidade na utilização da empresa ora acusada para a prática dos ilícitos relacionadas à fraude contratual.

90. Os elementos de prova referem-se às inspeções físicas realizadas pela CGU na sede da empresa no âmbito do 4º Programa de Fiscalização de Entes Federativos. Conforme registros fotográficos anexados ao Relatório CGU nº 201800043. Conforme consignado na Nota Técnica nº 560/2023:

O Relatório CGU nº 201701880 (p. 26 a 28 do SEI nº 2529517) 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 da construção civil.

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.

Por fim, em depoimento prestado à CGU, Almir Matos Macedo (CPF nº [redacted]), irmão do ex-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 real representante, sócio oculto, da Culp.

91. Portanto, levando em consideração os elementos probatórios apontados acima, a comprovada fraude contratual pela não realização dos serviços de reformas nas escolas, o recebimento integral dos valores contratuais, entendemos que a personalidade jurídica da Culp foi utilizada com abuso de direito, caracterizado pelo desvio de finalidade para a prática dos atos ilícitos previstos no art. 5º, incisos I e IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013.

92. Desse modo, concordamos com a sugestão de desconsideração da personalidade jurídica da empresa **Culp Construções e Serviços.,** proposta pela Comissão Processante, a fim de que a aplicação da multa pertinente alcance o patrimônio de seu sócio-administrador, **Almir Matos Macedo (CPF nº [redacted])**, e o sócio formal, **Isaias Ribeiro Machado (CPF nº [redacted])**, bem como que os efeitos da penalidade de declaração de inidoneidade sejam a eles estendidos.

3. CONCLUSÃO

93. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciada a prática, pela pessoa jurídica **Culp Construções e Serviços.**, CNPJ 23.300.383/0001-19, de fraude ao Contrato nº 15/2016 firmado entre a indiciada e o município de Turiaçu/MA, condutas que ensejam o enquadramento da empresa art. 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

94. Nesse contexto, concorda-se com o Relatório Final da CPAR (SEI, nº 3002804) e com a manifestação da Nota Técnica nº 2079/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3295341), aprovada pelo DESPACHO CGIST-ACESSO RESTRITO (SEI 3295535) e pelo DESPACHO DIREP (SEI 3345624).

95. Por fim, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, de forma conjunta e sistemática do acervo probatório que forma os autos deste PAR, considerando a natureza, a gravidade, o grau de reprovabilidade da conduta e observando-se os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização da pena, RECOMENDAMOS, à autoridade julgadora, a aplicação à pessoa jurídica **Culp Construções e Serviços Ltda.**, CNPJ 23.300.383/0001-19:

a) **da penalidade de multa**, no valor de R$ **840.437,75** (oitocentos e quarenta mil, quatrocentos e trinta e sete reais e setenta e cinco centavos), com fundamento no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;

b) **da penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória**, com fundamento no art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, devendo a empresa promover tal publicação, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

– em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, 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 (setenta e cinco) dias;

– em seu sítio eletrônico, pelo prazo de 75 (setenta e cinco) dias e em destaque na página principal do referido sítio;

c) **da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública** enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que passe por um processo de reabilitação, no qual a empresa deve comprovar, cumulativamente, o escoamento do prazo mínimo de 2 (dois) anos, contados da data da aplicação da pena, e o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário, com fundamento no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

96. Ademais, em razão do comprovado abuso de direito na utilização da pessoa jurídica, recomendamos a desconsideração da personalidade jurídica da **Culp Construções e Serviços Ltda.,** para estender os efeitos da penalidade de multa ao patrimônio pessoal de seus sócios **Almir Matos Macedo (CPF nº [redacted])**, e o sócio formal, **Isaias Ribeiro Machado (CPF nº [redacted])**, bem como estender a eles os efeitos da declaração de inidoneidade, com fulcro no art. 14 da Lei nº 12.846/2013 e no art. 50, §1º, do Código Civil.

97. Para fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei n° 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu art. 6º, §3°, destacamos a identificação dos seguintes valores:

1. Valor do dano à Administração: R$ 703.536,73, atualizado até 31/07/2023;
2. Valor das vantagens indevidas pagas a pessoas relacionadas a agente público: R$ 381.889,00.

98. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e do § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes à sua esfera de sua competência; e
2. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e do art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes à sua esfera de sua competência. 130. É o parecer.

99. É o parecer.

Brasília, 12 de setembro de 2024.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
Consultor Jurídico
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102675202305 e da chave de acesso accfcf7e

---

[redacted]

Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [redacted] e chave de acesso [redacted] no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-10-2024 08:40. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.