



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 Nº 00228/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102394/2024-25

INTERESSADOS: ASSOCIACAO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR). LEI Nº 12.846/2013. RECOMENDAÇÃO DE APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DE MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA E DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE, ALÉM DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.

1. O ente privado foi indiciado pela prática das condutas tipificadas no art. 5º, IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846, de 2013 e no art. 88, III, da Lei nº 8.666, de 1993.
2. Adoção da medida de desconsideração da personalidade jurídica para alcançar o patrimônio pessoal do sócio administrador e declará-lo inidôneo para licitar e contratar com a Administração Pública.
3. O processo tramitou regularmente sobre o aspecto formal, com pleno respeito à ampla defesa e ao contraditório.
4. Pretensão punitiva do Estado não foi fulminada pela Prescrição.
5. Parecer pelo acolhimento das penalidades propostas no Relatório Final da Comissão Processante, quais sejam: multa no valor de R\$ 188.114,07; publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, pelo prazo de 60 (sessenta) dias (ambos nos termos do artigo 6º, incisos I e II da Lei 12.846/2013); e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV, c/c artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) como desdobramento da Operação Aquarela, com vista a apurar a responsabilização administrativa da **ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO E REGIÃO**, inscrita no CNPJ sob o nº 10.564.428/0001-10.

2. Em síntese, é imputado à indiciada a fraude na execução dos contratos nº 170/2021 e 258/2021, relacionados ao Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (PRO AJA), vinculado à Secretaria da Educação do Estado do Piauí (SEDUC-PI), e custeado por recursos federais, os quais teriam sido recebidos sem a devida prestação da integralidade dos serviços educacionais para os quais foi contratada (alfabetização de pessoas matriculadas nas turmas do programa), realizando e mantendo matrículas de pessoas que não atendiam aos critérios estabelecidos pelo programa, além de não possuir capacidade operacional para a execução do objeto contratual.

3. Consta do Termo de Indiciação (SEI nº 3179545) que:

22. De forma objetiva, o que se busca apurar nesses autos é a possível fraude à execução contratual praticada pela pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, no âmbito dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 assinados com a SEDUC-PI e relacionados ao PRO AJA.

23. Mister consignar que há nos autos uma série de indícios que, analisados em conjunto e de forma sistêmica, permitem formar convicção no sentido de que a referida pessoa jurídica agiu de maneira inidônea ao fraudar os referidos contratos.

24. Passa-se, então, para a identificação das irregularidades que expuseram o cometimento de fraude na execução dos contratos públicos em questão pela ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO:

24.1 - Dentre o rol de atividades econômicas realizadas pela ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO não consta nada relacionado a prestação de serviços relacionados ao ensino (Consulta CNPJ, fl. 145, SUPER n. [3154027](#))

[...]

24.2 - Ausência de comprovação de experiência na realização de ações ou atividades voltadas para educação pela ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO - violação do art. 22, II, do Decreto n. 49.657/2021 e do item 4.4, XXI do Edital de Credenciamento (fls. 11/12, SUPER n. [3154053](#)). A ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO apresentou atestado de capacidade técnica irregular, uma vez que o mesmo se referia à execução dos

serviços contratados através do próprio PROAJA e, portanto, posteriores ao período de credenciamento. Nesse contexto, ainda que o PROAJA esteja em execução, o que justificaria os pagamentos feitos pela SEDUC para as entidades, não se pode admitir que o atestado de capacidade técnica apresentado para fins de demonstração de capacidade técnica da entidade seja referente a um serviço ainda em execução. Nesse sentido, tem-se que a aceitação exclusiva de atestados que se refiram a serviços já desempenhados é uma determinação do Egrégio Tribunal de Contas da União, o qual busca garantir que a Administração contrate com mais qualidade, conforme sinaliza o Acórdão 1.891/2008 – 2ª Câmara.

[...]

24.3 - Em fiscalizações feitas pela equipe de auditoria do TCE-PI, é possível verificar que a sede de seu estabelecimento é precária, sobretudo quando contrastada às cifras milionárias e objeto contratual de grande complexidade pelo qual a entidade ficou incumbida (Relatório de Auditoria do TCE-PI, fl. 47 - SUPER n. 3154051).

[...]

24.4 - O quantitativo de empregados era insuficiente para atender ao objeto do contrato, já que, apesar de ser responsável pela alfabetização de milhares de pessoas, a entidade não tinha vínculos trabalhistas em seu quadro funcional. Conforme podemos ver na tabela abaixo, a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO não conta com empregados em seu quadro funcional e deveria assim atender a 19.603 pessoas matriculadas no referido programa (Relatório de Auditoria do TCE-PI, Tabela 8, fls. 40/41 - SUPER n. 3154051). Tendo em vista que o objetivo da contratação sob análise é a prestação de serviços educacionais voltados para a alfabetização de jovens e adultos, é imprescindível, para a demonstração da capacidade da entidade a ser contratada, que se comprove a disponibilidade, no quadro funcional das entidades, de alfabetizadores e de coordenadores no quantitativo necessário para atender a quantidade de alunos abarcada pela contratação, nos termos dos arts. 10 e 16 da Portaria SEDUC-PI/GSE N. 1592/2021, que estabelece as condições e critérios para o desenvolvimento das turmas estaduais de alfabetização. Ocorre que, em consulta aos dados de sistemas corporativos, foi verificado que o quantitativo de funcionários empregados constante no quadro de pessoal da referida associação é incompatível com o quantitativo de alfabetizadores e coordenadores que seria necessário considerando a quantidade de turmas cadastradas no sistema de monitoramento do programa (fl. 20, SUPER n. 3154027).

[...]

24.5 - O ente privado, embora tenha se comprometido a prestar os serviços adequadamente, não dispunha de capacidade operacional mínima para prestação das atividades que lhe eram exigidas (Relatório de Auditoria do TCE-PI, Tabela 9, fls. 47/48 - SUPER n. 3154051 e Nota Técnica CGU n. 1103/2022, Tabela 2, fl. 46, SUPER n. 3154058). Além disso, seu presidente (José Laylson Ramos de Souza) trabalhou na SEDUC de janeiro a novembro de 2018 e de agosto de 2019 a agosto de 2021, além de possuir vínculos político-partidário sendo filiado ao Partido Republicanos, quando foi candidato a vereador da cidade Alegrete do Piauí (PI) nas eleições de 2012, tendo sido eleito.

[...]

24.6 - Seus projetos não atendiam as condições mínimas de infraestrutura, de modo que boa parte de seus alunos recebiam aulas em residências particulares (Relatório de Auditoria do TCE-PI, Tabela 7, fls. 36/37 - SUPER n. 3154051), e não em estabelecimentos apropriados para o ensino.

[...]

24.7 - As fiscalizações feitas pelos auditores da CGU revelam a disparidade entre os termos assumidos durante o credenciamento e a realidade encontrada nas salas de aula. A entidade informou no projeto de credenciamento que iria fornecer alimentação nutritiva aos alunos. De acordo com o dossiê probatório, a Associação Pocinhos registrou em seu projeto que ofertaria lanches semanais, como mini sanduíches acompanhados de suco de frutas, sopa de legumes e carne com macarrão, cuscuz com ovo/sardinha acompanhado de suco de frutas e salada de frutas mas, em vez disso, se limitava a repassar determinado valor em dinheiro ao professor responsável pela turma. No dia da fiscalização, o montante tinha sido revertido em bolachas de água e sal e suco, conforme demonstram as imagens a seguir (Nota Técnica n. 1103/2022/NAE-PI - fls. 68/69, SUPER n. 3154058):

[...]

24.8 - Como reflexo da incapacidade operacional, o ente manteve em seu quadro de matrículas servidores públicos (Relatório de Auditoria do TCE-PI, tabela 4, fls. 24/26, SUPER n. 3154051), falecidos (Relatório de Auditoria do TCE-PI, tabela 5, fls. 27/28, SUPER n. 3154051) e menores de 18 anos (Relatório de Auditoria do TCE-PI, tabela s/n, fls. 30/31, SUPER n. 3154051), conforme demonstrado a seguir.

[...]

25. De acordo com o dossiê probatório mencionado no parágrafo anterior, entende-se que há elementos suficientes para sustentar a tese de que a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO recebeu recursos públicos sem que tivesse prestado a integralidade dos serviços educacionais para os quais foi contratada, que era alfabetizar pessoas matriculadas nas turmas do programa, além de não possuir capacidade operacional para executar o objeto, configurando, assim, fraude na execução dos respectivos contratos públicos, incidindo no ilícito previsto no art. 5º, inciso IV, alínea "d" da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e art. 88, inciso III, da Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos).

4. Assim, em 6/5/2024, diante dos indícios de autoria e materialidade sobreditos, a pessoa jurídica investigada foi indiciada pela prática de fraude na execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUC-PI relacionados ao Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (PRO AJA), incorrendo, assim, no art. 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

5. O ente privado foi devidamente intimado (SEI nº 3205722) e apresentou procuração advocatícia, datada de 14/6/2024 (SEI nº 3252947), assim como houve intimação pessoal do sócio JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA, CPF nº [REDACTED] (SEI nº 3273444 e 3286844), dada a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica para alcançar seu patrimônio pessoal. Contudo, verificou-se o escoamento do prazo legal sem apresentação de defesa escrita por nenhuma das partes, mas apenas solicitação de acesso aos autos pelo representante da empresa investigada (SEI nº 3248590).

6. Ressalte-se que o rito processual transcorreu sem vícios, em estrita observância à norma legal e constitucional, especialmente garantindo e oportunizando aos investigados o exercício do contraditório e da ampla defesa. Assim, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) realizou todas as formalidades destinadas à obtenção da verdade real e à formação da convicção da autoridade julgadora.

7. Em 31/10/2024, a CPAR produziu Relatório Final (SEI nº 3398302) concluindo pela condenação pela prática das condutas pelas quais foi indiciada. À vista do exposto, recomendou a aplicação das penalidades de **multa no valor de R\$ 188.114,07** (cento e oitenta e oito mil, cento e quatorze reais e sete centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei n. 12.846/2013, de **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora pelo prazo de 60 (sessenta) dias**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei n. 12.846/2013, além da declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV da Lei n. 8.666/1993.

8. A CPAR recomendou, ainda, a desconsideração da personalidade jurídica, para alcançar os bens de JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA, CPF nº [REDACTED], fundamentado no desvio de finalidade do ente privado por seu sócio-administrador.

9. A intimação pessoal das processadas quanto ao Relatório Final foi dispensada em razão da revelia, observado o disposto no artigo 16, § 3º, da IN nº 13/2019, haja vista a ausência de produção probatória após a indicição, o que permite o afastamento da intimação para alegações complementares escritas, sem prejuízo do comparecimento espontâneo.

10. Após manifestação da Secretaria de Integridade Privada - SIPRI, pela condenação da pessoa jurídica (SEI nº 3700718), os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento, nos termos do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

11. É o relato do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Prescrição

12. Os fatos ora apurados foram praticados na vigência da Lei nº 12.846/2013, de modo a ensejar a aplicação do artigo 25 da norma, o qual prevê prazo prescricional de 5 anos. O texto legal menciona, ainda, que o termo inicial do aludido prazo prescricional se dará da ciência do fato a ser apurado ou da sua cessação, no caso de infração permanente ou continuada, "*interrompendo-se com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração*".

13. No presente caso, consideramos que a ciência dos fatos pela Corregedoria-Geral da União se deu no dia 2 de setembro de 2022, com a deflagração da Operação Aquarela, conforme consta do Despacho COREP2 (SEI nº 3154022). Além disso, os atos lesivos foram praticados na forma continuada e não cessaram antes da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (SEI nº 3154055 e 3154056), publicada em 12/6/2023.

14. Nesse sentido, é possível afirmar que a instauração do PAR, por meio da Portaria CRG/CGU nº 951, de 4 de abril de 2024, publicada no DOU nº 67, de 8 de abril de 2024 (SEI nº 3170914), ocorreu nos limites do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, previsto pela Lei n.º 12.846/2013.

15. Em razão do exposto, a pretensão punitiva estatal não se encontra fulminada pela prescrição.

2.2 Análise Formal do Processo de Apuração de Responsabilidade - Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011.

16. A Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011, define os parâmetros para as manifestações jurídicas dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU) no contexto de apoio ao julgamento de procedimentos disciplinares, e pode ser utilizada como norte para análises jurídicas de Processos de Apuração de Responsabilidade de pessoas jurídicas. De acordo com essa portaria, a análise jurídica deve garantir a observância dos seguintes aspectos principais:

Art. 1º 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

17. Em relação ao **contraditório e à ampla defesa**, verifica-se que as garantias constitucionais foram devidamente respeitadas no curso do procedimento. De fato, a intimação dos investigados foi regular (SEI nº 3205722, 3273444 e 3286844) e foram adotadas diversas medidas para assegurar a ciência e possibilidade de manifestação das partes, oportunizando a produção de requerimentos e provas defensivas. Contudo, transcorrido o prazo *in albis*, constatou-se a revelia. Percebe-se, com isso, que houve estrita observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

18. Quanto à **regularidade formal do procedimento**, constata-se que todos os atos praticados durante o fluxo do processo observaram as prescrições normativas vigentes. Nesse sentido, o termo de indicição (SEI nº 3179545) descreveu detalhadamente os fatos imputados à pessoa jurídica, bem como as provas que os embasavam. Além disso, em seu relatório final (SEI nº 3398302), a CPAR analisou todas as questões fáticas e jurídicas atinentes ao caso em apreço. Conclui-se, assim, pela inexistência de vícios ou de nulidades.

19. Ainda dentro de uma análise de regularidade formal, o processo foi **conduzido pela autoridade competente**, conforme disposto na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 9.681/2019 e na Instrução Normativa nº 13/2019.

20. No que toca à **condução adequada e à suficiência das diligências**, vale ressaltar que a CPAR conduziu o procedimento de forma diligente, seguindo as orientações normativas aplicadas à espécie e procedendo a diligências probatórias suficientes para subsidiar a conclusão apresentada no Relatório Final.

21. Por fim, esta manifestação se debruçará sobre as **Conclusões da Comissão** diante das provas produzidas e da adequada fundamentação jurídica. Adiante-se, porém, que se mostram acertadas as recomendações da CPAR, pois fundamentadas no acervo probatório coligido aos autos e proporcionais às condutas praticadas.

2.3 Conclusões da Comissão e Entendimento da Conjur

22. Ultrapassados aspectos referentes à regularidade formal do feito ou mesmo de matérias compreendidas como prejudiciais à análise da imputação investigada nestes autos, tendo em vista as considerações supracitadas, passemos ao entendimento desta Consultoria Jurídica sobre a plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão Processante.

2.3.1. Da fraude contratual e da inidoneidade do ente privado

23. Em relação à imputação de fraude na execução contratual e da inidoneidade do ente privado, convém desde já salientar que o Termo de Indicição e o Relatório final ancoraram a conclusão pela condenação nos seguintes elementos de prova:

- Relatório de Auditoria TC nº 005670-2022 - TCE-PI (SEI nº 3154051);

- Nota Técnica nº 1103/2022/NAE-PI/PIAUI/CGU (SEI nº 3154058).

24. Nesse ponto, por ocasião do Termo de Indicição (SEI nº 3179545), a **Comissão processante** destacou que os autos reúnem um conjunto de indícios que, analisados de forma sistêmica, permitem concluir pela ocorrência de fraude na execução dos contratos nº 170/2021 e 258/2021, celebrados entre a SEDUC-PI e a Associação dos Produtores Rurais de Pocinhos de Baixo, no âmbito do Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos – PROAJA.

25. Dentre as irregularidades apuradas, ressaltou o seguinte:

- incompatibilidade entre o objeto social da entidade e as atividades de cunho educacional contratadas;
- ausência de comprovação de experiência prévia válida para fins de credenciamento, com apresentação de atestado de capacidade técnica vinculado ao próprio contrato em execução, em desconformidade com o item 4.4 do edital e com a jurisprudência consolidada do TCU;
- precariedade estrutural da sede da entidade, contrastando com a complexidade e vulto financeiro dos contratos;
- inexistência de quadro funcional compatível com o atendimento de aproximadamente 19.603 alunos matriculados, em afronta aos arts. 10 e 16 da Portaria SEDUC-PI/GSE nº 1592/2021;
- execução das aulas em locais impróprios, como residências particulares, sem observância das condições mínimas de infraestrutura;
- descumprimento das condições relativas à alimentação dos alunos, substituindo cardápios nutritivos

previamente ofertados por lanches de baixo valor nutricional; e
-inserção indevida de servidores públicos, pessoas falecidas e menores de idade como beneficiários do programa, evidenciando a inconsistência do controle de matrículas.

26. Além desses aspectos, a CPAR salienta que o Relatório de Auditoria TC nº 005670-2022 - TCE-PI (SEI nº 3154051) e a Nota Técnica nº 1103/2022/NAE-PI/PIAUÍ/CGU (SEI nº 3154058) consignaram expressamente a **incapacidade operacional da Associação para o cumprimento das obrigações assumidas, apontando que a entidade não detinha condições mínimas de recursos humanos e logísticos para a execução contratual**. Esse cenário, **aliado ao histórico de vínculos do dirigente da entidade com a SEDUC-PI e com atividades político-partidárias**, corrobora os elementos probatórios.

27. Com base no exposto, aduziu que o conjunto fático-probatório demonstra que o ente privado recebeu recursos públicos sem a correspondente prestação integral dos serviços contratados, incorrendo na prática de fraude na execução contratual, e que a robustez e a convergência das provas apresentadas afastam a possibilidade de simples inadimplemento contratual, caracterizando ilícito administrativo sancionador pela violação à boa-fé objetiva e à probidade nas contratações públicas.

28. Não tendo havido nos autos qualquer manifestação defensiva impugnando as provas e conclusões expostas pela Comissão de PAR, **foi constatada a revelia** e procedeu-se à elaboração do Relatório Final (SEI nº 3398302), com as seguintes conclusões:

19. Diante do exposto, é possível formar convicção de que a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO recebeu recursos públicos sem que tivesse prestado a integralidade dos serviços educacionais para os quais foi contratada, que era alfabetizar pessoas matriculadas nas turmas do programa, além de não possuir capacidade operacional para executar o objeto.

20. Desse modo, a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO fraudou a execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados junto à SEDUC-PI, ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei 12.846/2013, e agindo de maneira inidônea, conforme previsto no artigo 88, inciso III, da Lei n. 8.666/1993.

21. Sobre a conduta de fraude contratual, cabe reafirmar o entendimento entabulado no Manual de Responsabilização de Entes Privados², da CGU. Segundo orienta o Manual (p. 64), na ausência de tipificação específica nos demais dispositivos do inciso IV do art. 5º da Lei n. 12.846/2013, e na persistência de conduta maliciosa, fraudulenta e atentatória às licitações e aos contratos administrativos, resta a necessidade de enquadrá-la na alínea “d”, já que esta tutela, de forma subsidiária e generalista, a probidade administrativa naqueles procedimentos.

22. Ademais, a conduta ora analisada também consistiria em superfaturamento, caracterizado como dano ao patrimônio público em virtude dos pagamentos feitos à empresa, com recursos oriundos de repasses da União ao FUNDEF, sem a respectiva contraprestação em serviços por parte da investigada.

29. Com efeito, verifica-se que o entendimento firmado pela CPAR mostra-se correto e adequado, uma vez que o conjunto probatório produzido é harmônico e suficiente para caracterizar a fraude na execução contratual, nos termos do art. 5º, IV, “d”, da Lei nº 12.846/2013, além do comportamento inidôneo, nos termos do art. 88, III, da Lei nº 8.666/93:

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 8.666/93

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.

30. Os documentos colhidos foram analisados em conjunto e de forma sistêmica, atendendo ao ônus probatório que incumbe à Administração Pública. A partir deles, restou demonstrado que o ente privado recebeu recursos públicos sem a correspondente prestação integral dos serviços educacionais contratados, em manifesta lesão ao interesse público, além da inexistência de corpo funcional compatível, a utilização de atestados técnicos impróprios, descumprimento do cardápio proposto para a alimentação dos alunos e a manutenção de ao menos 370 matrículas fictícias, o que demonstra com concreta robustez as irregularidades praticadas.

31. Em contrapartida, não foram produzidas provas ou argumentos capazes de infirmar as conclusões da Comissão e não se verificou qualquer elemento que indicasse fato impeditivo, extintivo ou modificativo da responsabilidade administrativa. Dessa forma, não subsiste fundamento que autorize a descaracterização do ilícito, devendo prevalecer a responsabilização da pessoa jurídica nos termos da lei.

32. Sob a ótica principiológica, destaca-se a violação frontal ao princípio da legalidade, na medida em que a execução contratual não observou as condições fixadas no edital e na legislação aplicável. A fraude também maculou a moralidade administrativa, pois o comportamento da pessoa jurídica contratada esteve em total descompasso com a probidade exigida daqueles que pactuam com o Poder Público.

33. Igualmente, houve afronta à eficiência, uma vez que o serviço de alfabetização foi executado de forma precária, assim como a alimentação fornecida aos alunos pela entidade privada foi inadequada, fatos que ocorreram em desacordo com as condições prometidas e sem atingir os resultados que justificaram a contratação.

34. Além disso, o princípio da boa-fé objetiva, que deve reger toda relação contratual, foi desrespeitado, pois o ente privado induziu a Administração Pública a acreditar que detinha condições técnicas e operacionais para a execução do objeto, quando, na realidade, não as possuía. A confiança legítima, portanto, foi traída por meio de artifícios fraudulentos, o que reforça a tipificação da conduta como fraude contratual.

35. Nesse mesmo sentido, a ausência de impessoalidade é observada diante dos vínculos pessoais e político-partidários do dirigente da entidade com a Administração, circunstância que fragiliza a neutralidade da contratação e evidencia o favorecimento indevido.

36. A responsabilização administrativa da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, prevista na Lei nº 12.846/2013, opera-se sob a égide da responsabilidade objetiva. Nessa perspectiva, prescinde da comprovação de dolo ou culpa dos dirigentes ou representantes, bastando estabelecer o nexo causal entre a conduta praticada pela entidade privada e o resultado lesivo suportado pelo poder público. Tal regime busca assegurar a efetividade da tutela da probidade administrativa e da higidez dos contratos celebrados, evitando que a complexidade interna das pessoas jurídicas sirva como obstáculo à responsabilização.

37. No caso em apreço, o liame causal mostra-se devidamente configurado, uma vez que a fraude na execução contratual decorreu diretamente da atuação da empresa investigada, com reflexos imediatos na Administração Pública, tanto na esfera patrimonial quanto na confiança institucional.

38. O ato lesivo maculou a lisura do ajuste celebrado e a boa-fé objetiva, afetando a segurança jurídica e a confiança que devem nortear as relações contratuais firmadas com o Estado. Ausentes quaisquer elementos que afastem a responsabilidade da pessoa jurídica investigada, consolida-se a imputação administrativa, em plena conformidade com as normas de regência.

39. Destaca-se que a execução contratual deve ser fiel e integral, não se admitindo comportamentos que frustrem a fiscalização e desviem a finalidade da contratação. A atuação do ente privado investigado comprometeu o regular desenvolvimento da política pública de alfabetização, violando a supremacia do interesse público e a tutela do erário.

40. Conforme apurado no presente cenário, resta configurada a fraude à execução contratual, em consonância com o que concluiu a CPAR, devendo ser reconhecida a responsabilidade da pessoa jurídica pela prática do ato lesivo previsto na Lei Anticorrupção.

41. Especificamente quanto ao Relatório de Auditoria produzido pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (SEI nº 3154051), a análise procedimental do PRO AJA revelou sérias falhas. Além do conflito sobre o público-alvo e falta de mapeamento da população beneficiária, a contratação de entidades privadas ocorreu sem convênios prévios com municípios ou a comprovação de ausência de vagas na rede pública, além de não haver comprovação da capacidade operacional dessas entidades. As inspeções *in loco*, por sua vez, revelaram endereços não localizados, estruturas inadequadas, falta de autorização do Conselho Estadual de Educação, inconsistências nos dados de monitoramento e a precariedade de materiais didáticos e planos pedagógicos.

42. Neste sentido, convém reproduzir trecho excerto do Relatório Final da CPAR (SEI nº 3398302):

63. A declaração de inidoneidade decorre da aplicação, ao caso, do disposto nos artigos 87 e 88 da Lei n. 8.666, de 1993, conforme detalhado no Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas. As peculiaridades do caso concreto comprovam que a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO executou irregularmente o objeto contratado com a SEDUC-PI, uma vez que trata-se de pessoa jurídica que:

- a) nunca atuou na área do objeto do contrato (prestação de serviços educacionais de alfabetização de adultos);
- b) não possuía estrutura física adequada nem quadro de funcionários para executar contrato desse porte (falta de capacidade operacional);
- c) não cumpriu as diretrizes estabelecidas pelo programa tendo inserido nomes de servidores públicos, falecidos e menores de 18 anos entre os matriculados nas turmas do programa de alfabetização de

adultos.

64. Portanto, a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO fraudou a execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUC-PI a fim de desviar dinheiro público e dificultar a real identidade dos beneficiários dos atos praticados, evidenciado que a referida Associação não possui idoneidade para contratar com a Administração, como capitula o art. 88, inciso III, da Lei n. 8.666, de 1993.

43. Esta Consultoria Jurídica ratifica a conclusão apresentada pela Comissão. Com efeito, a Administração Pública se norteia pelos princípios constitucionais previstos no artigo 37 de nossa Carta Maior, de modo que a probidade e a idoneidade constituem pressupostos essenciais das contratações estatais.

44. A declaração de inidoneidade se destina à preservação da confiança pública na tutela ao erário, incidindo sobre agentes econômicos cuja conduta revele incompatibilidade com os deveres de boa-fé, transparência e execução fiel do objeto contratual. Na hipótese dos autos, os indícios coligidos e analisados pela Comissão processante demonstram fatores objetivos que comprometeram justamente tais pressupostos, autorizando a apreciação da aplicação da sanção de declaração de inidoneidade.

45. A coisa pública e o interesse social envolvidos em toda contratação pública impõem ao Estado o dever de zelar com rigor pela correta aplicação dos recursos públicos e pela integridade das políticas públicas implementadas. À vista disso, é legítimo e necessário que a Administração seja enérgica na identificação, responsabilização e sanção de pessoas jurídicas que, **por práticas inidôneas**, fragilizam a execução de políticas públicas e lesam o erário, justificando-se, quando presentes os requisitos legais e probatórios, a imposição da proibição de contratar com a Administração Pública.

46. A medida de afastamento temporário da capacidade de licitar e contratar traduz, assim, resposta proporcional e preventiva da Administração Pública frente a condutas que maculam a finalidade pública do contrato. Desta forma, compreende-se que a declaração de inidoneidade possui natureza sancionatória e preventiva: sanciona a conduta lesiva e, simultaneamente, preserva a confiança institucional na contratação pública.

47. Em matérias atinentes à pessoa jurídica, esse entendimento coaduna-se com o regime de responsabilização objetiva consagrado pela Lei nº 12.846/2013, segundo o qual não se exige prova de dolo individual para que a entidade responda administrativamente, bastando a demonstração do nexo causal entre a atuação empresarial e o resultado lesivo ao interesse público, observados o contraditório e a ampla defesa.

48. A proporcionalidade e a gravidade da sanção devem ser aferidas a partir da análise conjunta dos elementos constados nos autos: (i) incompatibilidade entre o objeto social declarado e as atividades educacionais executadas; (ii) inexistência de quadro funcional e de capacidade operacional compatíveis com a complexidade e o quantitativo do contrato; (iii) realização de atividades em locais impróprios e descumprimento das condições mínimas previstas no programa; e (iv) inserção de matrículas manifestamente inconsistentes (servidores públicos, falecidos e menores).

49. A conjugação dos elementos supracitados, documentalmente demonstrada no Relatório de Auditoria TC nº 005670-2022 - TCE-PI (SEI nº 3154051), na Nota Técnica nº 1103/2022/NAE-PI/PIAUI/CGU (SEI nº 3154058) e no Relatório Final da CPAR (SEI nº 3398302), legitima a aplicação de sanção que envolva a declaração de inidoneidade, porquanto traduz afronta direta à finalidade pública que justificou a contratação.

50. No presente feito, não se verifica a existência de prova ou argumento apto a infirmar a convergência probatória produzida pela instrução, tendo sido constatada a revelia dos investigados após oportunizada a ampla defesa e o contraditório. Em consequência, não persistem elementos aptos a relativizar ou atenuar, de forma suficiente, a gravidade das condutas apuradas, razão pela qual a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade mostra-se adequada aos fins de proteção do interesse público e do erário.

51. Cumpre observar que a declaração de inidoneidade tem caráter temporário e reabilitador, estando vinculada ao atendimento das condições previstas na legislação e nas normas administrativas, inclusive quanto ao prazo de suspensão do direito de contratar e às exigências para reabilitação (comprovação do ressarcimento dos prejuízos, superação das causas determinantes da punição e escoamento do prazo legalmente exigido), medida que concilia a necessidade de tutela do interesse público com a possibilidade de recuperação da pessoa jurídica quando demonstrada sua efetiva regularização. No caso concreto, tal regime reabilitador reforça a proporcionalidade da pena ora proposta, haja vista garantir a possibilidade de futura restituição da aptidão para contratar mediante o cumprimento de requisitos objetivos.

52. Esta Consultoria, com arrimo no conjunto probatório constante dos autos (Relatório de Auditoria do TCE-PI, Nota Técnica CGU nº 1.103/2022 e Relatório Final da CPAR) e na normatividade aplicável (art. 37 da CF/88; art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013; arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/93), corroborado pelo disposto na Nota Técnica nº 2369/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3700718), **conclui que restou caracterizada a fraude na execução contratual, consistente na inserção de matrículas fictícias, utilização de estrutura inexistente ou inadequada e manipulação dos relatórios de execução, condutas estas que revelam afronta direta aos princípios da moralidade e da eficiência.**

53. Tal fraude, devidamente demonstrada e não elidida pela defesa, reforça a gravidade das irregularidades e justifica a aplicação da pena de declaração de inidoneidade à ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, proibindo-a de licitar e contratar com a Administração Pública, além da penalidade de multa e de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora ora recomendadas pela CPAR.

54. Por todo o exposto, considera-se que as medidas sancionatórias sugeridas pela Comissão processante no Relatório Final (SEI nº 3398302) atendem ao interesse público, preservam a higidez das contratações administrativas e previnem a repetição de práticas fraudulentas no âmbito da execução de políticas públicas, sem afastar a possibilidade de futura reabilitação nos termos da legislação de regência.

2.3.2. Da desconsideração da personalidade jurídica

55. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, após análise pormenorizada do acervo probatório, entendeu ter havido abuso de direito, consistente no desvio da finalidade do ente privado para encobrir o cometimento dos atos ilícitos, por meio dos quais o Sr. JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA, valendo-se da condição de presidente da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, firmou contrato com a SEDUC-PI sem deter capacidade produtiva ou experiência prévia para a execução do objeto contratual.

56. Nesse ponto, o Termo de Indiciação (SEI nº 3179545) destaca o seguinte:

31. Nesse sentido, a CPAR destaca a seguir diversas indícios que, analisados conjuntamente com o disposto nos §§ 9, 10, 11, 12 e 24 deste Termo de Indiciação, indicam que a referida pessoa jurídica foi utilizada pelo seu sócio proprietário para servir de fachada com o objetivo de fraudar a execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUC-PI relacionados ao PRO AJA.

31.1. A ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO foi constituída em 08/01/2009 e não possui histórico de funcionários nas bases da Gfip e da Rais, aparentando não possuir capacidade operacional para a execução dos serviços para os quais foi credenciada. Seu atual Presidente desde 09/06/2020, José Laylson Ramos de Sousa (CPF n. ██████████), teve vínculo com a Seduc-PI (contratante) nos períodos de janeiro a novembro de 2018 e de agosto de 2019 a agosto de 2021, segundo informações da Gfip. Foi também candidato a Vereador em Alegrete do Piauí (PI), pelo Partido Republicanos, em 2012, tendo sido eleito. O ex-Presidente da instituição (período de 08/01/2009 a 09/06/2020), Manoel José de Sousa (CPF n. ██████████), é Vice-Prefeito de Alegrete do Piauí (PI), eleito pelo Partido Progressistas em 2020 (fl. 46, SUPER n. [3154058](#));

31.2. Conforme já descrito no subitem 24.3 deste Termo de Indiciação, após fiscalização realizada pelo TCE-PI, foi possível verificar a precariedade da sede da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, sobretudo quando contrastada às cifras milionárias e objeto contratual de grande complexidade pelo qual a entidade ficou incumbida (Relatório de Auditoria do TCE-PI, fl. 47 - SUPER n. [3154051](#));

31.3. Com base no Relatório de Análise de Material Apreendido (RAMA) produzido no âmbito da força tarefa da Operação Aquarela, foi apreendido documento denominado “CONTRATO DE PARCERIA EMPRESARIAL”, o qual tem como partes SÉRVULO CARVALHO DE SOUSA e a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHO DE BAIXO (CNPJ n. 10.564.428/0001-10), representada por JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA (CPF n. ██████████). Embora sem conter assinaturas e com algumas anotações manuscritas, com características de minuta, esse documento pode oferecer elementos para a compreensão de como se deu a gestão do PRO AJA. Segue, abaixo, o referido contrato (fls. 22/25, SUPER n. [3154024](#)):

[...]

31.4. Conforme se pode observar, a redação da seção VI – DA REMUNERAÇÃO DOS PARCEIROS do “CONTRATO DE PARCERIA EMPRESARIAL” é confusa, mas permite algumas interpretações quanto a SÉRVULO CARVALHO DE SOUSA, quais sejam (fls. 26/27, SUPER n. [3154024](#)):

- a) Recebeu/receberá 15% da primeira parcela, 10% da segunda parcela, 20% da terceira parcela e 50% da terceira parcela, calculados esses percentuais sobre os desembolsos realizados pela SEDUC/PI, em favor da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHO DE BAIXO;
- b) Recebeu/receberá 15% da primeira parcela, 10% da segunda parcela, 20% da terceira parcela e 50% do lucro da terceira parcela, calculados esses percentuais sobre os desembolsos realizados pela SEDUC/PI, em favor da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHO DE BAIXO;
- c) Recebeu/receberá 15% da primeira parcela, 10% da segunda parcela, 20% da terceira parcela e 50% do lucro líquido empreitada realizada.

31.5. Qualquer que seja a interpretação dada, inclusive outras não mencionadas acima, todas apontam sobrepreço no valor fixado pela SEDUC/PI para as bolsas pagas à ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHO DE BAIXO, uma vez que as condições pactuadas por SÉRVULO e a referida Associação, no “CONTRATO DE PARCERIA EMPRESARIAL” firmado, implicam na renúncia de valores que variam entre 10 e 50% das parcelas pagas para execução do programa pela Associação, assim como de 50% do lucro líquido de toda a empreitada realizada, em favor de SÉRVULO.

31.6. Ainda, de acordo com esse contrato, registra-se a participação de MANOEL JOSÉ DE SOUSA (CPF n. ██████████), ex-presidente da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHO DE BAIXO (período de 08/01/2009 a 09.06.2020) e atual Vice-Prefeito de Alegrete do Piauí/PI (eleito pelo Partido Progressistas em 2020), na transação, figurando como um dos avalistas do “CONTRATO DE PARCERIA EMPRESARIAL” firmado, juntamente com MARCIO WILLIAN MAIA ALENCAR (CPF n. ██████████), filiado ao PT, desde 29/09/2015, sendo ex-prefeito de Alegrete do Piauí/PI, eleito nos anos de 2012 e 2016, e atual Secretário Municipal de Finanças do município (<https://alegretedopiaui.pi.gov.br/alegretedopiaui/portalnoticias/secretarias>). Nas imagens a

seguir, apresenta-se recorte do CONTRATO DE PARCERIA EMPRESARIAL, com os avais concedidos:

[...]

31.7. Outra informação importante refere-se à data colocada no contrato em questão que é anterior a data em que a Assembleia Legislativa do Estado do Piauí (Alepi) aprovou a Lei Estadual n. 7.497, a qual “dispõe sobre a execução de ações voltadas para a redução do analfabetismo no Estado do Piauí e autoriza o pagamento de bolsas de estudos aos alfabetizando que atendam às condições que estabelece”. Dessa forma, a data de formalização, inserida na minuta do “CONTRATO DE PARCERIA EMPRESARIAL”, reforça a tese de direcionamento de todo o processo de concepção do PRO AJA, assim como do processo que deu origem ao credenciamento dos entes executores do programa.

31.8. Por fim, a CLÁUSULA OITAVA do contrato revela o caráter espúrio do acordo, ao impor condições severas de confidencialidade a todos os termos e documentos do instrumento contratual a ser celebrado.

32. Nesse sentido, com base no dossiê probatório juntado aos autos, é possível afirmar que o desvio de dinheiro público federal foi arquitetado na fase interna da contratação pública e consumado durante a execução dos contratos, com participação direta da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, que foi utilizada em desvio de finalidade pelo seu sócio José Laylson Ramos de Sousa (CPF n. [REDACTED]) para fraudar a execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUC-PI, visando dificultar a real identidade dos beneficiários dos atos praticados, o que, de per si, caracteriza o desvio de finalidade a que alude o texto do artigo 50 do Código Civil bem como o abuso de direito previsto no art. 14 da Lei n. 12.846/2013 (LAC), como a seguir reproduzido:

[...]

33. Portanto, diante dos elementos que evidenciam que a pessoa jurídica indiciada não realizou as devidas contraprestações, somado aos indícios de que ela foi utilizada com o propósito de obter vantagens indevidas e praticar ilícitos, causando lesão à Administração Pública (desvio de finalidade), a Comissão opina pela desconsideração da personalidade jurídica da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO (CNPJ n. 10.564.428/0001-10), posto que comprovado o abuso do direito na utilização da pessoa jurídica por seu sócio JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUZA, inscrito no CPF sob o n. [REDACTED], por fraude na execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUC-PI relacionados ao PRO AJA.

57. O Relatório Final da CPAR (SEI nº 3398302) reafirma o sobredito entendimento:

35. Segundo consta nos autos e conforme já relatado no tópico IV do Termo de Indicação (SEI n. 3179545), a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO foi utilizada pelo seu sócio para fraudar a execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUCPI, com o fim de obter vantagens indevidas e dificultar a real identidade dos beneficiários dos atos praticados.

36. No caso da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, o desvio de finalidade restou caracterizado na medida em que a referida pessoa jurídica firmou contratos milionários com a SEDUC-PI não dispondo de capacidade operacional mínima para prestação das atividades que lhe eram exigidas, além de ter adulterado o público alvo do objeto do contrato a fim de obter vantagens ilícitas (manteve em seu quadro de matrículas servidores públicos, falecidos e menores de 18 anos - Relatório de Auditoria do TCE-PI - SEI n. [3154051](#)).

58. Compulsando os autos, esta Consultoria Jurídica ratifica a conclusão apresentada pela Comissão. Com efeito, os elementos probatórios coligidos aos autos formam um conjunto convergente e suficiente para admitir, em sede administrativa, a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica do ente privado, visando alcançar o patrimônio de JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA.

59. Em primeiro plano, verifica-se a completa ausência de condições formais e operacionais da entidade para executar o objeto contratual. A pessoa jurídica investigada não apresentou declarações fiscais de 2009 a 2023, nem atestados válidos de capacidade técnica, não informou capital social ao CNPJ e não possui registros de empregados nas bases da GFIP/RAIS, além de ter sede precária e inexistir quadro funcional compatível com o atendimento de milhares de alunos.

60. Ainda, foram reveladas graves práticas fraudulentas durante a execução contratual, como o cadastramento de pessoas falecidas e menores de idade, realização de aulas em residências particulares, fornecimento de insumos de qualidade inferior e ausência de comprovação das contraprestações. A esse conjunto soma-se o documento apreendido denominado “Contrato de Parceria Empresarial”, que previa divisão de parcelas e percentuais de até 50% em favor de particular, indicando sobrepreço e desvio dos valores pagos pela Administração Pública. Tais elementos, em bloco, demonstram manipulação deliberada dos recursos e reforçam a utilização da pessoa jurídica como instrumento de fraude e desvio de finalidade.

61. Não se pode olvidar a centralidade dos vínculos pessoais e políticos apurados: o presidente da entidade manteve vínculo funcional com a SEDUC-PI e há participação, como avalistas, de agentes públicos locais, circunstância que corrobora a utilização da pessoa jurídica para fins diversos daqueles para os quais foi credenciada.

62. Verifica-se, outrossim, que o caso subsume-se à hipótese de desconsideração prevista no art. 50 do Código Civil e encontra respaldo na vedação ao abuso de direito prevista no art. 14 da Lei nº 12.846/2013, normas que autorizam alcançar administradores e sócios quando a pessoa jurídica é utilizada para fraudar a lei ou lesar o interesse público.

63. À vista do conjunto fático-probatório - formalidades societárias fictícias, incapacidade operacional, matrículas

fraudulentas, contrato de parceria com divisão de valores e vínculos pessoais com a contratante - estão preenchidos, em juízo administrativo, os requisitos ensejadores da desconsideração da personalidade jurídica.

64. Assim, ante a presença concomitante do abuso de direito, do desvio de finalidade e do nexa causal entre a utilização da pessoa jurídica e o dano ao interesse público, reputa-se cabível a extensão dos efeitos da responsabilização administrativa ao patrimônio do sócio-administrador indicada pela CPAR e seu reconhecimento como pessoa inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos legalmente previstos.

65. A propósito, o mesmo entendimento foi apresentado pela área técnica, por ocasião da Nota Técnica nº 2369/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3700718):

48. Desse modo, entende-se que restou caracterizado o desvio de finalidade a que aludem os artigos 50 do Código Civil e 14 da Lei Anticorrupção, mediante abuso do direito, com a finalidade específica de facilitar, encobrir e dissimular a prática dos atos ilícitos observados no caso, o qual justifica a desconsideração da personalidade jurídica da empresa.

49. Assim, soa razoável a recomendação da CPAR no sentido de se reconhecer o abuso de direito na utilização da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO por JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA para o cometimento dos atos ilícitos, de modo a estender os efeitos da pena de multa aos seus patrimônios pessoais.

[...]

50. De igual forma, é plenamente cabível a sugestão de extensão dos efeitos da desconsideração da personalidade jurídica na aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública ao sócio JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA.

51. Ante o exposto, entende-se que as conclusões apresentadas pela CPAR se encontram devidamente respaldadas, razão pela qual não se vislumbram óbices na aplicação das penalidades propostas, nem tampouco no reconhecimento do abuso de direito na utilização da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO por JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA.

66. Analisado o acervo probatório e as conclusões da Comissão processante e da área técnica, constata-se o uso da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO como mero instrumento para viabilizar a contratação e obstaculizar a identificação de irregularidades na execução contratual, cujos elementos já expostos no decorrer do presente tópico confirmam o desvio de finalidade e abuso da personalidade jurídica.

67. Dessa forma, a partir das provas colhidas, concordamos com as conclusões expostas pela CPAR e recomendamos a desconsideração da personalidade jurídica do ente privado, com extensão das sanções ao patrimônio de JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA, CPF nº [REDACTED], e também para torná-lo inidôneo para licitar e contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 50 do Código Civil e art. 14 da Lei nº 12.846, assegurando-se a responsabilização integral pelos prejuízos causados ao erário.

2.4 Do Enquadramento Legal

68. Por todo o exposto, entendemos que as condutas se amoldam ao seguinte enquadramento legal:

As condutas perpetradas pela pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, CNPJ nº 10.564.428/0001-10, enquadram-se no ato lesivo tipificado no art. 5º, IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846 e no art. 88, III, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que o ente privado fraudou a execução dos contratos nº 170/2021 e 258/2021, relacionados ao PRO AJA, vinculado à SEDUC-PI, e custeado por recursos federais, cujos valores foram recebidos sem a devida prestação da integralidade dos serviços educacionais para os quais foi contratada (alfabetização de pessoas matriculadas nas turmas do programa), realizando e mantendo matrículas de pessoas fora dos critérios estabelecidos pelo programa, além de não possuir capacidade operacional para a execução do objeto contratual.

69. Passemos, assim, à dosimetria da pena.

2.5 DA DOSIMETRIA DA PENA

70. A CPAR recomendou as seguintes penalidades: a aplicação à pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO da pena de **multa no valor de R\$ 188.114,07** (cento e oitenta e oito mil, cento e quatorze reais e sete centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei n. 12.846/2013; da pena de **publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; e de **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública**, com fundamento no artigo 87, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993.

71. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções administrativas aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos de corrupção, 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**.

72. As penas foram calculadas e dosadas pela CPAR com fundamento nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 e 22 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 e no Manual Prático de Cálculo das Sanções da CGU.

2.5.1 Da pena pecuniária

73. Na primeira etapa do cálculo da multa, considerando a ausência de informações fiscais relacionadas ao ente privado na Receita Federal, conforme relatado na Nota n. 145/2024/Copes/Diaes (SEI nº 3342862), a Comissão acertadamente estabeleceu como base de cálculo o valor de R\$ 2.894.062,78 (dois milhões, oitocentos e noventa e quatro mil e sessenta e dois reais e setenta e oito centavos), referente às contrapartes recebidas em 2022 pela ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO junto ao Banco do Brasil, corrigidas pelo índice IPCA até o último dia do exercício anterior ao da instauração do PAR, isto é, 31/12/2023.

74. Na segunda etapa da dosimetria, foram valoradas, de forma acertada, as agravantes e as atenuantes, resultando um percentual de **6,5%** (seis vírgula cinco por cento), oriundo do seguinte somatório:

- **0,5%** (zero vírgula cinco por cento), referente ao art. 22, I, do Decreto Nº 11.129/2022, considerando que as fraudes foram praticadas em dois contratos (Contratos n. 170/2021 e 258/2021);
- **3%** (três por cento), referentes ao art. 22, II, do Decreto Nº 11.129/2022, considerando que ambos os contratos foram assinados pelo presidente da Diretoria Executiva do ente privado, o Sr. José Laylson Ramos de Sousa;
- **3%** (três por cento), referentes ao art. 22, VI, do Decreto Nº 11.129/2022, considerando que o valor dos contratos pretendidos é superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e inferior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

75. **Analisando os autos, não se identificou nenhum dos fatores atenuantes previstos no artigo 23 do Decreto Nº 11.129, de 11 de julho de 2022, fixando-se a alíquota no quantum supracitado.**

76. Por derradeiro, na última fase da dosimetria da pena, a Comissão realizou a adequada calibragem da multa, a qual não pode ser fixada, como não foi, em **valor inferior** a R\$ 6.000,00 (seis mil reais), nem poderá ser arbitrada em **quantia superior** a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), conforme letra do artigo 25 do Decreto Nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

77. Assim, no âmbito da Lei nº 12.846/2013, **a pessoa jurídica indiciada deve pagar multa de R\$ 188.114,07 (cento e oitenta e oito mil, cento e quatorze reais e sete centavos)**, resultante da multiplicação da base de cálculo, R\$ 2.894.062,78 (dois milhões, oitocentos e noventa e quatro mil e sessenta e dois reais e setenta e oito centavos), pela alíquota de 6,5% (seis vírgula cinco por cento), valor que se enquadra entre os limites mínimo de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e máximo de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

2.5.2 Da penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora

78. No que se refere à dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória, verifica-se que a recomendação da Comissão está em consonância com o **prazo de 60 (sessenta) dias** estabelecido pela Lei Anticorrupção, bem como com o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC, ao estabelecer o percentual de 6,5% sobre o cálculo base. Veja-se:

ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA MULTA	DURAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
Menor ou igual a 2,5%	30 dias
Maior que 2,5% e menor ou igual a 5%	45 dias
Maior que 5,0% e menor ou igual a 7,5%	60 dias
Maior que 7,5% e menor ou igual a 10%	75 dias
Maior que 10% e menor ou igual a 12,5 %	90 dias
Maior que 12,5% e menor ou igual a 15%	105 dias
Maior que 15% e menor ou igual a 17,5%	120 dias
Maior que 17,5%	135 dias

79. Desse modo, concordamos com a sugestão apresentada ao caso, por encontrar-se proporcional e razoável, além de estar adequada aos parâmetros de regência.

2.5.3 Da inidoneidade

80. O Relatório da CPAR (SEI nº 3398302) concluiu, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando como dispositivo legal infringido os artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666/93 e **a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública** para a indiciada, o que ora se ratifica, haja vista tratar-se de ente privado que nunca atuou na área objeto do contrato, não possuía estrutura física adequada nem quadro de funcionários para executar

contrato desse porte e descumpriu as diretrizes firmadas pelo PRO AJA, ao manter ativas matrículas de servidores públicos, pessoas falecidas e menores de 18 anos de idade.

2.5.4 Da Desconsideração da Personalidade Jurídica

81. Por fim, a Comissão sugeriu a desconsideração da personalidade jurídica da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, a fim de que se alcance o patrimônio de seu então sócio administrador, JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA (CPF n. ██████████), na aplicação da multa pertinente, pela utilização da personalidade jurídica do ente privado com abuso de direito e desvio de finalidade, e também torná-lo inidôneo para licitar e contratar com a Administração Pública.

82. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada – ocorrendo a extensão dos efeitos da penalidade aos administradores e sócios (com poderes de administração da empresa penalizada), assim como à empresa sucessora ou à empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com a sancionada – se for verificada a utilização de pessoa jurídica para burlar a sanção. Essa previsão está contida no artigo 14, § 1º, e artigo 160 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e já era aplicada às licitações e contratos firmados sob a égide da Lei nº 8.666/1993.

83. Sobre o tema, ratifica-se a proposta da CPAR pela desconsideração da pessoa jurídica conforme explanado no item 2.3.2 deste opinativo.

3. CONCLUSÃO

84. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, CNPJ nº 10.564.428/0001-10, praticou conduta fraudulenta na execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUC-PI relacionados ao Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (PRO AJA), incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

85. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concordamos com o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3398302) e com a manifestação da Nota Técnica nº 2369/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3700718), aprovada pelo DESPACHO CGIPAV - ACESSO RESTRITO (SEI nº 3701436) e pelo DESPACHO HO DIREP (SEI nº 3753953), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação:

a) de pena de multa no valor de R\$ 188.114,07 (cento e oitenta e oito mil, cento e quatorze reais e sete centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;

b) pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, devendo a empresa promovê-la, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

i) 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;

ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 (sessenta) dias;

iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 60 (sessenta) dias.

c) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV, por incidência no artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, devendo a empresa ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público, inclusive para fornecer garantias ou fianças a contratos administrativos de terceiros, até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve 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;

d) desconsideração da personalidade jurídica e extensão da pena de multa ao patrimônio pessoal do sócio JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA (CPF nº ██████████), e também torná-lo inidôneo para licitar e contratar com a Administração Pública.

86. 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:

i) **Valor do dano à Administração** : apesar de evidente a vantagem auferida, com antecipação de receita por meio de fraude, **não é possível aferir o seu valor** e, conseqüentemente, comprovar os danos ocasionados ao Erário;

ii) **Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração** : apesar de evidente a vantagem auferida, com antecipação de receita por meio de fraude, **não é possível aferir o seu valor e**, conseqüentemente, comprovar os danos ocasionados ao Erário.

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

a) Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e § 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

b) Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e 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.

88. Após análise pela Consultora Jurídica, encaminhem-se os autos à apreciação pelo Excelentíssimo Ministro.

É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 19 de setembro 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) 00190102394202425 e da chave de acesso [REDACTED]

Notas:

1. Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo. Dialética. 2008. 12ª edição. p. 821/822.

[REDACTED]

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: 19-09-2025 12:18. 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 Nº 00792/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102394/2024-25

INTERESSADOS: ASSOCIACAO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00228/2025/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, 24 de setembro de 2025.

(assinado eletronicamente por certificação digital)

NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE

Advogada da União

Consultora Jurídica Adjunta

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) 00190102394202425 e da chave de acesso e7543b34



Documento assinado eletronicamente por NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, 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 2938714529 e chave de acesso e7543b34 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-09-2025 23:33. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
