



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 00334/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102583/2024-06

INTERESSADOS: CONSTRUTORA CAIAPO LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR) – OPERAÇÃO ROLO COMPRESSOR. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Nº 367/16 E 621/18 CELEBRADOS COM A SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO DNIT NO PARANÁ. USO DE INTERPOSTA PESSOA JURÍDICA PARA OCULTAR BENEFICIÁRIOS E FRAUDE EM CONTRATO ADMINISTRATIVO. ATO LESIVO PREVISTO NO ARTIGO 5º, INCISO III E INCISO IV, ALÍNEA ‘D’, DA LEI Nº 12.846/2013 (LAC), E NO ARTIGO 88, INCISO III, DA LEI Nº 8.666/1993. PENALIDADES DE MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO SANCIONADORA E DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

Apuração de irregularidades em contratos públicos: Investigação decorrente da "Operação Rolo Compressor" para apurar esquemas de corrupção e fraudes em obras públicas na Superintendência do DNIT/PR.

Tipificação das Condutas: Comprovação de que a empresa processada utilizou-se de interposta pessoa jurídica (empresa de "fachada" Dome Tecnologia) para ocultar o real destino de valores e os beneficiários de atos ilícitos, além de fraudar a execução de contratos administrativos (Contratos nº 367/16 e 621/18).

Responsabilidade Objetiva e Enquadramento Legal: Configuração da responsabilidade objetiva da pessoa jurídica nos termos da Lei nº 12.846/2013. Os atos praticados infringem o art. 5º, III (utilização de interposta pessoa) e IV, "d" (fraude a contrato) da LAC, bem como o art. 88, III, da Lei nº 8.666/1993.

Instrução e Provas: O conjunto probatório, oriundo de medidas cautelares (quebras de sigilo e buscas) e auditorias da CGU, demonstrou o fluxo financeiro ilícito entre a empresa processada e empresas vinculadas ao esquema de pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos ("Mensalão" do DNIT/PR).

Dosimetria das Penalidades: Aplicação de sanções cumulativas baseadas na gravidade dos fatos e no impacto aos cofres públicos, compreendendo: (i) multa administrativa no valor de R\$ 37.361.833,18; (ii) publicação extraordinária da decisão por 60 dias; e (iii) declaração de inidoneidade para contratar com a Administração Pública.

Parecer Final: Pelo acolhimento das conclusões da Comissão de PAR para a aplicação integral das penalidades propostas, visando a repressão e prevenção de novos atos lesivos contra a Administração Pública Federal.

Observação: Manifestação sujeita a restrição de acesso, enquanto documento preparatório, nos termos do art. 7º, §3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível após a tomada de decisão ou a edição do ato administrativo/normativo pela autoridade competente.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.102583/2024-06 instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União, por meio da Portaria SIPRI nº 930, publicada no D.O.U nº 67, em 8 de abril de 2024 (SEI, nº 3170875), em face da pessoa jurídica Construtora Caiapo Ltda, CNPJ 00.237.518/0001-43.

2. Esta apuração decorre da Operação Rolo Compressor, deflagrada em 10/02/2022 para investigar fraudes em contratações e obras da Superintendência Regional do DNIT no Paraná.

3. Após denúncias de servidores do DNIT à Controladoria-Geral da União e à Polícia Federal, iniciaram-se investigações para apurar os fatos reportados. As denúncias indicaram o envolvimento direto de José da Silva Tiago, então Superintendente do DNIT/PR, bem como de servidores da autarquia e de dirigentes de empresas com contratos ativos junto ao órgão.

1.1 IPL nº 2214/2015-SR/PF/PR

4. Tais alegações ensejaram a instauração do IPL nº 2214/2015-SR/PF/PR e o deferimento de medidas cautelares de busca e apreensão, além da quebra dos sigilos telemático, fiscal e bancário. O material colhido revelou que o esquema operava mediante contratos privados celebrados entre as executoras de obras do DNIT e empresas vinculadas à Prosul.

5. Em 1 de julho de 2024, a Comissão Processante lavrou o Termo de Indiciação (SEI, nº 3272921), em face da pessoa jurídica Construtora Caiapó Ltda. Desse modo, nos termos do art. 16 da IN CGU nº 13/2019, a pessoa jurídica foi intimada para apresentação de defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias.

6. A defesa escrita foi apresentada, conforme SEI nº (3400881).

7. Em 7 de março de 2025, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a Comissão Processante elaborou o Relatório Final (SEI nº 3537718), no qual deliberou por: i) pena de multa no valor de R\$ **R\$ 37.361.833,18** (trinta e sete milhões, trezentos e sessenta e um mil, oitocentos e trinta e três reais e dezoito centavos.); ii) publicação extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora; iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

8. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, a pessoa jurídica foi intimada para a apresentação de Alegações Finais ao Relatório Final da CPAR (SEI, nº 3608149), usufruindo de tal faculdade, conforme SEI, nº (3617258 e 3617261).

9. Na sequência, a Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) elaborou a Nota Técnica nº 4628/2025/CGIST/ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3900252), por meio da qual concluiu pela regularidade do PAR, entendendo pela inoccorrência de 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.

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

11. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI, nº 3904681) para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

12. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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

14. 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 (grifos nossos)

15. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR 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.

16. Por outro lado, é possível que esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realize 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.

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

2.2 Da competência da CGU

18. Antes de adentrar no mérito da demanda, cabe verificar se a CGU é competente para apuração dos fatos aqui expostos e para responsabilização dos entes privados envolvidos, caso se comprovem a materialidade e a autoria de atos lesivos. Nesse sentido, o § 2º do art. 8º da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção - LAC), dispõe que "no âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento."

19. Regulamentando tal dispositivo, o art. 17 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe:

Art. 17. A Controladoria-Geral da União possui, no âmbito do Poder Executivo federal, competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar os processos instaurados para exame de sua regularidade ou para lhes corrigir o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá exercer, a qualquer tempo, a competência prevista no caput, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias:

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou na entidade de origem;

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou com a entidade atingida; ou

V - apuração que envolva atos e fatos relacionados com mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

13. Percebe-se, portanto, que a CGU possui competência concorrente para instauração de processos que visem a responsabilização de entes que lesem órgãos ou entidades vinculados ao Poder Executivo Federal.

14. Isto posto, verifica-se que a CGU possui competência para atuar no presente caso, pois estão presentes os requisitos previstos no § 2º do art. 8º da Lei nº 12.846/2013 e dos incisos II, III e IV do § 1º do art. 17 do Decreto nº 11.129/2022.

2.3 Da Observância do Contraditório e da Ampla Defesa no Procedimento Adotado pela Comissão

15. 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)

16. No que se refere ao Termo de Indiciação, verifica-se que todas as imputações feitas à empresa indiciada foram devidamente especificadas, com a indicação dos fatos e das provas coligidas, sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 17 da IN CGU nº 13/2019.

17. A pessoa jurídica foi devidamente citada, conforme consta no (SEI nº 3279784).

18. A defesa foi tempestivamente apresentada, conforme (SEI, nº 3400881), concretizando, portanto, as garantias do contraditório e da ampla defesa dos interessados em face das responsabilidades oriundas da presente apuração.

19. A defesa e as respectivas documentações foram devidamente analisadas pela CPAR, conforme consta no Relatório Final (SEI, nº 3537718).

20. Por fim, a empresa teve a oportunidade de apresentar alegações finais ao Relatório Final, usufruindo de tal faculdade no prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019 (SEI, nº 3617258).

21. Assim, foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme prevê o art. 5º, LV, da CF, com a garantia do amplo e irrestrito acesso dos autos, em obediência aos parâmetros legais pertinentes, sem qualquer violação ou restrição aos direitos, sendo assegurada a empresa, a possibilidade de manifestação, por meio de apresentação de defesa escrita e das alegações finais, após o relatório conclusivo da Comissão Processante, demonstrando prestígio aos citados princípios.

2.4 da Regularidade Formal do Procedimento

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

23. 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.

24. Ademais, vemos 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.

2.5 Da Análise das Conclusões da Comissão

2.5.1 Da Análise da Prescrição das Infrações Contidas na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações). Não ocorrência.

a) Lei nº 12.846/2013 32.

25. 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.

26. Da interpretação literal do artigo supracitado, tem-se que o termo inicial da prescrição é a ciência da infração ou, nas hipóteses de infração permanente ou continuada, o dia em que tiver cessado.

b) Da ciência da infração

27. De acordo com os documentos anexados a este PAR, a data de ciência dos indícios da prática de atos lesivos pela pessoa jurídica ocorreu em 10 de fevereiro de 2022, que corresponde a deflagração da Operação “Rolo Compressor”.

28. Assim sendo, conforme a dicção do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013 a prescrição da pretensão punitiva da Administração ocorreria em 10 de fevereiro de 2027.

c) Do marco interruptivo

29. Contudo, conforme dispõe o parágrafo único do art. 25 da referida lei, a prescrição é interrompida com a instauração de processo destinado à apuração da infração, o que ocorreu em 8 de abril de 2024, com a publicação, no Diário Oficial da União, da Portaria nº 930.

30. **Portanto, a prescrição, nos termos do artigo 25 da Lei Anticorrupção, somente ocorrerá em 8 de abril de 2029.**

d) Da Lei nº 8.666/1993.

31. Como a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não regula essa matéria (prescrição), aplica-se, de forma subsidiária, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Eis a transcrição dos seguintes dispositivos:

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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

[...]

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; (GRIFEI)

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) [...]

32. A regra é que o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal (Administração Pública Federal direta e indireta) é de 5 (cinco) anos, contados a partir da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

33. De forma excepcional, o § 2º do artigo 1º estabelece que, se o fato também constituir crime, “a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”.

34. Os ilícitos perpetrados pela pessoa jurídica também constituem infrações penais, capituladas na Lei nº 8.666/93 (artigos 90 e 92), conforme transcrição abaixo:

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

(...)

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua apresentação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

35. Portanto, considerando a pena máxima de 4 anos, o prazo prescricional, no caso concreto, será de 8 (oito) anos nos termos do art. 109 do Código Penal:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

(...)

IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;

36. Em 24 de setembro de 2021 a pessoa jurídica Construtora Caiapó praticou o último repasse de valores à empresa Multi Modal, iniciando a contagem do prazo da prescrição da pretensão punitiva estatal.

37. Quanto à Lei nº 8.666/1993, a pretensão punitiva rege-se pelo prazo penal de 8 (oito) anos (Art. 109, IV, CP), por força da aplicação subsidiária da Lei nº 9.873/1999. Considerando que o último ato ocorreu em 24 de setembro de 2021, **o termo final da prescrição ocorrerá apenas em 24 de setembro de 2029.**

2.5.2 Do Termo de Indicação, das Defesas e do Relatório Final

a) Termo de Indicação (SEI nº 3272921)

38. De início, cumpre destacar que o acervo probatório que fundamenta o Termo de Indicação da Comissão Processante (CPAR) provém de diversas fontes, com destaque para o **IPL nº 2214/2015-SR/PF/PR** (14ª Vara Federal de Curitiba, autos nº 5052905-69.2015.4.04.7000) e para os elementos colhidos em medidas cautelares de busca e apreensão, além de quebras de sigilo telemático, fiscal e bancário.

39. Referidos elementos foram incorporados aos autos por meio dos processos nº **00217.100267/2017-17** e nº **00190.102026/2022-15**. Ressalte-se que a utilização de tais dados por esta CGU foi devidamente autorizada pelo juízo competente, conforme se extrai dos documentos SEI nº 3162870 e 3162871.

b) Das irregularidades

40. Com base em tais evidências, a CPAR concluiu pela existência de esquema voltado ao recebimento de recursos ilícitos e ao pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos. A dinâmica específica da participação da pessoa jurídica em tal conluio será analisada em momento oportuno neste Parecer.

41. Por fim, o enquadramento legal sugerido pela Comissão pautou-se no **art. 5º, incisos III, IV, alínea 'd', e V da Lei nº 12.846/2013**, bem como no **art. 88, incisos II e III da Lei nº 8.666/1993**. Isso porque a pessoa jurídica teria se valido de interpostas pessoas para ocultar os reais beneficiários dos atos lesivos, fraudando o contrato administrativo e intervindo indevidamente na fiscalização de órgão público.

c) Defesa Escrita (SEI, nº 3400881)

42. No tocante à defesa escrita, a indiciada apresentou argumentos contra as irregularidades apontadas pela Comissão Processante no Termo de Indiciação.

- **Argumento 1:** alegou inexistirem elementos de autoria e participação e além de provas que atestem a participação da Caiapó ou de seus sócios no suposto esquema de propinas. Argumenta que a empresa e seus sócios não figuram como investigados no processo criminal associado ao caso e que as quebras de sigilo bancário, fiscal e telemático realizadas na esfera criminal não trouxeram qualquer menção à construtora.
- **Argumento 2:** alegou a inexistência de contratos suspeitos associados à empresa. Segundo a defesa, dentre os contratos identificados pela Polícia Federal com indícios de simulação para o repasse de valores ilícitos, nenhum deles envolve a Construtora Caiapó.
- **Argumento 3:** a defesa aponta que os Relatórios de Análise da Polícia Judiciária não mencionam a participação da Caiapó. Reforça que a única menção a uma empresa do grupo (Multi Modal) refere-se a quatro notas fiscais que foram expressamente classificadas pelos investigadores como irrelevantes para a apuração.
- **Argumento 4:** alegou que não há qualquer ligação entre os pagamentos apontados e a execução dos dois contratos da Caiapó com o DNIT (nº 367/2016 e nº 621/2018). A defesa sustenta que a execução desses contratos ocorreu sem falhas ou medições incomuns, conforme reconhecido por relatórios de vistoria e notas técnicas do próprio DNIT, e que não houve favorecimento da empresa pela supervisora Prosul.
- **Argumento 5:** a defesa explica que os quatro pagamentos realizados pela Multi Modal (empresa do grupo Caiapó) à empresa Dome Tecnologia entre maio e agosto de 2021 referem-se à prestação de serviços legítimos. Esses serviços estariam vinculados à execução de obras de pavimentação na rodovia BR-419/MS, lote 04, contrato que a Caiapó assumiu após a rescisão amigável com o consórcio vencedor original.
- **Argumento 6:** a defesa contesta a conclusão do Termo de Indiciação baseada em anotações manuscritas em uma agenda apreendida na sede da empresa Dome. Argumenta que tais anotações isoladas, sem o suporte de outros elementos de prova, são insuficientes para caracterizar a utilização de interposta pessoa para ocultar atos ilícitos.

43. Em vista das alegações supracitadas, a Comissão Processante realizou a análise das referidas teses defensivas no Relatório Final, descrita a seguir.

d) Relatório Final (SEI nº 3537718)

44. A Comissão refutou a tese de ausência de provas ao demonstrar, por meio de confusão patrimonial e gestão financeira comum, que a Dome Tecnologia operava como uma extensão da supervisora Prosul para o repasse de vantagens indevidas.

45. Sustentou que a regularidade técnica das obras e a falta de indiciamento criminal eram irrelevantes, pois a Lei Anticorrupção adota a responsabilidade objetiva e o benefício podia ser potencial, focado na quebra da isenção da fiscalização.

46. Ficou consignado que o uso da empresa Multi Modal serviu para ocultar pagamentos que, embora justificados pela defesa como serviços na BR-419/MS, não possuíam lastro documental, o que configurou fraude contratual e uso de interposta pessoa conforme os tipos previstos na LAC e na Lei de Licitações.

2.6 Do Entendimento da Conjur e do Conjunto Probatório

47. Em vista das considerações supracitadas, passemos ao entendimento desta Consultoria Jurídica sobre as teses defensivas e a plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão Processante. Desde já, ressaltamos que concordamos com as recomendações da CPAR e com os apontamentos realizados pela SIPRI, com as devidas reiterações e complementações expostas a seguir, fundamentadas nas respectivas provas apontadas e nas legislações pertinentes.

2.6.1 Da conduta e suas provas.

a) Do funcionamento do esquema e da participação da pessoa jurídica Caiapó

48. Para entender o esquema ilícito em sua completude e o papel desempenhado pela pessoa jurídica **Caiapó**, é necessário entender como a pessoa jurídica Prosul articulava as ações das demais empresas dentro de um contexto macro de ilicitude.

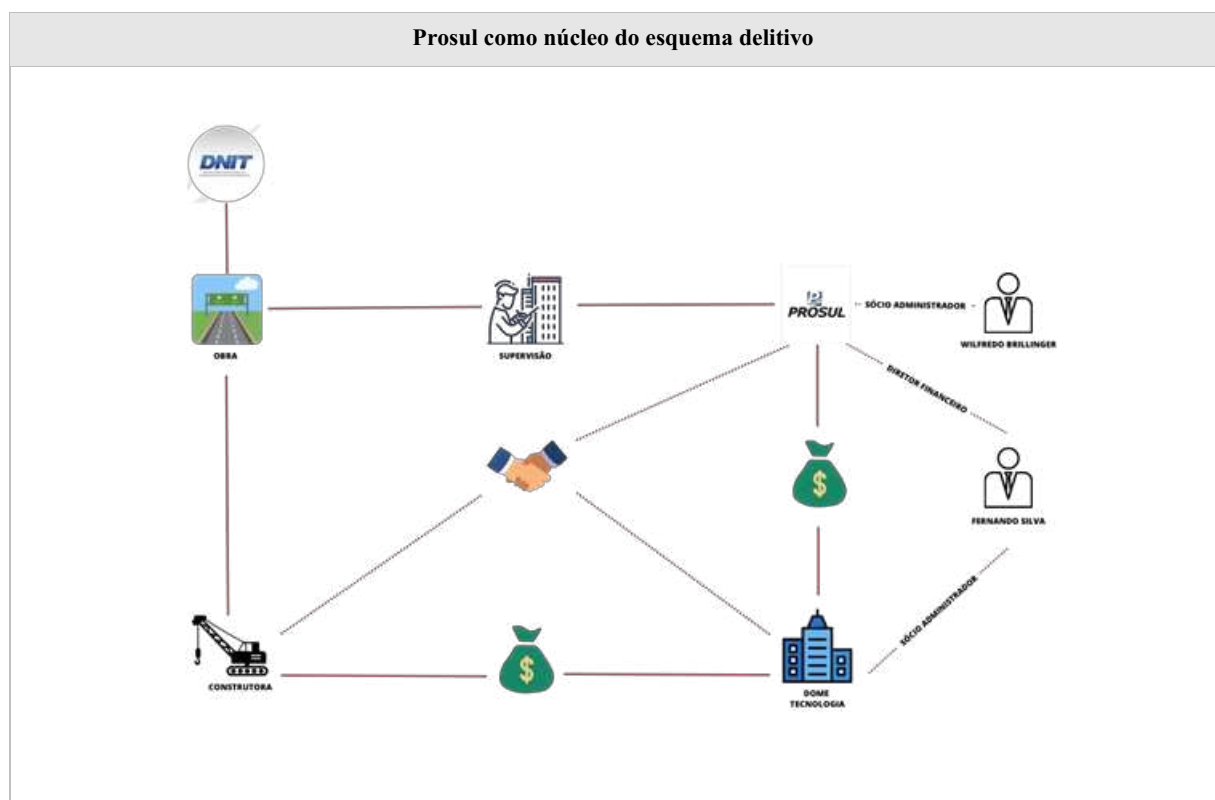
49. A pessoa jurídica Prosul servia como Centro/Núcleo da atividade delitativa perpetrada pelas pessoas jurídicas envolvidas, dentre elas, **a pessoa jurídica Caiapó**.

50. Com base nas informações obtidas por meio de busca e apreensão, quebra de sigilo fiscal e bancário foi possível localizar documentos e transações ilícitas por parte dos representantes das pessoas jurídicas envolvidas no esquema.

51. O esquema funcionava da seguinte forma:

- **Ajuste prévio (cooptação):** Agentes da Prosul identificavam construtoras interessadas em certames do DNIT e propunham um “acordo comercial”.
- **Seleção da empresa supervisora:** Uma vez contratada a construtora "parceira", a Prosul apresentava lances baixos na licitação de supervisão. O objetivo era sagrar-se vencedora.
- **Fiscalização leniente:** No exercício da supervisão, a Prosul atuava de forma complacente, acobertando falhas e irregularidades na execução da obra, isto permitia que a construtora reduzisse custos e ampliasse indevidamente suas margens de lucro.
- **Compensação e repasse (Contrapartida):** Para ressarcir a Prosul pelo baixo valor aceito na licitação e remunerar o favorecimento, as construtoras repassavam percentuais calculados sobre cada medição paga pelo Poder Público. O dinheiro era escoado por meio de contratos fictícios com empresas vinculadas, fechando o ciclo do benefício mútuo ilegal.

52. A imagem abaixo ilustra a forma de atuação do esquema descrito:



53. Dentre os contratos que estavam sob a supervisão da Prosul, dois foram celebrados pela pessoa jurídica Caiapó:

- Contrato DNIT/CA nº 367/2016: contrato de supervisão DNIT/PROSUL nº 825/2020;
- Contrato DNIT/CA nº 621/2018: contrato de supervisão DNIT/PROSUL nº 825/2020.

54. Os contratos mantidos pela Caiapó com o Governo Federal e seus respectivos valores:

CONTRATO Nº	INÍCIO DA VIGÊNCIA	TÉRMINO DA VIGÊNCIA	UNIDADE GESTORA	VALOR
367/2016	04/07/2016	05/12/2021	SUPERINTEND.REG. NOS ESTADOS GO/DF - DNIT	R\$ 149.795.000,00
621/2018	01/08/2018	12/04/2022	SUPERINTEND.REG. NOS ESTADOS GO/DF - DNIT	R\$ 92.206.689,22

b) Dos elementos de informação

55. Os elementos de informação coletados ao longo da instrução processual, obtidos com autorização judicial, por meio de busca e apreensão e quebras de sigilo bancário e telefônico, foram os seguintes:

- Contratos com simulação celebrados entre a DOME e construtoras responsáveis pela execução de obras supervisionadas pela PROSUL e anotações apreendidas e registradas no Termo de Apreensão nº 768317/2022, analisadas no RAMA SC-28 (SEI 3071299);
- Documentos apreendidos na sede da PROSUL em Florianópolis em decorrência do mandado de busca e apreensão nº 700011631557, indicando a celebração de contratos simulados e pagamento de valores à PROSUL feitos por construtoras responsáveis pela execução de obras por ela supervisionadas, analisados no RAPJ 02/2022 (SEI 3071235; e SEI 3071236);
- Extrato bancário detalhado da DOME TECNOLOGIA: Contém informações relacionadas à transferência de valores pela MULTI MODAL à DOME TECNOLOGIA (SEI 3070897);
- Análise da relação entre a PROSUL e a DOME, de contratos públicos com indícios de fraude, de transferências realizadas a agente público e outras informações relevantes, consignadas no RAPJ 17/2022 (SEI 3071245);
- Extrato detalhado da MULTI MODAL: Contém detalhamento da movimentação financeira da MULTI MODAL (SEI 3129394 e 3129399).

56. O material probatório acima consolidou o entendimento acerca da articulação existente entre as empresas, Prosul, Dome, Multi Modal e Caiapó como partícipes do esquema e beneficiárias da conduta leniente por parte da Prosul. Além de outras empresas com suas condutas apuradas em outros processos.

c) Da confusão empresarial

57. A confusão empresarial existente entre as empresas Multi Modal e Caiapó merece um detalhamento:

- Multi Modal - Sócios - Michelle Mendonca Correa de Andrade e Vitor Lima Paniago.
- Caiapó - Sócios Administradores - Aires Santos Correa e Jose Rubens Paniago.

58. Ocorre que os sócios da Multi Modal, Michelle e Vítor, são filhos, respectivamente, dos sócios administradores da Caiapó, Aires Santos Correa e Jose Rubens Paniago.

d) Dos valores ilícitos repassados

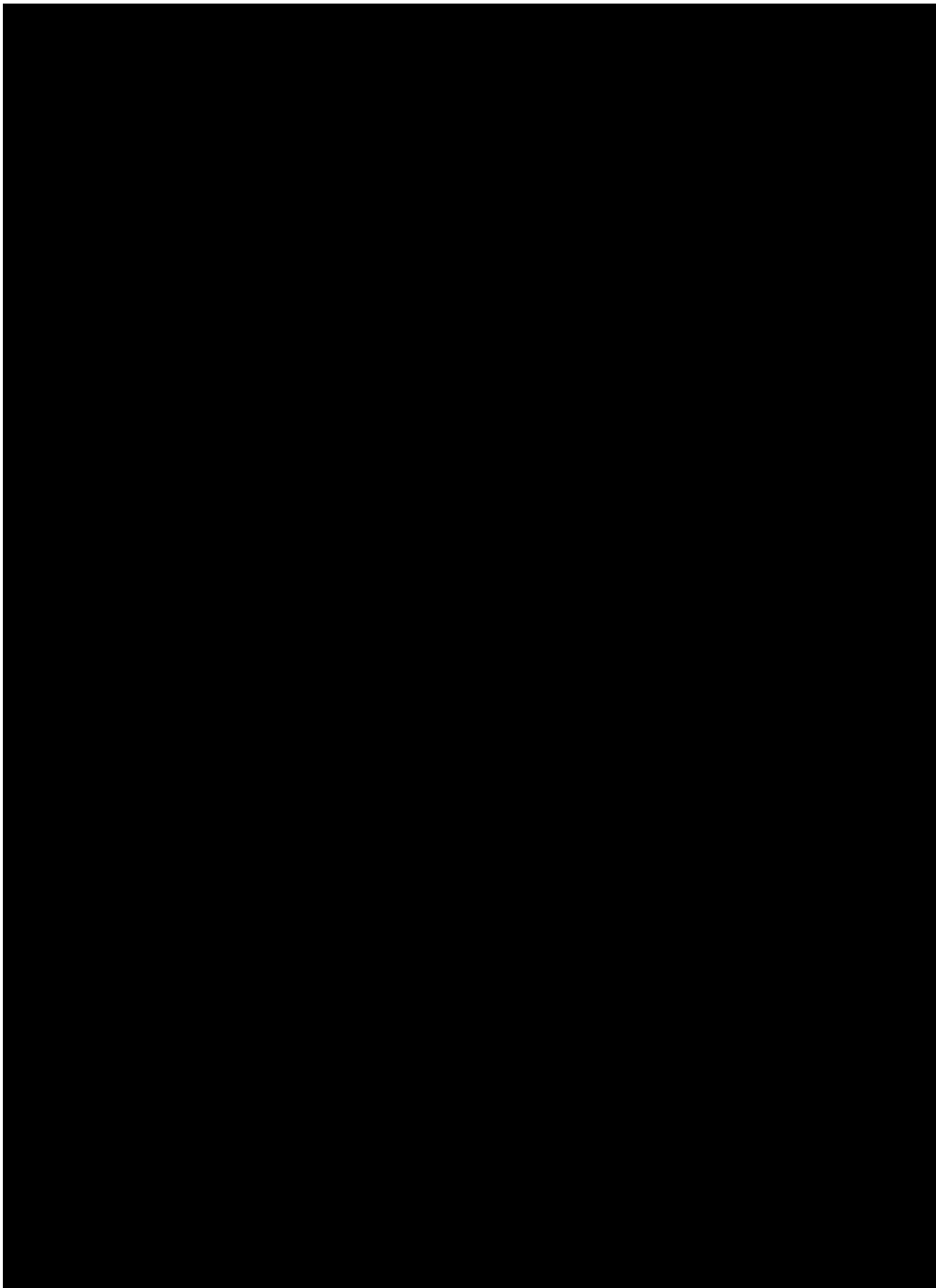
59. Ocorre que a pessoa jurídica Multi Modal realizou 4 (quatro) repasses de valores a pessoa jurídica Dome Tecnologia. Os repasses foram realizados entre 26/5/2021 e 24/9/2021, todos no valor de R\$ 64.756,50, totalizando a quantia de R\$ 260.061,00 (SEI, nº 3162943).

60. Neste ponto o esquema se completa, a pessoa jurídica Multi Modal (**cujos sócios são filhos dos sócios da pessoa jurídica Caiapó**) realizou os repasses para a pessoa jurídica Dome Tecnologia, que no caso, tem como sócio-administrador e titular de 100% do capital social o senhor **Fernando Silva** (CPF [REDACTED]).

O senhor Fernando Silva era Diretor-Financeiro da pessoa jurídica Prosul.

61. Ocorreu, então, um esquema de repasses ilícitos entre as duas pessoas jurídicas beneficiárias, quais sejam, Caiapó e Prosul, utilizando-se, para isto, das pessoas jurídicas Multi Modal e Dome.

Anotações em agenda



--	--

- CASTILHO: em 1º/6, 25/6, 5/7 e 20/7;
- CONTRACTOR: em 9/6, 11/6 e 14/6;
- SANCHES: em 15/6, 16/6 e 15/7; e
- **MULTI MODAL: em 1º/7 e 11/8.**

64. Percebe-se que a conduta contou com o envolvimento de diversas construtoras, abrangendo um quantitativo expressivo de contratos públicos.

65. Neste contexto, as provas juntadas aos autos devem ser analisadas em um contexto mais amplo, as transferências não foram casuísticas ou legítimas, mas fizeram parte de um conceito amplo de uma prática delitiva que envolvia sofisticado esquema de ocultação de repasses ilícitos, por diversas pessoas jurídicas e utilizando-se de interpostas pessoas para simular a licitude dos repasses.

66. Conforme bem conceituado pelo Conselheiro **Paulo Burnier da Silveira, em seu voto-vogal, nos autos nº 08012.001273/2010-24, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica:**

No caso específico em julgamento, constata-se a presença de diversos dos mecanismos clássicos, comentados nos guias e nos estudos internacionais, tais como: oferta de lances de cobertura (cover bidding), retirada de lances (bid withdrawal), supressão de lances (bid suppression) e sub-contratação de concorrentes. Qualquer destes elementos, considerados isoladamente, já seriam indícios suficientes para acender um sinal de alerta para a possível existência de conluio entre concorrentes. Quando analisados conjuntamente, como, de fato, foi feito pelo Conselheiro-Relator, podem representar um conjunto probatório suficiente para o convencimento dos julgadores no sentido de uma condenação.

É neste sentido também que indica a experiência internacional: “the better practice is to use circumstantial evidence holistically, giving it cumulative effect, rather than on an item-by-item basis” (OCDE, Prosecuting Cartels without Direct Evidence, 2006). **Ou seja, recomenda-se uma visão holística das provas “indiretas” (ou “circunstanciais”), de modo a conceder-lhes um efeito cumulativo e não item-a-item. É o que se chama na doutrina de “fatores adicionais” (“factor plus”), conforme aponta estudos do Prof. William Kovacic, ex-presidente do FTC norte-americano (William Kovacic, The identification and proof of horizontal agreements under the antitrust laws, Antitrust Bulletin, n. 28, 1993, pp. 5-81).**

67. A formação do convencimento administrativo decorre da análise conjunta e cumulativa de indícios circunstanciais, cuja convergência lógica é suficiente para caracterizar o ilícito, dispensando a existência de prova direta. Tal compreensão reforça a legitimidade da metodologia adotada no presente caso, na qual o acervo probatório foi apreciado de forma sistêmica, revelando padrão consistente de atuação coordenada apto a sustentar a responsabilização administrativa.

68. Assim, o efeito cumulativo das provas, bem como dos repasses ilícitos, não apenas pela pessoa jurídica Caiapó, mas por outras pessoas jurídicas sujeitas a fiscalização da Prosul, convergem, indubitavelmente, para conduta ilícita concertada entre as pessoas jurídicas envolvidas.

2.6.2 Das alegações finais e manifestação complementar

69. Acima foi exposto o acervo probatório do PAR, após o Relatório Final, a empresa fez apontamentos que serão analisados a seguir.

70. A defesa da Construtora Caiapó baseia-se nos seguintes pontos principais:

- **Legalidade dos Pagamentos:** Sustenta que as quatro transferências bancárias citadas pela acusação (totalizando R\$ 260.061,00) não foram atos ilícitos, mas sim pagamentos por serviços de topografia, cartografia e geodésia efetivamente prestados pela empresa **Dome Tecnologia**.
- **Justificativa Operacional:** Explica que tais serviços foram necessários para validar estudos de um consórcio anterior em uma obra na rodovia **BR-419/MS**, após a Caiapó assumir o contrato remanescente em 2021.
- **Ausência de Benefício:** Argumenta que não há qualquer prova ou indício de que a empresa tenha obtido vantagem, efetiva ou potencial, decorrente de suposta atuação ilícita, requisito este essencial para a responsabilização conforme o art. 2º da Lei Anticorrupção.
- **Insubsistência Probatória:** Questiona a conclusão da comissão por basear-se em presunções e especulações, sem suporte probatório mínimo que ligue a Caiapó a qualquer contexto ilícito relacionado à empresa Prosul ou ao DNIT.
- **Fragilidade Criminal:** Ressalta que não existem menções à construtora ou aos seus sócios em investigações na esfera penal que apuram os mesmos fatos, o que reforçaria a improcedência da acusação administrativa.

71. Conforme pontuado pela CPAR e pela SIPRI, verificou-se a simulação contratual entre as empresas Dome e Multi Modal para mascarar repasses financeiros. Embora a defesa tenha apresentado notas fiscais, tais documentos, em um contexto de simulação, servem apenas para conferir aparência de legalidade à relação. Mesmo após nova oportunidade para instruir o processo com elementos robustos — como projetos ou registros no CREA —, a empresa limitou-se a reiterar argumentos anteriores. Assim, acompanho o entendimento das unidades técnicas e considero a argumentação insuficiente, restando caracterizada a prática ilícita.

72. A Caiapó beneficiou-se diretamente de quatro pagamentos efetuados à empresa Multi Modal, mediante postura complacente da Prosul no ateste da regularidade da execução das obras, o que reduziu o risco de sanções, atrasos ou glosas contratuais.

73. Conforme o Manual de Responsabilização de Entes Privados (2022, p. 57):

[...] é preciso deixar claro que a configuração da prática de atos lesivos em face da Administração Pública demanda não apenas a subsunção de um fato ao tipo previsto no referido dispositivo, mas também a existência de benefício direto ou **potencial da pessoa jurídica, além do nexo de causalidade entre a prática do ato infracional e a vantagem auferida ou pretendida.**

Com a referida exigência normativa da existência de um benefício, ainda que potencial, afasta-se a possibilidade de imputação automática de responsabilidade ao ente privado. Como decorrência, deve-se comprovar que o ato lesivo teve como fim beneficiar a pessoa jurídica, **ainda que a vantagem não tenha se materializado.**

[...] Importante destacar que, pela própria natureza dos atos de corrupção, muitas vezes o benefício/interesse da pessoa jurídica decorre justamente da posição e função que o agente público envolvido no ato lesivo exerce na Administração que por si só já atraem competências que podem gerar consequências positivas ou negativas para a pessoa jurídica. **Portanto, o benefício almejado ou interesse que a pessoa jurídica possui na relação escusa pode ser potencial e não necessariamente ter se concretizado na situação sob apuração.** (grifos meus)

74. As jurisprudências colacionadas pela defesa versam sobre desfechos na esfera penal em que as narrativas acusatórias foram consideradas **insuficientes ou temerárias**. Todavia, tal cenário não se comunica com o presente caso, visto que a empresa é alvo de um procedimento administrativo autônomo, instaurado sob o prisma do princípio da autotutela e do poder-dever da Administração Pública de zelar pela integridade de seus atos.

75. Nesse contexto, os indícios de que a pessoa jurídica participou de fraude contratual revelaram-se sólidos e convergentes. A utilização de interposta pessoa para dissimular os reais interesses da empresa, materializada no contrato simulado entre a Dome e a Multi Modal, serviu exclusivamente como via para o repasse de valores à Prosul. Essa manobra visava comprometer a isenção da fiscalização e obter vantagens indevidas na medição dos serviços, maculando a lisura do procedimento licitatório.

76. **Corroboro integralmente os posicionamentos exarados pela CPAR e pela SIPRI.**

2.6.3 Das notas fiscais e dos serviços prestados pela Dome Tecnologia a Multi Modal

77. Em relação a Dome Tecnologia, cabe transcrever o registro feito pela Nota Técnica nº 797/2024 (SEI, nº 3162965):

Além disso, a relação de subordinação da **DOME TECNOLOGIA** à **PROSUL** é ratificada pela confusão patrimonial entre as empresas, tendo sido apurado, inclusive, transferências à **DOME** pela **PROSUL** para pagamento de tributos (SEI 3071299, p. 8).

Deve-se ainda destacar que, no RAPJ 02/2022 (SEI 3071235), há informação relevante a respeito de diligência realizadas no endereço em que está registrada a **DOME TECNOLOGIA**, qual seja, rua João Pinto, nº 30, Centro, Florianópolis/SC. De acordo com o RAPJ:

“Antes de adentrar no conteúdo da AGENDA, informo que foram realizadas algumas diligências no endereço da DOME TECNOLOGIA LTDA, na rua João Pinto, 30, centro, Florianópolis/SC e foi informado pela portaria do prédio, que referida empresa não estaria mais no local, e seu endereço passou a ser na empresa PROSUL - PROJETOS SUPERVISÃO E PLANEJAMENTO LTDA, também em outra diligência agora na empresa PROSUL, **em contato com a secretária, foi confirmado que a única funcionária da DOME TECNOLOGIA, chama-se VIRGINIA DE JESUS PIRES e trabalha no 3º andar na sede da PROSUL.**” (Grifos nossos)

Com efeito, percebe-se que a **DOME TECNOLOGIA** opera como empresa fortemente vinculada à **PROSUL** de maneira a dissimular operações questionáveis.

De acordo com as investigações, a atuação da **DOME TECNOLOGIA** no suposto esquema ilícito se daria, principalmente, como intermediária em transações que envolveriam pessoas jurídicas que celebraram contratos públicos que tiveram as respectivas obras supervisionadas pela **PROSUL**.

Nesse sentido, ao que indicam os elementos de informação, **pessoas jurídicas contratadas pela administração pública federal para execução de obras supervisionadas pela PROSUL, repassariam valores a essa por meio de transferências à DOME, com esteio em contratos simulados de prestação de serviços.**

Por fim, após consulta aos extratos bancários da DOME TECNOLOGIA (SEI 3070897; e SEI 3072008), foi possível verificar que, entre 7/1/2013 e 10/11/2022, a empresa recebeu o total de 393 transferências de pessoas jurídicas (excluídas as realizadas pela PROSUL), sendo que, ao menos, 329 foram realizadas por construtoras com obras supervisionadas pela PROSUL ou por empresas a essas construtoras ligadas (83% do total).

78. Conforme as diligências realizadas na **DOME TECNOLOGIA**, (SEI, nº 3071235) observou-se cenário de precariedade operacional não condizente com uma empresa de grande porte e prestadora de serviços tão especializados. A empresa não possuía sede autônoma, funcionando nas instalações da empresa **PROSUL**, o que demonstra uma atitude incompatível com a independência necessária entre fiscalizador e fiscalizados.

79. As diligências também revelaram que a empresa possuía uma **única funcionária**, alocada fisicamente no terceiro andar da sede da **PROSUL**. Isso reforça o questionamento acerca da capacidade técnica de uma empresa de grande porte, que oferece serviços especializados para construtoras distintas, em obras de engenharia complexas espalhadas pelo território nacional.

80. A existência de transferências diretas da **PROSUL** para a **DOME** com a finalidade de **pagamento de tributos** (SEI, nº 3071299) demonstra que a empresa não detinha autonomia financeira.

81. Ao se analisar os extratos bancários (SEI, nº 3070897) verificou-se que **83% das transferências** recebidas pela **DOME** (329 de um total de 393) provêm diretamente de construtoras cujas obras eram supervisionadas pela **PROSUL**. Demonstrando que a **DOME** era de fato o braço de arrecadação ilícita: as notas fiscais emitidas não representam a contraprestação de um serviço efetivo — visto que a empresa não possui técnicos para executá-los —, mas sim o lastro documental para o recebimento de valores espúrios.

82. **Ante tal cenário, conforme bem salientado pela área técnica, a emissão de notas fiscais, sem a comprovada prestação do serviço, apenas demonstra que as notas fiscais apresentadas serviram de simulacro de licitude para as transferências escusas entre as empresas envolvidas no esquema.**

83. **Por fim, cabe pontuar que a pessoa jurídica Dome Tecnologia, que emitiu as referidas notas fiscais em favor da Multi Modal, também foi alvo de Processo Administrativo de Responsabilização, no âmbito da Lei Anticorrupção.**

2.7 Do Enquadramento Legal

84. Considerando o entendimento exposto no tópico anterior, recomendamos o seguinte enquadramento legal: art. 5º, inciso III, IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013, assim como art. 88, inciso III da Lei nº 8.666/13, por comprovadamente ter utilizado interposta pessoa jurídica para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos praticados e por ter fraudado contrato administrativo.

2.8 Da Dosimetria da Pena

85. 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.

86. Diante disso, concordamos com as sugestões realizadas pelo Relatório Final (SEI, nº 3537718).

2.8.1 Multa - art. 6º, inc. I, da Lei n.º 12.846/2013

87. As penas foram calculadas e dosadas com fundamento nas cinco 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 c/c o Manual de Responsabilização de Entes Privados, c/c a tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022.

88. **Primeira etapa (Faturamento):** R\$ 679.306.057,70, seiscentos e setenta e nove milhões, trezentos e seis mil, cinquenta e sete reais e setenta centavos (Nota Técnica - Receita Federal do Brasil (SEI, nº 3530619) corresponde ao faturamento bruto da Construtora Caiapó Ltda, CNPJ 00.237.518/0001-43, conforme dados da Receita Federal do Brasil.

89. Ao final, a base de cálculo da multa é de R\$ 679.306.057,70, seiscentos e setenta e nove milhões, trezentos e seis mil, cinquenta e sete reais e setenta centavos de acordo com o item 23 do Relatório Final (SEI, nº 3537718).

90. **Segunda etapa (alíquota):** a alíquota é resultante da diferença entre os fatores de agravamento e de atenuação. A resultante dessa diferença foi a alíquota de 5,5%, sendo 6,5% de fatores agravantes e 1% dos fatores de atenuação, com resultado na multa preliminar.

91. **Terceira etapa (multa preliminar):** a multa preliminar foi obtida pela multiplicação do faturamento bruto, excluídos os tributos, referente ao ano anterior à instauração deste PAR (2023), pelo percentual de 5,5%, aplicado ao montante.

92. Assim temos a base de cálculo o faturamento (primeira etapa) de de R\$ 679.306.057,70, e a alíquota encontrada de 5,5%, resultante da aplicação dos fatores atenuantes e agravantes previstos nos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, o valor encontrado foi de **R\$ 37.361.833,18**, já aplicados os devidos limitadores.

93. **Quarta etapa (definição dos limites mínimo e máximo do valor da multa):** nesse ponto deve ser calculado os valores máximos e mínimos da multa. São eles: Limite mínimo: nos termos do art. 21, I, do Decreto n.º 11.129/2022, o próprio valor da vantagem auferida. os limites mínimo e máximo verificados foram, respectivamente, de R\$ 679.306,06, que representa 0,1% do faturamento bruto da pessoa jurídica processada, e R\$ 135.861.211,54, limite máximo de 20% do faturamento bruto da Empresa.

94. **Quinta etapa (valor da multa):** sendo assim, tendo como base de cálculo o faturamento bruto, excluídos os tributos, referente ao ano anterior à instauração deste PAR (2023), no valor de R\$ 679.306.057,70, e a alíquota encontrada de 5,5 %, resultante da aplicação dos fatores atenuantes e agravantes previstos nos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, o valor encontrado foi de **R\$ 37.361.833,18**, já aplicados os devidos limitadores.

2.8.2 Publicação extraordinária da decisão administrativa - art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013

95. Conforme estabelecido o art. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013, art. 28 do Decreto nº 11.129/2022 e c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados, a multa foi arbitrada 5,5% da base de cálculo, devendo o prazo da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa ser de 60 dias, pois a alíquota que incide sobre a base de cálculo é maior que 5,0% ou igual a 7,5%):

Manual de Responsabilização de Entes Privados	
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

96. Portanto, a empresa Construtora Caiapó, CNPJ 00.237.518/0001-43 deve promover a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 dias; e
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, **pelo prazo de 60 dias.**

2.8.3 Pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública

97. Propõe-se a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública (art. 87, IV, da Lei nº 8.666/93 e art. 5º, III, da Lei nº 12.846/2013).

98. A sanção justifica-se pelo elevado grau de lesividade na execução dos Contratos Públicos nº 367/2016, 621/2018 e Contrato Público de Supervisão nº 825/2020, bem como pela utilização de interposta pessoa jurídica para ocultar beneficiários e interesses ilícitos, medida proporcional à gravidade das condutas apuradas.

3. CONCLUSÃO

99. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica Construtora Caiapó, CNPJ 00.237.518/0001-43 fraudou contrato administrativo, intervindo na fiscalização de órgão público utilizando-se de interposta pessoa jurídica para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos por ela praticados.

100. Quanto ao enquadramento legal, a Construtora Caiapó, CNPJ 00.237.518/0001-43 incidiu no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso III e IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013, assim como art. 88, inciso III da Lei nº 8.666/13, por comprovadamente ter utilizado interposta pessoa jurídica para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos praticados e por ter fraudado contrato administrativo.

101. Portanto, 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, concordamos, com o Relatório Final (SEI, nº 3537718), bem como a manifestação da Nota Técnica nº 4628/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3900252), aprovada pelo Despacho CGIST-ACESSO RESTRITO (SEI, nº 3901843) e pelo Despacho DIREP (SEI, nº 3904649), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica Construtora Caiapó, CNPJ 00.237.518/0001-43, pela prática dos atos lesivos previstos no artigo no art. 5º, inciso III e IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013, assim como no art. 88, inciso III da Lei nº 8.666/13, por comprovadamente ter utilizado interposta pessoa jurídica para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos praticados e por ter fraudado contrato administrativo, das seguintes penalidades:

a) **multa no valor de R\$ 37.361.833,18** (trinta e sete milhões, trezentos e sessenta e um mil, oitocentos e trinta e três reais e dezoito centavos.), nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846, de 2013;

b) **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846, de 2013, a ser cumprida da seguinte forma (art. 6º, § 5º da Lei nº 12.846, de 2013): 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 dias; iii. em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, **pelo prazo de 60 dias**.

c) aplicação da sanção de **declaração de inidoneidade** para licitar e contratar com a Administração Pública à Construtora Caiapó enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, nos termos do artigo art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

102. 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:

- Valor do dano à Administração: não identificado
- Vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não identificadas.

103. 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.

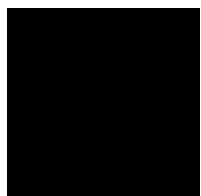
É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 2 de março de 2026.

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) 00190102583202406 e da chave de acesso [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://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-03-2026 17:50. Número de Série: 65635031372271175007508848075. 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 00120/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102583/2024-06

INTERESSADOS: CONSTRUTORA CAIAPO LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00334/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. À Coordenação Administrativa 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, 04 de março de 2026.

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) 00190102583202406 e da chave de acesso 5bc0292b



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 3120564139 e chave de acesso 5bc0292b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-03-2026 17:53. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.