



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2079/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.102675/2023-05

INTERESSADO: Diretoria de Responsabilização de Entes Privados - DIREP

1. ASSUNTO

1.1. Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica **Culp Construções e Serviços Ltda. - CNPJ 23.300.383/0001-19**.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).
- 2.2. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.
- 2.3. Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.
- 2.4. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

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

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em desfavor pessoa jurídica **Culp Construções e Serviços Ltda. - CNPJ 23.300.383/0001-19**.

4.2. Concluídos os trabalhos da comissão, vieram os autos a esta CGIST para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, III, do Regimento Interno da CGU (Portaria nº 38, de 16 de dezembro de 2022) bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.

4.3. Em síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades relacionadas a desvios de recursos públicos federais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A referida pessoa jurídica teria fraudado e superfaturado o Contrato nº 015/2016 (lotes nº 01 e 04 da Concorrência nº 01/2016), cujo valor global atingiu o montante de R\$ 1.141.872,00.

4.4. Tais irregularidades foram apuradas a partir de fiscalizações provenientes da 4ª edição do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF) da Controladoria-Geral da União (CGU) no município de Turiaçu, localizado no estado do Maranhão, de acordo com o Relatório nº 201800043, de 30 de novembro de 2018 (SEI nº 2716626).

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.5. A Controladoria-Geral da União (CGU) instaurou Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) por intermédio da Portaria SIPRI/CGU nº 1.307, de 21 de março de 2023, publicada no DOU nº 59, de 27 de março de 2023 (SEI nº [2745864](#)). O prazo para a conclusão dos trabalhos da CPAR foi, posteriormente, prorrogado pela Portaria SIPRI/CGU nº 3.093, de 13 de setembro de 2023, publicada no DOU nº 183, de 25 de setembro de 2023 (SEI nº [2963191](#)). Houve alteração na composição da Comissão por meio da Portaria SIPRI/CGU nº 3.025, de 5 de setembro de 2023, publicada no DOU nº 171, de 6 de setembro de 2023 (SEI nº

[2944483](#)).

4.6. Após diligências preliminares de juntada de documentação proveniente de ações de controles provenientes do 4º Programa de Fiscalização de Entes Federativos (4º FEF), que resultou na Nota Técnica nº 560/2023/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/SIPRI, de 27 de fevereiro de 2023 (SEI nº [2716616](#)), foi deliberado o indiciamento da empresa Culp Construções em 27 de abril de 2023 (SEI nº [2786199](#)), documentos presentes nos volumes I a III dos autos eletrônicos. Visando facilitar a manifestação da empresa, foram juntadas aos autos as principais provas que fundamentaram o convencimento preliminar da Comissão (volumes I a III).

4.7. Em obediência ao previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, a Comissão de PAR procedeu às tentativas de intimar para apresentarem defesa escrita e produção de provas, no prazo de 30 dias, a empresa Culp Construções e Serviços e as demais pessoas físicas a serem alcançadas em caso de acatamento da desconsideração da personalidade jurídica da referida pessoa jurídica, conforme atestam os diversos documentos SEI ([2837938](#); [2837949](#); [2840095](#); [2842481](#); [2845199](#) e [2845424](#)). Entretanto, não houve manifestação contra os fatos apontados, caracterizando-se a empresa e as pessoas físicas revéis.

4.8. Em 13.11.2023, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a CPAR elaborou seu Relatório Final (SEI nº 3002804), em que manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação da penalidade de multa no valor de R\$ 840.437,75 e a Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória (PEDC), 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 nº 8.666/1993; por fraudar contrato decorrente de licitação pública, atuando de modo inidôneo; assim incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/199.

4.9. Com base no art. 22 da IN nº 13/2019, a Comissão encerrou os trabalhos e encaminhou o PAR à autoridade instauradora que determinou proceder à análise de regularidade processual de que trata o art. 23 da IN nº 13/2019, dispensada a intimação da empresa, uma vez que o PAR correu à revelia (§ 3º, do art. 16, da IN nº 13/2019).

4.10. É o breve relato.

5. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

5.1. Destaca-se preliminarmente que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, que, neste caso, não abordou manifestação aos termos do Relatório Final em razão de a empresa Culp Construções, bem como as pessoas físicas Almir Matos Macedo (CPF nº [REDACTED]) - considerado sócio “de fato” - e o sócio-administrador, Isaias Ribeiro Machado (CPF nº [REDACTED]), encontrarem-se revéis ao referido processo administrativo.

5.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88, apesar de o julgamento ter ocorrido à revelia, pois tanto empresa quanto pessoas físicas indiciadas não exerceram o direito ao contraditório e da ampla defesa por não se manifestarem perante a CPAR.

5.3. A portaria de instauração foi publicada no DOU, de acordo com o que estabelece o art. 13 da IN nº 13/ 2019. O PAR foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União da União, conforme delegação prevista no inciso I, art. 30, do referido normativo. Ademais, também conforme o referido normativo (art. 13), na portaria inaugural constou o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos da comissão e o nome empresarial e o número do registro no CNPJ da pessoa jurídica que responderia ao PAR (SEI nº [2745864](#)).

5.4. Publicou-se também a Portaria Sipri nº 3.093 de prorrogação (SEI nº [2963191](#)) quando ainda em curso o prazo de 180 (cento e oitenta dias) da portaria inaugural do PAR, concedendo mais 180 (cento e oitenta dias) para a conclusão dos trabalhos da CPAR. Além disso, houve a Portaria Sipri nº 3.025 (SEI nº [2944483](#)) na qual consta a substituição de membros da CPAR.

5.5. Verifica-se, assim, a regularidade do processo sob este ponto de vista, sendo as portarias emitidas por autoridade competente, observando o art. 30 da IN nº 13/2019 quanto à delegação de competência ao Secretário de Integridade Privada da Controladoria-Geral da União da União para instauração de PAR.

5.6. Em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa e às pessoas físicas amplo e irrestrito acesso aos autos.

5.7. Ao representante da empresa foi concedido acesso externo desde 07.06.2023 (SEI nº [2837938](#)), que engloba a integralidade dos autos.

5.8. Ressalta-se, que os autos iniciais do processo envolveram a documentação proveniente da 4ª edição do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF) da Controladoria-Geral da União (CGU) no município de Turiaçu. Nesse momento, ainda não havia sido realizado nenhum ato instrutório. Desse modo, destaca-se que não houve violação ou restrição aos direitos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa. Registre-se, ademais, que nenhum ato instrutório foi realizado sem que antes a empresa e as demais pessoas físicas fossem notificadas para, caso quisessem, pudessem dele participar. Nem mesmo o fato de a empresa encontrar-se à revelia frente ao resultado do julgamento poderá ser arguido como restrição a esses princípios pois foram infrutíferas as tentativas de intimação cujos procedimentos foram ao encontro aos normativos e que demonstraram atuação efetiva da CPAR na tentativa de notificar a empresa para se manifestar, conforme comentários anteriores.

5.9. Nesse ponto, faz-se necessário relatar que houve diversas tentativas para intimar a empresa Culp acerca da referida indicição, bem como as pessoas físicas Almir Matos Macedo e Isaias Ribeiro Machado em razão dos efeitos decorrentes da possível desconsideração da personalidade jurídica da empresa investigada, conforme demonstram os documentos SEI nºs [2837938](#); [2837949](#); [2840095](#); [2842481](#); [2845199](#) e [2845424](#). No entanto, mantiveram-se inertes durante todo o processo.

5.10. Posto isto, o Termo de Indiciamento foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas (SEI nº [2786199](#)).

5.11. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade.

5.12. Por fim, adveio a responsabilização da empresa Culp por “fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente”, conforme disposto na alínea “a”, inciso IV, art. 5º, da Lei.12.846/2013 e inciso III, art. 88, da Lei nº 8.666/1993. Vale destacar que essa responsabilização dos “elementos de informação e de prova” descritos no relatório no qual se destacam indícios de que a empresa é de fachada e de fraude contratual. Por conseguinte, foram recomendadas aplicação das penas de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública e desconsideração da personalidade jurídica.

5.13. Após essas informações, a análise seguinte deveria abranger a manifestação final da empresa e das demais pessoas físicas. Entretanto, conforme já consignado, o PAR ocorreu à revelia, visto que a empresa e as pessoas físicas, apesar de notificadas pelos meios oficiais previstos em processos administrativos, não exerceram os seus direitos à defesa e ao contraditório.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

5.14. Preliminarmente, a CPAR fundamentou a penalização da pessoa jurídica com base nas etapas estabelecidas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013, c/c artigos 20 a 27 do

Decreto nº 11.129/2022, c/c IN CGU nº 1/2015, c/c IN CGU/AGU nº 2/2018, c/c Decreto-Lei nº 1.598/1977, c/c Manual de Responsabilização de Entes Privados, c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa, c/c tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, c/c calculadora de multa de PAR.

5.15. Destaca-se ainda o fato de não ter sido possível conhecer o faturamento bruto da empresa Culp, o que impediu estabelecer a base de cálculo preliminar da multa. Sendo assim, considerou-se como valor mínimo da multa o valor da vantagem auferida, conforme previsto no art. 5, do Decreto nº 11.129/2022.

5.16. Após análise do relatório, tem-se o seguinte quadro resumo da dosimetria da multa sugerida:

	Dispositivo do Dec. 11.129/2022	Percentual aplicado
	I - até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos;	0%
	II - até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	3%
	III - até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	3%
	IV - um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	0%
	V - três por cento no caso de reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior;	0%
Art. 22 Agravantes		

	<p>VI - no caso de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou com as entidades lesadas, nos anos da prática do ato lesivo, serão considerados os seguintes percentuais:</p> <p>a) um por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais);</p> <p>b) dois por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);</p> <p>c) três por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);</p> <p>d) quatro por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais); ou</p> <p>e) cinco por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais).</p>	1,0%
Art. 23 Atenuantes	I - até meio por cento no caso de não consumação da infração;	0%
	II - até um por cento no caso de: a) comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou b) inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	0%
	III - até um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0%
	IV - até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	0%
	V - até cinco por cento no caso de comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V.	0%
Alíquota aplicada		7,0%
Base de cálculo	Ausência de informações sobre o faturamento da PJ.	R\$ 0,00
Multa preliminar	Valor mínimo da multa = valor da vantagem auferida atualizado.	R\$ 840.437,75
Limite mínimo	Alínea “b”, Inciso I, do Art. 25, do Decreto nº 11.129/2022.	R\$ 6.000,00

Limite máximo	Alínea “a”, Inciso II, do Art. 25, do Decreto nº 11.129/2022.	R\$ 2.521.313,25
Valor final da multa da LAC		R\$ 840.437,75
TOTAL		R\$ 840.437,75

5.17. Da análise dos cálculos da dosimetria da multa feito pela CPAR, verifica-se aderência aos normativos e orientações que regem o assunto, a partir dos dados obtidos na instrução processual.

DA PRESCRIÇÃO

5.18. PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DA LEI nº 12.846/2013

5.18.1. No que se refere à prescrição, o art. 25 da Lei nº 12.846/2013, de 01.08.2013, prevê que o prazo prescricional para o exercício do poder punitivo pela Administração é de 05 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

5.18.2. Não obstante, os fatos assinalados nesta análise foram levados ao conhecimento da CGU em 30.11.2018, data de assinatura do Relatório CGU nº 201800043 referente a 4ª edição do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF) da Controladoria-Geral da União (CGU) no município de Turiaçu, conforme descrito na linha 2.275 da Nota Técnica nº 560/2023/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/SIPRI, de 27.02.2023 (SEI nº 2716626).

5.18.3. Considerando que a Medida Provisória nº 928, de 23.03.2020, suspendeu por 120 dias (período de sua vigência), a contagem da prescrição deve ser acrescida do respectivo período. Assim, o prazo prescricional encerraria em 29.03.2024: 30.11.2018 (termo inicial do computo do prazo prescricional + 5 anos + 120 dias de suspensão da Medida Provisória nº 928, de 23.03.2020).

5.18.4. Assim, com a instauração do presente processo em 27.03.2023 (SEI nº 2745864), o prazo prescricional foi interrompido, voltando a ser contado desde início. Logo, considerando a atual contagem prescricional, seu transcurso ocorrerá apenas em 27.03.2028, ou seja, cinco anos após a instauração deste PAR.

5.19. PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DA LEI nº 8.666/93

5.19.1. No tocante à aplicação da Lei nº 8.666/1993, a contagem deverá seguir os termos previstos na Lei nº 9.873/1999, os quais estabelecem:

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.

5.19.2. A mesma Lei também estabelece que é marco interruptivo do prazo prescricional qualquer ato inequívoco que importe a apuração dos fatos:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

5.19.3. No caso concreto, os ilícitos imputados à pessoa jurídica são classificados como de caráter continuado, tendo como termo inicial do cômputo do prazo prescricional o dia 15.06.2016, data do último pagamento indevidamente recebido pela pessoa jurídica, conforme

disposto no item 2.281 da Nota Técnica nº 560/2023, de 27.02.2023 (SEI nº 2716626).

5.19.4. Destaca-se ainda que, antes do transcurso do prazo de cinco anos, em 30.11.2018, a CGU publicou o Relatório de Auditoria nº 201800043, ocasião em que o prazo prescricional foi interrompido pela primeira vez, bem como voltando a ser contado desde seu início. Ademais, vale acrescentar que o prazo prescricional do presente processo também ficou suspenso pelo período de 120 dias, em razão da Medida Provisória nº 928, de 23.03.2020. Assim, a data limite para a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.666/1993 passou a ser 29.03.2024 (30.11.2018 + 5 anos + 120 dias).

5.19.5. Posteriormente, com a instauração de Investigação Preliminar Sumária (IPS), em 16.08.2022 (SEI nº 2716561), constatou-se a segunda hipótese interruptiva, reiniciando nova contagem do prazo prescricional: 16.08.2022 + 5 anos = 16.08.2027.

5.19.6. Por fim, com a respectiva notificação dos acusados ocorrida com a publicação do edital de intimação (instauração SEI nº 2745864, editais de intimação SEI nº [2845199](#) e [2845424](#)), publicado no DOU em 15.06.2023, constatou-se a terceira hipótese interruptiva. Considerando a atual contagem prescricional, seu transcurso ocorrerá apenas em 15.06.2028 (calculada a partir da data da intimação, em 15.06.2023), ou seja, cinco anos após a intimação, de acordo com o disposto no Inciso I, art. 2º, da Lei nº 9.873/1999.

5.20. Assim, entende-se que não há de se falar em ocorrência de prescrição da pretensão punitiva da Administração seja para aplicação das sanções da Lei nº 12.846/2013, seja para as sanções da Lei nº 8.666/93. Considerando a atual contagem prescricional, seu transcurso ocorrerá apenas em 27.03.2028 para LAC e em 15.06.2028 para as sanções da Lei nº 8.666/93.

6. CONCLUSÃO

6.1. Com base no exposto, opina-se pela regularidade do PAR.

6.2. É importante destacar que não se observou falhas processuais que pudessem ocasionar a nulidade de atos promovidos pela CPAR, em especial, aqueles ligados ao contraditório e à ampla defesa. Assim, conclui-se que o processo administrativo de responsabilização foi realizado sob parâmetros normativos que regem a matéria.

6.3. Além disso, não se verificou existência de novas situações que pudessem alterar a conclusão da Comissão de PAR. Ressalta-se que caso a empresa Culp e respectivas pessoas físicas responsáveis tivessem se manifestado ao indiciamento da pessoa jurídica, apesar de todas os esforços da CPAR em intimá-la, conforme previsto no Art. 6º do Decreto 11.129/2022, haveria maior probabilidade da apresentação novos fatos. Mas isso não ocorreu e o julgamento foi concluído à revelia.

6.4. Portanto, sugere-se aceitar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

6.5. Por fim, nos termos dos incisos III e III, art. 55, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão (SEI nº [3295533](#)) subsequente.

6.6. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JOSE ROBERTO SANTOS MABONI**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 23/07/2024, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/> conferindo informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]

