



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 00069/2026/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: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR) Nº 00190.102394/2024-25. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS DE MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA E DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE, ALÉM DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. SUGESTÃO DE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.

1. Ausência de fundamentos capazes de infirmar a Decisão Nº 392, que aplicou a penalidade, acolhendo o Relatório Final da Comissão de PAR e totalmente o Parecer nº 00228/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 00792/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU.
2. Inexistência de fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência da recorrente.
3. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido.

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 Pedido de Reconsideração apresentado pelo ente privado ASSOCIACAO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO (CNPJ nº 10.564.428/0001-10), pretendendo a reforma da Decisão Nº 392 (SEI nº 3803065), publicada no Diário Oficial da União - DOU do dia 2 de outubro de 2025 (SEI nº 3810793), que condenou a recorrente às penas de:

- i) **multa, no valor de R\$ 188.114,07** (cento e oitenta e oito mil, cento e quatorze reais e sete centavos), nos termos do art. 6º, inciso I, da LAC;
- ii) **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, nos termos do art. 6º, inciso II, da LAC; e
- iii) **declaração de inidoneidade** para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV e § 3º, da Lei nº 8.666/1993.

2. O Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) Nº 00190.102394/2024-25 apurou a prática de conduta fraudulenta na execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUC-PI, atinentes ao Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (PRO AJA), quando foram recebidos recursos federais sem a devida prestação da integralidade dos serviços educacionais contratados (alfabetização de pessoas matriculadas nas turmas do programa). Conforme apurado, foram realizadas e mantidas matrículas de pessoas que não atendiam aos critérios estabelecidos pelo programa, além de a empresa não possuir capacidade operacional para a execução do objeto contratual.

3. O processo tramitou regularmente e, identificada a revelia do ente privado, a Comissão de PAR apresentou Relatório Final (SEI nº 3398302), recomendando a responsabilização da empresa por:

39. A CPAR recomenda 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, uma vez que o dossiê probatório juntado aos autos demonstra que a referida pessoa jurídica fraudou a execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados junto à SEDUC-PI, com o fim de causar prejuízo ao erário e obter vantagens indevidas, além de dificultar a real identidade dos beneficiários dos atos praticados, incidindo assim no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei n. 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, configurando falta de idoneidade para contratar com a Administração Pública.

4. Após a decisão sancionadora, a empresa compareceu aos autos para formular Pedido de Reconsideração (SEI nº 3866021) ao Ministro de Estado da CGU, protocolado em 29 de outubro de 2025. Como fundamento de seu inconformismo diante das sanções aplicadas, a recorrente alegou: a inexistência de dano ao erário; a inexistência de ato lesivo pela empresa; a impugnação à base de cálculo da multa; a impugnação à desconsideração da personalidade jurídica; a ausência de violação aos princípios constitucionais da Administração Pública.

5. Ao final, com base nesses argumentos, requereu a reforma da decisão condenatória.

6. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DO CONHECIMENTO

7. Quanto ao aspecto temporal, o artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe que o prazo para oposição de Pedido de Reconsideração é de 10 (dez) dias, contados da data de publicação da decisão sancionadora.

8. A Decisão Nº 392 foi publicada no DOU de 2/10/2025 (SEI nº 3810793). A defesa pleiteou “*o restabelecimento do prazo de 10 (dez) dias para a interposição do recurso, a contar da data desta manifestação de ciência*” (SEI nº [3836965](#)), o que foi deferido pelo DESPACHO DIREP (SEI nº 3837087), em razão do princípio do formalismo moderado.

9. Assim, o Pedido de Reconsideração (SEI nº 3237218) teve como termo inicial o dia 20/10/2025 e **termo final o dia 29/10/2025**, observados os artigos 66 e 67 da Lei nº 9.784, especialmente a hipótese de prorrogação ora constatada. Considerando seu protocolo neste interregno, concluo pela tempestividade.

10. Apesar do protocolo da petição com a nomenclatura “Defesa Escrita”, a área técnica acertadamente pontuou os princípios do informalismo moderado e da fungibilidade recursal para recebê-lo, ressaltando o conteúdo material de impugnação ao ato decisório e a observância ao prazo legal do Pedido de Reconsideração. Assim, afastou-se a existência de erro grosseiro ou má-fé, preservando-se o direito à defesa.

11. Ante o exposto, as conclusões da Nota Técnica nº 72/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3929564) são juridicamente adequadas e prestigiam o exercício do contraditório e da ampla defesa, pelo que corroboro do entendimento para recomendar o recebimento da defesa como Pedido de Reconsideração, possibilitando a análise de seus fundamentos.

2.2 DAS RAZÕES DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

12. A empresa apresenta, em suma, as seguintes alegações para fundamentar o Pedido de Reconsideração:

- inexistência de dano ao erário;
- inexistência de ato lesivo pela empresa;
- impugnação à base de cálculo da multa;
- impugnação à desconsideração da personalidade jurídica; e
- ausência de violação aos princípios constitucionais da Administração Pública.

13. Observo que, sendo esta a primeira manifestação da empresa nos autos, os argumentos defensivos ensejam análise individualizada pela área técnica, que já se manifestou por ocasião da Nota Técnica nº 72/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3929564), e por esta Consultoria Jurídica.

14. Passo, então, à análise dos argumentos trazidos pelo Pedido de Reconsideração interposto.

2.2.1. Do Dano ao Erário

15. A empresa alega ausência de dano ao erário, aduzindo que os pagamentos estariam condicionados à validação das matrículas pela SEDUC/PI, o que imputa como único ato capaz de gerar obrigações financeiras. Ainda, sustenta que o sistema Alfabetizar Piauí operava com mecanismos automáticos de dedução e compensação em casos de óbito, evasão ou irregularidades. Por fim, a entidade aduz que o prejuízo se baseou em estimativas hipotéticas, defendendo que o fluxo de pagamentos seguiu a Lei nº 4.320/64 e ocorreu sob a supervisão e fiscalização do órgão contratante.

16. A Nota Técnica nº 72/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3929564) analisou o argumento, manifestando as seguintes conclusões:

3.15. A alegação da defesa consiste em afirmar que a ausência de dano concreto afastaria a tipicidade do ato. Contudo, a Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) define como ato lesivo o simples fato de fraudar a execução de contrato decorrente de licitação (ou dispensa).

3.16. Com efeito, o ilícito administrativo se consuma com a prática da fraude (com a inserção de dados falsos ou simulação de capacidade), independentemente de um cálculo final de prejuízo financeiro. O abuso de direito

e o desvio de finalidade já são suficientes para caracterizar a infração, preenchendo todos os requisitos da figura delitiva.

3.17. Logo, não procede a recorrente condicionar a sanção à prova de efetivo "prejuízo financeiro". Conforme destacado no Parecer n.º 00228/2025/CONJUR (SEI n.º [3802953](#)), no âmbito da Lei n.º 12.846/2013, a responsabilidade administrativa é objetiva, prescindindo da comprovação de dolo ou mesmo da ocorrência de dano patrimonial efetivo para a configuração do ato lesivo de "fraudar execução de contrato".

36. A responsabilização administrativa da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, prevista na Lei n.º 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. (Grifamos)

3.18. Ademais, importa consignar que houve, sim, dano ao erário na modalidade de superfaturamento, pois a Associação recebeu pagamentos sem realizar as devidas contraprestações de serviços. A Associação recebeu recursos milionários (mais de R\$ 5,7 milhões) apesar de não possuir empregados registrados para atender a mais de 19 mil alunos. Capacidade operacional inexistente, portanto (Termo de Indiciação, item 19 - SEI n.º [3176315](#)).

3.19. E isso restou bem pontuado no curso do Relatório Final (SEI n.º [3398302](#)), no trecho a seguir transcrito:

35. Segundo consta nos autos e conforme já relatado no tópico IV do Termo de Indiciação (SEI n.º [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.º [3154051](#)). (Grifamos)

17. A área técnica destacou que a empresa recebeu aproximadamente R\$ 5,7 milhões em recursos públicos sem dispor de capacidade operacional para a prestação dos serviços contratados. A entidade não possuía nenhum empregado registrado para atender a mais de 19 mil alunos, (SEI n.º 3154051, fls. 40-41) circunstância que, por si só, demonstra a impossibilidade material de adimplemento contratual. As fiscalizações realizadas *in loco* confirmaram que a execução, quando existente, era manifestamente precária: as atividades ocorriam em residências particulares, sem infraestrutura adequada (SEI n.º 3154051, fls. 46-47), sem material didático e com alimentação muito inferior ao previsto contratualmente (SEI n.º 3154058, fls. 68-69).

18. Conforme a Nota Técnica n.º 72/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI n.º 3929564), a alegação de que as inconsistências cadastrais corresponderiam apenas a pré-inscrições da fase de "busca ativa" não afasta a conclusão pelo dano. A área técnica apontou que o acervo probatório demonstra o recebimento integral dos valores, sem qualquer glosa proporcional às irregularidades identificadas nas matrículas, e que as auditorias do TCE-PI e da CGU constataram que a entidade manteve ativamente em seus registros pessoas inelegíveis ao programa (SEI n.º 3154051), apesar dos supostos mecanismos de autocorreção.

19. Assim, a CGIPAV concluiu que foram efetuados pagamentos integrais em contrapartida a serviços inexistentes ou deficientes, revelando intenção deliberada de inflar quantitativos para majorar os repasses recebidos, configurando fraude estruturada na execução contratual e prejuízo efetivo ao erário.

20. Mencionado entendimento se alinha ao exposto no Relatório Final da CPAR (SEI n.º 3398302), que assim aduz:

18. Abaixo reproduz-se parte do quanto apontado no Termo de Indiciação em seu parágrafo 24, de modo que restem explícitas as imputações procedidas em face do ente privado processado (SEI n.º [3179545](#)):

[...]

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.º [3154051](#)), falecidos (Relatório de Auditoria do TCE-PI, tabela 5, fls. 27/28, SUPER n.º [3154051](#)) e menores de 18 anos (Relatório de Auditoria do TCE-PI, tabela s/n, fls. 30/31, SUPER n.º [3154051](#)), conforme demonstrado a seguir.

[...]

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

21. Esta Consultoria Jurídica também manifestou conclusões sobre o dano causado ao erário, conforme Parecer nº 00228/2025/CONJUR (SEI nº 3802953). Veja-se:

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.

[...]

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.

22. Verifico, portanto, que a Comissão processante fundamentou adequadamente suas conclusões, evidenciando o dano ao erário no caso concreto. Ademais, a área técnica e esta Consultoria Jurídica referendaram as conclusões da CPAR, após análises realizadas, cada qual, no âmbito de suas competências.

23. O caderno probatório demonstra o recebimento efetivo de R\$ 5.768.193,00 sem a correspondente prestação dos serviços (SEI nº 3154058, fl. 46). Conforme apurado no Relatório de Auditoria TCE-PI nº 005670-2022 (SEI nº 3154051), a recorrente operou sem capacidade operacional mínima, não possuindo qualquer empregado registrado em bases oficiais (GFIP/RAIS) para atender o universo de 19.603 alunos matriculados. Tal descompasso entre a obrigação contratual e a realidade funcional revela a ausência de efetiva contraprestação, resultando em superfaturamento pelo ente privado.

24. A manutenção de matrículas de servidores públicos, pessoas falecidas e menores de 18 anos no quadro de beneficiários do programa evidencia a fraude na execução contratual. Nos termos da Lei Anticorrupção, a responsabilidade administrativa é objetiva, consumando-se o ilícito com a prática da conduta fraudulenta voltada a inflar quantitativos, sendo irrelevante para a tipicidade do ato que, eventualmente, o dano tenha sido mitigado por filtros automáticos de glosa do sistema estadual.

25. Fiscalizações *in loco* corroboram a precariedade da execução contratual, com aulas ministradas em residências particulares sem infraestrutura e fornecimento de alimentação (bolachas e suco) em padrão inferior ao cardápio nutritivo pactuado no credenciamento. O pagamento por serviços executados de forma fictícia ou temerária constitui dano efetivo ao erário, não tendo a defesa apresentado elementos novos capazes de elidir as constatações técnicas da CPAR.

26. Ante o exposto, a defesa, ao pleitear a reconsideração do julgado, não trouxe fatos novos ou argumentos capazes de infirmar a Decisão Nº 392 (SEI nº 3803065) quanto ao dano praticado contra os cofres públicos, motivo pelo qual deve ser mantida por seus próprios termos e fundamentos.

2.2.2. Do Ato Lesivo Praticado pelo Ente Privado

27. A empresa sustenta que apresentou tempestivamente toda a documentação exigida pelo edital de chamamento, resultando no reconhecimento formal de sua habilitação técnica e jurídica pela SEDUC/PI. A defesa aduz que tal regularidade no credenciamento constitui ato administrativo perfeito e eficaz, revestido de presunção de legitimidade e veracidade, não podendo ser desconstituído por presunções da auditoria. Além disso, afirma que a responsabilidade legal pela triagem, controle cadastral e fiscalização do processo de credenciamento competia exclusivamente à Administração Pública, tendo o ente privado atuado em estrita colaboração com o poder público e seguido todos os fluxos normativos estabelecidos para a execução do programa.

28. A Comissão processante, através do Termo de Indiciação (SEI nº 3179545, itens 22 a 25), expôs a materialidade e autoria, conectando as circunstâncias às provas de forma particularmente didática, o que evidencia a robustez do acervo documental e indiciário que instrui a acusação. Encerrada a instrução probatória, a CPAR apresentou Relatório Final (SEI nº 3398302), concluindo pela responsabilização do ente privado pelos atos lesivos. Veja-se:

5. Em 18/12/2020, o Núcleo de Ações Especiais da Controladoria Regional da União no Estado do Piauí (doravante NAE/PI) deu início, de ofício, ao processo SEI n. 00216.100151/2020-93, voltado ao acompanhamento desses gastos. A partir de levantamos prévios realizados pelo NAE/PI, inclusive mediante solicitações de informações ao Governo do Estado do Piauí (especificamente à SEDUC-PI) e a partir do cruzamento inicial de dados, nos sistemas de informações disponíveis, junto às 20 instituições que já haviam sido favorecidas com empenhos, foi possível identificar diversas irregularidades envolvendo os processos de contratações dessas instituições no âmbito do PRO AJA (Informação n. 529/CGU - fls. 01/02, SEI n. [3154023](#)).

6. A suposta existência de irregularidades relacionadas ao credenciamento dessas instituições e aos serviços por elas executados também chamaram atenção da Procuradoria da República no Estado do Piauí (doravante MPF/PI), que instaurou o Procedimento Preparatório n. 1.27.000.001148/2021-03 para averiguar a situação (Informação n. 529/CGU - fl. 02, SEI n. [3154023](#)).

7. De forma semelhante, a Polícia Federal (doravante PF) também instaurou o Inquérito Policial Legal IPL n. 2022.0013882-SR/PF/PI para investigação de supostas irregularidades envolvendo a aplicação desses recursos. Em seguida, foi deflagrada a Operação “Aquarela”, com colaboração da Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI). Na ocasião, a PF representou em juízo por diversas diligências, o que foi parcialmente deferido pela Justiça Federal. Dentre as medidas deferidas, destaca-se busca e apreensão nos endereços das pessoas relacionadas às irregularidades, quebra de sigilo de dados, bem como compartilhamento dos autos com a CGU (fls. 94/273, SEI n. [3154023](#)).

8. Após recebimento dos autos, a CRG emitiu o despacho DIREP de 03/11/2022 (SUPER n. [3154022](#)) em conformidade com o que preceitua o art. 3º, inciso I, do Decreto n. 11.129/2002, determinando a conversão do processo n. 00216.100016/2022-18 em instauração de Investigação Preliminar Sumária (doravante IPS) visando subsidiar o juízo de admissibilidade da autoridade competente.

9. Ao final dos trabalhos dessa investigação, concluiu-se pela existência de elementos suficientes de autoria e materialidade, alvitando-se ao Senhor Secretário de Integridade Privada desta CGU proceder o juízo positivo de admissibilidade para a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica - PAR em face do ente privado denominado ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, CNPJ n.10.564.428/0001-10, por ter supostamente fraudado a execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUC-PI no âmbito do PRO AJA (Nota Técnica n. 08/2024/CGIPAV/DIREP/SIPRI de 20/03/2024 - SEI n. [3154059](#)).

[...]

14. Com fulcro na Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e nas provas constantes dos autos, a CPAR indiciou a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, momento em que demonstrou que a pessoa jurídica fraudou a execução dos contratos n. 170/2021 e 258/2021 firmados com a SEDUC-PI; assim atuando de modo inidôneo, incidindo no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, alínea “d” da Lei n. 12.846/2013, e no artigo 88, inciso III, da Lei n. 8.666/1993.

15. O Termo de Indiciação foi lavrado em consonância com o que estatui o art. 6º do Decreto n. 11.129/2022. Nele foi descrito clara e objetivamente o ato lesivo imputado, com: a) a descrição das circunstâncias relevantes (SEI n. [3179545](#), item I); b) o apontamento das provas (SEI n. [3179545](#), item II); e c) o enquadramento legal do ato lesivo imputado (SEI n. [3179545](#), item III).

16. Pois bem, os fatos que apontam para a prática dos atos lesivos atribuídos à ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO constam descritos na Nota Técnica n. 08/2024/CGIPAV/DIREP/SIPRI (SEI n. [3154059](#)).

17. A supracitada Nota Técnica apresenta, nos parágrafos 35 a 44, de forma muito bem resumida as circunstâncias das condutas ilícitas praticadas pelo referido ente privado e a especificação dos elementos de informação, quais sejam:

DA INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTAS E ELEMENTOS DE INFORMAÇÕES

I — Do(s) ilícito(s) praticado(s) por ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO E REGIÃO, CNPJ n° 10.564.428/0001-10

35. Conduta(s)

36. Constata-se que a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO E REGIÃO:

a) fraudou a execução do contrato decorrente do credenciamento.

b) agiu de maneira inidônea.

37. Circunstância(s) da(s) conduta(s) especificação dos elementos de informação

38. 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, 3051668, fl. 47-50, tabela 9 e Nota Técnica CGU n. 1103/2022, 3051699, fls. 46-54, tabela 2).

39. 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, 3051668, fls. 35-36, tabela 7), e não em estabelecimentos apropriados para o ensino.

40. Ademais, o quantitativo de empregados era insuficiente para atender ao objeto do contrato, já que, apesar de ter sido responsável pela alfabetização de milhares de pessoas, a entidade não tinha vínculos trabalhistas em seu quadro funcional (Relatório de Auditoria do TCE-PI, 3051668, fls. 39-40, tabela 8).

41. 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, 3051668, fl. 46, figura 24).

42. Já 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, 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 (Nota Técnica CGU n. 1103/2022, 3051699, fls. 68-69, figura 11).

43. Como reflexo da incapacidade operacional e demais problemas decorrentes da normatização, implementação e execução contratual, o ente manteve em seu quadro de matrículas servidores públicos (Relatório de Auditoria do TCE-PI, 3051668, fl. 24, tabela 4), falecidos (Relatório de Auditoria do TCE-PI, 3051668, fls. 26-27, tabela 5) e menores de 18 anos (Relatório de Auditoria do TCE-PI, 3051668,

[...]

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. Conforme se observa, a CPAR atendeu devidamente às suas atribuições, apontando diversos elementos probatórios e indiciários presentes nos autos para confirmar suas conclusões sobre a prática do ilícito administrativo pela pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO.

30. Seguindo a orientação normativa, a área técnica analisou a regularidade processual (SEI nº 3700718) e esta Consultoria Jurídica analisou a plausibilidade jurídica das imputações (SEI nº 3802953), havendo expressa ratificação do entendimento por ambos os setores.

31. Sobrevindo os autos para análise do Pedido de Reconsideração, exarou-se a Nota Técnica nº 72/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3929564), analisando de maneira individualizada a alegação de “boa-fé e regularidade no credenciamento” feita pelo ente privado. Veja-se:

3.33. [...] a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, nos termos da Lei n. 12.846/2013, opera sob o regime da responsabilidade objetiva, bastando a demonstração da prática do ato ilícito e do nexos com o interesse público, prescindindo-se da comprovação de dolo ou culpa dos dirigentes. Desse modo, ainda que se admitisse, em tese, a existência de boa-fé subjetiva ou de confiança na atuação dos órgãos estaduais, tal circunstância não teria o condão de afastar a responsabilidade da entidade.

3.34. Ademais, a invocação de “*confiança na habilitação*” pela SEDUC-PI não exonera a pessoa jurídica de seu dever próprio de observar a boa-fé objetiva, a probidade e o adimplemento fiel das obrigações assumidas perante o Poder Público. Os elementos constantes dos autos evidenciam que a associação: (i) não detinha experiência prévia idônea na área educacional, tendo apresentado atestado de capacidade técnica vinculado ao próprio PRO AJA, em desconformidade com o edital e com a orientação consolidada do TCU; (ii) não possuía quadro funcional minimamente compatível com o número de alunos que se propôs a alfabetizar; e (iii) apresentava sede precária e estrutura operacional manifestamente incompatível com contratos de elevado vulto e complexidade. Tais fatos demonstram que a própria entidade tinha plena ciência de sua incapacidade operacional, de modo que não lhe é dado invocar, em seu favor, a atuação do órgão contratante para afastar o ato lesivo por ela praticado.

3.35. No que concerne à tentativa de reclassificar as condutas como “*simples inexecuções parciais*” ou “*falhas operacionais*”, verifica-se, igualmente, manifesta incompatibilidade com o acervo probatório. Os relatórios de auditoria e a instrução do PAR apontam, de forma convergente, para a existência de fraude estruturada na execução contratual, consubstanciada, entre outros aspectos, na manutenção de matrículas de servidores públicos, pessoas falecidas e menores de idade como beneficiários do programa, na prestação de aulas em locais improvisados e inadequados, e no descumprimento deliberado das condições de alimentação estabelecidas nos projetos apresentados. Não se trata, pois, de inadimplemento pontual ou de lapsos isolados, mas de um padrão reiterado de condutas que frustrou a finalidade da política pública e resultou na percepção de recursos públicos sem a correspondente contraprestação integral dos serviços educacionais.

3.36. Ainda no que concerne à alegação de boa-fé, esta é, por sua vez, frontalmente contraditada pela descoberta de um “Contrato de Parceria Empresarial” apreendido pela Polícia Federal (Operação Aquarela), que revelou que a associação era utilizada como pessoa jurídica interposta “empresa de fachada”.

3.37. De fato, a renúncia de 10% a 50% dos lucros, em favor de terceiros, comprova que a Associação foi utilizada como “*mero instrumento para viabilizar a contratação e obstaculizar a identificação de irregularidades*” (Parecer n.º 00228/2025/CONJUR - SEI n.º [3802953](#), item 66).

3.38. Por mais que a defesa alegue que o dito contrato de parceria apreendido pela Polícia Federal não possui validade jurídica, para a CGU, esse documento é prova material de que o desvio de dinheiro público teria sido arquitetado ainda na fase interna e, comprova o ajuste para desviar entre 10% e 50% dos recursos para terceiros particulares (Sérvulo Carvalho de Sousa), configurando abuso de direito e desvio de finalidade.

3.39. O citado “Contrato de Parceria Empresarial” apreendido pela Polícia Federal - que previa a transferência de até 50% dos lucros da empreitada a um terceiro, agora apontado como sem validade jurídica (pela Associação recorrente); reforça a tese de que o valor pago pelo Estado estava superfaturado, já que a entidade podia abrir mão de metade do recurso - e ainda assim manter a operação. Parecer n.º 00228/2025-CONJUR (SEI

n.º 3802953, item 60).

3.40. A alegativa de esse documento não ter validade jurídica deve ser atribuída ao fato de ele ter sido encontrado sem assinaturas e com anotações manuscritas (SEI n.º 3154024, fls. 22/25). Assim, falta-lhe força de executividade própria de título executivo extrajudicial (art. 784, III, do Código de Processo Civil). Contudo, deixou claro o caráter espúrio do acordo, além de servir de prova para ratificar a intenção de fraude (*'consilium fraudis'*) na execução do PRO AJA.

3.41. Logo, apesar de a Associação sustentar que possuía habilitação técnica e jurídica, os registros oficiais demonstram um cenário claro de "empresa de fachada" (pessoa jurídica interposta).

3.42. Em suma, a falta de capacidade operacional era absoluta: a entidade não possuía um único funcionário registrado sequer para alfabetizar quase 20 (vinte) mil alunos. A Nota Técnica n.º 2369/2025/CGIPAV (SEI n.º 3700718) destaca que a entidade possui capital social de R\$ 0,00 e sua atividade principal é a "defesa de direitos sociais", sem qualquer relação com serviços de ensino (item 24.1).

3.43. Em verdade, a confiança legítima foi traída por meio de artifícios fraudulentos, pois a entidade induziu o Estado a acreditar que detinha condições técnicas que, na realidade, eram inexistentes.

32. Corroboro dos entendimentos expostos pela área técnica, os quais ratificam a validade da sanção administrativa determinada pela Decisão Nº 392 (SEI nº 3803065). O entendimento firmado é o mais adequado ao caso, cujos fatos são corroborados por acervo probatório juridicamente válido.

33. Mister destacar que os efeitos da revelia não foram afastados pelo comparecimento tardio do ente privado nos autos. Havendo prova da intimação (SEI nº 3248590), inclusive com procuração juntada aos autos (SEI nº 3252947), o transcurso do prazo *in albis* resulta na presunção relativa de veracidade. Eventuais justificativas da empresa sobre a ausência de manifestação são irrelevantes, inclusive porque efetivamente exerceu o contraditório através do Pedido de Reconsideração (SEI nº 3866021).

34. Ressalto, ademais, que a condenação deriva de um processo conduzido em observância ao rito procedimental previsto em lei federal e norma infralegal, com efetiva observância aos princípios constitucionais, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

35. As conclusões da CPAR são firmes e amparadas em robusto acervo probatório que, no caso dos autos, evidenciou, de forma articulada e sistêmica, a incapacidade operacional da entidade, a manutenção de matrículas fictícias, a execução precária dos serviços e a existência de contrato de parceria espúrio, elementos que formaram o convencimento da CPAR.

36. A Administração Pública atendeu integralmente ao ônus probatório que lhe incumbia. A instrução do PAR foi conduzida de forma diligente, com provas documentais, inclusive derivadas de fiscalizações *in loco*, e cruzamento de dados em sistemas corporativos. A convergência e a robustez dos elementos colhidos afastam qualquer dúvida razoável sobre a materialidade das irregularidades, cumprindo o dever de fundamentação que recai sobre o Estado no exercício do poder sancionador.

37. A responsabilização administrativa de pessoas jurídicas no âmbito da Lei nº 12.846/2013 opera sob o regime da responsabilidade objetiva. Assim, é dispensável a comprovação de dolo ou culpa, bastando a demonstração do ato lesivo e do nexo causal entre a conduta praticada e o resultado danoso ao interesse público. No caso em apreço, o liame causal encontra-se devidamente configurado, uma vez que a fraude na execução contratual decorreu diretamente da atuação da pessoa jurídica investigada, com reflexos imediatos sobre o erário e sobre a confiança institucional nas contratações públicas.

38. Diante do exposto, os argumentos apresentados pela empresa não trouxeram fatos novos, provas em sentido contrário ou questão jurídica apta a infirmar a Decisão Nº 392 (SEI nº 3803065). As alegações de boa-fé, mero inadimplemento e inexistência de dano revelam-se incompatíveis com o acervo probatório produzido, sendo inaptas para afastar a responsabilidade administrativa objetivamente configurada. Assim, recomendo a manutenção integral da decisão sancionadora, com o consequente indeferimento do Pedido de Reconsideração (SEI nº 3237218).

2.2.3. Da Regularidade da Dosimetria

39. A defesa sustenta irregularidade na dosimetria da multa por utilizar movimentações bancárias como base de cálculo em vez do faturamento bruto, o que viola o art. 20 do Decreto nº 11.129/2022 e o princípio da legalidade. Argumenta ainda que a Receita Federal atesta a inexistência de faturamento contábil ou receita operacional da entidade, o que tornaria o critério da CGU tecnicamente equivocado, sem amparo legal e afrontoso ao princípio da proporcionalidade.

40. O Relatório Final da CPAR (SEI nº 3398302) detalhou didaticamente a equação para a aplicação concreta da pena de multa, conforme se observa dos itens 41 a 57, expondo fundamentadamente a definição da base de cálculo. Veja-se:

48. Considerando a ausência de declarações/escriturações contábeis relativas ao período de 2009 a 2023 junto à Receita Federal do Brasil, registros sobre capital social, número de empregados, informações previdenciárias ou quaisquer informações relativas à Declaração sobre o Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF), Nota Fiscal Eletrônica de Venda emitidas, Declaração de Operações com Cartão de Crédito (DECRED) e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) no período de 2009 a 2023 por parte da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, e observando o disposto no art. 21 do Decreto n. 11.129/2022, foi utilizada como base de cálculo da multa o valor do registro de contrapartes da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO junto ao Banco do Brasil, onde

consta que a referida associação recebeu, em 2022, o valor de R\$ 2.766.261,50 (dois milhões, setecentos e sessenta e seis mil, duzentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos). Os dados foram obtidos por meio do sistema "Macros" (SEI n. [3410935](#)).

Etapa 1 – Definição da base de cálculo.

49. Segundo consta nos autos, a ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO recebeu em 2022 o valor total de R\$ 2.766.261,50 (dois milhões, setecentos e sessenta e seis mil, duzentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos). O referido valor inicial foi atualizado até o último dia do exercício anterior ao da instauração do PAR (31/12/2023) pelo índice IPCA, resultando na base de cálculo no 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), conforme cálculo utilizando a ferramenta calculadora de multa de PAR (disponível em [Calculadora de Multa de PAR](#)).

41. A análise desta Consultoria Jurídica consta do Parecer nº 00228/2025/CONJUR (SEI nº 3802953), no tópico “2.5 DA DOSIMETRIA DA PENA” e atestou a legalidade e regularidade jurídica dos cálculos da CPAR, por estarem devidamente amparados pela norma de regência.

42. Instada à reanálise, a área técnica exarou a Nota Técnica nº 72/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3929564), mantendo inalteradas suas conclusões. Veja-se:

3.48. A defesa veiculada pela Associação em sua peça recursal sustenta que a ausência de registros contábeis impediria a caracterização do faturamento bruto. Entretanto, o próprio Relatório Final (SEI n.º [3398302](#)) demonstra que a Comissão Processante seguiu estritamente o rito legal diante da ocultação de dados pela Associação.

3.49. De fato, diante da omissão da própria Associação, que não apresentou declarações fiscais ou escrituração contábil entre 2009 e 2023, conforme a resposta da Receita Federal do Brasil (Nota n.º 145/2024/Copes/Dias - SEI n.º [3342862](#)), a autoridade utilizou a estimativa baseada no montante total de recursos recebidos em 2022 (R\$ 2.766.261,50 - dois milhões, setecentos e sessenta e seis mil, duzentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos). E essa parametrização é autorizada pelo art. 20, §1º, inciso III, e art. 21, do Decreto n.º 11.129/2022.

3.50. E mais, a Associação dos Produtores Rurais de Pocinhos de Baixo foi formalmente intimada a apresentar suas declarações contábeis e fiscais no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), conforme Termo de Indicação, SEI n.º [3179545](#), item 34, alínea 'd'. E isso incluía o Balanço Patrimonial (BP), a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), Notas Explicativas e o faturamento bruto do referido ano.

3.51. De fato, a desídia contábil da associação infratora não pode impedir o exercício do poder sancionador do Estado.

[...]

3.55. Outrossim, a multa final de R\$ 188.114,07 (cento e dezoito mil, cento e quatorze reais e sete centavos) é o resultado direto da aplicação da alíquota de 6,5% sobre a base de cálculo atualizada.

3.56. Ainda sobre esse tema, a Nota Técnica n.º 2369/2025/CGIPAV (SEI n.º [3700718](#)) concluiu que não foram vislumbrados excessos na atribuição das alíquotas, inexistindo motivos para alterar os percentuais sugeridos pela CPAR (itens 39 e 40).

3.57. Por fim, a base de cálculo da multa é hígida, legal e fundamentada em dados financeiros reais, suprindo a lacuna deixada pela ausência de escrituração contábil da Associação infratora. A estimativa utilizada é um preceito expressamente previsto no Decreto n.º 11.129/2022 para evitar a impunidade de pessoas jurídicas que operam à margem das obrigações acessórias fiscais.

43. A hipótese dos autos revela que a dosimetria da pena se fundamentou em critérios objetivos, devidamente esclarecidos no Relatório Final da CPAR (SEI nº 3398302). Tais indicadores foram publicamente calculados de forma razoável e proporcional, observada a finalidade punitivo-pedagógica da sanção administrativa para que a pena não resultasse em enriquecimento sem causa da Administração Pública, mas estritamente a reparação e penalização pelos danos ao erário.

44. As fases da dosimetria foram expressas com clareza, estabelecendo-se a base de cálculo conforme parâmetros normativos e atribuindo as alíquotas estritamente cabíveis no caso concreto, consideradas a multiplicidade de condutas, a ciência do corpo diretivo da pessoa jurídica e o alto valor dos contratos fraudados. Além disso, a pena pecuniária foi fixada dentro dos limites mínimo e máximo estabelecidos no Decreto Nº 11.129/2022, sendo proporcional e razoável para os fins a que se destina.

45. Ausentes fundamentos capazes de infirmar a Decisão Nº 392 (SEI nº 3803065), não tendo sido apresentados no Pedido de Reconsideração argumentos suficientes para contestar os fundamentos utilizados pela autoridade julgadora, ou seja, sua *ratio decidendi*, de rigor sua integral manutenção também quanto a este ponto.

2.2.4. Da Desconsideração da Personalidade Jurídica

46. A defesa contesta a desconsideração da personalidade jurídica, alegando a ausência de provas de dolo, enriquecimento ilícito ou desvio de finalidade por parte do dirigente, e sustentando que a sanção se baseia em meras presunções. Argumenta que não foram demonstrados os requisitos do art. 50 do Código Civil, como abuso de direito ou confusão patrimonial, e reforça que o presidente não possuía autonomia decisória para manipular dados ou autorizar pagamentos, o que afasta a responsabilidade pessoal em respeito ao princípio da pessoalidade da sanção.

47. O Relatório Final da CPAR (SEI nº 3398302) exprime com precisão e minúcia as razões pelas quais recomenda a desconsideração da personalidade jurídica para atingir o patrimônio de seu sócio responsável à época dos fatos e declarar-lhe pessoa inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública. Veja-se:

34. No âmbito do PAR, a prova do abuso do direito se caracteriza por "(...) ato intencional dos sócios e administradores em prejudicar a Administração Pública com o uso abusivo da personalidade, facilitando, encobrendo ou dissimulando a prática de atos ilícitos". (RIBEIRO, Márcio Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. Belo Horizonte, Fórum, 2017, p. 272). É comumente utilizada para "(...) simular a origem ilícita dos recursos desviados por ato de corrupção ou sonegação fiscal ou, ainda, (...) para evadir-se dos efeitos de declaração de inidoneidade anteriormente aplicada".

35. Segundo consta nos autos e conforme já relatado no tópico IV do Termo de Indiciação (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 SEDUC-PI, 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](#)).

48. A Nota Técnica nº 2369/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3700718) corroborou o entendimento:

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.

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.

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.

49. As mesmas conclusões constam do Parecer nº 00228/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3802953):

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.

[...]

64. Assim, ante a presença concomitante do abuso de direito, do desvio de finalidade e do nexo 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.

50. Por fim, a Nota Técnica nº 72/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3929564) mantém inalteradas tais conclusões após o Pedido de Reconsideração (SEI nº 3237218), reforçando os argumentos no item 3.68 da manifestação, ressaltando a inexistência de capacidade operacional e histórico prévio, a inatividade fiscal e contábil sistêmica, o “contrato de parceria empresarial” e os vínculos e conflitos de interesse entre o presidente do ente privado, Sr. JOSÉ

51. Esta Consultoria Jurídica ratifica integralmente os fundamentos expendidos no Parecer nº 00228/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3802953), reafirmando que o conjunto fático-probatório, consubstanciado na ausência total de capacidade operacional, na inexistência de quadro funcional, nas matrículas fraudulentas, nos vínculos pessoais do dirigente com a contratante e no contrato de parceria apreendido pela Polícia Federal, é suficiente e convergente para caracterizar o desvio de finalidade e o abuso de direito que justificam a desconsideração da personalidade jurídica, com extensão dos efeitos sancionatórios ao patrimônio pessoal de JOSÉ LAYLSON RAMOS DE SOUSA e sua declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

52. Diante do exposto, observo que os argumentos veiculados no Pedido de Reconsideração (SEI nº 3237218) não apresentam fatos novos, provas em sentido contrário ou fundamento jurídico apto a infirmar a Decisão Nº 392 (SEI nº 3803065) quanto à desconsideração da personalidade jurídica, razão pela qual se recomenda a manutenção integral da decisão sancionadora neste ponto, com o consequente indeferimento do pleito defensivo.

2.2.5. Da Violação aos Princípios Constitucionais da Administração Pública

53. A defesa sustenta a observância aos princípios constitucionais afirmando que sua atuação seguiu rigorosamente os fluxos legais de credenciamento e fiscalização (legalidade) e que não houve má-fé ou desvio de finalidade (moralidade), atribuindo eventuais falhas operacionais ao sistema centralizado da SEDUC/PI. Argumenta também que a entidade cumpriu o princípio da eficiência ao viabilizar a execução da política pública de alfabetização em comunidades rurais, atingindo a finalidade social do programa. Ao fim, tenta imputar a violação de princípios à própria Administração Pública, por ter sido penalizada em decisão administrativa sancionadora.

54. O Parecer nº 00228/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3802953) ressalta expressamente as violações principiológicas presentes na hipótese dos autos:

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.

55. Por ocasião da reanálise, a Nota Técnica nº 72/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3929564) ratifica tais conclusões, fundamentando sua inobservância de maneira individualizada. Veja-se:

3.72. **Análise do Argumento V:** Diferente do quanto alegado pela Associação recorrente, sua conduta não apenas violou, mas subverteu os pilares da Administração Pública, conforme demonstrado pelo vasto acervo probatório coligido pela CGU, Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) e Polícia Federal. Vejamos:

3.73. **Da violação do Princípio da Legalidade:** a Recorrente afirma que a entidade seguiu o fluxo legal de credenciamento. Contudo, a instrução processual que a Associação cometeu:

- **Fraude em Atestados:** apresentou atestado de capacidade técnica irregular, referindo-se a serviços ainda em execução no próprio programa PRO AJA, o que viola o Edital de Credenciamento e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 1.891/2008 - 2ª Câmara) (Vide o Relatório Final (SEI n.º [3398302](#), item 18).

- **Descumprimento Normativo:** incorreu em ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso IV, alínea 'd', da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e no art. 88, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993 ao fraudar a execução dos contratos n.º 170/2021 e 258/2021 (Vide o Termo de Indiciação, SEI n.º [3179545](#), item "II - Fato, Autor, Circunstâncias e Provas").

3.74. **Da violação aos Princípios da Moralidade e Impessoalidade:** A tese de que não houve "desvio de finalidade ou má-fé" é contrariada pelos seguintes fatos:

- **Contrato de Parceria Espúrio:** A apreensão de uma minuta de "*Contrato de Parceria Empresarial*" revela que o esquema teria sido planejado antes mesmo da aprovação da Lei Estadual n.º 7.497/2021, prevendo a transferência de até 50% do lucro líquido a terceiros, evidenciando sobrepreço e direcionamento (Vide Termo de Indiciação - SEI n.º [3179545](#), item 31).

- **Vínculos indevidos:** O presidente da Associação possuía vínculos laborais anteriores com a própria contratante (SEDUC-PI) e ligações político-partidárias, comprometendo a neutralidade exigida pela impessoalidade (Vide Termo de Indiciação - SEI n.º [3179545](#), item 31).

3.75. **Da violação ao Princípio da Eficiência:** Enquanto a Associação recorrente alega ter viabilizado política pública, a realidade constatada 'in loco' aponta o oposto:

- **Inexecução e Precariedade:** O serviço foi prestado de forma precária, em residências particulares sem infraestrutura mínima, com merenda inadequada (bolachas e suco, em vez de refeições nutritivas) e ausência de material didático adequado (Vide Termo de Indiciação - SEI n.º [3179545](#), itens 24).

- **Incapacidade Operacional:** A entidade declarou ser responsável por alfabetizar 19.603 alunos, porém não possuía nenhum empregado registrado em seus quadros funcionais (GFIP/RAIS), o que torna a prestação do serviço juridicamente fictícia ou temerária (Vide Termo de Indiciação - SEI n.º [3179545](#), item 31.1).

3.76. **Da violação ao Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade:** A recorrente argumenta que a sanção é desproporcional por suposta "inexistência de prejuízo". Entretanto, houve:

- **Prejuízo Efetivo:** O dano ao erário configurou-se pelo pagamento integral por serviços não prestados ou prestados de forma inadequada, além da manutenção de matrículas de pessoas falecidas, menores de 18 anos e servidores públicos (Vide Termo de Indiciação - SEI n.º [3179545](#), item 24.8).

- **Gravidade da Conduta:** A sanção de inidoneidade e a multa são respostas proporcionais a uma fraude estruturada que comprometeu a finalidade pública do programa de alfabetização (Vide Parecer n.º 00228/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU - SEI n.º [3802953](#), itens 46, 49 e 53)

3.77. Portanto, a conduta da Associação não foi um "erro operacional", mas uma violação sistêmica aos preceitos do art. 37, da Constituição Federal, justificando plenamente a responsabilização objetiva e a desconsideração de sua personalidade jurídica.

56. Com efeito, o entendimento supracitado é o mais adequado ao caso, considerando as irregularidades verificadas na execução dos serviços objeto dos Contratos n.º 170/2021 e 258/2021.

57. Conforme exposto, os atos lesivos praticados pela empresa revelam intenção deliberada de se locupletar em detrimento do interesse público, evidenciada pela apresentação de atestados irregulares de sua suposta capacidade técnica, posteriormente revelada absolutamente incompatível para o atendimento do objeto contratual. A minuta de "contrato de parceria empresarial" e os vínculos indevidos do então presidente do ente privado revelam que não apenas violou a norma legal, mas agiu de forma particularmente imoral para atender a interesses pessoais a partir de recursos públicos.

58. Destaco que os princípios constituem mandamento nuclear de um sistema, conferindo-lhe alicerce, preceito fundamental difundido sobre amplo espectro normativo, conferindo-lhes sentido e orientando sua exata compreensão. De tal modo, aqueles que contratam com a Administração Pública devem guardar especial observância aos seus ditames, sobretudo primando pelo interesse público.

59. Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda estrutura neles esforçada."^[1]

60. Na hipótese dos autos, o contrato público fraudado se destinava a combater o analfabetismo, almejando sua redução no Estado do Piauí por meio da ampliação das oportunidades educacionais apropriadas à população jovem, adulta e idosa comprovadamente analfabeta. Assim, o ato lesivo ganha contornos ainda mais reprováveis, obstaculizando a eficácia da inclusão social de parcela vulnerável da sociedade.

61. Verifico que as alegações deduzidas no Pedido de Reconsideração (SEI n.º 3866021) não infirmam os fundamentos da decisão condenatória, tampouco demonstram a existência de vício processual, erro de julgamento ou fato novo apto a justificar sua reforma.

62. Assim, permanecem hígidos os fundamentos fáticos e jurídicos que embasaram a responsabilização da recorrente, razão pela qual não subsistem motivos para alteração da Decisão Nº 392 (SEI n.º 3803065), a qual observou estritamente a norma de regência, prestigiando as garantias constitucionais e o tratamento isonômico ao ente privado, que foi condenado após análise fundamentada, completa e exauriente do caso concreto, amparada pelas provas dos autos. A decisão administrativa sancionadora foi publicada no Diário Oficial da União (SEI n.º 3810793), conferindo publicidade ao ato.

3. DA CONCLUSÃO

63. Ante o exposto, recomendo o conhecimento do Pedido de Reconsideração interposto pela pessoa jurídica ASSOCIACAO DOS PRODUTORES RURAIS DE POCINHOS DE BAIXO, inscrita no CNPJ sob o n.º 10.564.428/0001-10, diante do atendimento aos pressupostos formais para tanto, e, no mérito, o seu INDEFERIMENTO, haja vista a inexistência de fatos novos ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, que justifique a reforma da Decisão Nº 392 (SEI n.º 3803065).

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

É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 28 de maio 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) 00190102394202425 e da chave de acesso e7543b34

Notas:

1. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 924.



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 3158827812 e chave de acesso e7543b34 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: 28-05-2026 09:47. 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 00350/2026/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. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00069/2026/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 SIPRI e publicação.

Brasília, 10 de junho 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) 00190102394202425 e da chave de acesso e7543b34



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 3233479656 e chave de acesso e7543b34 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: 10-06-2026 16:27. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.