



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 726/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.102627/2023-17

INTERESSADOS: Coordenação-Geral de Investigação de Entes Privados e Suborno Transnacional e a pessoa jurídica Construtora J R Construções Ltda., CNPJ 13.017.783/0001-68.

ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica Construtora J R Construções Ltda., CNPJ 13.017.783/0001-68.

REFERÊNCIAS

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

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

Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer correcional de apoio ao julgamento.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria Geral da União (CGU), por meio da Portaria nº 1.076, DE 8 DE MARÇO DE 2023, publicada no DOU nº 47, de 9 de março de 2023 (2721277), em face da pessoa jurídica **Construtora J R Construções Ltda.**, CNPJ 13.017.783/0001-68.
2. Concluídos os trabalhos da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR), vieram os autos a esta Coordenação-Geral de Investigação de Entes Privados e Suborno Transnacional - CGIST para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, II, do Regimento Interno da CGU (aprovado pela Portaria nº 38, de 16/12/2022), bem como do art. 23 da IN CGU nº 13/2019.
3. Em síntese, a partir de fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) no município de Turiaçu, no estado do Maranhão, foram identificados desvios de recursos públicos federais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), os quais envolvem, ao menos, sete pessoas jurídicas, incluindo a **Construtora J R Construções Ltda.**, na época denominada **Construtora Sales e Soares Ltda.**
4. De acordo com a conclusão do Relatório CGU 201800043 (2716064), há elementos consistentes de informação que indicam que a Construtora J R Construções Ltda. não teria executado, ao menos parcialmente, as reformas previstas no Contrato nº 012/2016 e Contrato nº 012/2017, oriundo das Concorrências nº 01/2016 e nº 05/2016, respectivamente.
5. Ainda, os processos de pagamento evidenciam que a empresa recebeu a quantia total de R\$ 1.962.110,20, referente aos Contratos nº 012/2016 e nº 012/2017 (2715789). Adicionalmente, foram identificados possíveis danos ao erário atribuídos à Construtora JR, estimados em não menos que R\$

697.146,50. Esse valor corresponde aos dispêndios realizados nas reformas das escolas selecionadas como amostra nas auditorias conduzidas pela CGU (Item 2.11 - 2716103).

6. Dessa forma, a empresa teria incidido em fraude contratual, conduta vedada e passível de sanção, com fulcro no art. 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

7. A Controladoria Geral da União (CGU) instaurou Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) por meio da Portaria nº 1.706, de 08 de março de 2023, publicada no DOU nº 47, de 09 de março de 2023 (2721277).

8. Após diligências preliminares de juntada de documentação proveniente de ações de controles provenientes do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (4º FEF), que resultou na Nota Técnica nº 560/2023/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/SIPRI, de 27 de fevereiro de 2023 (2716103), foi deliberado pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (2759568) a indicição da pessoa jurídica **Construtora J R Construções Ltda.** em 10 de abril de 2023 por fraude contratual, conduta vedada e passível de sanção, com fulcro no art. 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93 e, ainda, a intimação do ex-sócio **Alcionildo Sales Rios Matos (CPF [REDACTED])**, este último para que se manifestasse acerca da possível desconsideração da personalidade jurídica da Construtora JR e dos efeitos dela decorrentes.

9. Na sequência, a CPAR promoveu diversas tentativas de intimação por e-mail, correios e tentativas telefônicas, sem resposta, conforme atesta a certidão da Coordenação Administrativa de Procedimentos de Entes Privados - COPAR (2800067).

10. Nessa linha, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pela ausência de contato, a pessoa jurídica e a pessoa física foram intimadas por editais publicados no site da CGU e no DOU em 12/05/2023 (2806393 e 2805578).

11. A pessoa jurídica e a pessoa física não se fizeram representar no processo, em razão da ausência de cadastro para acesso externo ao Sistema Super (SEI) e da inércia diante das múltiplas tentativas de contato.

12. O Relatório Final elaborado pela CPAR foi concluído em 28/08/2023 (2930212), sendo mantida a convicção preliminar quanto à responsabilidade da pessoa jurídica **Construtora J R Construções Ltda., CNPJ 13.017.783/0001-68** e da pessoa física **Alcionildo Sales Rios Matos (CPF [REDACTED])**, e, em razão disso, foi sugerida a aplicação das penas de i) multa, ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública e iv) desconsideração da personalidade jurídica, para fins de alcançar o patrimônio de seu ex-sócio, Alcionildo Sales Rios Matos (CPF [REDACTED]).

13. A CGPAR, por meio de despacho datado de 28/08/2023 (2932731), sugeriu o encaminhamento do processo à autoridade instauradora para a adoção da providência prevista no Art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019, para conhecimento e determinação da análise de regularidade do feito, dispensada a intimação da empresa para Alegações Finais (cf. § 3º, do art. 16, da IN CGU nº 13/2019), visto que o PAR correu à revelia.

14. O processo foi encaminhado à análise dessa CGIST por meio de despacho da COPAR (2933503), para a análise de regularidade prevista no art. 23 da IN CGU nº 13/2019.

15. É o breve relato do andamento do processo.

ANÁLISE DA REGULARIDADE DO PAR

16. Inicialmente, cumpre destacar que o objetivo do exame ora realizado é verificar a regularidade dos aspectos formais e procedimentais do PAR, não podendo deixar de consignar que o PAR correu à revelia frente a empresa **Construtora J R Construções Ltda.** e a pessoa física **Alcionildo Sales Rios Matos.**

17. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13/2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (CF/88).

18. A portaria de instauração foi publicada de acordo com o art. 13 da IN CGU nº 13/2019, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da CPAR, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos e o nome empresarial da pessoa jurídica processada (2721277).

19. Quanto à competência, o PAR foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, da IN CGU nº 13/2019, alterada pela Portaria Normativa nº 54, de 14 de fevereiro de 2023.

20. Verifica-se, portanto, a regularidade do processo sob este ponto de vista, uma vez que a portaria de instauração e os atos subsequentes contêm todas as informações exigidas pela norma de regência, foram emitidos por autoridade competente e todos os servidores designados para compor a CPAR são estáveis.

21. O termo de indicição foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no art. 17 da IN CGU nº 13/2019 (descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado, apontamento das provas e o enquadramento legal) e a pessoa jurídica e pessoa física implicadas foram notificadas por diversos meios (2759568).

22. Conforme se depreende da leitura da Certidão 2800067 e da Ata 2804057, há elementos suficientes para demonstrar que a pessoa jurídica e pessoas físicas interessadas tiveram ciência da intimação, nos termos do art. 7º, caput, do Decreto nº 8.420/2015 e do art. 26, § 3º, da Lei nº 9.784/99, respectivamente:

Art. 7º As intimações serão feitas por meio eletrônico, via postal ou por qualquer outro meio que assegure a certeza de ciência da pessoa jurídica acusada, cujo prazo para apresentação de defesa será contado a partir da data da cientificação oficial, observado o disposto no Capítulo XVI da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

[...]

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

23. Não obstante, e ainda que não houvesse dúvidas quanto à ciência da pessoa jurídica e pessoa física interessadas, em face da ausência de manifestação por parte destas e em nome da garantia da ampla defesa e do contraditório, a CPAR deliberou por intimá-las por meio de edital, conforme disposto no §1º do art. 7º do Decreto nº 8.420/2015 (2804549, 2805578 e 2806393):

§ 1º Caso não tenha êxito a intimação de que trata o caput, será feita nova intimação por meio de edital publicado na imprensa oficial, em jornal de grande circulação no Estado da federação em que a pessoa jurídica tenha sede, e no sítio eletrônico do órgão ou entidade pública responsável pela apuração do PAR, contando-se o prazo para apresentação da defesa a partir da última data de publicação do edital.

24. Tem-se, portanto, que a pessoa jurídica **Construtora J R Construções Ltda.** e a pessoa física **Alcionildo Sales Rios Matos** não se fizeram representar devidamente no processo, pela ausência de acesso externo ao Sistema SEI e pela inércia diante das diversas tentativas de contato.

25. Sobre o Relatório Final, importante frisar que o parágrafo único do art. 21 da IN CGU nº 13/2019 enumera seu conteúdo:

Art. 21. [...] a comissão elaborará relatório final a respeito dos fatos apurados e da eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, no qual sugerirá, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas ou o arquivamento do processo. Parágrafo único. O relatório final conterá: I - relato histórico do processo, narrando a forma de ciência da irregularidade pela autoridade instauradora e as diligências e conclusões produzidas no juízo de admissibilidade; II - descrição sucinta das imputações realizadas em face da pessoa jurídica processada e das provas que lhe dão sustentação; III - indicação das novas provas produzidas após a indicição, se for o caso; IV - exposição e análise dos argumentos da defesa da pessoa jurídica processada; V - conclusão fundamentada quanto à responsabilização ou não da pessoa jurídica processada; e VI -

proposta de: a) arquivamento da matéria; ou b) punição da pessoa jurídica, devendo a comissão: 1. indicar a proposta de aplicação das sanções previstas no art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013; 2. fundamentar a sugestão de aplicação de multa com base em memória de cálculo detalhada da dosimetria da multa, com descrição da análise do programa de integridade, se for o caso; 3. sugerir a aplicação das sanções da Lei nº 8.666, de 1993, ou de outras normas de licitações e contratos da administração pública, se for o caso; e 4. propor o envio de expediente, após a conclusão do procedimento administrativo, dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica, nos termos do Capítulo VI da Lei nº 12.846, de 2013.

26. A análise detalhada do Relatório Final apresentado pela CPAR permite constatar a presença de todos os requisitos ora enumerados – considerada a questão da revelia e todas as suas implicações –, o que, por si, atesta sua regularidade formal. Destaca-se, por oportuno, que as penalidades sugeridas ainda serão objeto de análise na presente nota técnica.

27. Por fim, a CGPAR, por meio de despacho datado de 28/08/2023 (2932731), sugeriu o encaminhamento do processo para a adoção da providência prevista no Art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019, consistente no encaminhamento do processo à autoridade instauradora, para conhecimento e determinação da análise de regularidade do feito, dispensada a intimação da empresa para Alegações Finais (cf. § 3º, do art. 16, da IN CGU nº 13/2019), visto que o PAR correu à revelia.

28. Considerando, assim, a regularidade procedimental do presente PAR, procedemos à análise das penalidades sugeridas.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

29. A CPAR concluiu pela responsabilização da pessoa jurídica por fraudar contrato público com recursos provenientes do Fundeb, ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de executar obras e reformas pactuadas em doze escolas municipais de Turiaçu/MA. 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.

30. Os contratos em referência seriam os de nº 012/2016 e nº 012/2017, com valores pagos de R\$ 1.962.110,20; e, sobre eles, estimaram-se possíveis danos ao erário causados pela Construtora JR em montante não inferior a R\$ 697.146,50, que seria o valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU (Item 2.11 - 2716103).

31. Ademais, para os fins dos encaminhamentos previstos no Capítulo VI da Lei nº 12.846/2013 e considerando a previsão constante em seu §3º, do artigo 6º, a Comissão de PAR destacou a identificação dos seguintes valores:

– Valor do dano à Administração: R\$ 697.146,50 (que atualizado até 31/07/2023, corresponde a R\$ 986.150,68)

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

– Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: R\$ 697.146,50 (que seria o valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU), que, atualizado até 31/07/2023, corresponderia a R\$ 986.150,68

32. Dessa forma, sugeriu a aplicação das seguintes penalidades a **Construtora J R Construções Ltda.:**

a) da **pena de multa no valor de R\$ 986.150,68** (novecentos e oitenta e seis mil, cento e cinquenta reais e sessenta e oito centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013, em que a empresa deve pagar o valor;

b) 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;

c) 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 02 (dois) 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;

33. Ademais, a CPAR recomendou a desconsideração da personalidade jurídica, para fins de alcançar o patrimônio de seu ex-sócio, **Alcionildo Sales Rios Matos** (CPF [REDACTED]) na aplicação da multa pertinente, bem como estender a ele os efeitos da declaração de inidoneidade.

34. A respeito da multa sugerida, a CPAR informou o seguinte no item V.1.1 do Relatório Final:

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.

35. Segue quadro resumo da dosimetria da multa sugerida:

Dispositivo do Decreto 11.129/2022		Percentual aplicado
Art 22 Agravantes	I – até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos;	+ 0,5%
	II – até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	+ 3,0%
	III – até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	+ 3,0%
	IV - um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	0%
	V – três por cento no caso de reincidência;	0%
	VI – um a cinco por cento no caso de os contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou com as entidades lesadas, nos anos da prática do ato lesivo;	+ 2%
Art. 23 Atenuantes	I – até meio por cento no caso de não consumação da infração;	0%
	II – até um por cento no caso de devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou de inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	0%
	III – até um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0%
	IV – até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	0%

	V – até cinco por cento no caso de comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos.	0%
Base de cálculo	R\$ 1.341.905,64	
Alíquota calculada	8,5%	
Vantagem auferida	R\$ 986.150,68 (atualizada pelo IPCA)	
Limite mínimo	R\$ 986.150,68	
Limite máximo	R\$ 2.958.452,04	
Valor final da multa	R\$ 986.150,68	

36. O valor da multa, conforme os parâmetros estabelecidos nos artigos 20 a 23 do Decreto 11.129/2022, totalizaria R\$ 114.061,98. Esse valor foi obtido por meio da multiplicação da base de cálculo, no montante de R\$ 1.341.905,64 (correspondente ao faturamento da empresa Construtora J R Construções Ltda., conforme os itens 105 a 107 do Relatório Final - 2930212), pela alíquota de 8,5% (conforme os itens 109 a 111 do Relatório Final - 2930212).

37. Dessa forma, a partir da leitura do Relatório Final, constata-se que os preceitos dos normativos mencionados foram devidamente observados, não havendo indícios de excessos, seja para mais ou para menos, na fixação das alíquotas aplicadas aos fatos agravantes e atenuantes.

38. Ademais, foi respeitado o limite mínimo para o valor final da multa, conforme estipulado no artigo 25 do Decreto 11.129/2022, qual seja:

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

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

a) um décimo por cento da base de cálculo; ou

b) R\$ 6.000,00 (seis mil reais), na hipótese prevista no art. 21;

39. Tendo em vista que a vantagem auferida foi de R\$ 986.150,68 (novecentos e oitenta e seis mil, cento e cinquenta reais e sessenta e oito centavos) (2928962), não há fundamentos que justifiquem a alteração do valor da multa proposta pela CPAR.

40. O cálculo do número de dias em que a **Construtora J R Construções Ltda.** deve publicar extraordinariamente a decisão administrativa sancionadora seguiu nos mesmos moldes do cálculo da alíquota e, com isso, não se observa qualquer irregularidade.

41. A CPAR sugeriu também a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 88, incisos III, da mesma lei, ficando a pessoa jurídica impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público pelo prazo mínimo de 2 anos, e até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

42. Por fim, a CPAR sugeriu a pena dedesconsideração da personalidade jurídica, para fins de alcançar o patrimônio de seuex-sócio, **Alcionildo Sales Rios Matos (CPF ██████████)**, na aplicação da multa pertinente, bem como estender a ele os efeitos da declaração de inidoneidade.

43. A respeito da **desconsideração da personalidade jurídica**, a CPAR informou o seguinte no Relatório Final:

87. No que tange à primeira 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 Construtora JR fora criada e utilizada artificialmente com a finalidade de fraudar licitações e contratos administrativos delas decorrentes. O Relatório nº

201800043 (Documento 2716064) e a Nota Técnica nº 1692/2019/NAE-MA/MARANHÃO (Documento 2715524, doc. [41]) citam, inclusive, possíveis irregularidades cometidas em licitações de outros municípios do Maranhão além de Turiaçu; a exemplo de Santa Helena, Santo Antônio dos Lopes, São Luiz Gonzaga, Presidente Médici, dentre outros.

88. Ademais, consoante consignado no item IV.2.2, (a.1), verifica-se que a pessoa jurídica apresenta algumas dessas condições: (i) objeto social muito abrangente e complexo, que, além de incompatível com a realidade empresarial, que é normalmente setORIZADA, também não condiz com o seu porte; (ii) pequena quantidade ou 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 um ou poucos veículos de passeio, o que parece incompatível com empresas que têm como atividade principal a construção civil (cód. 4120400); (iv) edifício-sede fechado, conforme inspeções realizadas em dias úteis e horários comerciais, bem como em estado precário e com ausência de elementos que indiquem o desempenho de atividade empresarial; (v) elementos probatórios indicativos de que o quadro social é composto por “laranjas”, por exemplo, com a existência de inscrição de sócios em cadastros do Bolsa Família e do CadÚnico.

89. Ressalta-se, uma vez mais, que apesar de as provas apontarem que a Construtora JR foi posta à representação de “laranjas”, os elementos de informação juntados permitem a conclusão de quem seria o sócio de fato beneficiado pelo esquema, no caso o Sr. Alcionildo Sales Rios Matos (CPF [REDACTED], ex-sócio da pessoa jurídica.

[...]

91. Por fim, vislumbra-se, ainda, a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica em razão de confusão patrimonial. Isso porque foi identificada uma evolução patrimonial do Alcionildo Sales Rios Matos (CPF [REDACTED] que não apresenta lastro em suas declarações de imposto de renda retidos na fonte (DIRFs), obtidas pela CGU a partir do compartilhamento de informações tributárias feito pela Receita Federal do Brasil (RFB), por meio do Ofício nº 00249/2019/RFB/NUTEC/SACOR/DRFSLS/MA (Documento 2715524, doc. [25]), encaminhado pela Advocacia-Geral da União, por meio do Ofício nº 00659/2019/NUAP.PRO/PUMA/PGU/AGU/AIRO (Documento 2715524, doc. [24]). Para esta apuração, também foram extraídas informações de caráter público, declaradas por Alcionildo, quando candidato a Prefeito de Bom Jardim/MA, e disponibilizadas no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

[...]

97. Dessa maneira, diante dos elementos que evidenciam que a Construtora JR não realizou as devidas contraprestações contratadas, somado aos elementos probatórios que indicam 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 elementos que indicam crescimento do patrimônio pessoal de seu ex-dirigente sem lastro nas DIRFs analisadas (possível confusão patrimonial), vislumbra-se a possibilidade de desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora JR de modo a se atingir o patrimônio de seu ex-sócio Alcionildo Sales Rios Matos (CPF [REDACTED], bem como estender a ele os efeitos da declaração de inidoneidade.

44. Presentes, portanto, os fundamentos para a aplicação da penalidade sugerida, em conformidade com os preceitos normativos, considerando a possibilidade de desconsideração quando houver abuso de direito com o intuito de facilitar, encobrir ou dissimular a prática de ilícitos, nos termos do art. 14 da Lei Anticorrupção.

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.

DA PRESCRIÇÃO

Análise da(s) conduta(s) sob a ótica da Lei nº 12.846/2013

45. Os fatos descritos nesta análise foram levados ao conhecimento da CGU em 30/11/2018, data de assinatura do Relatório CGU nº 201800043, referente a 4ª edição do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF) da Controladoria Geral da União no município de Turiaçu, conforme descrito no tópico 2.275 da Nota Técnica nº 560/2023/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/SIPRI, de 27 de fevereiro 2023 (2716103).

46. Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

47. Assim, considerando os parâmetros estabelecidos pela LAC, a prescrição ocorreria em 30/11/2023.

48. Entretanto, para a correta análise da prescrição, é essencial ainda considerar a ocorrência de marcos interruptivos. O Parágrafo único do art. 25 da Lei nº 12.846/2013 estabelece a seguinte hipótese de interrupção, conforme transcrito abaixo:

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

49. Nesse contexto, a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) (2721277), por meio da Portaria nº 1.076, DE 8 DE MARÇO DE 2023 interrompeu o curso da prescrição da ação punitiva. Como resultado, o prazo prescricional foi reiniciado, com uma nova contagem de 5 (cinco) anos a partir dessa data.

50. Considerando, ainda, que a Medida Provisória nº 928, de 23.03.2020, suspendeu por 120 dias (período de sua vigência), a contagem da prescrição deve ser acrescida do respectivo período.

51. Dessa forma, considerando a atual contagem prescricional, seu transcurso ocorrerá apenas em 06/07/2028 (08/03/2023 + 5 anos + 120 dias de suspensão da Medida Provisória nº 928, de 23.03.2020), ou seja, cinco anos após a instauração deste PAR.

Análise da(s) conduta(s) sob a ótica da Lei nº 8.666/93

52. No que tange à aplicação da Lei nº 8.666/1993 e ao prazo prescricional, embora a fraude à licitação ou ao contrato se enquadre no tipo penal previsto no art. 337-L, inciso I, do Código Penal, deve ser observada a regra da irretroatividade da lei penal mais severa, uma vez que esse dispositivo entrou em vigor apenas com a Lei nº 14.133/2021 (art. 178). Assim, na ausência de outro tipo penal aplicável, conclui-se que o prazo prescricional é de 5 (cinco) anos, conforme estabelecido pela Lei nº 9.873/1999. Segue:

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.

53. No presente caso, a contagem do prazo prescricional, por se tratar de fraude na execução contratual deve ser iniciada a partir da data do último pagamento indevidamente recebido. A Construtora J R Construções Ltda. recebeu o último pagamento em 01/06/2017 (2715789). Assim, o prazo prescricional de 5 anos expiraria em 01/06/2022.

54. Isso, porque a cada pagamento efetuado e a cada aditamento ou renovação contratual, as infrações se perpetuaram por vontade do agente que cometeu o delito, de modo que a consumação não se deu instantaneamente, mas, ao contrário, se protraiu no tempo, pois o bem jurídico tutelado é violado de forma contínua e duradoura, renovando-se, a cada momento, a consumação do delito. Trata-se, portanto, de infração continuada.

55. Ademais, 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.

56. Destaca-se que, antes de transcorrido o prazo de cinco anos, a CGU publicou o Relatório de Auditoria nº 201800043, em 30/11/2018, o que resultou na interrupção do prazo prescricional. A partir

dessa data, a contagem do prazo foi reiniciada, uma vez que somente com a publicação do referido Relatório foi possível a apuração do fato no âmbito correcional. Dessa forma, o prazo final para a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.666/1993 passou a ser 30/11/2023 (30/11/2018 + 5 anos).

57. Ademais, a instauração da Investigação Preliminar Sumária (IPS) (2715639) em 16/08/2022 interrompeu novamente o curso da prescrição da ação punitiva. Como resultado, o prazo prescricional foi reiniciado, com uma nova contagem de 5 (cinco) anos a partir dessa data.

58. Por fim, com a devida notificação dos acusados, realizada por meio da publicação do edital de intimação (instauração SEI nº 2721277, editais de intimação SEI nº 2805578 e 2806393), publicada no Diário Oficial da União em 12/05/2023, verificou-se a configuração da terceira hipótese interruptiva. Considerando a atual contagem do prazo prescricional, este só será extinto em 12/05/2028, ou seja, cinco anos após a data da intimação, conforme estabelecido no inciso I, do artigo 2º, da Lei nº 9.873/1999.

59. Conclui-se, portanto, que não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva da Administração, seja para a aplicação das sanções previstas na Lei nº 12.846/2013, seja para as sanções estabelecidas pela Lei nº 8.666/1993. Com base na contagem atual do prazo prescricional, a extinção do direito ocorrerá em 06/07/2028 para as sanções da Lei nº 12.846/2013 e em 12/05/2028 para as sanções da Lei nº 8.666/1993.

CONCLUSÃO

60. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

61. O processo foi conduzido em conformidade com o rito procedimental estabelecido pela legislação vigente e pelos normativos infralegais aplicáveis, com plena observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, como desdobramentos do devido processo legal. Não foram identificados quaisquer incidentes processuais que possam justificar a nulidade de atos processuais

62. Além disso, não se observa a existência de fato novo que possa alterar a conclusão alcançada pela Comissão de PAR.

63. Portanto, sugere-se acatar as recomendações constantes no Relatório Final da CPAR, com o devido encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Secretaria de Integridade Privada e, caso concorde, à Consultoria Jurídica para análise de sua competência, conforme disposto no art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e no art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

64. Por fim, nos termos do art. 56, III, in fine, da Portaria Normativa CGU nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 3481124 subsequente.

65. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE NAZARETH FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 28/02/2025, às 16:06, 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]