



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. 00069/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102627/2023-17

INTERESSADOS: CONSTRUTORA J R CONSTRUÇÕES LTDA.

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, DECORRENTE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO QUE ENVOLVEU DESVIOS DE RECURSOS FEDERAIS DO FUNDEB. 3. FRAUDE AO CONTRATO Nº 012/2016 e 012/2017 FIRMADO COM O MUNICÍPIO DE TURIAÇU/MA. 4. INEXECUÇÃO TOTAL DO CONTRATO E RECEBIMENTO INTEGRAL DOS VALORES CONTRATUAIS. 5. ENQUADRAMENTO DOS FATOS 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. 6. 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.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União, em face da pessoa jurídica **Construtora J R Construções Ltda.**, CNPJ 13.017.783/0001-68, por meio da Portaria nº 1.076, de 09 de março 2023, publicada no DOU nº 47, de 9 de março de 2023 (SEI, nº 2721277).

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 2715524) 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. No caso em análise, a pessoa jurídica Construtora **Construtora J R Construções Ltda.**, foi contratada pelo município de Turiaçu/MA para executar serviços de reforma em 12 (doze) escolas municipais, sendo que 3 (três) escolas municipais receberam diligências durante o trabalho de campo da CGU:

- a) Articlínio Gonçalves – Povoado Porto Santo (Contrato nº 012/2016 – Concorrência nº 01/2016).
- b) Iêda Viana – Sede (Contrato nº 012/2016 – Concorrência nº 01/2016).
- c) Presidente Figueiredo – Povoado Porto Santo (Contrato nº 012/2017 – Concorrência nº 05/2016).

5. Os processos de pagamento comprovam que a empresa recebeu pagamentos integrais, nos valores de R\$ 719.687,25, pelo Contrato nº 012/2016, e de R\$ 920.888,81, pelo Contrato nº 012/2017.

6. Os danos ao erário causados pela Construtora JR Construções Ltda., são 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 (SEI, nº 2716064, p. 39).

7. Em 10 de abril de 2023, a Comissão Processante lavrou o Termo de Indiciação (SEI, nº 2800067), nos termos dos arts. 16 e 17 da IN CGU nº 13/2019, e, após, promoveu diversas tentativas de intimação da empresa e de seus sócios acerca da instauração do PAR (SEI, nº 2800067), por meio de contatos telefônicos, via postal e via edital.

8. Contudo, mesmo após tais tentativas, nem a empresa nem seu sócio se manifestaram nos autos, o que levou à revelia da acusada.

9. Em 28 de agosto de 2023, conforme o disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, o Relatório Final elaborado pela CPAR foi concluído (SEI, nº 2930212), sendo mantida pela Comissão de PAR a convicção preliminar quanto à responsabilidade da Construtora J R Construções Ltda.

10. Em razão disso, a Comissão sugeriu a aplicação das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, bem como a desconsideração da personalidade jurídica da pessoa jurídica, nos seguintes termos:

[...] a aplicação à pessoa jurídica **Construtora J R Construções Ltda.:**

– da **pena de multa no valor de R\$ 986.150,68**, 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;

– da pena de **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, pelas razões explicitadas no item IV.2.3, bem como estender a ele os efeitos da declaração de inidoneidade.

11. Em seguida, por meio de Despacho SIPRI, datado de 28 de agosto de 2023 (SEI, nº 2933095), a autoridade instauradora tomou ciência do Relatório Final e, a teor do art. 16, § 3º, da IN nº 13/2019, dispensou a intimação da empresa, uma vez que o PAR correu à revelia.

12. Na sequência, a Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) elaborou a Nota Técnica nº 726/2025/ CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3539898), 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. Em vista disso, a SIPRI sugeriu o acatamento das recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final.

13. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI, nº 3541939) para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

14. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTA CGU/PGF/CGAU nº 1, DE 30 DE MAIO DE 2011

15. 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.

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

17. 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.

18. 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 reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

19. 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 Nº 1.

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

20. 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).

21. Após a lavra do Termo de Indicição, a Comissão Processante intimou a empresa e os seus sócios 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 2804549).

22. 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 2800067).

23. Inobstante as diversas tentativas de notificação da empresa **Construtora J R Construções Ltda.**, bem como dos seus sócios, os quais não se apresentaram ao processo, a CPAR deliberou, como medida complementar, por proceder à intimação por meio de edital a ser veiculado nos diversos canais previstos no normativo.

Dessa forma, o Edital de Intimação nº 14/2023 foi veiculado em 12 de maio de 2023 no DOU (SEI, nº 2805578) e na página eletrônica da Controladoria-Geral da União (SEI, nº 2842505). Entretanto, nem a empresa **Construtora J R Construções Ltda.**, nem seu sócio se manifestaram nos autos, sendo considerados revéis.

24. Tendo isso em vista, em que pese a revelia da pessoa jurídica e de seus sócios, 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

25. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito ordinário da Lei nº 12.846/2013.

26. 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.

27. 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 DA ANÁLISE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO

2.4.1. ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DAS INFRAÇÕES PREVISTAS NA LEI Nº 12.846/2013. NÃO OCORRÊNCIA

28. 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.

29. No caso em comento, tal como 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.

30. A referida apuração resultou na elaboração do Relatório Preliminar CGU nº 201701880 (SEI, nº 2715650), bem como, posteriormente, do Relatório CGU nº 201800043 (SEI, nº 2716064).

31. 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, nº 2716103):

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)

32. 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.

33. Contudo, com a publicação da instauração do presente PAR em 9 de março de 2023 (SEI, nº 2721277), ou seja, antes do prazo de prescrição considerado acima, ocorreu o fenômeno interruptivo, estabelecendo novo marco prescricional em 9 de março de 2028.

34. De todo modo, ainda que se considerasse como termo a quo a data de 1º de dezembro de 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 seria 31 de março de 2023. Contudo, conforme já mencionado, a portaria de instauração deste PAR foi publicada em 9 de março de 2023, antes do prazo final de 31 de março de 2023.

35. Ressalte-se que, no dia 1º de dezembro de 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.

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

37. 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 PREVISTAS NA LEI Nº 8.666/1993. NÃO OCORRÊNCIA

38. 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 (lei geral de prescrição para ilícitos cujas respectivas leis de regência não trazem previsão acerca da prescrição), 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 rege-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)

39. No presente caso, conforme será posteriormente demonstrado, a pessoa jurídica fraudou a execução contratual, ilícito este que constitui a infração penal prevista no art. 337-L do Código Penal (fraude contratual). Contudo, 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).

40. Por essa razão, considerando o teor do art. 1º, da Lei nº 9.873/1999, acima transcrito, deve-se utilizar o prazo prescricional de 5 (cinco) anos. 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 (SEI, nº 2715789), sendo o termo final para a prescrição da pretensão punitiva estatal a data de 1º de junho de 2022.

41. Em relação ao marco interruptivo do prazo prescricional entende-se como 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.

42. O Relatório de Auditoria nº 201800043, em 30 de novembro de 2018 interrompeu a prescrição da pretensão punitiva estatal. Iniciou-se a apuração em âmbito correccional e fixando a data de 30 de novembro de 2023 como termo final para a prescrição da pretensão punitiva do Estado.

43. Em 16 de agosto de 2022, portanto, antes de findo o termo acima estipulado, ocorreu a instauração da Investigação Preliminar Sumária (IPS) (SEI, nº 2715639), resultando na interrupção da prescrição da pretensão punitiva, reiniciando o cômputo do prazo.

44. Por meio da publicação no Diário Oficial da União, em 12 de maio de 2023, foi dada a ciência, aos representados, da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização (SEI, nº 2721277) e dos respectivos editais de intimação (SEI nº 2805578 e 2806393).

45. O termo final para o exercício da pretensão punitiva estatal ocorrerá em 12 de maio de 2028.

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

2.4.3. DO TERMO DE INDICIAÇÃO, DA REVELIA DA PESSOA JURÍDICA E DO RELATÓRIO FINAL

A) TERMO DE INDICIAÇÃO

47. No Termo de Indiciação, a Comissão Processante imputou a conduta de fraudar os Contratos nº 012/2016 e nº 012/2017 com recursos provenientes do Fundeb, ao receber os valores contratuais e não cumprir com as contraprestações de executar obras e reformas em doze escolas de Turiaçu/MA.

48. Os elementos de informação e de prova indicados pela Comissão Processante no Termo de Indiciação referem-se, dentre outros, a:

- a) Planilha de custos, proposta de preços e contrato como comprovantes da obrigação da investigada;
- b) Nota fiscal sem o competente "atesto" como comprovante de que a empresa recebeu pagamentos (p. 8, 28 e 47 do Documento 2715789);

- c) Notas de empenho e de liquidação como comprovantes de que o recurso é oriundo do Fundeb e de que houve pagamentos (p. 6, 26, e 45 do Documento 2715789)
- d) Inspeção física e registros fotográficos como comprovantes de que as reformas não teriam sido executadas
- e) Declarações prestadas pelas direções/servidores das escolas como indícios de que as reformas não teriam sido executadas

49. Em vista disso, de acordo com o Termo de Indiciação, a conduta perpetrada pela pessoa jurídica se amolda à tipificação prevista 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, tendo em vista que referida pessoa jurídica fraudou contratos decorrentes de licitações públicas, ao receber valores e não cumprir com as contraprestações de executar obras e reformas pactuadas em doze escolas municipais de Turiaçu/MA, superfaturando os contratos pagos com recursos provenientes do Fundeb.

B) REVELIA DA PESSOA JURÍDICA

50. Conforme abordado no tópico 2.2 desta manifestação jurídica, a Comissão Processante realizou diversas diligências para intimar a empresa 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 2800067).

51. Em face da ausência de manifestação por parte da empresa, 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 2805578 e 2806393), o que, também, foi infrutífero.

52. Sendo assim, inobstante as diversas tentativas de intimação, a pessoa jurídica Construtora JR Construções Ltda., 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.

C) RELATÓRIO FINAL

53. Tendo em vista que a empresa foi considerada revel, sem a apresentação de alegações defensivas que pudessem ser contra-argumentadas, a Comissão Processante, no Relatório Final, entendeu que os elementos informativos e probatórios colacionados no Termo de Indiciação são suficientemente capazes de subsidiar a responsabilização da pessoa jurídica Construtora JR Construções Ltda.

54. Com isso, a CPAR recomendou a aplicação das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória e de declaração de inidoneidade. Ademais, sugeriu a desconsideração da personalidade jurídica da Construtora JR Construções Ltda., para alcançar o patrimônio de **seu ex-sócio, Alcionildo Sales Rios Matos**, na aplicação da multa pertinente, "pela utilização da personalidade jurídica da empresa com abuso de direito, caracterizado pelo desvio de finalidade e pela confusão patrimonial".

2.5 DO ENTENDIMENTO DA CONJUR E DO CONJUNTO PROBATÓRIO

55. Em vista das considerações supracitadas, passemos ao entendimento desta Consultoria Jurídica sobre a plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão Processante.

56. Destacamos, por oportuno, que, conforme será melhor especificado nos subtópicos seguintes, o conjunto probatório que embasa as conclusões abaixo explanadas é formado pelos seguintes elementos de informação e de prova: irregularidades apontadas nos Relatórios CGU nº 201701880 e nº 201800043, em especial as inspeções físicas realizadas nas escolas; cláusulas dos Contratos Administrativos nº 012/2016 e 012/2017; planilha de preços referente às três escolas; processo de pagamento à pessoa jurídica; declarações das diretoras das escolas Sra. Célia Maria Cunha Batista e Sra. Gracilene de Maria Borgneth Velozo; e declaração do agente administrativo Sr. Valdemir Ferreira.

57. Desde já, ressaltamos que concordamos com o entendimento da CPAR, pelas razões expostas a seguir.

2.5.1 DA FRAUDE AOS CONTRATOS Nº 012/2016 E 012/2017

- **Contrato nº 012/2016:** reforma das escolas Articlínio Gonçalves e Iêda Viana (SEI, nº 2715727).
- **Contrato nº 012/2017:** reforma da Escola Presidente Figueiredo (SEI, nº 2715768), oriundo da Concorrência nº 05/2016.

58. Informações trazidas pelas planilhas de custo das escolas Articlínio Gonçalves e Iêda Viana (SEI, nº 2715727), e da Escola Presidente Figueiredo (SEI, nº 2715755), demonstram a previsão de diversas reformas, tais como cobertura, pavimentação, esquadrias e pintura.

59. A proposta de preços apresentada pela empresa (SEI, nº 2715727), referente às reformas da Escola Articlínio Gonçalves totalizaram R\$ 120.984,28. No tocante às reformas da pavimentação, esquadrias de madeira e ferro, instalações elétricas e pintura, itens mais destacados nos registros fotográficos do Relatório CGU nº 201701880 (SEI, nº 2715650), a proposta de preços correspondeu ao valor de R\$ 67.606,70.

60. A proposta de preços apresentada para a Escola Iêda Viana (SEI, nº 2715727), referente as reformas totalizaram R\$ 284.547,02. Os serviços de demolição de reboco, demolição de piso cimentado, retirada de esquadrias de madeira e as reformas da cobertura, pavimentação, revestimento, pintura e esquadrias de madeira e ferro, itens mais destacados nos registros fotográficos do Relatório CGU nº 201701880 (SEI, nº 2715650) o relatório demonstrou que os serviços não foram executados, considerando o grau de deterioração do piso e esquadrias), a proposta de preços correspondeu ao valor de R\$ 265.130,55.

61. A proposta de preços para a Escola Presidente Figueiredo (SEI, nº 2715755 e SEI, nº 2715768), para as reformas totalizou R\$ 291.615,20. Os serviços de demolição de reboco de paredes, demolição de piso cerâmico, reforma da pavimentação recuperação de reboco, itens mais destacados nos registros fotográficos do Relatório CGU 201701880 demonstraram inexecução dos serviços contratados (SEI, nº 2715650), a proposta de preços foi orçada em R\$ 111.541,75.

A visita física da equipe da CGU ao local da obra constatou que não houve a execução das reformas nos termos dos contratos.

o Cláusula Nona, do prazo

62. A referida cláusula foi repetida em ambos os contratos, estipulando o prazo para execução dos serviços em 180 dias contados do recebimento da ordem de serviço. Ausente a comprovação, nos autos, da data do recebimento, pela empresa, das citadas ordens de serviço. O artigo 61, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, estabelece que a eficácia dos contratos depende da publicação do respectivo extrato, e, uma vez que estes foram publicados, no caso das escolas Articlínio Gonçalves e Iêda Viana, em 19/02/2016 (SEI, nº 2715727), e no caso da Escola Presidente Figueiredo, em 20/02/2017 (SEI, nº 2715768), considera-se como termos finais para a execução e conclusão dos serviços, respectivamente, os dias 16/08/2016 e 18/08/2017.

o Nota fiscal sem o competente "atesto" como comprovante de que a empresa recebeu pagamentos

63. As notas fiscais nº 816, 805 e 1021, emitidas, respectivamente, em 19/07/2016, 14/04/2016 e 29/05/2017 comprovam que a empresa recebeu o montante de R\$ 697.146,50. Sendo este o valor total contratual para as reformas das três escolas inspecionadas (Tabela 5), sendo dever da empresa executar integralmente os serviços contratados para que o recebimento dos recursos públicos fosse lícito.

64. O atesto das referidas notas fiscais foi um carimbo da prefeitura e uma rubrica desconhecida (SEI, nº 2715789), ou o carimbo da prefeitura, ausente a assinatura (SEI, nº 2715789). O Relatório CGU nº 201701880 (SEI, nº 2715650), apontou que foram diversas tentativas, por parte da CGU, (ofícios, telefone e *whatsapp*), para que a Prefeitura de Turiaçu identificasse o agente público responsável pelo atesto, mas não obteve respostas.

65. Restando comprovada a grave inconsistência na fase de liquidação e pagamento da despesa, demonstrando que os serviços previstos nos contratos nº 012/2016 e 012/2017 não foram prestados pela empresa.

o Notas de empenho e de liquidação como comprovantes de que o recurso é oriundo do Fundeb e de que houve pagamentos

66. Em relação às notas de empenho nº 721004 (R\$ 232.532,97), 529001 (R\$ 291.615,20) e 414001 (R\$ 284.547,02), e suas notas de liquidação, restou demonstrado que o recurso federal alocado foi empenhado e liquidado à conta do Fundeb, código 02.10.10.00, e à conta de "const reforma e ampl. de unidades escolares e.f".

67. A nota de empenho nº 721004, e a Nota Fiscal nº 816 (SEI, nº 2715789) demonstra que o montante de R\$ 120.984,28 referente ao valor pago pelas reformas que deveriam ter sido executadas na Escola Articlínio Gonçalves, enquanto R\$ 111.148,69 corresponde ao pagamento por serviços em outra escola, a qual não foi alvo de inspeção física pela CGU.

o Escola Articlínio Gonçalves

68. O item 5 do contrato, reforma da pavimentação, no montante de R\$ 25.239,43, conforme inspeção realizada não foi executado. Verificou-se pisos antigos e desgastados, muro da escola sem pintura e os interruptores de energia e esquadrias de janelas com grandes avarias. Ficando evidente que as reformas clausuladas não foram executadas. (SEI, nº 2715727)

69. Contudo a empresa recebeu pelos serviços. Para as reformas da pavimentação, das esquadrias, das instalações elétricas e da pintura, destinou-se o montante de R\$ 67.606,70 (Tabela 6). No total, considerando também os demais itens previstos para a Escola Articlínio Gonçalves, o valor total pago chegou a R\$ 120.984,28 (SEI, nº 2715789).

Tabela 7 - Valor orçado para cada serviço destacado no Relatório CGU nº 201701880 - Escola Articlínio Gonçalves

Tabela 7 - Valor orçado para cada serviço destacado no Relatório CGU nº 201701880 - Escola Articlínio Gonçalves		
Item	Discriminação	Valor em R\$
5	Pavimentação	25.239,43
6	Esquadrias de madeira e ferro	24.382,24
7	Instalações elétricas	5.292,15
9	Pintura	6.346,44
Valor total em R\$		67.606,70

Fonte: Proposta de preços - Concorrência nº 01/2016 (p. 781 a 784 do Documento 2715727)

◦ **Escola Iêda Viana**

Acerca da inspeção física realizada em 01/12/2017, o Relatório CGU nº 201701880:

[...] uma incompatibilidade entre o precário estado físico das instalações do Complexo Educacional Ieda Viana Ribeiro Calado e o valor total pago nas duas supostas reformas (R\$ 527.456,10). Dentre as 16 escolas diligenciadas pela CGU, a Escola Ieda Viana Ribeiro Calado, em que pese ser umas das maiores da rede municipal de ensino e localizar-se no centro urbano de Turiaçu/MA, é a que se encontra em piores condições [...] o estado precário (em 01/12/2017) da Escola Ieda Viana Ribeiro Calado, visivelmente deteriorada, com presença de cerâmicas quebradas e paredes sujas e envelhecidas, revela que a reforma não foi, de fato, realizada.

70. Os registros fotográficos (SEI, nº 2715650), demonstraram cerâmicas danificadas, manchadas e com aspecto antigo, sala de aula com parte do contrapiso exposto, sem nenhum revestimento aplicado, um ambiente com duas cerâmicas de modelos diferentes, enquanto outra imagem demonstra pisos instalados sem nenhum padrão de simetria. Pode-se concluir que os achados demonstram a ocorrência de eventuais reparos paliativos, com vistas a manter a pavimentação. Todavia, a empresa foi contratada para uma reforma da pavimentação que custou, isoladamente, R\$ 96.754,11, e que englobava, por exemplo, a aplicação de 939,98 m² de piso cerâmico.

71. As fotografias também ilustraram paredes muito desgastadas e sujas, banheiros, com grandes marcas de mofo e infiltração, também registradas pela inspeção física. Os itens 04 e 09, respectivamente, revestimentos e pintura, foram especificados os métodos a serem empregados para que a reforma fosse entregue com os padrões de qualidade adequados (SEI, nº 2715727).

72. Restando comprovada a inexecução das obras pactuadas, pelos referidos serviços, a empresa recebeu o montante de R\$ 208.683,54 (e por todas as reformas que deveriam ter ocorrido na escola, recebeu R\$ 284.547,02), conforme tabela abaixo:

Tabela 8 - Valor orçado para cada serviço destacado no Relatório CGU nº 201701880 - Escola Iêda Viana		
Tabela 8 - Valor orçado para cada serviço destacado no Relatório CGU nº 201701880 - Escola Iêda Viana		
Item	Discriminação	Valor em R\$
02.01	Demolição de reboco de paredes	6.390,35
02.03	Demolição de piso cimentado	14.532,09
02.04	Retirada de esquadrias de madeira	567,05
04	Revestimentos	44.633,19
05	Pavimentação	96.754,11
06	Esquadrias	24.382,24
13	Pintura	21.424,61
Valor total em R\$		208.683,54

Fonte: Proposta de preços - Concorrência nº 01/2016 (p. 824 e 825 do Documento 2715727)

◦ **Escola Presidente Figueiredo**

73. Conforme a inspeção realizada em 26 de novembro de 2017, o Relatório CGU nº 201701880 concluiu:

[...] uma nítida incompatibilidade entre o estado físico da escola e os principais serviços discriminados na Proposta de Preços da Construtora Sales Ltda. Especialmente o item “06” (“Pavimentação”), orçado em R\$ 104.761,25, já que o pavimento da referida unidade de ensino encontra-se visivelmente deteriorado, com cerâmicas quebradas e com manchas aparentemente antigas, indicando que o piso não foi substituído, nem reformado. Segundo a prefeitura, os serviços foram executados entre maio e junho de 2017, contudo seis meses depois da suposta reforma, os relatórios fotográficos da CGU revelam que os serviços não foram executados [...]

74. Os registros fotográficos (SEI, nº 2715650), reportaram cerâmicas quebradas, gastas e com aspecto antigo, deterioração no reboco de uma das paredes, as reformas, para serem executadas, deveriam ter sido precedidas de serviços de demolição do reboco das paredes e demolição dos pisos cerâmicos antigos, cenário este não encontrado conforme as imagens.

75. A prefeitura informou que a execução teria ocorrido entre maio e junho de 2017. O estado precário das instalações, apenas 4 meses após o que fora alegado pela prefeitura, demonstra de forma inequívoca que as obras pactuadas não foram realizadas.

76. A empresa recebeu o valor de R\$ 111.541,75 por todas as reformas previstas para a escola o montante de R\$ 291.615,20.

Tabela 9 - Valor orçado para cada serviço destacado no Relatório CGU nº 201701880 - Escola Presidente Figueiredo		
Tabela 9 - Valor orçado para cada serviço destacado no Relatório CGU nº 201701880 - Escola Presidente Figueiredo		
Item	Discriminação	Valor em R\$
03.01	Demolição de reboco de paredes	3.146,22
03.04	Demolição de piso cerâmico da escola e da rampa de acesso	120,96
03.05	Demolição de piso cerâmico dos banheiros	40,32
05.02	Recuperação de reboco das paredes	3.473,00
06	Pavimentação	104.761,25
Valor total em R\$		111.541,75

Fonte: Proposta de preços - Concorrência nº 05/2016 (p. 898 a 900 do Documento 2573251 e 1 e 2 do Documento 2715768)

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

77. Nos autos dos processos de contratação e pagamento, não se encontra nenhum termo circunstanciado de recebimento provisório e nenhum termo circunstanciado ou vistoria que comprove o recebimento definitivo, em desacordo com o que preceitua o art. 73, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, que estipula que o recebimento do objeto contratual, em se tratando de obras e serviços, deve ser feito da seguinte maneira:

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

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

78. Evidente que o documento não foi produzido pois era impossível comprovar a execução das referidas obras, pois, **com fulcro nas robustas evidências contidas nos registros fotográficos arrolados nos autos, essa obra não foi executada.**

◦ **Declarações prestadas pelas direções/servidores das escolas como indícios de que as reformas não teriam sido executadas**
◦ **Escola Articlínio Gonçalves**

79. A Sra. Célia Maria Cunha Batista era diretora da escola entre 2016 e 2017. De acordo com informações da Diretora, em 2016, foram executados “serviços de melhoria” (revisão elétrica, reforma da fachada principal, reforma dos banheiros), no valor de R\$ 10.000,00, pagos pela própria escola a partir de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O PDDE é um programa federal que direciona verbas da União diretamente para as escolas, de forma que o dinheiro é gerido pelos próprios gestores da instituição, sem intervenção do município. corroboram as informações levantadas na inspeção física e nos registros fotográficos (SEI, nº 2715913).

80. Os serviços foram executados por operários do próprio povoado e sua contratação foi realizada diretamente pela escola; sem a participação de empresas e sem auxílio financeiro da Prefeitura de Turiaçu.

81. Restando comprovado que os únicos serviços de reforma realizados na escola não têm ligação com o contrato da Construtora JR.

82. **A empresa não executou as reformas para as quais foi contratada, mas embolsou o montante de R\$ 120.984,28, desviado do Fundeb.**

◦ **Escola Iêda Viana**

83. A Sra. Gracilene de Maria Borgneth Velozo foi diretora da escola entre 2016 e 2017. Em sua declaração pontuou que a Prefeitura de Turiaçu realizou serviços de reforma na escola, sendo executados por operários sob a responsabilidade da prefeitura; que não conhecia a Construtora Sales (nome anterior da Construtora JR), nem a Construtora Kilder (empresa contratada para executar outras reformas na escola); que entre fevereiro e março de 2016 foram executados somente pintura geral, troca de telhas, troca de piso de duas salas e do pátio inferior e troca de lâmpadas; que entre janeiro e

fevereiro de 2017 foram executados somente pintura geral, troca de lâmpadas, trincos e de três janelões, e, em relação a reforma dos banheiros, a escola teria custeado a compra de materiais e a prefeitura teria arcado somente com a mão de obra.

84. Embora confirme a execução de alguns serviços de reforma, estes não têm ligação com o contrato da Construtora JR.

◦ **Escola Presidente Figueiredo**

85. O Sr. Valdemir era agente administrativo da escola durante os anos de 2016 e 2017. Em sua declaração informou que os únicos serviços executados na escola durante os anos de 2016 e 2017 foram o de pintura geral, substituição de algumas lâmpadas, troca de parte da fiação elétrica e substituição da cobertura, sem menção aos serviços de reforma da pavimentação e da recuperação do reboco, além de vários outros listados na proposta de preços (SEI, nº 2715755), itens pelos quais a Construtora JR comprovadamente recebeu o valor de R\$ 291.615,20 e que, portanto, deveria ter executado.

Em sua declaração o agente administrativo informou que os serviços por ele identificados foram executados por operários que moram no próprio povoado.

Embora confirme a execução de alguns serviços de reforma, estes não têm ligação com o contrato da Construtora JR.

◦ **Declarações prestadas perante a CGU/MA, pelo proprietário da empresa V.F. Rabelo Filho**

O Sr. Valdenor Ferreira Rabelo Filho, em seu depoimento, reforça a posição aqui adotada acerca da simulação da licitação Concorrência nº 01/2016, ligando a teria sido simulada ou montada, e reforçando a tese de que a pessoa jurídica Construtora JR, mencionada como Construtora Sales e Soares em suas declarações, fraudou os contratos, conforme declarações a seguir reproduzidas (Documento 2715928, Extratos bancários probatórios no Documento 2715934):

Dirigido perguntas ao DECLARANTE, disse QUE participou, no período de 2015 a 2017, apenas da licitação Concorrência 01/2016 promovida pela Prefeitura de Turiaçu/MA, para execução de serviços de reformas em escolas da rede municipal de ensino; QUE não participou da Sessão de Habilitação e de Julgamento da Propostas da referida licitação; QUE, atendendo uma solicitação do próprio prefeito, Umbelino Ribeiro, se dirigiu a um Escritório de Contabilidade localizado no Bairro COHAJAP, próximo à Academia de Ginástica ECOFITNESS para assinar e rubricar documentos relativos à CC n.º 01/2016, inclusive a Ata de Habilitação e Julgamento da licitação e o próprio contrato de prestação de serviço firmado com a prefeitura; QUE acredita que o representante da Construtora Sales Soares, que também figura como participante da licitação CC n.º 01/2016, também estava presente no escritório de contabilidade assinando documentos; QUE a licitação Concorrência n.º 01/2016 foi simulada ou montada; QUE ficou previamente acertado em reunião conduzida pelo prefeito, no início de 2016, na praça de alimentação do Supermercado Maciel, localizado no bairro Cohajap, em São Luís/MA, que o declarante não iria executar os serviços de reforma, haja vista que a própria prefeitura iria executá-los; QUE o declarante iria apenas fornecer as notas fiscais de serviços relativas a serviços de reforma em escolas; QUE nessa reunião também ficou acordado que os valores das notas fiscais emitidas seriam creditados na conta bancária da empresa V F Rabelo Filho Construções e que, posteriormente, seriam devolvidos ou repassados para pessoas indicadas pelo prefeito; QUE em princípio o declarante ficaria apenas com o valor correspondente aos impostos incidentes, de aproximadamente 12% sobre os valores das notas fiscais; QUE foi prometido que no futuro o declarante faria negócios de altos valores com a prefeitura; QUE posteriormente, antes da realização dos pagamentos, foi realizada outra reunião, no mesmo lugar da primeira (Supermercado Maciel), quando ficou definido os valores das notas fiscais emitidas pela empresa do declarante, o montante que a prefeitura iria creditar na conta da empresa, e as pessoas indicadas pelo prefeito que deveriam receber os repasses do declarante; QUE a sua empresa não executou os serviços previstos para as escolas Olga Damous, na sede do Município, no valor de R\$ 284.547,02; E.M. Domingos da Silva, no povoado Santa Rita, no valor de R\$ 103.641,32; e na Creche Sossego da Mamãe, no povoado Capoeira Grande, no valor de R\$ 100.654,28; QUE, embora não tenha executado os serviços, emitiu as notas fiscais e recebeu na conta bancária da sua empresa os valores constantes das NFs n.º 063, de 05/04/2016, e n.º 064, de 08/06/2016, respectivamente de R\$ 284.324,03 e R\$ 204.995,60; QUE após o recebimento dos montantes especificados acima, descontou os 12% de impostos e repassou a diferença para pessoas indicadas pelo prefeito da seguinte forma: mediante transferência bancária, para Dico de Roxo, o valor de R\$ 90.000,00; e para o irmão do prefeito, Paulo Antônio, R\$ 11.889,00. Em espécie, para o irmão do prefeito, Paulo Antônio Ribeiro, algo em torno de R\$ 180.000,00, dividido em dois repasses; e para os comerciantes de Turiaçu/MA, de nomes Sabino (R\$ 40.000,00), Roberval da Serra (R\$ 60.000,00). Por fim, o declarante disponibilizou cópia do extrato bancário da Empresa V F Rabelo, do período de 15 de abril a 09 de agosto de 2016, da Conta [REDACTED] [REDACTED] Mostrou-se, também, preocupado em sofrer futuramente perseguições, retaliações e atentados contra sua vida e de seus familiares, em razão da gravidade das informações ora prestadas.

86. Tais declarações devem ser vistas como elemento adicional ao conjunto probatório e reforçam as pretensões fraudulentas da Construtora JR em relação aos contratos firmados e objetos de análise.

87. À vista das provas destacadas acima, manifestamos concordância com a imputação realizada pela Comissão Processante.

2.6 DO ENQUADRAMENTO LEGAL E DA ULTRATIVIDADE DA LEI Nº 8.666/1993

88. As condutas da empresa Construtora JR Construções Ltda., supra analisadas, referentes à fraude aos Contratos nº 012/2016 e 012/2017 do município de Turiaçu/MA, enquadram-se nos atos lesivos tipificados 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, os quais estabelecem o seguinte:

Lei nº 12.846/2013

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

IV - no tocante a licitações e contratos: [...]

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; Lei nº 8.666/1993 Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei: [...]

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados

89. Tendo em vista que, em 30/12/2023, a Lei nº 8.666/1993 foi completamente revogada pela Lei nº 14.133/2021, é necessário, na presente análise, definir qual o regime jurídico aplicável para os casos anteriores à vigência desta lei.

90. Nesse contexto, o art. 190 da Lei nº 14.133/2021 prestigiou o fenômeno da ultratividade, ao estabelecer que, mesmo diante da revogação da Lei nº 8.666/1993, esta lei continuará produzindo efeitos quanto aos contratos pactuados sob a sua vigência.

91. Ademais, o referido artigo consagrou o princípio do tempus regit actum, o qual define que os atos jurídicos se regem pela lei da época em que ocorreram. Vejamos:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

92. No presente caso, o Contrato nº 012/2016 firmado entre a empresa e a prefeitura de Turiaçu/MA foi assinado em 21/01/2016 (SEI 2715727, p. 880) e o Contrato nº 012/2017 (SEI, nº 2715768, p. 385 a 388) em 13 de fevereiro de 2017. Além disso, consta, expressamente, no preâmbulo dos referidos contratos, que serão regidos "na forma da Lei nº 8.666/93 e suas alterações".

93. Portanto, considerando que os Contratos nº 012/2016 e 012/2017 foram assinados sob a égide da Lei nº 8.666/1993 e antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, bem como que há expressa disposição nos contratos nesse sentido, o regime jurídico aplicável à pessoa jurídica Construtora JR deve ser o da Lei nº 8.666/1993, o que justifica o enquadramento da empresa no art. 88, inciso III, da referida norma.

2.7 DA DOSIMETRIA DA PENA

2.7.1 Lei nº 12.846/2013

94. 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.

95. Nesse contexto, as penas foram calculadas e dosadas pela Comissão Processante com fundamento nas cinco etapas descritas nos arts. 20 a 26 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 nº 11.129/2022.

a) Multa

96. Com relação à primeira etapa do cálculo da multa, a Comissão considerou, corretamente, a base de cálculo atualizada pelo IPCA no montante de R\$ 1.341.905,64 (um milhão, trezentos e quarenta e um mil, novecentos e cinco reais e

sessenta e quatro centavos), resultado da diferença entre a receita bruta do ano-calendário de 2015, último faturamento bruto da empresa, e os tributos sobre ela incidentes (SEI, nº 2715727, 2715755 e 2928919), nos termos do art. 21 do Decreto nº 11.129/2022.

97. Quanto à segunda etapa, a alíquota sugerida pela CPAR, que incidirá sobre a base de cálculo, foi de 8,5%, 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) 0,5%: concurso de atos lesivos, pois a pessoa jurídica praticou o ato lesivo de fraude contratual com superfaturamento, por duas vezes, na execução dos contratos nº 012/2016 e nº 012/2017;

b) 3%: tolerância ou ciência do corpo diretivo, pois houve ciência e participação do ex-sócio, à época sócio-administrador, Alcionildo Sales Rios Matos, conforme explicitado no tópico IV.2.3;

c) 3%: interrupção de serviço ou obra, 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\$ 697.146,50 (que seria o valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU), de um total recebido pela pessoa jurídica de R\$ 1.962.110,20, pelos dois contratos, Contrato nº 012/2016 e Contrato nº 012/2017, o que corresponderia a aproximadamente 36% de inexecução (conforme detalhado no tópico IV.2.1). 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 2715650, p. 48 a 49, p. 55 a 58 e p. 84 a 86). 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;

d) 2%: valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 2,0%, pois os dois contratos firmados somaram valores pagos de R\$ 1.962.110,20.

98. Sendo assim, entendemos que a alíquota resultante deve corresponder a 8,5%, em vista das considerações supracitadas, **não sendo observadas causas de atenuação da multa imposta.**

99. A terceira etapa, por sua vez, diz respeito ao cálculo da multa preliminar, resultante da multiplicação da base de cálculo (R\$ 1.341.905,64) pela alíquota final (8,5%). Dessa forma, no presente caso, a multa preliminar corresponde a R\$ 114.061,98.

100. No que se refere à quarta etapa, para definição dos limites mínimo e máximo da pena de multa, há que se considerar o valor da vantagem auferida, a teor do art. 25 do Decreto nº 11.129/2022. Neste ponto, concordamos com a Comissão Processante no sentido de que o valor da vantagem auferida pela empresa **Construtora JR Construções Ltda.**, corresponde a R\$ 986.150,68, resultante do valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU. Transcrevemos a análise realizada pela CPAR no Relatório Final: *No caso em tela, a vantagem auferida é correspondente aos montantes recebidos pela pessoa jurídica, de R\$ 697.146,50 (que seria o valor pago pelas reformas nas escolas selecionadas como amostra das auditorias realizadas pela CGU), que, atualizados pelo IPCA até 31/07/2023, mês mais próximo do atual, corresponderia a R\$ 986.150,68 (Memória de cálculo no Documento 2928962).*

101. De acordo com o art. 25, inciso I, alínea "b", do Decreto nº 11.129/2022, o valor final da multa terá como limite mínimo o maior valor entre a vantagem auferida e R\$ 6.000,00. Portanto, no caso em análise, considerando que o maior valor da vantagem auferida, o limite mínimo corresponde a R\$ R\$ 986.150,68.

102. Por seu turno, conforme o art. 25, inciso II, alínea "b", do Decreto nº 11.129/2022, o valor final da multa terá como limite máximo o menor valor entre três vezes a vantagem auferida e R\$ 60.000.000,00. Desse modo, na análise em comento, tendo em vista o menor valor de três vezes a vantagem auferida, o limite máximo é equivalente a R\$ 2.958.452,04.

103. Por fim, em observância à quinta etapa, referente à calibragem da multa preliminar, concordamos com a conclusão da Comissão Processante de que o valor da multa final deve corresponder a R\$ 986.150,68, uma vez que, nos termos do art. 25, inciso I, do Decreto nº 11.129/2022, o montante a ser pago a título de multa não pode ser inferior ao limite mínimo.

104. Sendo assim, uma vez que o valor da multa preliminar de R\$ 114.061,98, calculado na terceira etapa, é inferior ao limite mínimo calculado na quarta etapa, bem como considerando o limite máximo calculado no montante de R\$ 2.958.452,04, o valor final da multa é de R\$ 986.150,68.

b) Publicação extraordinária da decisão condenatória

105. 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.

106. 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.

107. Para a alíquota que incide sobre a base de cálculo no valor maior que 7,5% e menor ou igual a 10%, tal como ocorreu no presente caso, em que a alíquota resultante foi de 8,5%, o referido Manual define o prazo de 75 (setenta e cinco) dias, dosimetria que sugerimos para o presente caso.

2.7.2 Da Lei nº 8.666/1993

108. 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.

109. A penalidade supracitada justifica-se em razão de a empresa **Construtora JR Construções Ltda.**, ter atuado de modo inidôneo tendo fraudado contratos decorrentes de licitações públicas com recursos do Fundeb, superfaturando-os.

110. Em vista disso, a pessoa jurídica 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.

111. Portanto, tal como recomendado pela Comissão Processante, a pessoa jurídica Construtora JR Construções 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.

2.8 DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA CONSTRUTORA J R CONSTRUÇÕES LTDA.

112. 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".

113. 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".

114. 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.

115. 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.

116. No presente caso, a Comissão Processante consignou, no Termo de Indiciação, que a referida pessoa jurídica *"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."*

117. Em razão disso, a CPAR deliberou por intimar o **ex-sócio, Alcionildo Sales Rios Matos** para apresentar defesa quanto à desconsideração da personalidade jurídica da **Construtora JR Construções Ltda.** Contudo, apesar de todas as tentativas de comunicação (SEI, nº 2800067), a pessoa física não compareceu ao processo, tampouco apresentou defesa.

118. No entanto, os elementos probatórios acostados aos autos deste PAR evidenciam que, de fato, houve desvio de

finalidade na utilização da empresa para a prática dos ilícitos relacionadas à fraude contratual:

- (i) objeto social muito abrangente e complexo, que, além de incompatível com a realidade empresarial, que é normalmente setorializada, 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.

119. 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 e a utilização da pessoa jurídica para o repasse de vantagem indevida, entendemos que a personalidade jurídica da **Construtora JR Construções Ltda.**, 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.

120. Desse modo, concordamos com a sugestão de desconsideração da personalidade jurídica da Construtora JR proposta pela Comissão Processante, a fim de que a aplicação da multa pertinente alcance o patrimônio de seu sócio-administrador, Alcionildo Sales Rios Matos (CPF [REDACTED]), bem como que os efeitos da penalidade de declaração de inidoneidade sejam a ele estendidos.

3. CONCLUSÃO

121. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciada a prática, pela pessoa jurídica **Construtora J R Construções Ltda.**, CNPJ 13.017.783/0001-68., de fraude aos Contratos nº 012/2016 e 012/2017 firmado entre a empresa e o município de Turiaçu/MA, conduta que enseja o enquadramento da empresa 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.

122. Nesse contexto, concordamos com o Relatório Final da CPAR (SEI, nº 2930212) e com a manifestação da Nota Técnica nº 726/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3539898), aprovada pelo DESPACHO CGIST-ACESSO RESTRITO (SEI, nº 3539912) e pelo DESPACHO DIREP (SEI, nº 3541931).

123. 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 **Construtora J R Construções Ltda.**, CNPJ 13.017.783/0001-68:

a) da penalidade de multa, no valor de R\$ 986.150,68, 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 e § 3º, da Lei nº 8.666/1993.

124. Ademais, em razão do comprovado abuso de direito na utilização da pessoa jurídica, recomendamos a desconsideração da personalidade jurídica da **Construtora J R Construções Ltda.**, CNPJ 13.017.783/0001-68 para estender os efeitos da penalidade de multa ao patrimônio pessoal de seu ex-sócio, Alcionildo Sales Rios Matos (CPF [REDACTED]), bem como estender a ele os efeitos da declaração de inidoneidade, com fulcro no art. 14 da Lei nº 12.846/2013 e no art. 50, §1º, do

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

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

126. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerimos 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

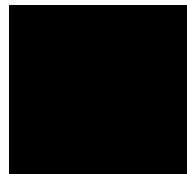
2. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e do art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes à sua esfera de sua competência.

127. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 17 de abril de 2025.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
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) 00190102627202317 e da chave de acesso 3b0fbe74



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, 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): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-04-2025 17:52. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00323/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102627/2023-17

INTERESSADOS: CONSTRUTORA SALES SOARES LTDA - ME - LIMP VERDE

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **aprovo** o Parecer n. **00069/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 14 de maio de 2025.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA
Consultora Jurídica
Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102627202317 e da chave de acesso 3b0fbe74



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, 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 2235187742 e chave de acesso 3b0fbe74 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-05-2025 15:15. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
