



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 00168/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102485/2024-61

INTERESSADOS: QUALIPREV - SUPERVISAO E ASSESSORIA LTDA (QUALIPREV)

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA

PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO. LEI Nº. 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO). DECRETO Nº 11.129/2022. OPERAÇÃO "ROLO COMPRESSOR". QUALIPREV – SUPERVISÃO E ASSESSORIA LTDA. **SUBVENÇÃO À PRÁTICA DE ATO LESIVO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 5º, INCISO II, DA LAC. CONTRATOS SIMULADOS.** INTERPOSIÇÃO DE PESSOA JURÍDICA. RECEBIMENTO E REPASSE DE VANTAGENS INDEVIDAS. PROVAS DOCUMENTAIS, BANCÁRIAS E TELEMÁTICAS. CERCEAMENTO DE DEFESA E PRESCRIÇÃO AFASTADOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PESSOA JURÍDICA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA AFASTADA. DOSIMETRIA DA MULTA. **VANTAGEM AUFERIDA COMO PATAMAR MÍNIMO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA**. PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA. MANUAL DE PAR DA CGU. CRITÉRIOS DE DOSIMETRIA. **INOBSERVÂNCIA**, PELA CPAR, DO SEGUNDO CRITÉRIO PREVISTO NO MANUAL DE 2022. SUPERVENIÊNCIA DO MANUAL DE PAR DE 2026. **SUPRESSÃO DO CRITÉRIO MAIS GRAVOSO**. APLICAÇÃO ULTRAATIVA DA DISCIPLINA SUPERVENIENTE MAIS BENÉFICA. FIXAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA EM 60 (SESENTA) DIAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. **ACATAMENTO PARCIAL** DO RELATÓRIO FINAL DA CPAR E DA NOTA TÉCNICA, COM DIVERGÊNCIA QUANTO À DOSIMETRIA DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA.

(i) Comprovada a subvenção à prática de atos lesivos contra a Administração Pública, mediante contratos simulados, interposição de pessoas jurídicas e repasse de vantagens indevidas, impõe-se a responsabilização administrativa da pessoa jurídica, nos termos do art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

(ii) A prova documental, bancária e telemática regularmente compartilhada demonstra a materialidade e a autoria dos fatos, inexistindo nulidade por cerceamento de defesa ou prescrição da pretensão punitiva.

(iii) A multa administrativa foi corretamente fixada, observando-se a vantagem auferida como patamar mínimo previsto no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013.

(iv) O Manual de PAR de 2022 previa dois critérios orientadores para a dosimetria da publicação extraordinária. Nas hipóteses em que a multa é fixada com base na vantagem auferida, revela-se aplicável o critério da relação entre o valor final da multa e o faturamento bruto utilizado como base de cálculo, cuja aplicação conduziria, no caso concreto, ao prazo de 135 (cento e trinta e cinco) dias.

(v) A superveniência do Manual de PAR de 2026 suprimiu referido critério, mantendo apenas a alíquota da multa como parâmetro para definição da duração da publicação extraordinária, resultando, no caso concreto, no prazo de 60 (sessenta) dias.

(vi) Em observância aos princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica, da proteção da confiança e da incidência da norma sancionadora mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador, aplica-se ultraativamente a disciplina prevista no Manual de PAR de 2026.

(vii) Parecer pelo **acatamento parcial** do Relatório Final da CPAR e da Nota Técnica nº 1869/2026/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, mantendo-se as conclusões quanto à materialidade, autoria, enquadramento jurídico, multa e declaração de inidoneidade, **divergindo-se apenas quanto à dosimetria da publicação extraordinária, fixada em 60 (sessenta) dias.**

Obs: Manifestação sujeita à 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.

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização instaurado em face da **Qualiprev - Supervisão e Assessoria Ltda.**, inscrita no CNPJ nº. **03.599.861/0001-26**, com fundamento na Lei nº. 12.846/2013, no Decreto nº 11.129/2022 e na Instrução Normativa CGU nº 13/2019, para apurar a prática de atos lesivos à Administração Pública Federal, em especial a conduta prevista no art. 5º, inciso II, da Lei nº. 12.846/2013.
2. A apuração decorre de elementos de informação oriundos da denominada Operação **“Rolo Compressor”**, deflagrada pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná (**SR/PF/PR**), com vistas à apuração de fraudes em contratações e na execução de obras públicas no âmbito da Superintendência Regional do DNIT no Paraná (**DNIT/PR**), com especial enfoque na atuação de empresas privadas contratadas ou relacionadas a contratos públicos de infraestrutura.
3. As investigações decorreram, inicialmente, de cartas encaminhadas por servidores do DNIT à CGU e à Polícia Federal, nas quais foram relatadas suspeitas de um esquema de pagamentos indevidos, denominado **“Mensalão”** do DNIT, com possível participação de José da Silva Tiago, então Superintendente Regional da autarquia, além de servidores públicos e dirigentes de empresas contratadas pela autarquia.
4. A partir dessas informações, foi instaurado no âmbito da Superintendência da PF no Paraná o IPL nº. 2214/2015-SR/PF/PR, distribuído à 14ª Vara Federal Criminal de Curitiba - Seção Judiciária do Paraná (SJPR), autos judiciais nº. 5052905-69.2015.4.04.7000, no bojo do qual foram deferidas medidas cautelares de busca e apreensão, bem como quebras de sigilo telemático, fiscal e bancário.
5. Diante da relevância e gravidade dos elementos probatórios colhidos, a DIREP instaurou Investigação Preliminar Sumária (IPS) por meio do Despacho de 29 de agosto de 2022 (SEI 3161128). Ao final da IPS, concluiu-se pela existência de indícios de que a empresa investigada teria subvencionado a prática de atos lesivos atribuídos à empresa Prosul Supervisão e Planejamento, em possível violação ao tipo administrativo previsto no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.
6. Com base nas informações carreadas ao IPS, a Secretaria de Integridade Privada da CGU (SIPRI/CGU) instaurou o presente PAR por meio da Portaria nº. 906, de 28 de março de 2024, publicada no DOU nº. 62, Seção 2, pg 83, de 1º de abril de 2024, com vistas à apuração de supostas irregularidades atribuídas à **QUALIPREV - SUPERVISÃO E ASSESSORIA LTDA**, CNPJ nº. 03.599.861/0001-26, constantes do Processo Administrativo nº. 00190.106978/2022-16. Com efeito, é o que se nota do SEI 3161587.
7. Em ato seguinte, a CPAR ultimou o Termo de Indiciação previsto no SEI 3161587, onde identificado que a **Prosul Projetos, Supervisão e Planejamento Ltda.** atuava como empresa supervisora de obras públicas executadas por construtoras contratadas pelo DNIT. A hipótese acusatória, posteriormente confirmada pela Comissão, era a de que a empresa Prosul se valia de pessoas jurídicas interpostas, entre elas a **Qualiprev**, para receber valores de empresas executoras de obras que ela própria deveria fiscalizar, bem como para viabilizar o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos ou a terceiros a eles vinculados.
8. No contexto do termo de indicição já mencionado, tem-se que a Qualiprev foi indiciada por ter, comprovadamente, subvencionado a prática de atos lesivos por parte da Prosul, em afronta ao art. 5º, inciso II, da Lei nº. 12.846/2013, além do que referidas condutas ilícitas amoldar-se-iam, em tese, ao art. 88, incisos II e III, da Lei nº. 8.666/1993.
9. No curso do PAR, a pessoa jurídica apresentou defesa inicial (SEI 3331659), manifestação unificada (SEI 3597023), pedido de reconsideração (SEI 3628927), alegações finais unificadas (SEI 3851611), constando também manifestações defensivas da Prosul, a exemplo da prevista no SEI 3851842, embora referida empresa não seja objeto de investiação nos presentes autos. Em síntese, os principais argumentos aduzidos pela empresa investigada foram os seguintes:
 - (i) prescrição quinquenal e intercorrente;
 - (ii) cerceamento de defesa por incompletude documental;
 - (iii) ilicitude ou insuficiência da prova;
 - (iv) inexistência de fato típico;
 - (v) ausência de dano ao erário;
 - (vi) inexistência de fraude licitatória, sobrepreço ou superfaturamento;
 - (vii) ausência de nexo causal entre pagamentos e atos administrativos;
 - (viii) possibilidade de utilização das manifestações defensivas da Prosul em favor da Qualiprev;
 - (ix) suposta contradição lógica do Relatório Final;
 - (x) erro de dosimetria da multa;
 - (xi) impossibilidade de cumulação de sanções da Lei Anticorrupção com a Lei nº. 8.666/1993; e
 - (xii) desproporcionalidade na recomendação da CPAR na aplicação das demais sanções, a exemplo do prazo fixado para fins de publicação extraordinária da decisão condenatória, além da declaração de pena de inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal.
10. Inobstante as teses defensivas, a CPAR, após examinar o conjunto probatório, no contexto do Relatório Final juntado aos autos, SEI 3824904, recomendou a aplicação das seguintes sanções:
 - (i) multa no valor de **R\$ 14.807.970,33**;
 - (ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora pelo prazo de **45 (quarenta e cinco) dias**;

e
c) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no art. 88, incisos II e III, da Lei nº. 8.666/1993.

11. A CPAR, por outro lado, afastou a proposta inicial de desconsideração da personalidade jurídica da Qualiprev, ultimada no contexto do termo de indicição, SEI 3235798, por entender que, embora comprovado o ilícito imputado à pessoa jurídica, não foram reunidos os elementos suficientes para a adoção dessa medida excepcional em face de seus sócios ou mesmo para os fins de alcançar a empresa Prosul, envolvida que esteve em boa parte dos ilícitos envolvendo a supervisão das obras executadas no âmbito do DNIT/PR.

12. A Nota Técnica nº 1869/2026/CGIST/DIREP/SIPRI, SEI 4089641, elaborada em sede de análise de regularidade e apoio ao julgamento, concluiu pela higidez do PAR, pela observância do contraditório e da ampla defesa, pela suficiência do conjunto probatório e pela manutenção das sanções propostas no Relatório Final.

13. É o que basta relatar. Passa-se à análise dos argumentos aduzidos pela pessoa jurídica investigada.

II – FUNDAMENTAÇÃO

14. Preambularmente, este parecerista destaca que a empresa indiciada apresentou duas manifestações propriamente defensivas, antes da juntada do Relatório Final, previstas no SEI 3331659 e 3597023, além das alegações finais (SEI 3851611), enquanto a empresa PROSUL, **embora não formalmente indiciada nesses autos**, também apresentou duas manifestações defensivas, SEI 3333103 e 3617521, bem como as alegações finais previstas no SEI 3851842, de maneira que todos os argumentos defensivos serão analisados de forma conjunta, à luz dos normativos que regem a matéria (LAC/ Lei nº. 8.666/93 e atos normativos infralegais), bem como em face dos argumentos aduzidos pela Comissão em sede de Relatório Final, SEI 3824904, e da substanciosa Nota Técnica nº. 1869/2026/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, SEI 4089641.

II.1 – DA OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL E DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (ARGUMENTO 1)

15. A defesa sustenta que os fatos estariam prescritos, argumentando que a Administração teria conhecimento das irregularidades desde cartas e notícias anteriores, vinculadas ao chamado “mensalão do DNIT”, e que a Operação “Rolo Compressor” não poderia inaugurar novo marco prescricional. Sustenta, ainda, a existência de prescrição intercorrente.

16. Em relação aos atos enquadrados na Lei nº. 12.846/2013, aplica-se o art. 25 da Lei Anticorrupção, segundo o qual a prescrição é de 05 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. A instauração do processo administrativo interrompe a prescrição, nos termos do quanto consignado no art. 25, parágrafo único, da LAC, “in verbis”:

“.....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.....”

17. A ciência da infração, apta a deflagrar o início do marco temporal da prescrição, **não se confunde com notícia genérica**, denúncia apócrifa, suspeita embrionária ou informação ainda incapaz de individualizar autoria, materialidade e circunstâncias. A ciência relevante para fins sancionadores é aquela que permite à Administração exercer, de modo minimamente qualificado, seu poder-dever de apuração.

18. No caso concreto, a ciência qualificada das infrações ocorreu com a deflagração da Operação “Rolo Compressor”, em 10/02/2022, quando foram reunidos e compartilhados elementos probatórios aptos a individualizar o *modus operandi* dos envolvidos, os vínculos entre as empresas, as transferências bancárias, os documentos apreendidos e os pagamentos a agentes públicos ou a terceiros vinculados.

19. O PAR foi instaurado em 28/03/2024, com publicação em 01/04/2024 (SEI 3161587), portanto dentro do prazo quinquenal previsto na LAC. Com a instauração do PAR, a prescrição foi interrompida, nos termos do parágrafo único do art. 25 da Lei nº. 12.846/2013.

20. Além disso, os fatos apurados possuem caráter continuado, conforme bem demonstrou a CPAR, em sede de Relatório Final, SEI 3824904, onde registrados pagamentos vinculados a Cleidemário Luiz de Souza até 09/06/2023, bem como transferências à Gloraci Barbosa até janeiro de 2022. Ainda que se adotasse o marco da cessação dos atos ilícitos, a pretensão punitiva permaneceria hígida.

21. No tocante às condutas também enquadradas na Lei nº. 8.666/1993, incide a Lei nº. 9.873/1999, bem como o Código Penal Brasileiro (CPB), porquanto o ilícito administrativo comprovado nos autos **também constitui crime**, ensejando que a prescrição da sanção administrativa seja regulada pelo prazo penal. No caso em testilha, a conduta de pagamento de

vantagem indevida a agente público se amolda, em tese, ao tipo penal de corrupção ativa, previsto no art. 333 do CPB, cuja pena máxima autoriza prazo prescricional de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, do diploma penal.

22. Não procede a alegação de que a aplicação do prazo penal dependeria de sentença criminal condenatória, uma vez que, no âmbito administrativo sancionador, basta que o fato apurado também seja descrito como crime, independentemente do desfecho da persecução penal, respeitada a independência entre as instâncias.

23. Também não há que se falar em prescrição intercorrente, na medida em que o PAR foi regularmente instaurado e impulsionado, com sucessivos atos de instrução, intimação, juntada documental, manifestação defensiva, relatório final e análise técnica. A prescrição intercorrente pressupõe paralisação injustificada por lapso legalmente relevante, o que não se verifica nos presentes autos.

24. Rejeita-se, portanto, a preliminar de prescrição.

II.2 - DA INEXISTÊNCIA DE FATO TÍPICO OU AUSÊNCIA DE ATO ENQUADRÁVEL NA LEI ANTICORRUPÇÃO (ARGUMENTO 2)

25. A empresa indiciada sustenta que não fora demonstrado ato típico, previsto na Lei nº. 12.846/2013, ao argumento de que o Relatório Final, SEI 3824904, não teria indicado o ato administrativo específico que ensejou a propina destinada aos servidores direta/indiretamente, quem teria sido o agente público corrompido, qual valor teria sido pago para determinado resultado e em que data. Todavia, como será delineado, tal tese defensiva não merece guarida, pois a responsabilização prevista na LAC **não exige demonstração de contraprestação específica do agente público**, bastando a comprovação do ato lesivo praticado no interesse ou benefício da pessoa jurídica.

26. A Nota Técnica nº. 1869/2026, SEI 4089641, foi expressa ao afirmar que a Qualiprev foi utilizada como **duto financeiro** para ocultar origem e destino de recursos. A conduta remanescente, atribuída à Qualiprev, consiste na **subvenção à prática de atos ilícitos cometidos pela Prosul**, que possui correspondência no art. 5º, II, da Lei nº. 12.846/2013, de modo que se impõe a aplicação do direito sancionador.

27. O órgão técnico também invocou, por aplicação analógica, o **Enunciado SIPRI/CGU nº 3/2025**, segundo o qual o ilícito previsto no art. 5º, I, da Lei nº 12.846/2013 **não exige** demonstração de que a pessoa jurídica corruptora tenha atuado com o fim específico de determinar o agente público a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, nem exige efetiva contraprestação do agente público. Exige-se apenas a demonstração de que o ato lesivo foi praticado no interesse ou benefício da pessoa jurídica.

28. A prova considerada pela CPAR e pelo órgão técnico é múltipla. O Relatório Final apontou que a Prosul, após se sagrar vencedora nos contratos de supervisão de obras de infraestrutura, passava a ser “remunerada” pelas próprias construtoras que deveria fiscalizar, por meio de contratos privados firmados com pessoas jurídicas vinculadas, notadamente a Qualiprev. Os valores eram calculados com base em percentuais sobre medições, em arranjo operacionalizado por contratos privados simulados. Nesse sentido, relata o órgão técnico (SEI 4089641):

".....A existência de planilhas vinculando medições de contratos supervisionados pela Prosul a pagamentos feitos pela Qualiprev a parentes de servidores (Gloraci) e ex-diretores de finanças (Cleidemário) cria um nexo indissociável.

Dessa forma, a Qualiprev agiu como "empresa de passagem". Receber valores de empresas que possuíam contratos com o DNIT e repassar a pessoas ligadas a servidores (ativos ou recém-desligados) é a descrição fática do inciso II do art. 5º: subvencionar a prática de atos ilícitos.

Ainda que a defesa alegue que "parentesco não é crime" ou que "print de tela é público", a análise deve ser sistêmica. O repasse sistemático de valores (R\$ 37.500 e R\$ 12.000) a pessoas estrategicamente ligadas à cúpula do órgão contratante (DNIT) atenta contra o Princípio da Impessoalidade e da Moralidade. A Qualiprev financiou essa rede de contatos e influências, o que é vedado expressamente pela LAC....."

29. Além disso, a CPAR considerou os extratos bancários que demonstraram que a Qualiprev recebeu da Prosul, ao menos, a vultosa quantia de **R\$ 17.326.924,35**, entre 2010 e 2021, valores estes que foram descobertos no âmbito da Operação “Rolo Compressor”, onde determinadas as quebras de sigilos bancários das empresas PROSUL e QUALIPREV. Com efeito, é o que se nota do parágrafo 67 do Relatório Final, SEI 3824904, onde mencionado o item 5 do Termo de Apreensão nº. 474373/2022. Vale dizer que o Relatório de Análise de Material Apreendido, SEI 3161155, ultimado no âmbito da Controladoria-Regional da União no Estado do Paraná, reforça a conclusão da CPAR.

30. Os extratos bancários revelam uma incompatibilidade objetiva entre a tese defensiva e a movimentação financeira apurada. Embora a defesa tente justificar os repasses da Prosul à Qualiprev como simples remuneração de André Cherem, sócio cotista único e sócio-administrador da empresa indiciada, os valores identificados superam em muito essa explicação, porquanto, entre 2010 e 2021, a Qualiprev recebeu da Prosul, ao menos, **R\$ 17.326.924,35**, montante manifestamente desproporcional a qualquer pagamento ordinário de remuneração.

31. Essa discrepância afasta a narrativa de que a acusação da CPAR estaria fundada apenas em pagamentos salariais ao então diretor e representante legal da Qualiprev, André Chrem. O objeto da imputação é mais amplo: a utilização da

Qualiprev como pessoa jurídica intermediária para movimentar valores incompatíveis com a remuneração alegada e, segundo o acervo probatório, viabilizar repasses indevidos a agentes públicos ou a pessoas vinculadas às empresas envolvidas no esquema criminoso.

32. Nesse contexto, os pagamentos identificados em favor de Cleidemário Luiz de Souza e Gloraci Barbosa não constituem fatos isolados, mas reforçam a conclusão de que a Qualiprev foi utilizada como instrumento financeiro no esquema apurado, **indo muito além da alegada remuneração profissional de André Carvalho Cherem.**

34. No caso de Cleidemário Luiz de Souza, a CPAR destacou a atuação de Thiago Alves de Lima como elemento relevante para a compreensão do fluxo financeiro investigado. Thiago não era mero terceiro estranho aos fatos: foi identificado como procurador da Qualiprev, nomeado por André Carvalho Cherem, além de sua vinculação à estrutura operacional da Prosul, na qualidade de operador financeiro, realizando movimentações bancárias em nome das pessoas jurídicas mencionadas. Essa dupla função, operador financeiro ligado à Prosul e procurador da Qualiprev, evidencia a conexão funcional entre as duas empresas e reforça a conclusão de que a Qualiprev era utilizada como instrumento de interposição financeira no esquema apurado.

36. A relevância desse encadeamento probatório está justamente na coincidência entre os personagens, os valores e a dinâmica operacional. Thiago Alves de Lima, que atuava na órbita da Prosul, movimentava a Qualiprev por procuração; a Qualiprev recebia valores da Prosul; e, na sequência, eram realizadas operações financeiras em favor de agente público relacionado ao ambiente de pagamentos do DNIT de interesse da Prosul. Tal circunstância afasta a tese de que os repasses a Cleidemário teriam natureza privada ou desconectada da atuação administrativa, reforçando a conclusão de que tais pagamentos se inseriam no fluxo de subvenção de atos lesivos praticados em benefício da Prosul.

37. Portanto, a luz de todo o conjunto fático-probatório acima descrito, tem-se de forma indubitosa que a conduta atribuída à indiciada é típica. A Qualiprev não foi responsabilizada por exercer atividade empresarial lícita, mas por ter atuado como interposta pessoa jurídica para subvencionar atos lesivos, recebendo, movimentando e repassando valores em contexto de pagamentos indevidos e conflito de interesses envolvendo contratos do DNIT/PR.

II.3 - DA SUPOSTA CONTRADIÇÃO ENTRE ARQUIVAMENTO PARCIAL E CONDENAÇÃO REMANESCENTE (ARGUMENTO 3)

38. A empresa indiciada sustenta que haveria contradição lógica no Relatório Final, pois a CPAR teria afastado a imputação de frustração ao caráter competitivo, inexistência de sobrepreço, superfaturamento ou dano ao erário, mas, ainda assim, recomendado multa, publicação extraordinária e declaração de inidoneidade. Todavia, como será delineado, tal tese defensiva não merece guarida, pois confunde tipos infracionais distintos e ignora que a responsabilização administrativa remanescente se funda na subvenção de atos lesivos e no pagamento de vantagens indevidas.

39. A Nota Técnica nº. 1869/2026, SEI 4089641, esclarece que não há contradição. O arquivamento da imputação relativa à frustração do caráter competitivo demonstra zelo técnico da CPAR e **não impede a responsabilização pelo art. 5º, II, da Lei nº 12.846/2013**. Como salientado pelo órgão técnico, a LAC prevê atos lesivos autônomos, de modo que a subvenção de ilícitos **não depende da comprovação de fraude licitatória específica**, senão vejamos (tópicos 5.55 a 5.58):

".....Contudo, tal arquivamento em nada socorre a Qualiprev quanto à acusação de ter sido utilizada como interposta pessoa para a subvenção de vantagens indevidas, fato este fartamente comprovado pelos fluxos financeiros e pela relação escusa entre a Prosul e a Qualiprev.

.....Verifica-se, portanto, que a Comissão separou o que não pôde provar com "certeza categórica" (fraude na licitação) do que provou com "farta materialidade" (subvenção e pagamento de propina via interposta pessoa).

Conforme observado pela CPAR:

(...) a subsunção ao tipo da Lei Anticorrupção (art. 5º, II) indicados na peça acusatória exige a existência da prática do ato lesivo (subvenção ao pagamento de vantagem indevida a agente público), no interesse da empresa (Prosul e Qualiprev), e o nexo de causalidade entre a conduta e o interesse/benefício, evidenciado, no caso, pelo fato de que as vantagens foram dadas a agentes públicos em decorrência da influência exercida por eles no DNIT, com potencial de beneficiar, com seus atos, a Prosul.

177. Na presente hipótese, todos esses elementos estão presentes, seja no pagamento a Cleidemário, Gloraci e a outros agentes públicos, conforme demonstrado acima, não se exigindo, como aduz a defesa, a incorporação de vantagem indevida ao patrimônio da empresa, tampouco que o ato esteja relacionado a suas atividades empresariais regulares, razão pela qual não merece prosperar a tese da defesa neste ponto.

.....O descarte de um dos tópicos da acusação demonstra o rigor técnico e a imparcialidade da Comissão, e não uma contradição....."

40. A prova considerada para manter a responsabilização remanescente é a demonstração de que a Qualiprev atuou como interposta pessoa no fluxo financeiro ilícito. A CPAR indicou transferências expressivas da Prosul à Qualiprev, repasses a Gloraci Barbosa, pagamentos a Cleidemário Luiz de Souza, planilhas de medições, mensagens entre dirigentes da Prosul e registros de saques e transferências. Esses elementos demonstram a subvenção, independentemente de prova conclusiva de frustração direta da competitividade dos editais.

41. A própria Nota Técnica ressalta que a CPAR separou aquilo que não alcançou certeza probatória bastante, a exemplo da frustração do caráter competitivo, daquilo que foi demonstrado com farta materialidade, como a subvenção e pagamento de vantagens indevidas por meio de interposta pessoa. Essa distinção reforça a racionalidade do julgamento administrativo, em vez de infirmá-lo.

42. Logo, a inexistência de dano material ao erário ou de sobrepreço não elimina a lesividade da conduta prevista no art. 5º, inciso II, da LAC, destacando-se que este normativo protege também os princípios da Administração Pública, especialmente moralidade, impessoalidade e integridade das contratações públicas, que foram sobejamente maculados pela empresa investigada.

II.4 - LICITUDE DO USO DE CONTRATOS PRIVADOS NOS REPASSES FINANCEIROS. INTERVENÇÃO INDEVIDA DA CGU NA AUTONOMIA PRIVADA DA EMPRESA INVESTIGADA - OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIBERDADE ECONÔMICA (ARGUMENTO 4)

43. A empresa indiciada sustenta que não haveria ilicitude no fato de prestar serviços privados ou celebrar contratos com empresas atuantes no mercado, invocando, para tanto, a liberdade econômica, a autonomia privada e a regularidade formal das relações contratuais. Todavia, tal tese defensiva não enfrenta o núcleo da imputação. A CPAR não censurou a contratação privada em abstrato, tampouco afirmou que a simples celebração de contratos entre particulares seria ilícita. O que se demonstrou, no caso concreto, foi a **utilização de contratos privados simulados como instrumentos de ocultação de repasses indevidos**, em ambiente de evidente conflito de interesses entre empresas executoras de obras públicas e a empresa responsável por supervisioná-las, a Prosul.

44. A NT nº. 1869/2026/CGIST/DIREP/SIPRI (SEI 4089641), logo em seu item 4.3, registra que o esquema era operacionalizado por meio de “contratos privados simulados”, celebrados entre pessoas jurídicas responsáveis pela execução de obras públicas e a Qualiprev, apontada como pessoa jurídica interposta da Prosul. A mesma NT acrescenta que a Prosul atuava como supervisora desses contratos públicos junto ao DNIT e que a Qualiprev teria subvencionado os atos lesivos ao receber valores de empresas que possuíam contratos com o DNIT/PR, nos quais a Prosul figurava como supervisora.

45. O Relatório Final da CPAR, SEI 3824904, segue a mesma linha ao explicitar, desde o histórico da apuração, que o esquema era operacionalizado mediante contratos privados simulados celebrados entre empresas responsáveis pela execução de obras públicas e a Qualiprev, esta na condição de pessoa jurídica interposta da Prosul. A ilicitude, portanto, não está na aparência formal dos contratos privados, mas na função real que tais instrumentos desempenharam: permitir que a Prosul, empresa responsável por supervisionar contratos públicos, fosse remunerada, direta ou indiretamente, pelas próprias empresas cuja execução contratual deveria fiscalizar.

46. No plano da materialidade, o Relatório Final descreve que, após a contratação das empresas executoras das obras e a publicação do edital para seleção da supervisora, a Prosul apresentava propostas com descontos expressivos para vencer os certames de supervisão. Em seguida, já na condição de supervisora, passava a ser remunerada pelas mesmas construtoras que deveria fiscalizar, mediante contratos privados firmados com pessoas jurídicas vinculadas à Prosul, **notadamente a Qualiprev e a Dome Tecnologia**. Os valores eram calculados com base em percentuais incidentes sobre os pagamentos de cada medição, mecanismo que, segundo a CPAR, servia para compensar os descontos elevados ofertados pela Prosul nas licitações de supervisão.

47. A CPAR também apontou elementos concretos que revelam a dinâmica de formalização desses instrumentos privados. Segundo o Relatório Final, havia uma etapa denominada “acordo comercial”, na qual pessoas vinculadas à Prosul, após tomarem conhecimento de quais construtoras executariam obras do DNIT, entravam em contato com seus dirigentes para estruturar ajustes privados

49. Esse modo de agir foi relacionado pela CPAR a diversos contratos públicos do DNIT, entre eles os Contratos nº. 704/2015, 836/2014, 721/2013, 397/2015, 400/2015, 499/2015, 834/2015, 844/2015, 688/2016 e 689/2016, **acostados ao PAR a partir do SEI 3549272**. A Comissão esclareceu que a fraude foi identificada justamente no contexto desses instrumentos contratuais simulados, por meio dos quais a Prosul, com auxílio da Dome e da Qualiprev, recebia valores das empresas executoras das obras públicas que deveria supervisionar.

50. A própria Nota Técnica nº 1869/2026, ao ratificar a conclusão da CPAR, destacou que a conduta estava demonstrada por um conjunto convergente de evidências: e-mails entre sócios da Qualiprev e da Prosul; contratos entre a Qualiprev e empresas contratadas pelo DNIT e supervisionadas pela Prosul; movimentação financeira entre as empresas; pagamentos a agentes públicos por meio da Qualiprev; e a existência de uma relação de “acordo” entre Prosul e Qualiprev quanto aos contratos do DNIT. Esses elementos demonstram que os contratos privados não foram analisados isoladamente, mas como parte de um fluxo probatório mais amplo, composto por documentos contratuais, mensagens, extratos, repasses e vínculos societários ou operacionais.

51. Desse modo, a materialidade da infração administrativa atribuída à Qualiprev está diretamente vinculada à função desempenhada por esses contratos privados no esquema. Não se trata de censurar a atuação empresarial regular da indiciada, mas de **reconhecer que os instrumentos privados foram utilizados como mecanismo de interposição empresarial, destinado a viabilizar o recebimento de valores de empresas executoras de obras públicas cuja execução era supervisionada pela Prosul**. A simulação contratual revela-se, nesse contexto, pelo descompasso entre a aparência formal dos ajustes e sua real finalidade econômica: permitir que a Prosul fosse remunerada, por meio da Qualiprev e da Dome, pelas próprias empresas que tinha o dever de fiscalizar.

52. Por essa razão, a tese defensiva fundada na liberdade econômica não se sustenta. A autonomia privada e a liberdade contratual não podem servir de escudo para acobertar ilícitos, tampouco para conferir aparência de legitimidade a negócios jurídicos simulados. No caso concreto, o ponto central não é a celebração de contratos privados em si, mas o fato de que tais instrumentos foram utilizados para permitir que a Prosul, empresa contratada para fiscalizar obras públicas de grande vulto, recebesse, por interposta pessoa, valores das próprias empresas cuja execução contratual deveria supervisionar.

53. Desse modo, não há reparo a ser feito no Termo de Indiciação ou no Relatório Final da CPAR. O conjunto probatório demonstra que a Qualiprev auxiliou e subvencionou atos lesivos praticados em benefício da Prosul, razão pela qual sua conduta se subsume ao art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013. A mesma moldura fática também atrai a incidência do art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, pois revela comportamento incompatível com a idoneidade exigida de pessoa jurídica que pretende contratar com a Administração Pública, justificando a declaração de inidoneidade da empresa infratora.

II.5 - DA AUSÊNCIA DE ILICITUDE NOS PAGAMENTOS ULTIMADOS A GLORACI BARBOSA (ARGUMENTO 5)

54. A empresa indiciada sustenta que os pagamentos realizados a **Gloraci Rodrigues Barbosa** constituiriam fatos de natureza privada, sem conexão com ato lesivo à Administração Pública ou com a atuação funcional de **Mauro Barbosa da Silva**, esposo de Gloraci e ex-Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura (Dnit). Todavia, como será delineado, tal tese defensiva não merece guarida, pois os repasses foram comprovados por extratos bancários, tiveram como beneficiária pessoa diretamente vinculada a ex-agente público de alta relevância no DNIT e, sobretudo, inserem-se no contexto probatório de utilização da Qualiprev como instrumento de **subvenção de atos lesivos praticados em benefício da Prosul**, nos termos do art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

Esses elementos demonstram que a Qualiprev não figurou como mera prestadora de serviços privados, mas como pessoa jurídica utilizada para operacionalizar repasses financeiros no contexto do esquema criminoso apurado.

56. A relevância desses pagamentos é reforçada pela condição pessoal da beneficiária, Gloraci Rodrigues Barbosa que, como dito, era esposa de Mauro Barbosa da Silva, Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU e ex-Diretor-Geral do DNIT, agente que, pela posição anteriormente ocupada, detinha capacidade de influência em licitações e contratos envolvendo a Prosul. A Nota Técnica nº. 1869/2026, SEI 4089641, enfatiza que o pagamento sistemático a pessoas estrategicamente vinculadas à cúpula da autarquia contratante atenta contra os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, sobretudo quando analisado em conjunto com os demais elementos probatórios: contratos privados simulados, movimentações financeiras entre Prosul e Qualiprev, planilhas, mensagens e registros de repasses financeiros.

57. Assim, embora o pagamento a Gloraci guarde correspondência material com a lógica do art. 5º, inciso I, da Lei nº. 12.846/2013, ou seja, o recebimento de vantagem indevida dada direta ou indiretamente a agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada, a imputação dirigida à Qualiprev neste PAR foi formulada com base no **art. 5º, inciso II**, por ter ela

subvencionado, de qualquer modo, a prática de atos lesivos. Desse modo, impende destacar que a conduta da Qualiprev não é examinada à luz do art. 5º, I, da LAC, onde previsto o ilícito de corrupção direta/indireta, mas sim na condição de partícipe, porquanto participou ativamente do fluxo financeiro ilícito, viabilizando em última instância os repasses indevidos, em benefício da Prosul e custeado pelas empresas que executaram toda sorte de contratos públicos no âmbito do DNIT/PR.

II.6 - DA REGULARIDADE DOS PAGAMENTOS ULTIMADOS A CLEIDEMÁRIO LUIZ DE SOUZA (ARGUMENTO 6)

58. A empresa indiciada sustenta que as transferências a Cleidemário Luiz de Souza não demonstrariam ato lesivo, diante da **ausência de indicação de qual ato administrativo teria sido efetivamente praticado**, omitido ou retardado pelo agente público. Todavia, como será delineado, tal tese defensiva não merece guarida, pois parte de premissa incompatível com o regime de responsabilização objetiva previsto na Lei nº. 12.846/2013 (LAC). Como é cediço, este normativo não exige, para fins de responsabilização administrativa da pessoa jurídica, a demonstração de resultado naturalístico específico, tampouco a comprovação de contraprestação funcional individualizada pelo agente público beneficiado.

59. Com efeito, nos termos do art. 2º da LAC, a pessoa jurídica responde objetivamente pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. No caso da Qualiprev, a imputação foi formulada com fundamento no art. 5º, inciso II, da LAC, por ter a empresa **subvencionado**, de qualquer modo, a prática de atos lesivos em benefício da Prosul. Assim, a ausência de prova de um ato de ofício específico praticado por Cleidemário **não descaracteriza** a infração administrativa, pois o núcleo da imputação está na utilização da Qualiprev como instrumento de financiamento, intermediação ou facilitação de repasses indevidos.

60. A própria Nota Técnica nº. 1869/2026, SEI 3824904, enfrentou esse argumento defensivo ao assentar que, no âmbito da Lei Anticorrupção, não se exige a demonstração de que o agente público tenha praticado, omitido ou retardado ato de ofício em contrapartida ao pagamento recebido. O órgão técnico invocou, nesse ponto, somente como argumento de reforço, o **Enunciado SIPRI/CGU nº 3/2025**, segundo o qual o ilícito previsto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 **não exige prova de fim específico de determinar o agente público a praticar ato funcional**, nem demonstração de efetiva contraprestação em favor da pessoa jurídica corruptora. Basta a demonstração de que o ato lesivo foi praticado no interesse ou benefício da pessoa jurídica.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

67. Com efeito, se a versão defensiva fosse verdadeira, isto é, se os valores repassados a Cleidemário correspondessem a negócio privado lícito, autônomo e desvinculado de qualquer benesse administrativa, não haveria maior dificuldade em indicar, de forma objetiva, qual seria a causa jurídica desses pagamentos: qual serviço foi prestado, qual obrigação foi assumida, qual contrato os amparou, qual documento fiscal foi emitido, qual relação privada justificaria os repasses e por que tais valores foram pagos justamente a agente com acesso a informações internas relevantes ao fluxo de pagamentos do DNIT. A ausência de explicação minimamente verificável para a causa privada dos repasses **fragiliza a narrativa defensiva e reforça a leitura adotada pela CPAR.**

68. A lógica humana, quando associada ao conjunto fático-probatório, constitui elemento indispensável à valoração da prova no processo administrativo sancionador. Não se trata de presunção arbitrária, mas de inferência racional extraída de fatos comprovados: houve transferências financeiras a Cleidemário; houve mensagens internas da Prosul tratando de sua atuação em relação a pagamentos; houve registro de acesso ao SIAFI em ordem bancária de interesse da empresa; e houve movimentação financeira paralela compatível com o *modus operandi* descrito pela CPAR. Esse encadeamento probatório conduz à conclusão de que os repasses não se explicam por uma relação privada ordinária, mas por pagamento indevido a agente que, no contexto apurado, fornecia ou viabilizava informações administrativas sensíveis relacionadas aos pagamentos de interesse da Prosul.

69. Assim, a tese defensiva de que os pagamentos teriam natureza meramente privada não resiste ao exame lógico do acervo probatório. A “história cobertura” apresentada pela defesa carece de lastro documental mínimo e não oferece explicação plausível para a coincidência entre os repasses, as mensagens sobre pagamentos, o acesso ao SIAFI e a posição funcional de Cleidemário. A conclusão mais compatível com a experiência comum e com a prova reunida é a de que os valores pagos estavam inseridos no fluxo de subvenção de atos lesivos operacionalizado pela Qualiprev, em benefício da Prosul, atraindo a incidência do art. 5º, inciso II, da Lei nº. 12.846/2013.

72. Portanto, a ausência de identificação de um ato administrativo específico praticado, omitido ou retardado por Cleidemário não fragiliza a imputação. No regime da LAC, especialmente diante da responsabilidade objetiva e da tipificação da subvenção no art. 5º, inciso II, **o que se exige é a demonstração de que a pessoa jurídica atuou no interesse ou benefício do esquema lesivo**, financiando, custeando, patrocinando ou subvencionando sua prática. No caso, as transferências, os áudios, as mensagens, os registros do SIAFI, as planilhas e a movimentação financeira entre Prosul e Qualiprev demonstram que os repasses a Cleidemário se inserem no fluxo de subvenção e influência indevida apurado pela CPAR.

73. Assim, não se trata de exigir prova de resultado naturalístico ou de efetiva alteração de um ato administrativo concreto. A lesividade administrativa, no âmbito da Lei nº. 12.846/2013, decorre da própria prática do ato de subvenção a pagamentos indevidos em ambiente de interesse da pessoa jurídica, sobretudo quando dirigido a agente público com capacidade de atuação em favor da Prosul. Por isso, a tese defensiva deve ser rejeitada, mantendo-se a imputação fundada no art. 5º, inciso II, da Lei nº. 12.846/2013.

II.7 - DA FRAGILIDADE DAS PROVAS INDICIÁRIAS: PLANILHAS, MENSAGENS E REGISTROS FINANCEIROS (ARGUMENTO 7)

74. A empresa indiciada argumenta que a CPAR teria se baseado em presunções, anotações manuscritas e expressões vagas, sem prova direta de propina. Todavia, como será delineado, tal tese defensiva não merece guarida, pois a conclusão da CPAR decorreu da convergência entre planilhas, mensagens, extratos bancários, saques, transferências e relatórios de análise de material apreendido.

75. A Nota Técnica nº. 1869/2026 reafirma a validade da prova indiciária, especialmente em ilícitos complexos marcados pela clandestinidade, simulação de legalidade formal e ausência deliberada de rastros documentais explícitos. A CPAR invocou o art. 239 do Código de Processo Penal (CPP), segundo o qual o indício é circunstância conhecida e provada que autoriza, por indução, concluir a existência de outra circunstância.

76. Diversamente do que alega a empresa indiciada, as provas consideradas não se limitaram a anotações. Foram expressamente mencionados os **Relatórios SC-26, SEI 3161156, SC-28-Mídias, SEI 3161158, DF-04, SEI 3161154, DF-04-Mídias, SEI 3161155, e o Relatório de Análise de Polícia Judiciária nº 01/2022, previsto no SEI 3161153**, os quais confirmam que a Qualiprev era utilizada pela Prosul como intermediária no repasse de vantagens indevidas a servidores públicos, o que restou sobejamente comprovado em relação a pelo menos dois indivíduos: Cleidemário Luiz de Souza e Mauro Barbosa da Silva, este último **ex-Diretor-Geral do DNIT** e esposo de **Gloraci Rodrigues Barbosa, por meio de quem recebeu a propina.**

77. No contexto acima, foram nominalmente identificados, no acervo probatório, Cleidemário Luiz de Souza, beneficiário direto de transferências, e Mauro Barbosa da Silva, ex-Diretor-Geral do DNIT, como agente público relacionado aos pagamentos feitos à sua esposa, Gloraci Rodrigues Barbosa. Além deles, o Relatório Final menciona a existência de outros agentes públicos ou servidores vinculados a setores financeiros do DNIT e da ANTT, embora sem individualização nominal suficiente nos trechos examinados.

79. Assim, não se trata de presunção arbitrária, mas de inferência racional extraída de provas plurais, coerentes e convergentes.

II.8 - DA IRREGULARIDADE DA PROVA JUDICIAL COMPARTILHADA E DA AUSÊNCIA DE DENÚNCIA CRIMINAL EM DESFAVOR DOS ENVOLVIDOS (ARGUMENTO 8)

80. A empresa indiciada sustenta que as provas oriundas de quebras de sigilo bancário e telemático seriam ilícitas, porque determinadas pessoas físicas não teriam sido objeto de denúncia criminal pelo Ministério Público Federal (MPF). Todavia, como será delineado, tal tese defensiva não merece guarida, pois o acervo foi regularmente compartilhado por decisão judicial (SEI 3161151 e 3161152), além do fato de que a denúncia criminal não constitui condição de validade do processo administrativo sancionador, por força da reconhecida independência das esferas de responsabilização (civil, penal e administrativa).

81. A CPAR registrou que os documentos utilizados foram regularmente compartilhados no âmbito da ação penal e serviram de suporte à análise da conduta da empresa indiciada. O acesso às provas foi autorizado pela **14ª Vara Federal de Curitiba**, conforme **SEI 3161138**, o que afasta a alegação de ilicitude na origem ou no compartilhamento.

82. A Nota Técnica reforça que a aplicação de consequências administrativas independe de sentença criminal condenatória. As instâncias são independentes, ressalvadas as hipóteses excepcionais de decisão penal definitiva que reconheça a inexistência do fato ou negue a autoria, o que não ocorreu no presente caso.

83. A orientação é compatível com a **Súmula 591 do STJ**, segundo a qual é permitida a prova emprestada no processo administrativo disciplinar, desde que autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa. Embora o enunciado trate de PAD, sua razão de decidir aplica-se ao processo administrativo sancionador da Lei Anticorrupção.

84. Logo, documentos, mensagens, extratos bancários, relatórios de análise de material apreendido e demais elementos extraídos da investigação penal podem ser valorados no PAR, desde que regularmente compartilhados e submetidos ao contraditório, como ocorreu no presente caso.

II.9 - FALTA DE JUNTADA DE PROCESSOS ESSENCIAIS E SUPOSTO CERCEAMENTO DE DEFESA (ARGUMENTO 9)

85. A empresa indiciada informa que processos administrativos integrais, relacionados a contratos e licitações

mencionados no Relatório Final, não teriam sido juntados aos autos, o que inviabilizaria o confronto técnico das acusações. Todavia, como será delineado, tal tese defensiva não merece acolhimento, pois a CPAR disponibilizou o **acervo relevante**, juntou as peças solicitadas, devolveu prazos e a defesa **não demonstrou prejuízo concreto**.

86. A Nota Técnica nº. 1869/2026 reproduz a providência saneadora adotada pela CPAR: juntada de peças solicitadas por meio das petições SEI 3286827, SEI 3289874, SEI 3289877 e SEI 3326281; devolução de prazo defensivo, conforme Ata de Deliberação SEI 3557875; disponibilização dos documentos em HD externo, conforme Termo de Entrega SEI 3674408; e concessão de prazo adicional de 10 (dez) dias, conforme Ata de Deliberação SEI 3693434.

87. O órgão técnico também atestou a regularidade formal do PAR, destacando que houve intimação da pessoa jurídica, concessão de acesso à íntegra dos autos, descrição do procedimento para obtenção do acesso, possibilidade de visualização integral e peticionamento eletrônico. Além disso, consignou que o Relatório Final mencionou as provas em que se baseou a CPAR e enfrentou adequadamente as alegações defensivas.

88. A alegação de nulidade exige demonstração de prejuízo concreto. Não basta afirmar que determinado processo não foi juntado integralmente. Caberia à defesa indicar qual documento específico era imprescindível, qual tese foi inviabilizada e de que modo a ausência do documento comprometeu o contraditório.

89. A Nota Técnica, ao tratar de alegação semelhante da Prosul, invocou precedente do STJ no **MS nº. 19.488/DF**, no sentido de que o reconhecimento de nulidade em processo administrativo pressupõe efetiva comprovação de prejuízo, em observância ao princípio *pas de nullité sans grief*.

90. Portanto, diante da disponibilização do acervo e da ausência de prejuízo demonstrado, não há nulidade a reconhecer.

II.10 - DA IMPOSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LAC E NA LEI DE LICITAÇÕES VIGENTE (LEI Nº. 8.666/1993). AFRONTA À VEDAÇÃO AO “BIS IN IDEM” E SUPOSTA INCOMPETÊNCIA DA CGU NA APURAÇÃO DO ILÍCITO (ARGUMENTO 10)

91. A empresa indiciada afirma a prática ilícita do *bis in idem* pela CGU, porquanto referido órgão de controle teria recomendado a aplicação, de forma cumulativa, das sanções previstas na Lei nº. 12.846/2013, bem como na Lei nº. 8.666/1993 (pena de inidoneidade), questionando ainda a competência da CGU para aplicar sanções licitatórias. Todavia, como será demonstrado, tal tese defensiva não merece amparo, pois há previsão normativa expressa de apuração conjunta, já que os normativos em questão tutelam bens jurídicos distintos e a CGU possui competência para conduzir PAR envolvendo atos lesivos à Administração Pública Federal.

92. A Nota Técnica nº. 1869/2026 assinala que a apuração conjunta de infrações à LAC e à Lei de Licitações é imposição normativa voltada a evitar decisões contraditórias e a garantir visão sistêmica da conduta empresarial. Não há *bis in idem*, pois a Lei nº. 12.846/2013 sanciona o ato lesivo à Administração Pública, enquanto a Lei nº 8.666/1993 tutela a idoneidade e a confiança necessárias à contratação com o Poder Público.

93. O art. 16 do Decreto nº. 11.129/2022 prevê que atos configurados como infrações administrativas em normas de licitações e contratos, quando também tipificados como atos lesivos pela Lei Anticorrupção, serão apurados e julgados conjuntamente nos mesmos autos, sob o rito do PAR.

94. A prova que sustenta a declaração de inidoneidade é a mesma que demonstra o comportamento incompatível com a contratação pública: uso da Qualiprev como interposta pessoa, recebimento de valores de empresas contratadas pelo DNIT e fiscalizadas pela Prosul, pagamentos a Gloraci Barbosa e Cleidemário Luiz de Souza, registros bancários, mensagens internas, planilhas de medições e documentos apreendidos.

95. Quanto à competência, a Nota Técnica afirma que a CGU detém competência concorrente e prevalente para apurar atos lesivos contra a Administração Pública Federal, **sendo desnecessária a instauração prévia de procedimento pelo DNIT**. A condução centralizada pela CGU assegura uniformidade, coerência e efetividade ao regime sancionador federal.

II.11 - DO EQUÍVOCO NO CÁLCULO DA MULTA COM LASTRO NA VANTAGEM AUFERIDA (ARGUMENTO 11)

96. A empresa indiciada sustenta que o cálculo da multa seria ilegal, por ter desconsiderado o faturamento declarado à Receita Federal do Brasil (RFB), utilizado metodologia indevida e atribuído natureza de vantagem auferida a valores que, segundo a defesa, corresponderiam a receitas ordinárias da pessoa jurídica. Todavia, como será delineado, tal tese defensiva não merece acolhida, pois a Nota Técnica nº. 1869/2026 esclarece que, ainda que se adotasse o faturamento bruto declarado pela própria empresa, o resultado final da sanção permaneceria inalterado, em razão da regra expressa do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, segundo a qual a multa **nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação**.

97. Desse modo, a controvérsia sobre a base de cálculo do faturamento bruto perde relevância prática no caso concreto. Isso porque a vantagem auferida foi estimada em **R\$ 14.807.970,33**, valor superior tanto à multa calculada sobre o

faturamento declarado pela empresa quanto ao limite percentual ordinário de 20%. Assim, por força da própria Lei Anticorrupção (LAC), a vantagem auferida funciona como **valor mínimo obrigatório da multa**, impedindo que a sanção seja fixada em patamar inferior ao proveito econômico obtido ou movimentado no contexto do ato lesivo.

98. Essa solução preserva a finalidade punitiva e dissuasória da Lei nº. 12.846/2013. Admitir que a multa fosse limitada ao faturamento formalmente declarado, quando a vantagem auferida é superior e estimável, significaria permitir que a sanção se tornasse inferior ao benefício econômico do ilícito, convertendo a infração administrativa em custo operacional suportável. Portanto, a Nota Técnica reposiciona corretamente a fundamentação da multa: mais do que discutir a metodologia de estimativa do faturamento, o ponto decisivo é que a vantagem auferida, uma vez estimada, constitui o **patamar mínimo legalmente exigido** para a fixação da penalidade.

99. A prova considerada para estimar a vantagem auferida foi a movimentação financeira vinculada ao papel da Qualiprev como intermediária no esquema. A Nota Técnica registra que a investigação comprovou que a empresa movimentou e obteve vantagem de **R\$ 14.807.970,33**, ao atuar como intermediária, valor que deve prevalecer como piso da multa. Os valores movimentados pela empresa investigada foram sobejamente detalhados na abertura de caso do MPF, quando das quebras de sigilos bancários dos investigados, nos moldes dos extratos detalhados e consolidados, SEI 3161167, 3161168, 3161169 e 3161170.

100. A área técnica observou que a memória de cálculo das entradas financeiras e dos critérios de projeção foi devidamente exposta no documento **Memória – Cálculo Faturamento/Vantagem Indevida, SEI 3831170**, circunstância que permitia à defesa impugnar, de forma específica e documentada, a **origem** dos valores considerados pela CPAR. Todavia, apesar da oportunidade processual, a Qualiprev não apresentou qualquer prova minimamente idônea da **justa causa econômica ou contratual** que justificasse os expressivos ingressos de recursos financeiros em suas contas. Em outras palavras, não demonstrou qual teria sido a contraprestação específica prestada, quais serviços efetivamente executou, quais contratos legítimos ampararam os pagamentos, quais documentos fiscais corresponderiam a cada ingresso ou por que razão volumes tão elevados de recursos transitaram pela empresa em contexto de contratos públicos supervisionados pela Prosul.

101. Essa ausência de explicação concreta é relevante. Diante de movimentações financeiras expressivas e incompatíveis com a narrativa de mera remuneração ordinária ou atividade privada regular, cabia à defesa demonstrar que as entradas correspondiam a aportes de capital, empréstimos, receitas lícitas de consultoria ou qualquer outra causa negocial desvinculada do esquema apurado. Ao invés disso, limitou-se a invocar o faturamento formal declarado à RFB, sem enfrentar a questão central: **qual foi a causa legítima dos ingressos financeiros e qual contraprestação real foi entregue pela Qualiprev em troca desses valores**. Essa lacuna reforça a conclusão de que os recursos movimentados não se explicam por atividade empresarial regular, mas pela atuação da Qualiprev como instrumento financeiro de interposição e subvenção dos atos lesivos apurados.

102. Além disso, a Nota Técnica afasta a alegação de que ausência de dano ao erário impediria o reconhecimento de vantagem auferida. Dano e vantagem são institutos distintos. O ressarcimento exige prejuízo, enquanto a multa anticorrupção exige o benefício indevido. A vantagem da Qualiprev foi identificada na movimentação, sem justa causa, de R\$ 14.807.970,33, advinda da Prosul, como veículo de ocultação de propinas, sendo irrelevante, para esse fim, a inexistência de superfaturamento ou dano material mensurado no contexto das contratações públicas envolvendo as pessoas jurídicas já mencionadas.

103. Portanto, a multa no valor de R\$ 14.807.970,33 observa o piso legal da vantagem auferida e atende ao caráter punitivo e dissuasório da Lei Anticorrupção.

II.12 - DA AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE NA RECOMENDAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LAC E NA LEI Nº. 8.666/93 (ARGUMENTO 12)

104. A empresa indiciada aduz que a publicação extraordinária e a declaração de inidoneidade configurariam sanções desproporcionais, com efeito de “pena de morte” empresarial, sobretudo diante da ausência de dano ao erário e do alegado histórico ilibado da empresa. Todavia, como será mostrado, tal argumento de defesa não merece abrigo, pois as sanções decorrem da gravidade da conduta, da necessidade de proteção da moralidade administrativa e da previsão expressa de cumulação de sanções no ordenamento.

105. A Nota Técnica nº. 1869/2026 consignou que a declaração de inidoneidade não visa apenas punir dano financeiro, mas proteger a moralidade administrativa e preservar a confiança necessária à contratação pública. O envolvimento em esquema de corrupção e pagamentos indevidos **rompe o vínculo de confiabilidade exigido para contratar com o Estado**, ainda que não tenha sido identificado dano material ao erário.

106. Quanto à publicação extraordinária, a área técnica destacou que não se trata de mera estigmatização, mas de instrumento de transparência e controle social, previsto no art. 6º, II, da Lei nº. 12.846/2013. A sociedade e o mercado têm legítimo interesse em conhecer as empresas sancionadas por práticas contrárias à Lei Anticorrupção.

107. A Nota Técnica também invocou o **Enunciado SIPRI/CGU nº 8/2025**, segundo o qual as condenações em PAR, com fundamento na Lei nº. 12.846/2013, **implicam a aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 6º, I e II**, salvo hipóteses específicas de acordo de leniência ou termo de compromisso.

108. No caso, a CPAR recomendou multa de R\$ 14.807.970,33, publicação extraordinária por 45 (quarenta e cinco) dias e declaração de inidoneidade com fundamento no art. 88, II e III, da Lei nº. 8.666/1993. A Nota Técnica validou os parâmetros formais da publicação extraordinária, destacando que a alíquota final de 6% conduz ao prazo de 45 (quarenta e

cinco) dias, conforme o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU.

109. A primariedade ou ausência de sanção anterior não constitui salvo-conduto para afastar consequências proporcionais à gravidade dos atos. Em ilícitos de corrupção sistêmica, a sanção deve cumprir função repressiva, preventiva e pedagógica.

II.13 - DO REFLEXO FAVORÁVEL À INDICIADA, ADVINDO DO NÃO ACATAMENTO DA CPAR À PREVISÃO INICIAL DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA (ARGUMENTO 13)

110. A empresa indiciada sustenta que não estariam presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica. Todavia, como será delineado, embora essa tese tenha sido acolhida especificamente pela CPAR, em sede de Relatório Final (SEI 3824904), tal conclusão não afasta a responsabilização administrativa direta da Qualiprev pelos atos lesivos comprovados.

111. A Nota Técnica nº. 1869/2026 registra que a CPAR deixou de recomendar a desconsideração da personalidade jurídica, inicialmente proposta no termo de indicação (SEI 3235798), por entender que os elementos reunidos após a instrução não se mostraram suficientemente robustos para justificar essa medida excepcional. Assim, sugeriu-se o arquivamento desse ponto específico.

112. Essa conclusão, contudo, **limita-se à extensão de efeitos sancionatórios a sócios ou terceiros**, não maculando a imputação principal contra a própria Qualiprev, que foi responsabilizada por ter subvencionado a prática de atos lesivos, nos termos do art. 5º, II, da Lei nº 12.846/2013.

113. A diferença é relevante: a desconsideração exige abuso da personalidade jurídica, desvio de finalidade ou confusão patrimonial; a responsabilização objetiva da pessoa jurídica exige a demonstração de ato lesivo praticado em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. As provas de subvenção, caracterizadas pelas transferências, saques, pagamentos a pessoas vinculadas a agentes públicos, mensagens e planilhas, continuam híguas.

II.14 - DO IMPACTO DAS ALEGAÇÕES DA PROSUL NO CONVENCIMENTO DO ESTADO-ADMINISTRAÇÃO. DA DELIMITAÇÃO SUBJETIVA DO PRESENTE PAR (ARGUMENTO 14)

114. A empresa **Prosul**, embora mencionada no presente PAR e em processos correlatos, apresentou manifestação própria no **SEI 3851842**, trazendo argumentos relacionados ao mérito das condutas apuradas. Todavia, como será delineado, tais alegações não podem ser examinadas nestes autos como se a Prosul figurasse na condição de pessoa jurídica investigada ou indiciada neste processo. A pretensão punitiva aqui instaurada está subjetivamente delimitada à **Qualiprev – Supervisão e Assessoria Ltda.**, pessoa jurídica formalmente indiciada pelas infrações previstas no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, nos moldes do termo de indicação já mencionado.

115. A Nota Técnica nº. 1869/2026, SEI 4089641, nos itens 5.100 a 5.118, adotou essa delimitação de forma precisa. Embora tenha reconhecido que os fatos narrados guardam relativa identidade com aqueles relacionados à Prosul, a área técnica destacou que a Prosul deverá apresentar defesa própria nos autos em que assim demandada, caso ocupe a posição de investigada/indiciada. Além disso, no presente processo, a CPAR afastou a desconsideração da personalidade jurídica da Qualiprev, de modo que não subsiste, nestes autos, fundamento para extensão de efeitos sancionatórios à Prosul. Por assim dizer, falta interesse de agir da Prosul para atuar nos presentes autos, já que a condenação da investigada, por si só, não implicará condenação da Prosul, que terá sua ampla chance de defesa no momento adequado.

116. Assim, uma vez afastada a desconsideração da personalidade jurídica, a Prosul deixou de ocupar posição processual que autorizasse o exame amplo de sua responsabilidade nestes autos. O presente PAR não se presta a antecipar juízo sancionador sobre a Prosul, nem a substituir o contraditório que deverá ser exercido no processo próprio. Por essa razão, **os argumentos por ela deduzidos somente podem ser considerados de forma lateral e limitada**, na estrita medida em que tenham pertinência direta com as imputações dirigidas à Qualiprev, sem deslocar o foco da responsabilização administrativa.

117. Essa cautela é indispensável para evitar decisões conflitantes sobre o mesmo substrato fático em processos distintos. Se a responsabilidade da Prosul será examinada em PAR autônomo, com rito próprio, contraditório específico e análise integral das provas pertinentes, não cabe ao julgador, neste processo, decidir, de forma direta ou reflexa, o mérito das imputações contra ela.

118. Nesse contexto, também deve ser rejeitada a tentativa de ampliar a discussão para temas que dizem respeito essencialmente à atuação técnica da Prosul, como a qualidade dos serviços de engenharia, a regularidade das medições ou a necessidade de perícia sobre a execução dos contratos. A Nota Técnica corroborou o entendimento da CPAR no sentido de que o objeto deste PAR não é avaliar, em abstrato, a qualidade técnica da engenharia consultiva ou da supervisão prestada, mas apurar a utilização da Qualiprev como instrumento de subvenção de atos lesivos, mediante movimentações financeiras, contratos privados simulados, repasses indevidos e pagamentos a agentes públicos ou a pessoas a eles vinculadas.

119. Logo, eventual perícia sobre a boa execução técnica de serviços de engenharia **não teria aptidão para afastar o núcleo da imputação dirigida à Qualiprev**. Ainda que determinada obra ou serviço tivesse sido tecnicamente executado, tal circunstância não neutralizaria o ilícito administrativo consistente na utilização de pessoa jurídica interposta para receber

valores de empresas fiscalizadas pela Prosul, mediante contratos simulados, operacionalizando ao final os repasses indevidos. A regularidade técnica da execução contratual, portanto, não elimina a materialidade da subvenção prevista no art. 5º, inciso II, da Lei nº. 12.846/2013.

120. Dessa forma, os argumentos da Prosul devem ser recebidos com a devida restrição processual: não como defesa de parte investigada ou indiciada no presente PAR, mas apenas como alegações eventualmente úteis à compreensão das teses da Qualiprev. Qualquer juízo definitivo sobre a responsabilidade administrativa da Prosul deve ser reservado ao processo próprio, sob pena de indevida ampliação subjetiva destes autos e de violação à regularidade do rito sancionador.

II.15 - DA RELEVÂNCIA DO ARQUIVAMENTO DO PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS DO TCU REFERENTE AO CONTRATO Nº. 836/2014 (SEI 3549272 - ARGUMENTO 15)

121. A decisão de arquivamento do TCU no processo de Tomada de Contas Especial, **TC nº 010.073/2017-5**, relativa ao Contrato nº. 836/2014, SEI 3549272, diversamente do que argumenta a empresa indiciada, não impede a responsabilização administrativa da Qualiprev neste PAR.

122. Conforme registrou a CPAR, a análise do TCU restringiu-se à execução do Contrato nº. 836/2014, sem examinar as irregularidades objeto deste processo: a atuação da Prosul como supervisora de contratos públicos; o recebimento, por intermédio da Qualiprev, de valores provenientes de empresas fiscalizadas pela Prosul; e o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos ou a terceiros a eles vinculados.

123. A distinção é decisiva. O objeto deste PAR não é simplesmente apurar sobrepreço, superfaturamento ou falha técnica ordinária de fiscalização. O foco da responsabilização é a utilização da Qualiprev como engrenagem financeira de um esquema de subvenção de atos lesivos, identificado somente após a deflagração da Operação “Rolo Compressor”, com base em quebras de sigilo bancário, análise de material apreendido (RAMA’s), mensagens, planilhas e relatórios policiais compartilhados judicialmente com a CGU.

124. Entre as provas posteriores ao exame do TCU, a CPAR menciona a decisão judicial de compartilhamento **SEI 3161138**, os relatórios **RAMA SC-26**, **SEI 3161156**, **RAMA SC-28-Mídias**, **SEI 3161158**, **RAMA DF-04**, **SEI 3161154**, **RAMA DF-04-Mídias**, **SEI 3161155**, o **Relatório de Análise de Polícia Judiciária nº 01/2022 (SEI 3161153)**, além dos extratos bancários e documentos apreendidos. Esses elementos **não foram objeto do processo de controle externo** mencionado pela defesa, daí a possível justificativa para a decisão de arquivamento pelo TCU.

125. Portanto, a decisão do TCU não produz efeito preclusivo sobre a atuação sancionadora da CGU, seja porque o objeto era diverso, seja porque a presente imputação se apoia em acervo probatório superveniente, não considerado pelo órgão de controle externo.

III - DO ENQUADRAMENTO LEGAL DA INDICIADA

126. O conjunto probatório reunido no presente PAR demonstra que a conduta atribuída à Qualiprev se amolda ao tipo administrativo previsto no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, segundo o qual constitui ato lesivo subvencionar, financiar, custear, patrocinar ou, de qualquer modo, contribuir para a prática dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção. Não se trata, portanto, de responsabilizar a empresa pela mera celebração de contratos privados, tampouco por sua atuação ordinária no mercado, mas sim por sua utilização como pessoa jurídica interposta no fluxo de valores relacionado aos atos lesivos praticados em benefício da Prosul.

127. Conforme delineado pelo Relatório Final da CPAR e ratificado pela Nota Técnica nº. 1869/2026, o esquema era operacionalizado por meio de contratos privados simulados, celebrados entre empresas executoras de obras públicas do DNIT e pessoas jurídicas vinculadas à Prosul, notadamente a Qualiprev e a Dome Tecnologia. A Prosul, na condição de supervisora de obras públicas, deveria fiscalizar com independência técnica as empresas executoras. Todavia, segundo a CPAR, passou a receber, direta ou indiretamente, valores das próprias empresas fiscalizadas, mediante instrumentos privados que conferiam aparência formal de licitude a repasses incompatíveis com a finalidade pública dos contratos administrativos.

128. A imputação dirigida à Qualiprev, nessa moldura, possui contornos próprios. A empresa indiciada teria atuado como “longa manus” financeira da Prosul, recebendo valores de empresas executoras supervisionadas pela própria Prosul, movimentando recursos e permitindo a ocultação da real finalidade dos pagamentos. A Nota Técnica nº. 1869/2026 destacou que a conduta estava demonstrada por múltiplos elementos convergentes, tais como e-mails entre sócios da Qualiprev e da Prosul, contratos entre a Qualiprev e empresas contratadas pelo DNIT e supervisionadas pela Prosul, movimentação financeira entre as empresas, pagamentos a agentes públicos por meio da Qualiprev e a existência de relação de “acordo” entre Prosul e Qualiprev quanto aos contratos do DNIT.

129. A materialidade do ilícito também foi evidenciada pela dinâmica operacional descrita no Relatório Final. A Prosul, após apresentar propostas com descontos expressivos para vencer certames de supervisão, passava a ser remunerada pelas empresas cuja execução contratual deveria acompanhar e fiscalizar. Os valores eram calculados com base em percentuais incidentes sobre medições e operacionalizados por meio de contratos privados simulados, utilizados para compensar, por via oblíqua, os descontos ofertados pela Prosul nas licitações. Essa dinâmica revela evidente conflito de interesses, pois a empresa responsável por fiscalizar a execução de obras públicas não poderia receber, ainda que indiretamente, valores das próprias fiscalizadas.

130. Nesse contexto, a conduta da Qualiprev enquadra-se no art. 5º, inciso II, da LAC porque sua atuação não foi neutra nem meramente formal. Ao servir como veículo de interposição empresarial e financeira, a indiciada contribuiu para a execução do esquema, auxiliando a Prosul a receber valores de empresas supervisionadas e a conferir aparência de regularidade a repasses indevidos. A responsabilidade objetiva prevista no art. 2º da Lei nº 12.846/2013 reforça esse enquadramento, pois basta a demonstração de que a pessoa jurídica atuou no interesse ou benefício do ato lesivo, exclusivo ou não, sendo desnecessária a prova de culpa, dolo específico ou resultado naturalístico.

131. Também se justifica a incidência do art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que os fatos apurados revelam comportamento incompatível com a idoneidade exigida das pessoas jurídicas que contratam ou pretendem contratar com a Administração Pública. A utilização de contratos privados simulados, o recebimento de valores de empresas executoras fiscalizadas pela Prosul, a movimentação financeira sem justa causa econômica comprovada e os repasses a agentes públicos ou pessoas a eles vinculadas demonstram violação grave aos deveres de probidade, lealdade institucional e moralidade administrativa.

132. Desse modo, à luz do Relatório Final da CPAR e da Nota Técnica nº. 1869/2026, a subsunção típica mostra-se adequada: a Qualiprev subvencionou atos lesivos praticados em benefício da Prosul, funcionando como instrumento financeiro do esquema, o que atrai a aplicação das sanções previstas na Lei nº. 12.846/2013, sem prejuízo da declaração de inidoneidade com fundamento na Lei nº. 8.666/1993. A liberdade econômica e a autonomia privada, nesse cenário, não afastam a responsabilidade da indiciada, pois não protegem negócios jurídicos simulados utilizados para ocultar conflito de interesses, intermediar pagamentos indevidos e subverter a finalidade pública dos contratos administrativos.

IV – DA DOSIMETRIA DA MULTA

133. A defesa dedica parte relevante das alegações finais ao cálculo da multa. Sustenta que a CPAR teria substituído indevidamente os dados da Receita Federal por estimativa de faturamento, que a multa seria desproporcional em relação aos valores pagos a Gloraci e Cleidemário, que não haveria vantagem auferida e que o montante de R\$ 14.807.970,33 configuraria confisco.

134. A dosimetria deve ser examinada com especial atenção, pois constitui etapa essencial de validade da sanção. No caso, observa-se que a CPAR seguiu a metodologia prevista na Lei nº. 12.846/2013, no Decreto nº. 11.129/2022 e no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, estruturando o cálculo em 05 (cinco) etapas fundamentais.

135. A primeira etapa consiste na identificação da base de cálculo da multa, correspondente, como regra, ao faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos.

136. A Receita Federal informou receita bruta subtraída de tributos no valor de R\$ 253.059,93 para o ano-calendário de 2023, nos termos da Nota nº 210/2024 – RFB/Copes/Diaes, de 23 de agosto de 2024, SEI 3356264. A CPAR, contudo, verificou que esse montante se mostrava incompatível com a movimentação financeira identificada nos autos e com a realidade econômica revelada pelas entradas bancárias da Qualiprev.

137. Nos termos do Decreto nº. 11.129/2022, quando as informações disponíveis não refletirem adequadamente a situação econômica do infrator, a Administração pode utilizar estimativas, considerando elementos como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, movimentação financeira e outras informações sobre o estado dos negócios.

138. Com base na memória de cálculo constante do SEI 3831170, a CPAR estimou a base de cálculo em R\$ 3.336.461,81, a partir das entradas de possíveis clientes entre 2018 e 2022, com projeção para 2023, correção monetária pelo IPCA e exclusão de transferências internas e resgates de aplicações.

139. A defesa afirma que esse critério presumiria falsidade das informações prestadas à RFB, o que foi rebatido, de forma acertada pela CPAR, sob o argumento de que não fora instaurado pela Comissão processo administrativo-tributário, nem tampouco declarado fraude fiscal, atividades incumbidas única e exclusivamente à RFB. Apenas, para fins sancionadores, utilizou-se a melhor aproximação econômica disponível nos autos, à luz do Decreto nº. 11.129/2022, diante da incompatibilidade entre o faturamento formal declarado e a movimentação financeira evidenciada.

140. De todo modo, ainda que se adotasse o faturamento defendido pela empresa, a conclusão final não se alteraria, pois a **multa jamais pode ser inferior à vantagem auferida**, quando possível sua estimação, por expressa determinação do art. 6º, inciso I, da Lei nº. 12.846/2013.

141. A segunda etapa consiste na fixação da alíquota, mediante aplicação dos fatores agravantes do art. 22 e atenuantes do art. 23 do Decreto nº. 11.129/2022.

142. A CPAR fixou as agravantes em 6%, assim distribuídos:

(i) **Continuidade dos atos lesivos: 3%**, justificando tal alíquota com lastro no Termo de Indiciação e no Relatório Final, onde identificados ao menos 13 (treze) atos de subvenção ou transferência vinculados à Qualiprev, não se tratando de evento único ou isolado. A reiteração das transferências e a continuidade do uso da pessoa jurídica justificam a incidência do art. 22, inciso I, do Decreto nº 11.129/2022; e

(ii) **Tolerância ou ciência da alta gestão: 3%**, porquanto os atos de subvenção aos atos lesivos, em favor da Prosul, contaram com a participação ou ciência de André Cherem, sócio-cotista único e sócio-administrador da empresa indiciada, com papel relevante no fluxo operacional e financeiro apurado. A presença de pessoa ligada ao corpo diretivo ou gerencial no núcleo dos fatos autoriza a incidência do art. 22, inciso II, do mencionado Decreto Federal.

143. A CPAR atribuiu 0% às demais agravantes: interrupção de obra ou serviço, situação econômica, reincidência e contratos mantidos ou pretendidos com o poder público, o que revela moderação, pois não foram utilizados agravamentos sem suporte probatório específico.

144. No campo das atenuantes, a CPAR não reconheceu redução relevante. A infração se consumou; não houve devolução espontânea da vantagem auferida; não houve colaboração efetiva independente de obrigação legal; não houve admissão voluntária de responsabilidade; e não foi apresentado programa de integridade apto a justificar abatimento nos termos exigidos pela regulamentação.

145. A alíquota final de 6% mostra-se, portanto, motivada, proporcional e compatível com os parâmetros do Decreto nº. 11.129/2022 e do Manual da CGU.

146. A terceira etapa consiste na aplicação da alíquota à base de cálculo, de modo que considerando a base de cálculo estimada em R\$ 3.336.461,81 e a alíquota final de 6%, a multa preliminar alcança R\$ 200.187,71.

147. A multa preliminar, isoladamente considerada, não reflete a dimensão econômica do ilícito apurado, razão pela qual deve ser confrontado, na etapa seguinte, com os limites legais mínimo e máximo, ultimando-se ao que se denomina de “calibragem” da multa.

148. A quarta etapa exige a aplicação dos limites previstos na Lei nº. 12.846/2013 e no Decreto nº 11.129/2022.

149. O limite máximo da multa administrativa corresponde, em regra, a **20% do faturamento bruto**, excluídos os tributos. Com base no faturamento estimado, esse teto foi calculado em **R\$ 667.292,36**. Todavia, a própria Lei nº 12.846/2013 estabelece uma trava normativa de racionalidade sancionatória: **a multa nunca será inferior à vantagem auferida**, quando for possível sua estimação, nos termos do art. 6º, inciso I, parte final, da LAC.

150. Essa regra impede a concretização do chamado **ilícito lucrativo**, hipótese em que a sanção estatal, por ser inferior ao proveito econômico obtido com a infração, acaba por permitir que a prática ilícita permaneça financeiramente vantajosa para o infrator. Em outras palavras, se a multa fosse limitada ao teto percentual ordinário de **R\$ 667.292,36**, apesar de a vantagem auferida ter sido estimada em valor muito superior, a sanção perderia sua função preventiva, repressiva e dissuasória, convertendo-se em simples custo operacional do esquema.

151. A finalidade da Lei Anticorrupção é justamente impedir que a pessoa jurídica incorpore o risco sancionatório ao cálculo econômico da infração. Por isso, quando a vantagem auferida é identificável ou estimável, ela funciona como **patamar mínimo obrigatório da multa**, ainda que supere o limite percentual calculado sobre o faturamento. Trata-se de opção legislativa expressa para assegurar que a sanção seja, no mínimo, capaz de neutralizar o benefício econômico obtido com o ato lesivo.

152. No caso concreto, a adoção da vantagem auferida como piso da multa não constitui agravamento arbitrário, mas aplicação direta do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013. A interpretação defendida pela empresa indiciada levaria a resultado incompatível com a lógica da LAC: permitir que a pessoa jurídica se beneficiasse de vultosos ingressos financeiros relacionados ao esquema e, ainda assim, fosse sancionada em valor inferior ao proveito econômico movimentado. Essa leitura esvaziaria a função dissuasória da penalidade e premiaria, na prática, a rentabilidade do ilícito.

153. A vantagem auferida foi estimada em **R\$ 14.807.970,33**, não como simples soma dos pagamentos individualmente identificados a agentes públicos, mas como expressão econômica dos valores movimentados pela Qualiprev no contexto do esquema apurado. A CPAR partiu da premissa, amparada nos extratos bancários, contratos privados simulados, mensagens e registros de repasses, de que a Qualiprev foi utilizada como pessoa jurídica interposta para receber e movimentar recursos vinculados à atuação ilícita da Prosul. Nesse contexto, os repasses da Prosul à Qualiprev constituíram o principal eixo da apuração, mas a vantagem indevida correspondeu ao fluxo financeiro relacionado à função desempenhada pela Qualiprev como intermediária do esquema.

154. O Relatório Final registrou que a Qualiprev recebeu da Prosul, ao menos, **R\$ 17.326.924,35**, entre 2010 e 2021, vide parágrafos 184 a 186, valor significativamente superior à remuneração alegadamente devida a André Cherem. A partir desse universo financeiro, a CPAR realizou ajustes, inclusive abatendo valores apontados pela defesa como remuneração de André Cherem, chegando à vantagem auferida de **R\$ 14.807.970,33**. Esse abatimento é relevante porque demonstra que a Comissão **não presumiu indistintamente a ilicitude de todo e qualquer ingresso financeiro nas contas vinculadas à Qualiprev**, mas procurou depurar o montante para isolar o fluxo econômico relacionado à utilização da Qualiprev como instrumento de ocultação e subvenção de repasses indevidos.

155. Em relação aos valores efetivamente movimentados na conta da empresa indiciada, lapso temporal de 2010 a 2021, pontua a Comissão no Relatório Final:

"...Na realidade, os pagamentos efetuados a título de remuneração do referido diretor representam apenas uma fração dos vultosos valores movimentados, e não se confundem com a totalidade das transferências realizadas.

Conforme será demonstrado a seguir, os pagamentos de salários, no valor aproximado de R\$ 42.410,00, feitos por meio da Qualiprev, correspondem apenas a uma parte dos expressivos recursos que transitaram pelas contas da empresa.

Na verdade, ao afirmar que a acusação tratou os pagamentos salariais do Diretor como ilícitos, a defesa desconsidera o conjunto probatório reunido nos autos. As irregularidades objeto deste processo foram comprovadas por diversas outras evidências, que vão muito além do mero pagamento de remuneração ao Diretor da Prosul, que sequer foi objeto de análise no presente PAR, como tenta fazer parecer a parte defendente....."

156. Portanto, a vantagem auferida não se confunde com dano ao erário, tampouco depende da demonstração de superfaturamento, sobrepreço ou prejuízo patrimonial direto à Administração. No regime da Lei nº. 12.846/2013, especialmente quando se apura a subvenção de atos lesivos, a vantagem corresponde ao benefício econômico indevido obtido, recebido ou movimentado pela pessoa jurídica em razão da infração. No caso concreto, a Qualiprev não conseguiu justificar minimamente a causa lícita dos expressivos ingressos financeiros verificados ao longo do período de 2010 a 2021, limitando-se a invocar contratos privados destituídos de substância econômica real, utilizados como mera roupagem formal para conferir aparente justa causa aos recebimentos. Assim, uma vez estimável o proveito econômico decorrente do esquema, esse valor passa a funcionar como patamar mínimo obrigatório da multa, nos termos do art. 6º, inciso I, parte final, da LAC, impedindo que a sanção seja fixada em montante inferior ao benefício econômico do ilícito e evitando que a infração se converta em atividade financeiramente vantajosa para a pessoa jurídica infratora.

157. A defesa pretende reduzir a vantagem auferida aos valores pagos a Gloraci e Cleidemário, totalizando R\$ 49.500,00. A pretensão não procede. Esses valores representam vantagens indevidas pagas a agentes públicos ou terceiros vinculados. Não se confundem com a vantagem auferida pela pessoa jurídica processada ao participar do esquema.

158. A vantagem auferida, para fins de multa da Lei nº. 12.846/2013, corresponde ao proveito econômico obtido pela pessoa jurídica em razão do ato lesivo. No caso, o proveito não se limita aos repasses finais a pessoas físicas, mas abrange os valores recebidos pela Qualiprev como intermediária no arranjo ilícito.

159. Também não há contradição entre inexistência de dano ao erário e existência de vantagem auferida. Dano é prejuízo suportado pela Administração. Vantagem auferida é proveito econômico obtido pelo infrator. Como já dito, são categorias jurídicas distintas, de modo que pode haver vantagem ilícita sem que o dano material ao erário tenha sido quantificado no PAR.

160. A quinta etapa consiste na fixação do valor final da multa, após o cotejo entre multa preliminar e limites legais.

161. Embora a multa preliminar corresponda a R\$ 200.187,71, a vantagem auferida foi estimada em R\$ 14.807.970,33. Por força do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, a multa não pode ser inferior a esse montante.

162. Assim, a fixação da multa em R\$ 14.807.970,33 não decorre de confisco, arbitrariedade ou desproporção. Decorre de imposição legal expressa, destinada a impedir que a pessoa jurídica preserve o proveito econômico do ilícito.

163. A tese defensiva de que a multa seria 299 vezes superior aos valores pagos a Gloraci e Cleidemário confunde categorias jurídicas diversas. O parâmetro legal não é apenas o valor da propina identificada, mas a vantagem auferida pela pessoa jurídica em razão da conduta lesiva.

164. A dosimetria, portanto, encontra-se suficientemente motivada e deve ser mantida.

V – DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

165. A publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, prevista no art. 6º, inciso II, da Lei nº. 12.846/2013, constitui sanção autônoma destinada a conferir publicidade à condenação administrativa, reforçar a reprovação da conduta ilícita e prevenir a reiteração de práticas lesivas à Administração Pública.

166. Sua dosimetria deve observar as orientações constantes do Manual Prático de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria-Geral da União vigente à época da elaboração do Relatório Final da CPAR.

167. A edição de 2022 do Manual (pp. 157-158) estabelecia **dois critérios orientadores** para definição do prazo de duração da publicação extraordinária:

(i) a alíquota final da multa, aferida a partir do cotejo entre circunstâncias agravantes e atenuantes, observada a

respectiva tabela de escalonamento; e

(ii) a relação entre o valor final da multa e o faturamento bruto utilizado como base de cálculo, mediante a fórmula **valor final da multa ÷ faturamento bruto**.

168. No presente caso, a Comissão Processante fixou a alíquota da multa em **6%**, circunstância que, pela aplicação do primeiro critério previsto no Manual de PAR de 2022, conduziria à publicação extraordinária pelo prazo de **60 (sessenta) dias**. Entretanto, esse não é o critério mais adequado à hipótese dos autos.

169. Isso porque o valor definitivo da multa não decorreu da incidência da alíquota de 6% sobre o faturamento bruto estimado da empresa. A sanção pecuniária foi fixada em **R\$ 14.807.970,33**, correspondente à vantagem auferida, por força da regra prevista no art. 6º, inciso I, da Lei nº. 12.846/2013, segundo a qual a multa não poderá ser inferior ao benefício econômico obtido pela pessoa jurídica quando este for passível de estimação.

170. Nessas circunstâncias, o próprio Manual de PAR de 2022 recomendava a utilização do segundo critério orientador, precisamente por refletir a repercussão econômica efetiva da sanção aplicada.

171. Aplicando-se a metodologia então vigente, verifica-se que a divisão entre o valor final da multa (**R\$ 14.807.970,33**) e o faturamento bruto estimado utilizado como base de cálculo (**R\$ 3.336.461,81**) resulta no índice aproximado de **4,43**, vale dizer, **443% do faturamento bruto estimado**.

172. À luz da tabela de escalonamento prevista no Manual de PAR de 2022, referido índice conduziria ao prazo máximo de **135 (cento e trinta e cinco) dias** de publicação extraordinária.

173. Observa-se, portanto, que a Comissão Processante, embora tenha utilizado como referência o Manual de PAR então vigente, deixou de aplicar o segundo critério expressamente previsto naquele normativo, limitando-se a fixar a sanção em **45 (quarenta e cinco) dias**, provavelmente em razão de equívoco na utilização da tabela de escalonamento, ao considerar percentual incompatível com a alíquota de 6% por ela própria estabelecida.

174. Sobreveio, contudo, a edição de 2026 do Manual Prático de Responsabilização de Entes Privados da CGU (pp. 211 e seguintes), que promoveu relevante alteração na metodologia de dosimetria da publicação extraordinária.

175. O novo Manual suprimiu o segundo critério anteriormente previsto, mantendo exclusivamente a alíquota final da multa como parâmetro para definição da duração da sanção.

176. Assim, sob a disciplina atualmente vigente, a alíquota de **6%** conduz objetivamente ao prazo de **60 (sessenta) dias**, independentemente da relação entre o valor final da multa e o faturamento bruto utilizado como base de cálculo.

177. Paradoxalmente, a aplicação do Manual atualmente vigente revela-se mais favorável à pessoa jurídica investigada.

178. Com efeito, se fosse integralmente aplicada a disciplina constante do Manual de PAR de 2022, vigente ao tempo da elaboração do Relatório Final, o segundo critério orientador conduziria à imposição da publicação extraordinária pelo prazo máximo de **135 (cento e trinta e cinco) dias**.

179. Já a disciplina introduzida pelo Manual de PAR de 2026 limita a dosimetria ao critério da alíquota fixada na multa, resultando, no caso concreto, em **60 (sessenta) dias**.

180. Embora o Manual possua natureza infralegal, a sucessão de normas administrativas sancionatórias deve observar os princípios que informam o Direito Administrativo Sancionador.

181. Nessa perspectiva, a aplicação **ultraativa** da disciplina introduzida pelo Manual de PAR de 2026 mostra-se juridicamente admissível por **importar tratamento objetivamente mais benéfico à pessoa jurídica sancionada**, evitando a incidência da metodologia anterior, potencialmente mais gravosa.

182. Tal solução harmoniza-se com os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica, da proteção da confiança, do devido processo legal substantivo e da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica, cuja incidência no Direito Administrativo Sancionador decorre do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, bem como da orientação consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça acerca da aplicação das garantias constitucionais ao exercício do poder punitivo estatal.

183. Diante desse quadro, embora se reconheça que a metodologia adotada pela Comissão Processante não observou integralmente os critérios previstos no Manual de PAR de 2022, revela-se juridicamente mais adequado aplicar, em benefício da pessoa jurídica investigada, a disciplina atualmente prevista no Manual de PAR de 2026, fixando-se a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora pelo prazo de **60 (sessenta) dias**, solução que melhor concretiza os princípios da proporcionalidade, da isonomia e da incidência da norma sancionadora superveniente mais benéfica.

VI – DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

184. A CPAR recomendou, ainda, a declaração de inidoneidade da Qualiprev para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no art. 88, incisos II e III, da Lei nº. 8.666/1993.

185. A defesa sustenta que a medida seria incompatível com a aplicação de multa, prevista na LAC, além do que violaria a livre iniciativa. De idêntica forma, a alegação não procede!

186. A livre iniciativa não protege o direito de contratar com o Poder Público mediante estruturas de ocultação, subvenção de atos lesivos e pagamento de vantagens indevidas. A contratação pública pressupõe confiança, integridade e idoneidade. A pessoa jurídica que participa de esquema de subvenção de atos lesivos compromete sua aptidão para contratar com a Administração enquanto não reabilitada.

187. A declaração de inidoneidade não constitui sanção automática nem duplicada. Ela decorre de fundamento próprio: a prática de conduta inidônea, com repercussão direta sobre a confiança necessária à relação com a Administração Pública.

188. Ante o exposto, deve ser mantida a recomendação de inidoneidade, nos termos propostos pela CPAR, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade competente, observados os requisitos legais.

VII – CONCLUSÃO

189. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que instrui este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica **QUALIPREV - SUPERVISÃO E ASSESSORIA LTDA**, inscrita no CNPJ nº. **03.599.861/0001-26**, subvencionou a prática de atos lesivos por parte da empresa Prosul Supervisão e Planejamento, no contexto da Operação “Rolo Compressor”, deflagrada em 10/02/2022, destinada à apuração de fraudes em contratações e na execução de obras públicas relacionadas à Superintendência Regional do DNIT no Paraná (DNIT/PR).

190. Segundo apurado, o esquema era operacionalizado por meio de contratos privados simulados, celebrados entre pessoas jurídicas responsáveis pela execução de obras públicas e a Qualiprev, que atuava como pessoa jurídica interposta da Prosul, empresa responsável pela supervisão desses contratos públicos no âmbito do DNIT. A Qualiprev, nessa dinâmica, foi utilizada como instrumento de intermediação financeira, ocultação de repasses indevidos e subvenção de atos lesivos praticados em benefício da Prosul.

191. De forma adequada, a CPAR concluiu que as condutas ilícitas atribuídas à empresa investigada se amoldam ao tipo administrativo previsto no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, uma vez que restou demonstrado que a Qualiprev subvencionou, de qualquer modo, a prática de atos lesivos contra a Administração Pública. O conjunto probatório revelou a existência de contratos privados simulados, movimentação financeira incompatível com a narrativa defensiva, repasses a agentes públicos ou a pessoas a eles vinculadas, mensagens internas, registros bancários e elementos extraídos de sistemas públicos, todos convergentes no sentido da utilização da Qualiprev como “veículo” operacional e financeiro do esquema.

192. Portanto, após a análise empreendida nesta manifestação jurídica, acolhem-se parcialmente as conclusões constantes do Relatório Final da CPAR, SEI 3824904, e da Nota Técnica nº. 1869/2026/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, SEI 4089641, concordando-se com a materialidade, a autoria, o enquadramento jurídico da conduta e a aplicação das sanções de multa e de declaração de inidoneidade, **divergindo-se apenas quanto à dosimetria da sanção de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, pelos fundamentos expostos neste parecer.

193. Assim, recomenda-se à autoridade julgadora a aplicação das seguintes sanções à pessoa jurídica **QUALIPREV - SUPERVISÃO E ASSESSORIA LTDA**, inscrita no CNPJ nº. **03.599.861/0001-26**:

(i) multa, nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, no valor de R\$ 14.807.970,33;

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

(ii.1) 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.2) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 (sessenta) dias;

(ii.3) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 60 (sessenta) dias;

e

(iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no art. 88, incisos II e III, da Lei nº. 8.666/1993, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida

a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a sancionada ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo de 02 (dois) anos.

194. Para fins dos encaminhamentos previstos no Capítulo VI da Lei nº 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu art. 6º, § 3º, destaca-se a identificação dos seguintes valores:

(i) Valor do dano à Administração: **não identificado**, uma vez que a imputação não se fundou na demonstração de sobrepreço, superfaturamento ou dano patrimonial direto ao erário;

(ii) Valor da vantagem auferida: **R\$ 14.807.970,33**, correspondente ao proveito econômico estimado a partir dos valores movimentados pela Qualiprev como veículo de ocultação, intermediação e subvenção de repasses indevidos no âmbito do esquema apurado; e

(iii) Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos:

(iii.1) R\$ 37.500,00: Gloraci Barbosa, esposa do ex-agente público demitido, Mauro Barbosa da Silva; e

(iii.2) R\$ 12.000,00: Cleidemário Luiz de Souza.

195. Após a análise da Consultoria Jurídica, encaminhem-se os autos à apreciação do Excelentíssimo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

196. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 29/07/2026.

Christian Araújo Alvim
Advogado da União
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) 00190102485202461 e da chave de acesso [REDACTED]

[REDACTED]

Documento assinado eletronicamente por CHRISTIAN ARAUJO ALVIM, com certificado A3 de Pessoa Física, 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): CHRISTIAN ARAUJO ALVIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 29-07-2026 12:04. Número de Série: 37103136295731115212233084466. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

DESPACHO Nº 00471/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102485/2024-61

INTERESSADOS: QUALIPREV - SUPERVISAO E ASSESSORIA LTDA (QUALIPREV)

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos o **PARECER Nº 00168/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU** da lavra do Advogado da União Christian Araújo Alvim que analisou Processo Administrativo de Responsabilização instaurado em face da **Qualiprev - Supervisão e Assessoria Ltda**, inscrita no CNPJ nº. **03.599.861/0001-26**, para apurar a prática de atos lesivos à Administração Pública Federal relativos à denominada Operação “**Rolo Compressor**”, deflagrada pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná (**SR/PF/PR**), com vistas à apuração de fraudes em contratações e na execução de obras públicas no âmbito da Superintendência Regional do DNIT no Paraná (**DNIT/PR**), com especial enfoque na atuação de empresas privadas contratadas ou relacionadas a contratos públicos de infraestrutura.

2. Com efeito, restou demonstrado que a Qualiprev subvencionou atos lesivos praticados em benefício da empresa Prosul, funcionando como instrumento financeiro do esquema, o que atrai a aplicação das sanções previstas na Lei nº. 12.846/2013, além da declaração de inidoneidade com fundamento na Lei nº. 8.666/1993. A liberdade econômica e a autonomia privada, nesse cenário, não afastam a responsabilidade da indiciada, pois não protegem negócios jurídicos simulados utilizados para ocultar conflito de interesses, intermediar pagamentos indevidos e subverter a finalidade pública dos contratos administrativos.

3. Segundo o apurado, o esquema era operacionalizado por meio de contratos privados simulados, celebrados entre pessoas jurídicas responsáveis pela execução de obras públicas e a Qualiprev, que atuava como pessoa jurídica interposta da Prosul, empresa responsável pela supervisão desses contratos públicos no âmbito do DNIT. A Qualiprev, nessa dinâmica, foi utilizada como instrumento de intermediação financeira, ocultação de repasses indevidos e subvenção de atos lesivos praticados em benefício da Prosul.

4. De forma adequada, a CPAR concluiu que as condutas ilícitas atribuídas à empresa investigada se amoldam ao tipo administrativo previsto no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, uma vez que restou demonstrado que a Qualiprev subvencionou a prática de atos lesivos contra a Administração Pública. O conjunto probatório revelou a existência de contratos privados simulados, movimentação financeira incompatível com a narrativa defensiva, repasses a agentes públicos ou a pessoas a eles vinculadas, mensagens internas, registros bancários e elementos extraídos de sistemas públicos, todos convergentes no sentido da utilização da Qualiprev como veículo operacional e financeiro do esquema.

5. Portanto, concordo integralmente com o Parecer ora aprovado e **concordo quase que integralmente** com o Relatório Final da CPAR, SEI 3824904, e com a análise técnica da SIPRI/CGU, prevista na Nota Técnica nº. 1869/2026/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, SEI 4089641. A concordância é integral quanto à materialidade, à autoria, ao enquadramento jurídico da conduta e à necessidade de aplicação das sanções previstas na Lei nº. 12.846/2013 e na Lei nº. 8.666/1993. A divergência é pontual e **refere-se apenas ao prazo da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, que deve ser fixado em 60 dias (e não 45), em conformidade com os parâmetros previstos no novo Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, publicado em 26 de junho de 2026, conforme explicado no Parecer ora aprovado.

6. Assim, recomendo à autoridade julgadora a aplicação das seguintes sanções à pessoa jurídica **QUALIPREV - SUPERVISÃO E ASSESSORIA LTDA**, inscrita no CNPJ nº. **03.599.861/0001-26**:

(i) multa, nos termos do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, no valor de R\$ 14.807.970,33;

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

(ii.1) 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.2) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 (sessenta) dias;

(ii.3) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 60 (sessenta) dias;

e

(iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no art. 88, incisos II e III, da Lei nº. 8.666/1993, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a sancionada ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo de 02 (dois) anos.

Brasília, 29 de julho 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) 00190102485202461 e da chave de acesso 5c18d141



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 3290858714 e chave de acesso 5c18d141 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: 29-07-2026 15:15. 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 00482/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102485/2024-61

INTERESSADOS: QUALIPREV - SUPERVISAO E ASSESSORIA LTDA (QUALIPREV)

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n. **00471/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o Parecer n. **00168/2026/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, 05 de agosto 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) 00190102485202461 e da chave de acesso 5c18d141



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 3292434001 e chave de acesso 5c18d141 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: 05-08-2026 15:16. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.