



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1869/2026/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.102485/2024-61

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Análise de regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União CGU), em face da pessoa jurídica Qualiprev - Supervisão e Assessoria Ltda, CNPJ 03. 599. 861/0001-26, em atendimento aos termos previstos no art. 23, da IN CGU nº 13/2019.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013.
- 2.2. Decreto 11.129/2022, de 11 de julho de 2022.
- 2.3. Instrução Normativa nº 13/2019, de 08 de agosto de 2019.
- 2.4. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

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

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), em face da pessoa jurídica Qualiprev - Supervisão e Assessoria Ltda, CNPJ 03. 599. 861/0001-26, submetido a esta Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional (CGIST) para emissão de manifestação técnica, conforme previsto no art. 23, IN CGU nº 13/2019.

4.2. A presente apuração teve origem na deflagração da Operação Rolo Compressor, em 10/02/2022, que teve por objeto a apuração de fraudes em contratações e na execução de obras públicas relacionadas à Superintendência Regional do DNIT no Paraná.

4.3. Em breve síntese, o esquema era operacionalizado por meio de contratos privados simulados, celebrados entre pessoas jurídicas responsáveis pela execução de obras públicas e a Qualiprev, interposta pessoa da Prosul, a qual atuava como supervisora desses contratos públicos nos quais as referidas empresas eram contratadas pelo DNIT.

4.4. Foi instaurada, então, Investigação Preliminar Sumária, por meio do Despacho de 29 de agosto de 2022, sendo que ao final restou evidenciado que a empresa Qualiprev subvencionou a prática de atos lesivos por parte da empresa Prosul Supervisão e Planejamento, em afronta ao art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

4.5. Conforme destacado na Nota Técnica nº 735/2024 (3161172), a empresa Prosul Projetos Supervisão e Planejamento Ltda. foi responsável pela elaboração de anteprojetos de engenharia e pela supervisão de obras executadas no âmbito de contratos públicos celebrados com o DNIT e, de acordo com os elementos de informação colhidos ao longo de investigação inicial, ela conduzia esquema que lhe

possibilitava o recebimento de recursos ilícitos e o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos no âmbito da supervisão de obras públicas sob sua responsabilidade.

4.6. A Prosul Projetos pagava vantagens indevidas a agentes públicos e fraudava processos licitatórios, e, para isso, ela utilizava interpostas pessoas jurídicas visando ocultar seus reais interesses.

4.7. Nesse contexto é que a pessoa jurídica processada nestes autos, a Qualiprev, empresa vinculada à Prosul, teria subvencionado a prática desses atos ilícitos, à medida que recebeu valores de empresas que possuíam contratos com o DNIT e nos quais a Prosul figurava como supervisora.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.8. Com base nos elementos evidenciados, foi instaurado o presente processo de responsabilização, por meio da Portaria SIPRI nº 906, de 28 de março de 2024 (SEI 3161587), publicada no DOU nº 62, de 1 de abril de 2024, destinado à apuração de supostas irregularidades praticadas pela Qualiprev - Supervisão e Assessoria Ltda, CNPJ 03. 599. 861/0001-26, constantes do Processo Administrativo nº 00190.102485/2024-61.

4.9. Em 17/06/2024, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) apresentou o termo de indicição, lavrando-o em seguida (3555410), com proposta de desconsideração da personalidade jurídica da Qualiprev, para que todos os efeitos de possíveis sanções aplicadas à referida empresa fossem estendidas (1) ao seu administrador de fato, André Carvalho Cherem, CPF [REDACTED] observada a ampla defesa e o contraditório, tendo em vista a utilização da referida pessoa jurídica com abuso de direito para a prática de ato ilícito previsto na Lei Anticorrupção, assim como à (2) empresa Prosul Projetos, nos termos do art. 14 da Lei nº 12.846/2013, tendo em vista que as provas juntadas aos autos indicam que a Qualiprev era uma extensão da Prosul, a qual atuava sempre no interesse desta última, conforme foi possível verificar nos contratos privados celebrados entre os envolvidos.

4.10. A comissão procedeu à intimação por e-mail em 21/06/2024 (3278595), confirmada com o encaminhamento de solicitação de acesso ao processo pelo Sr. André Cherem (3269985) em 27/06/2024.

4.11. A defesa solicitou a prorrogação de prazo por 90 dias (Ata de Deliberação 3292711), sendo que a CPAR deferiu parcialmente o pedido, concedendo prazo adicional de 30 dias, conforme Ata de Deliberação 3292711.

4.12. Foi encaminhada Defesa Escrita (3331659) conjunta, em 21/08/2024, pela pessoa jurídica Qualiprev, André Carvalho Cherem e Cláudia Gonçalves Martins.

4.13. Em 22/08/2024, a Prosul também apresentou defesa (3333103).

4.14. Conforme Ata de Deliberação 3557875, de 18/03/2025, considerando a juntada de documentos solicitados pela defesa, e tendo em vista a necessidade de atendimento à ampla defesa e ao contraditório, a comissão concedeu novo prazo de 30 (trinta) dias para manifestação da defesa acerca do Termo de Indicição 3235798, assim como sobre os documentos juntados posteriormente à acusação, notadamente a partir do documento 3552152 (Pasta V) até o documento 3546392 (Pasta IX).

4.15. Assim, Qualiprev e Prosul apresentaram novas manifestações de defesa, conforme documentos 3597023 e 3617521.

4.16. Após Pedido de Reconsideração (3628927), a CPAR deliberou, em 23/06/2025, por conceder novo prazo de 10 (dez) dias à defesa para se manifestar acerca dos documentos juntados.

4.17. Foi então juntada, em 18/07/2025, a Petição 3708750 pela Qualiprev.

4.18. O Relatório Final foi emitido pela CPAR em 14/10/2025 (3824904), com recomendação de aplicação das seguintes sanções à pessoa jurídica QUALIPREV - SUPERVISÃO E ASSESSORIA LTDA, CNPJ 03.599.861/0001-26: pagamento de multa no valor de R\$ 14.807.970,33 em razão da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013; publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 2 (dois) anos.

4.19. No que diz respeito à desconsideração da personalidade jurídica, a CPAR entendeu que, ao longo da apuração, não foram identificados todos os elementos necessários para a desconsideração da personalidade jurídica.

- 4.20. Sendo assim, sugeriu o arquivamento deste ponto, por falta de elementos probatórios aptos a justificar a adoção dessa medida de exceção.
- 4.21. Portarias de Prorrogação foram publicadas em Diário Oficial da União, com assinatura da autoridade competente para a instauração do PAR (3373959 e 3805240).
- 4.22. Em 16/10/2025 (3833105), o Secretário de Integridade Privada, na qualidade de autoridade instauradora, encaminhou os autos à COPAR, para intimação da pessoa jurídica processada, por meio de seu representante e/ou procurador, para, querendo, manifestar-se no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 22 da IN nº 13/2019, e posteriormente à DIREP, para análise de que trata o art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019.
- 4.23. Em 31/10/2025, encaminhou-se os autos à Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional (CGIST), para a análise de regularidade prevista no art. 23, da IN CGU nº 13/2019.
- 4.24. É o breve relato.

5. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

- 5.1. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, quais sejam: competência, membros da comissão, validade dos atos processuais e respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, facultada à empresa envolvida.
- 5.2. No que se refere à competência, relata-se que o ato de instauração do PAR ocorreu por meio de portaria (3161587), assinada pelo Secretário de Integridade Privada, no exercício da competência delegada, com redação dada pela Portaria Normativa nº 54/2023.
- 5.3. Ademais, as portarias de prorrogação de prazo para conclusão dos trabalhos foram publicadas na validade da portaria antecedente por meio da manifestação do Secretário de Integridade Privada, no exercício da competência delegada, em conformidade com o art. 30, do retromencionado diploma normativo, de ora, com redação dada pela Portaria Normativa nº 54/2023.
- 5.4. Quanto à portaria inaugural, faz-se a confirmação de que seu conteúdo fora publicado em consonância com os termos do art. 13, IN CGU nº 13/2019, vez que é possível extrair o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da comissão; a indicação da pessoa que a presidirá; o número do processo administrativo em que se realizou o juízo de admissibilidade; o prazo de conclusão dos trabalhos; e o nome empresarial e o número do registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica- CNPJ da pessoa jurídica a responder pelo corrente PAR.
- 5.5. Posto isto, verifica-se a regularidade do processo sob tal aspecto, vez que a instauração e a prorrogação do presente PAR ocorreram por meio de atos normativos adequados, exarados por autoridades competentes e nos termos elencados no diploma legal que regula a matéria.
- 5.6. Assim, no que diz respeito à validade dos atos processuais, não se constatou qualquer impropriedade neste quesito, porquanto não houve prática de ato ao desabrigo das legislações que regem a matéria.
- 5.7. Quanto ao termo de indiciamento, este foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.
- 5.8. Em relação à observância ao contraditório e à ampla defesa, verifica-se que após a lavratura do termo de indiciamento a comissão procedeu com envio de comunicação à acusada, informando a instauração do PAR em seu desfavor, bem como a abertura de prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa escrita e especificação de provas que pretendesse produzir, concedendo, ainda, prorrogações de prazo solicitadas pela defesa. Ademais, oportunizou a concessão de acesso à íntegra dos autos, com descrição detalhada do procedimento para tal obtenção, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.
- 5.9. Observa-se que, no cumprimento a tais pressupostos, a CPAR procedeu com a devida intimação, para manifestação nos autos, tanto da pessoa jurídica quanto das pessoas físicas envolvidas,

conforme outrora detalhado no Resumo do Andamento do Processo desta análise.

5.10. O Relatório Final (3824904), por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou bem todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade.

5.11. Assim, considerando a regularidade procedimental, passamos à análise da manifestação final apresentada.

DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

5.12. A QUALIPREV – SUPERVISÃO E ASSESSORIA LTDA, CNPJ nº 03.599.861/0001- 26, foi indiciada nas infrações administrativas tipificadas no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013 e nos incisos II e III do art. 88 da Lei n. 8.666, de 1993.

5.13. De acordo com as provas juntadas aos autos, a CPAR verificou que a aludida pessoa jurídica comportou-se de modo inidôneo ao subvencionar a prática de atos ilícitos, ao receber valores de empresas que possuíam contratos com o DNIT, nos quais a Prosul atuava como supervisora, bem como repassar vantagens indevidas a Gloraci Barbosa por parte da Prosul e a outros agentes públicos, inclusive no âmbito de licitações públicas.

5.14. A seguir serão analisados os argumentos apresentados pela defesa (SEI 3851611) em sua manifestação ao Relatório Final (3824904).

QUALIPREV - Supervisão e Assessoria Ltda.

ARGUMENTO 1 – PRESCRIÇÃO QUINQUENAL E PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

5.15. Vejamos a síntese das teses da defesa acerca da prescrição:

i. contesta a afirmação de que a "Operação Rolo Compressor" teve início em 2022. Sustenta que as cartas denúncias originais datam de fevereiro e março de 2014, evidenciando que a Controladoria-Geral da União (CGU) já detinha ciência dos fatos há mais de uma década.

ii. Argumenta que houve paralisia administrativa superior a 3 anos. Entre a existência do processo da Operação em 2017 e o início da Investigação Preliminar Sumária em 2022, o processo teria permanecido inerte, configurando a prescrição nos termos do artigo 1º, § 1º da referida lei.

iii. Alega que o prazo prescricional de 5 anos para as infrações previstas na Lei Anticorrupção foi extrapolado. Como a CGU teve ciência dos fatos em 2014 e o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) só foi instaurado em março de 2024, o prazo já teria vencido por duas vezes.

iv. Inaplicabilidade do Prazo Prescricional Penal: Contesta-se a tentativa do Relatório Final de aplicar o prazo de 16 anos (relativo ao crime de corrupção ativa). Argumenta que não há materialidade comprovada, não houve identificação de agentes públicos beneficiários, nem a existência de processo criminal ou sentença que ateste a ocorrência de crime para justificar tal extensão.

v. defende que não houve irregularidades em licitações, sobrepreços ou fraudes em medições. Sustenta que pagamentos citados em datas recentes (2022/2023) referem-se a fatos isolados, sem relação com os contratos da empresa ou com os fatos de 2010-2014, inexistindo "continuidade delitiva".

vi. Defende que a CGU não pode autuar novos processos (Investigação Preliminar ou PAR) com o intuito de contornar prescrições já ocorridas em processos anteriores. O argumento reforça que o administrador não pode afastar a norma geral da prescrição intercorrente de forma seletiva para manter o poder punitivo.

vii. Sustenta que a condenação baseada em presunções de "propina diferida" ou influências hipotéticas, sem provas concretas de atos administrativos alterados, configura teratologia jurídica e cerceamento de defesa, ferindo garantias fundamentais.

Análise

5.16. Diferente do que sustenta a defesa, o prazo prescricional não se inicia com a prática do ato ou com denúncias anônimas pretéritas (2014), mas sim com o conhecimento inequívoco e qualificado da infração pela Administração Pública, no que diz respeito à prescrição dos atos tipificados na Lei nº 12.846/2013.

5.17. Conforme o Art. 25 da Lei nº 12.846/2013, a contagem só começa na "data da ciência da infração".

5.18. As cartas de 2014 mencionadas pela defesa eram elementos informativos embrionários. O conhecimento apto a gerar o poder-dever de agir do Estado só se consolidou em 10/02/2022, com a deflagração da Operação Rolo Compressor, que trouxe à tona o conjunto probatório necessário para a individualização das condutas.

5.19. Tal argumento já havia sido objeto de análise e devidamente repellido com base na adequada leitura da legislação pertinente, quando da análise no âmbito do Relatório Final da CPAR (3824904), que transcrevemos:

"19. Análise do argumento 1: Nos termos da Lei nº 12. 846/2013, a prescrição terá sua contagem iniciada a partir do conhecimento da infração pela Administração Pública (ou da sua cessação, no caso de infração permanente ou continuada), e não a partir da prática do fato, como sugerido pela defesa, interrompendo-se a contagem com a instauração do processo administrativo de responsabilização. Nesse sentido, vide o teor do art. 25 da referida lei, abaixo transcrito:

"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."

20. A Nota Técnica nº 2. 350/2021/CGUNE/CRG/CGU, nesse mesmo sentido, estabelece que as infrações permanentes ou continuadas, quando conhecidas pela Administração somente após a sua cessação, devem ter como termo inicial para a contagem do prazo prescricional a data da ciência da conduta, tendo em vista que somente a partir do conhecimento dos fatos o poder de responsabilização administrativa passa a integrar a esfera de direitos da Administração:

"4. 48. Bom lembrar que é somente o conhecimento do ilícito pela Administração que lhe confere o direito adquirido de instaurar o processo, sendo evidente que, no caso de ilicitude que se prolonga no tempo, a sua cessação anterior ao conhecimento da autoridade não poderia servir como termo inicial da contagem. Neste caso, o direito que constitui o poder de responsabilização administrativa ainda não integrou a esfera de direitos da Administração, posto que desconhecido o ato infracional (seja ele instantâneo, permanente ou continuado), de forma que existe uma justificativa para a inação estatal, porquanto o 'direito de prescrição' nessas situações não se alinha ao interesse público." (Grifos nossos)

21. No presente caso, o conhecimento das infrações objeto deste processo ocorreu em 10/02/2022, data da deflagração da operação policial denominada Rolo Compressor. Assim, o prazo prescricional de cinco anos começou a fluir a partir dessa data e foi interrompido com a instauração deste PAR em 01/04/2024.

22. Como mencionado, a prescrição se interrompe com a instauração do processo que tenha por objeto a apuração da infração, conforme prevê o parágrafo único do art. 25 da Lei nº 12. 846/2013. Sendo assim, a prescrição em relação a todos os ilícitos praticados em afronta à Lei nº 12. 846/2013, inclusive aqueles constantes no bojo do Processo nº 00217. 100267/17-17, ocorreria apenas em 01/04/2029, cinco anos após a interrupção da contagem prescricional.

5.20. Quanto a prescrição intercorrente, a tese de que o processo teria ficado paralisado entre 2017 e 2022 não subsiste por dois motivos fundamentais:

I - Rito Específico: A Lei Anticorrupção (12.846/13) possui rito próprio e não prevê prescrição intercorrente antes da instauração do PAR. O prazo de 3 anos da Lei 9.873/99 aplica-se estritamente ao trâmite interno de processos já instaurados.

II - Atos de Investigação: Ainda que se aplicasse a Lei 9.873/99, o Art. 2º, II, deixa claro que "qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato" interrompe a prescrição. A complexa investigação policial e os desdobramentos da Operação Rolo Compressor são atos contínuos de apuração que impedem a inércia estatal. Cabe ainda mencionar que a competência para dar início à fase ostensiva

da operação policial é, por lei, da Polícia Federal, fora, portanto da competência dessa CGU. Quando o órgão investigativo da seara criminal entende adequado, dá-se início à etapa ostensiva da investigação, a qual a CGU fica obrigada a respeitar a fim de que não seja rompido o sigilo da investigação. E, por fim, para obtenção dos autos da investigação fica também a CGU atrelada à devida autorização judicial.

5.21. De idêntica interpretação fora a manifestação da CPAR, quando o tópico foi levado como tese pela defesa, ainda em sede de contraditório:

23. Quanto à prescrição intercorrente mencionada pela defesa, esta somente seria aplicável dentro do próprio PAR, o que claramente não é o caso, uma vez que o processo foi instaurado em 01/04/2024. Vale lembrar que esse instituto está previsto na Lei nº 9. 873/1999, sendo aplicável, nesse ponto, apenas aos fatos regidos sob a égide da Lei nº 8. 666/93, já que a Lei nº 12. 846/2013 possui rito próprio para esse aspecto.

24. Nos casos relacionados à infração da Lei nº 8. 666/93, o prazo prescricional é fixado nos termos do art. 1º da Lei nº 9. 873/1999:

“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor; contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.”

25. Assim, a contagem do prazo prescricional para os casos relacionados à Lei nº 8. 666/93 se dá a partir da prática do fato ou, tratando-se de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado. Dessa forma, a análise da prescrição dos atos lesivos atribuídos à empresa Qualiprev, os quais violaram a Lei de Licitações, deve observar a Lei nº 9. 873/1999.

5.22. No que diz respeito à prescrição penal, o §2º do Art. 1º da Lei nº 9.873/99 é taxativo: se o fato administrativo também constitui crime, a prescrição rege-se pelo prazo da lei penal.

5.23. Conforme o princípio da Independência de Instâncias, não se exige sentença criminal transitada em julgado para a aplicação desse prazo no âmbito administrativo.

5.24. O trânsito em julgado de sentença penal condenatória não vincula a esfera administrativa. As decisões proferidas nas esferas civil, criminal e administrativa são independentes, ressalvadas as situações excepcionais, de negativa de materialidade ou autoria, em que poderia haver interferência da esfera penal na esfera administrativa, o que não ocorreu no presente processo.

5.25. Na mesma linha, enfatizando-se o princípio da independência relativa entre as instâncias administrativa e penal, o STF assim se pronunciou:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. FATO CAPITULADO COMO CRIME. PRESCRIÇÃO PUNITIVA ESTATAL. PRAZO FIXADO A PARTIR DA LEI PENAL (ART. 142, § 2º, DA LEI N. 8.112/1990). PRECEDENTES. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. Voto da Ministra Cármen Lúcia: (...) 3. A tese, contudo, fica prejudicada diante da orientação deste Supremo Tribunal no sentido de bastar a capitulação da infração administrativa como crime para ser considerado o prazo prescricional previsto na lei penal. Nesse sentido, por exemplo [Mandado de Segurança nº 24.013/DF, Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 31.506/DF e Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 30.965/DF] (...) 4. Nesses termos, a absolvição do Recorrente na instância penal mostra-se indiferente, pelo princípio da independência relativa entre as instâncias administrativa e penal, a significar a atuação simultânea das esferas, sem afetarem-se umas às outras, ressalvadas as hipóteses de reconhecimento, na esfera criminal, da inexistência do fato ou da negativa de autoria (por exemplo, Mandado de Segurança n. 25.880/DF, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 16.3.2007; Recurso Extraordinário com Agravo com Repercussão Geral n. 691.306/MS, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário Virtual, DJe 11.9.2012; Embargos de Declaração no Agravo de Instrumento n. 521.569/PE, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 14.5.2010; Mandado de Segurança n. 21.708, Redator para o acórdão o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 18.5.2001; Mandado de Segurança n. 22.438, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 6.2.1998), o que não se teve na espécie vertente. 5. Tendo o fato imputado ao Recorrente caracterizado o crime de tentativa de homicídio por motivo fútil, capitulado no art. 121, § 2º, inc. II, c/c art. 14, inc. II, do Código Penal (Ação Penal nº 2004.37.00.004862-0), incide a regra do § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990, pelo qual se determina a consideração do prazo prescricional previsto na lei penal: 20 anos, no caso (art. 109, inc. I, do Código Penal). (...) (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 33.858/DF,

5.26. A presença de indícios materiais de oferecimento de vantagem a agentes públicos autoriza a Administração a adotar o prazo de 16 anos, projetando a pretensão punitiva até 2038.

5.27. A incidência da Lei nº 9.873/1999 sobre infrações praticadas por pessoas jurídicas em procedimentos licitatórios e contratuais foi examinada pela Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos – CGUNE/CGU, na Nota Técnica nº 2170/2019 (disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/63598>), inclusive quanto à possibilidade de aplicação do prazo prescricional penal, nos termos do art. 1º, § 2º da retrocitada norma.

5.28. Naquela oportunidade, firmou-se o entendimento de que é juridicamente admissível a aplicação supletiva do referido dispositivo às infrações administrativas imputáveis a entes privados, desde que os fatos também se subsumam a tipos penais, em consonância com a ratio legis e com a diretriz já consagrada no art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990.

5.29. À luz do Parecer nº 00294/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU, restou assentado que a definição do regime prescricional vincula-se à natureza do fato ilícito, e não à qualidade do sujeito ativo, sendo, portanto, indiferente tratar-se de pessoa física ou jurídica.

5.30. Nessa linha, conforme aprovado pelo Despacho nº 00535/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU, verificada a concomitância entre ilícito administrativo e penal, aplica-se o prazo prescricional previsto na legislação penal, conforme se transcreve da mencionada decisão:

"Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal, trata-se de uma norma genérica, dirigida a um fato e não ao seu autor. Consequentemente, é aplicável tanto a pessoas físicas quanto pessoas jurídicas que venham a praticar irregularidade de tamanho grau de reprovabilidade."

5.31. Assim, caracterizada a correspondência típica entre a infração administrativa e o ilícito penal, mostra-se legítima a incidência da prescrição penal no âmbito do direito administrativo sancionador.

5.32. Por fim, quanto à alegação de que os fatos de 2010-2014 estariam isolados é refutada pela própria linha do tempo das transferências bancárias.

5.33. Identificou-se que pagamentos a pessoas vinculadas a agentes públicos ocorreram até janeiro de 2022 e junho de 2023. Tratando-se de infração continuada, o termo inicial da prescrição é a data da última conduta (Art. 25, caput, Lei 12.846/13).

5.34. Dessa forma, não há que se falar em "requentar" processos, mas sim em uma apuração de ilícitos que se prolongaram no tempo, cujos efeitos e pagamentos se estenderam até períodos recentes.

5.35. Portanto, considerando que (a) a ciência oficial ocorreu em 2022, (b) a instauração do PAR em 2024 interrompeu qualquer contagem em curso e (c) o prazo aplicável é o penal devido à natureza dos crimes apurados, resta integralmente afastada qualquer tese de prescrição (seja principal ou intercorrente), devendo o processo prosseguir para o julgamento do mérito e aplicação das sanções cabíveis.

ARGUMENTO 2: DA INEXISTÊNCIA DE FATO TÍPICO OU ATO ENQUADRADO NA LEI ANTICORRUPÇÃO

5.36. A defesa sustenta que a Lei nº 12.846/2013 exige a prática comprovada de ato lesivo (Art. 5º). Argumenta que o Relatório Final não indicou qual ato administrativo específico foi objeto de propina, quem seria o agente público ativo (corrompido), qual valor foi pago para qual resultado, e em que data. Alega que o faturamento da empresa é regular e declarado, não podendo ser presumido como "vantagem auferida" sem prova de origem ilícita.

5.37. Aduz também que as duas pessoas mencionadas não possuíam função pública ativa ou poder de decisão na época dos fatos, e como não foi identificado nenhum outro servidor que tenha agido ilicitamente, a conduta da Qualiprev é atípica.

5.38. Em suma, o argumento da defesa baseia-se na premissa de que o Relatório Final falhou em comprovar os elementos estruturantes da responsabilidade administrativa, operando apenas com presunções e contradições.

Análise

5.39. A defesa alega atipicidade porque os recebedores (Gloraci e Cleidemário) não ocupavam cargos ativos ou não tinham poder de decisão direto no momento dos repasses. Todavia, o art. 5º da LAC exige que a pessoa jurídica financie ou subvencione atos que atentem contra os princípios da administração. O uso da empresa Qualiprev como duto para esses valores configura, por si só, o ilícito de subvenção.

5.40. Além disso, independentemente da obtenção da demonstração de realizar ou retardar ato de ofício, no âmbito da aplicação da LAC está configurada conduta ilícita de pessoa jurídica que oferece vantagem indevida a agente público, o que a Qualiprev proporcionou que fosse feito, com sua conduta.

5.41. Veja-se que tal entendimento já foi objeto de Enunciado da CGU, conforme PORTARIA Nº 3.032, DE 9 DE SETEMBRO DE 2025:

ENUNCIADO SIPRI/CGU Nº 3/2025

O ilícito previsto no inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não exige a demonstração de que a pessoa jurídica corruptora teve o fim específico de determinar o agente público a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, nem que tenha havido efetiva contraprestação pelo agente público corrompido em favor da pessoa jurídica corruptora. A responsabilização administrativa da Lei nº 12.846/2013 exige somente a demonstração de que o ato lesivo foi praticado, exclusivamente ou não, no interesse ou benefício da pessoa jurídica.

5.42. A empresa Qualiprev foi utilizada pela Prosul para ocultar a origem e o destino de recursos. O fato de a Comissão ter arquivado o ponto de "frustração do caráter competitivo" (licitação) demonstra zelo técnico, mas não apaga a materialidade da interposição fraudulenta.

5.43. 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 nexó indissociável.

5.44. 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.

5.45. 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.

5.46. Por fim, oportuno transcrever trecho do Relatório Final, acerca da prova indiciária:

“99. No tocante às alegações de subjetividade, cumpre esclarecer que, pela própria natureza das infrações apuradas — notadamente corrupção e conluio em contratos administrativos — nem sempre é possível obter provas diretas e inequívocas dos fatos. Trata-se de condutas marcadas, geralmente, pela clandestinidade, pela simulação de legalidade formal e pela ausência deliberada de rastros documentais explícitos.

100. Nessas situações, a prova indiciária adquire especial relevância, conforme expressamente previsto no art. 239 do Código de Processo Penal, que dispõe:

"Art. 239 – Considera-se indício a circunstância conhecida e provada que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias. "

101. Ou seja, o indício autoriza uma inferência lógica e racional sobre a existência de determinado fato, mesmo na ausência de demonstração direta. A jurisprudência é pacífica no reconhecimento da validade da prova indiciária como fundamento suficiente para a responsabilização, especialmente quando se trata de ilícitos complexos e dissimulados, como os aqui apurados.

(...)

105. Assim, não se pode desqualificar o conjunto de indícios reunidos nos autos apenas sob a alegação de ausência de prova direta, especialmente diante da coerência, consistência e convergência dos elementos probatórios, que incluem:

Transferências financeiras entre empresas vinculadas à Prosul e pessoas relacionadas a

agentes públicos;

Mensagens trocadas por aplicativos entre diretores da empresa indicando organização e execução de pagamentos indevidos;

Planilhas internas vinculando medições de contratos supervisionados a valores suspeitos;

Evidências documentais obtidas em cumprimento de mandados de busca e apreensão;

Registros de encontros com servidores públicos do DNIT e de outros órgãos federais, cujos temas principais eram “pagamentos”.

106. Portanto, o argumento da defesa de que haveria apenas “situações privadas” e “anotações em agenda” não resiste à análise conjunta do acervo probatório, que indica de forma clara e fundamentada a prática de atos lesivos à Administração Pública, nos termos da Lei nº 12.846/2013.”

5.47. Importante ainda trazer luz ao fato de que a acusação que remanesce na conduta da Qualiprev diz respeito a fatos muito claramente apontados pela CPAR, que consistem na subvenção à prática de atos ilícitos cometidos pela Prosul.

5.48. Assim, a CPAR deixa tal conduta ilícita fartamente comprovada ao longo de seu Relatório Final:

60. Sagrando-se vencedora nos contratos de supervisão, a Prosul passava a ser “remunerada” pelas mesmas construtoras que deveria fiscalizar, por meio de contratos privados firmados entre essas empresas e pessoas jurídicas vinculadas à Prosul, notadamente a Qualiprev.

61. Os valores recebidos eram calculados com base em percentuais aplicados sobre os pagamentos de cada medição, o que visava compensar o elevado desconto ofertado pela Prosul no momento da licitação. Esse arranjo era operacionalizado, principalmente, por meio de contratos privados simulados, celebrados entre as empresas responsáveis pela execução de obras públicas e as pessoas jurídicas Qualiprev e Dome Tecnologia, ambas vinculadas à Prosul.

62. Ademais, a empresa processada nestes autos foi utilizada como instrumento para o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos, com o intuito de ocultar a participação ilícita da Prosul nesses repasses, conforme evidenciado no Termo de Indiciação.

(...)

[REDACTED]

69. 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.

(...)

[REDACTED]

88. Ressalte-se que Gloraci é esposa de Mauro da Silva, Auditor Federal de Finanças e Controle e ex-Diretor-Geral do DNIT, com capacidade de interferência direta em licitações e contratos envolvendo a Prosul.

89. No que se refere à subvenção ilícita de pagamentos a outros agentes públicos, diversas provas reunidas nos autos — tais como 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 (SEI 3161153) — confirmam que a Qualiprev era utilizada pela Prosul como intermediária no repasse de vantagens indevidas a servidores públicos.

90. Além disso, planilhas com informações relativas a medições em contratos supervisionados pela Prosul, acompanhadas de anotações que indicam pagamentos de propina, aliadas a diálogos por aplicativo de mensagens entre Wilfredo Brillinger (Presidente da Prosul) e André Cherem (Diretor da Prosul), corroboram a tese de que a Qualiprev atuava como pessoa interposta no processo de distribuição de valores ilícitos.

[REDACTED]

[REDACTED]

5.49. A despeito de toda discussão trazida pela defesa, tais condutas ilícitas não são em momento algum descaracterizadas em suas Alegações Finais. Aliás, é mister ressaltar que as condutas estão robustamente demonstradas com diversos tipos de evidências: e-mails entre os sócios da Qualiprev e Prosul; contratos entre a Qualiprev e as empresas contratadas pelo DNIT e eram, de fato, supervisionadas pela Prosul; movimentação financeira entre as empresas; pagamentos a agentes públicos por meio da Qualiprev; bem como que se havia estabelecido uma relação de “acordo” com entre a Prosul e a Qualiprev quanto aos contratos do DNIT.

5.50. Em face do exposto, não merecem guarida os argumentos trazidos pela defesa.

ARGUMENTO 3: CONTRADIÇÃO ENTRE PREMISSAS E CONCLUSÃO

5.51. Alega a defesa que o Relatório Final incorre em contradição lógica insanável, violando o princípio da motivação concluinte (art. 50, §1º, Lei nº 9.784/99), ao afirmar não haver frustração ao caráter competitivo de qualquer licitação, não haver sobrepreço ou superfaturamento ou dano, mas propor multa de R\$ 14.807.970,33 e declaração de inidoneidade e sanção por subvenção de fraude.

Análise

5.52. A defesa alega contradição onde não existe. O fato de a Comissão sugerir o arquivamento quanto à frustração do caráter competitivo (fraude na licitação) não anula a responsabilidade da empresa Qualiprev pela subvenção de atos ilícitos e pagamento de vantagens indevidas.

5.53. A Lei Anticorrupção prevê um rol de atos lesivos independentes entre si. A defesa incorre em erro ao supor que a sanção por subvenção de ilícitos (Art. 5º, inciso II) dependeria da prova de fraude na licitação (Art. 5º, inciso IV).

5.54. O arquivamento do ponto relativo à "frustração do caráter competitivo" decorre da autocrítica da Comissão pela busca da verdade material: reconheceu-se que, embora houvesse indícios, o conjunto probatório para aquele tipo específico não atingiu a robustez necessária.

5.55. 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.

5.56. 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).

5.57. 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.

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

5.59. Diante do exposto, opina-se pela rejeição da tese da defesa.

ARGUMENTO 4: ERRO METODOLÓGICO GRAVE NO CÁLCULO DA MULTA E PRESUNÇÃO DE FALSIDADE SEM O DEVIDO PROCESSO LEGAL

5.60. A defesa sustenta que o Relatório Final incorre em erro metodológico grave ao desconsiderar os limites temporais e de valores estabelecidos pelo Artigo 6º da Lei nº 12.846/2013, que determina a aplicação de multa baseada no faturamento bruto do último exercício anterior à instauração do processo. Entende que, como o PAR foi instaurado em 2024, o parâmetro legal obrigatório é o exercício de 2023, cujos dados oficiais declarados à Receita Federal atestam um faturamento de R\$ 253.059,53.

5.61. Contudo, a Comissão teria criado uma metodologia ilegal e sem previsão normativa ao ignorar esses dados sob a alegação subjetiva de que seriam "irrisórios". Alega a defesa que, ao adotar uma estimativa baseada em entradas bancárias e projeções de anos anteriores (2018-2022), o Relatório viola o Decreto nº 11.129/2022, visto que a base de cálculo por estimativa só é cabível ante a impossibilidade de aferição do faturamento real, o que não ocorre no caso concreto. Além disso, a defesa aponta que a Comissão não possui competência para presumir a falsidade de documentos fiscais oficiais sem o devido processo legal.

5.62. Alega que a CGU não poderia afastar critério taxativo legal e ainda presumir falsidade nos dados contábeis da empresa, sem instauração de um processo específico, sem perícia técnica, sem confronto com elementos objetivos, e sem observância do contraditório e ampla defesa específicos para esta gravíssima acusação. Que presumir falsidade em documentos regularmente entregues à Receita Federal, sem qualquer procedimento de verificação, viola: 1) devido processo legal (artigo 5º, LIV, CF/88); 2) contraditório e ampla defesa (artigo 5º, LV, CF/88); 3) presunção de boa-fé objetiva; e 4) princípio da legalidade (artigo 37, caput, CF/88).

5.63. Por fim, a defesa contesta a fixação da multa no patamar de R\$ 14,8 milhões, alegando que houve um desvirtuamento do conceito de "vantagem auferida". A Comissão teria transformado todo o faturamento histórico da empresa em benefício ilícito, sem comprovar o nexo causal entre cada valor recebido e os atos investigados. Assim, a defesa argumenta que a sanção imposta é desproporcional e fundamentada em uma presunção de fraude que ignora as balizas taxativas da Lei Anticorrupção.

Análise

5.64. A memória de cálculo das entradas financeiras e os critérios de projeção foram expostas no documento Memória - Cálculo Faturamento/Vantagem indevida (3831170), permitindo à defesa impugná-los de forma especificada. Contudo, a defesa teve a oportunidade de provar que as entradas financeiras não eram faturamento (ex: provando que eram aportes de capital ou empréstimos), mas limitou-se a apegar-se ao formalismo do dado declarado à RFB.

5.65. Não obstante, no que diz respeito ao cálculo da multa, esta área técnica entende que a fundamentação deve focar estritamente no Artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, que estabelece que a multa "nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação". Com isso, torna-se desnecessária qualquer discussão sobre a validade ou a desconsideração dos dados fiscais que a empresa apresentou à Receita Federal.

5.66. Trata-se de um piso mínimo fixado por lei. Portanto, no caso dos autos, ainda que se aceite o faturamento bruto de R\$ 253.059,53 defendido pela empresa para o ano de 2023, a lei exige que o valor da vantagem auferida prevaleça se for maior. Como a investigação comprovou que a empresa movimentou e obteve uma vantagem de **R\$ 14.807.970,33** ao atuar como intermediária no esquema, a multa deve ser obrigatoriamente fixada neste patamar.

5.67. A manutenção desse montante garante que a punição seja eficaz e tire o proveito econômico do ilícito, tornando sem efeito as discussões sobre o tamanho do faturamento da empresa, já que o piso da

vantagem auferida determinado pela lei é o fator que define o resultado final.

5.68. Dessa forma, não prospera a pretensão da defesa.

ARGUMENTO 5: OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O CÁLCULO DA MULTA

5.69. A defesa sustenta que o cálculo baseado na média do faturamento de 2018 a 2023 viola o Art. 6º da Lei nº 12.846/2013. Argumenta-se que a norma é clara ao exigir o faturamento do "último exercício anterior" (singular), e não uma média aritmética de múltiplos anos. Além disso, questiona-se a retroatividade a 2018 e a substituição de dados oficiais da Receita Federal por estimativas baseadas em "entradas de possíveis clientes", o que configuraria criação de critério sem amparo legal.

5.70. Também aponta uma "desproporção grotesca" entre o faturamento real e a multa aplicada:

- A multa de R\$ 14,8 milhões representa 5.852% do faturamento real de 2023 (R\$ 253 mil), enquanto o teto legal é de 20%.
- O valor é 299 vezes superior à soma dos valores questionados no relatório (R\$ 49,5 mil), o que caracterizaria "confisco disfarçado de multa" e violação aos princípios da razoabilidade e do direito de propriedade.

5.71. Contesta que a premissa de que todo o faturamento histórico recebido em conta pela empresa seja considerado "vantagem auferida". A defesa alega que:

- O Relatório não demonstrou o nexo causal entre os R\$ 14,8 milhões e atos ilícitos específicos.
- Presumiu-se, sem provas, que todas as receitas provenientes de serviços prestados a diversos clientes seriam fruto de corrupção, ignorando a atividade lícita da empresa.

5.72. A defesa aponta uma incongruência técnica no Relatório Final, de que a própria Comissão reconheceu a inexistência de dano ou prejuízo ao erário. A defesa questiona, se não houve dano ao Estado, como pode haver a existência da vantagem auferida de R\$ 14,8 milhões.

Análise

5.73. Inicialmente, cabe esclarecer que defesa incorre em equívoco ao tentar limitar a multa a 20% do faturamento bruto. O Art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 estabelece que a multa deve observar o intervalo entre 0,1% e 20% do faturamento, "a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação".

5.74. O legislador fixou um piso para a sanção, a qual não pode ser um custo de transação inferior ao lucro do ilícito. Se a vantagem estimada supera os 20% do faturamento, a lei impõe que o valor da vantagem prevaleça, sob pena de ineficácia da norma e enriquecimento sem causa da infratora.

5.75. A Comissão identificou que a estrutura da empresa Qualiprev foi utilizada como veículo para a movimentação de recursos vinculados a contratos fraudados e esquemas de corrupção detalhados na Operação Rolo Compressor. Nesse contexto, a vantagem auferida compreende valor integral dos recursos movimentados ou contratos obtidos via fraude.

5.76. Considerando que a Qualiprev foi utilizada primordialmente para ocultar o repasse de propinas (subvenção), todo o valor que transitou em suas contas dentro desse esquema é considerado produto do ilícito. O desconto dos salários do diretor André Cherem, mencionado pela Comissão, demonstra inclusive um esforço de proporcionalidade para separar o que seria "remuneração regular" do que era "fluxo da fraude".

5.77. Por fim, vale destacar que a tese de que "sem dano não há vantagem" é improcedente. A alegação de que a ausência de dano ao erário impediria a configuração de vantagem auferida confunde institutos de natureza distinta. O ressarcimento ao erário exige prejuízo; a multa anticorrupção exige apenas o benefício indevido. A vantagem da empresa Qualiprev consubstancia-se na movimentação de R\$ 14.807.970,33 como veículo de ocultação de propinas, valor este que constitui o proveito econômico da infração de subvenção ao ilícito, sendo irrelevante para fins sancionatórios se houve ou não superfaturamento nas medições correspondentes.

5.78. Diante do exposto, opina-se pela rejeição da tese da defesa.

ARGUMENTO 6: FALTA DE JUNTADA DE PROCESSOS ESSENCIAIS

5.79. A defesa alega que o Relatório Final baseia suas conclusões em ilações sobre contratos e licitações (como os Editais 347/2014 e 348/2014 e os Contratos 836/2014 e 837/2014) cujos processos administrativos integrais não foram juntados aos autos. Sustenta que a disponibilização parcial de documentos via HD externo não supre a necessidade dos autos completos, impossibilitando o confronto técnico das acusações e violando o contraditório e a ampla defesa (Art. 5º, LV, CF/88).

5.80. Contesta ainda a aplicação cumulativa de sanções da Lei Anticorrupção (multa e publicação da decisão) com a sanção de Inidoneidade da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).

5.81. A defesa argumenta que punir o mesmo fato sob dois regimes distintos configura *non bis in idem* (dupla penalização pelo mesmo fato).

5.82. Sustenta que o artigo 16 do Decreto nº 11.129/2022 prevê a apuração conjunta como norma de eficiência processual, e não como autorização para somar penas de regimes jurídicos diversos de forma discricionária.

5.83. A defesa questiona, ainda, a competência da CGU para aplicar sanções da Lei nº 8.666/93 sem a devida avocação fundamentada: que a competência primária para apurar infrações à Lei de Licitações é do órgão contratante (DNIT) e, como o DNIT nunca instaurou procedimento específico, a CGU estaria atuando de ofício, criando um rito "híbrido" sem competência originária, uma vez que não houve processo anterior no órgão de origem para ser avocado.

Análise

5.84. A instrução do PAR pauta-se nos elementos necessários à configuração do ato lesivo. A disponibilização de documentos via HD externo garantiu à defesa o acesso ao acervo probatório relevante.

5.85. Sobre esse tema, a CPAR esclareceu que “procedeu à juntada de todas as peças solicitadas por meio das petições SEI 3286827, SEI 3289874, SEI 3289877, SEI 3326281, e devolvidos os prazos para defesa, conforme consta da Ata de Deliberação SEI 3557875. Tais documentos também foram disponibilizados à defesa por meio de HD externo, disponibilizado pela defesa, conforme Termo de entrega (SEI 3674408), tendo inclusive concedido prazo adicional de dez dias, conforme Ata de Deliberação (SEI 3693434), perdendo objeto, portanto a presente demanda.”

5.86. A apuração conjunta de infrações à LAC e à Lei de Licitações é uma imposição legal para evitar decisões contraditórias e garantir a visão sistêmica da conduta da empresa. Não há *bis in idem*, pois as leis protegem bens jurídicos distintos: a Lei 12.846/2013 pune o ato de corrupção e lesão à administração pública, enquanto a Lei 8.666/93 pune a quebra da idoneidade e da confiança necessária para contratar com o Poder Público.

5.87. Por fim, reiteramos que a CGU detém competência concorrente e prevalente para apurar atos lesivos contra a Administração Pública Federal. A instauração do PAR pela CGU, que já abarca a análise de condutas tipificadas em ambas as leis, supre a necessidade de prévia instauração pelo DNIT. O Decreto nº 11.129/2022 confere à CGU a prerrogativa de conduzir processos que envolvam infrações transversais, garantindo a uniformidade da sanção no âmbito da Administração Federal.

5.88. Dessa forma, não merecem prosperar as alegações da defesa.

ARGUMENTO 7: Considerações finais

5.89. A defesa encerra suas alegações sustentando que as sanções propostas (Inidoneidade e Publicação Extraordinária) representam uma "pena de morte" injustificável para a empresa.

5.90. Argumenta que a declaração de inidoneidade é medida excepcional e extrema, sendo incompatível com um caso onde a própria Comissão admitiu a ausência de dano ao erário. Alega violação aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência (Art. 170, CF).

5.91. Contesta a sanção de publicação extraordinária por considerá-la uma punição puramente moral e reputacional, baseada em "suposições", o que violaria a presunção de inocência.

5.92. Destaca que a empresa possui histórico ilibado, nunca foi sancionada anteriormente e colaborou com o processo, o que deveria afastar as penas mais gravosas ante a ausência de dolo

comprovado em fraudes licitatórias.

5.93. Sustenta ser contraditório cumular uma multa confiscatória (R\$ 14,8 milhões) com a proibição de contratar, o que inviabilizaria a própria continuidade da existência da pessoa jurídica.

Análise

5.94. A declaração de inidoneidade não visa apenas punir o dano financeiro (que é objeto de ressarcimento), mas sim proteger a moralidade administrativa. A gravidade da conduta — envolvimento em esquemas de corrupção e pagamentos indevidos a agentes públicos — rompe o vínculo de confiança necessário para contratar com o Estado. A inexistência de dano material ao erário não apaga a lesão ética, justificando o afastamento da empresa do mercado público para preservar a integridade das futuras licitações.

5.95. Por sua vez, a sanção de publicação prevista no Art. 6º, II, da Lei nº 12.846/2013 não é mera "estigmatização", mas um dever de transparência e controle social. O mercado e a sociedade têm o direito de conhecer as empresas que adotam práticas contrárias à Lei Anticorrupção. Não há violação à presunção de inocência, pois a sanção só será executada após o trânsito em julgado administrativo, fundamentado em farta prova material de fluxos financeiros ilícitos.

5.96. Já a cumulação da multa com a inidoneidade é expressamente prevista no ordenamento (Art. 6º da LAC c/c Art. 88 da Lei 8.666/93). A multa retira o benefício econômico indevido (vantagem auferida) e a inidoneidade impede a reiteração da conduta lesiva. Não há incompatibilidade lógica, mas sim uma resposta estatal completa e multidimensional a atos que corrompem a estrutura da Administração Pública.

5.97. Sobre o tema, vejamos o enunciado exarado na PORTARIA Nº 3.032, DE 9 DE SETEMBRO DE 2025:

ENUNCIADO SIPRI/CGU Nº 8/2025

As condenações em Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), com fundamento na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), implicam a aplicação cumulativa das sanções previstas no artigo 6º, incisos I e II, do mencionado diploma legal. Ressalva-se a possibilidade de aplicação isolada da penalidade de multa, sem cumulação com a de publicação extraordinária da decisão condenatória, nos casos de celebração de Acordo de Leniência ou Termo de Compromisso.

5.98. Por fim, vale registrar que a primariedade e a colaboração processual não são salvo-condutos para a impunidade perante atos de corrupção sistêmica. A sanção administrativa deve ser proporcional à gravidade da conduta e não apenas à ausência de antecedentes, garantindo que a punição cumpra seu papel educativo e repressivo.

5.99. Não assiste, portanto, razão à defesa.

ALEGAÇÕES PROSUL

5.100. Em que pese a existência de PAR específico para apuração de eventual responsabilidade da PROSUL – Processo nº 00190.102486/2024-13 -, bem como tenha sido afastada a possibilidade da Prosul responder pelos efeitos das sanções, a pessoa jurídica entendeu por bem, considerando a análise feita pelo Relatório Final de outros argumentos de defesa apresentados pela Prosul, e ainda o indeferimento do pedido de produção de prova, apresentar as razões pelas quais o entendimento da Comissão não merecem prosperar.

5.101. A seguir, tem-se as preliminares apresentadas.

ARGUMENTO 1: DECURSO DO TEMPO QUE INVIABILIZA O EXERCÍCIO DO DIREITO DE DEFESA

5.102. Argumenta a defesa que, para fatos que remontam a 2011 (há mais de 10 ou 15 anos), a defesa torna-se "material e faticamente impossível", pois a memória dos eventos se apaga e os registros se perdem.

5.103. Que mesmo que não haja prescrição, o processo não deve prosseguir se o particular estiver impedido, pelo tempo, de produzir as contraprovas necessárias para refutar as "presunções e ilações" da

acusação.

5.104. A Prosul argumenta que não se pode exigir que o particular mantenha documentos por períodos tão longos (citando os arts. 173 e 174 do CTN como analogia para prazos de guarda).

Análise

5.105. A acusação está lastreada em provas documentais diretas, como registros bancários e e-mails corporativos. Se a Comissão apresenta e-mails de 2014 discutindo pagamentos indevidos, a dificuldade da empresa em explicar tais mensagens não decorre de um vício processual, mas da própria contundência da prova colhida. O direito de defesa garante o acesso à prova, mas não a existência de uma justificativa lícita para atos ilícitos documentados.

5.106. O exercício do contraditório consiste na oportunidade de se manifestar e contrapor as evidências. Se a empresa não possui documentos para justificar por que pagou valores a interpostas pessoas e a agentes públicos, isso configura ausência de justificativa lícita, e não cerceamento de defesa.

5.107. Por fim, é dever de empresas que mantêm relações contratuais complexas com a Administração Federal manter registros de conformidade e rastreabilidade de seus fluxos financeiros.

5.108. Não prosperam, portanto, as alegações da defesa.

ARGUMENTO 2: DO PEDIDO DE REALIZAÇÃO DE PERÍCIA INDEFERIDO PELA COMISSÃO PROCESSANTE

5.109. A Prosul contesta a decisão da Comissão que indeferiu o pedido de perícia. A empresa argumenta que, tratando-se de serviços de engenharia consultiva e supervisão, apenas uma perícia técnica por profissional habilitado poderia atestar a qualidade e a lisura dos produtos entregues ao DNIT. Que sem uma avaliação técnica que demonstre falhas nos serviços prestados, a acusação de que a empresa ofereceu facilidades ou omissões na fiscalização de empreiteiras torna-se uma mera conjectura.

5.110. Cita ainda jurisprudência do STF e de Tribunais Regionais Federais que anularam processos administrativos (incluindo no TCU) por negativa de perícia, reforçando que o Art. 38 da Lei nº 9.784/99 garante a ampla produção de provas.

5.111. A defesa denuncia também que diversos documentos utilizados pela Comissão para fundamentar a acusação estão tecnicamente corrompidos nos autos digitais.

Análise

5.112. Sobre o indeferimento da prova pericial, a Comissão pontuou, no Relatório Final, “*que não há, nos autos, qualquer situação fática ou elemento que justifique a necessidade dessas diligências. Os pedidos apresentados carecem de fundamentação concreta e configuram-se como requerimentos genéricos, sem utilidade efetiva para o esclarecimento dos fatos apurados.*”

5.113. Corroboramos o entendimento da Comissão, de que o objeto do PAR não é a qualidade técnica da engenharia, mas a corrupção e o pagamento de vantagens indevidas (subvenção). Se a prova documental (e-mails e extratos) demonstra que houve pagamento a agentes públicos para garantir a manutenção de contratos ou favorecimentos, a adequada execução das atividades de engenharia é irrelevante. O ilícito da LAC é formal e foca na improbidade do comportamento, e não na execução física do objeto, o que torna a perícia uma medida meramente protelatória.

5.114. Quanto à alegação de "arquivos corrompidos", muitas vezes decorre de limitações tecnológicas do próprio usuário, sendo que os elementos centrais de convicção foram disponibilizados de forma legível e clara.

5.115. Conforme Ata de Deliberação 3613532, a Comissão registrou que:

“(...) os supostos arquivos danificados estão, na verdade, particionados e devem ser descompactados em conjunto (...)”

De toda sorte, importante frisar que a alegação de nulidade por alegada incompletude de processos nos autos, sem a demonstração de prejuízo material à defesa, não merece prosperar. Conforme orientação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça a ausência de certos documentos ou processos nos autos, por si só, não constitui motivo suficiente para declaração de nulidade processual, especialmente quando não há demonstrado prejuízo às partes ou violação ao

contraditório e à ampla defesa.

3. Não merece acolhida a alegação da impetrante no sentido de que a ausência de documentos indispensáveis nos autos do PAD teria prejudicado o exercício do seu direito de defesa, isto porque tal questão sequer foi invocada pela impetrante na defesa apresentada no PAD, evidenciando-se que os documentos acostados aos autos do PAD eram mais que suficientes para a sua defesa.

*4. O reconhecimento de nulidade no Processo Administrativo Disciplinar pressupõe a efetiva e suficiente comprovação do prejuízo ao direito da defesa, por força do princípio *pas de nullité sans grief*, o que não evidenciada na espécie, porquanto as alegações da impetrante são destituídas de elementos de prova a evidenciar a indispensabilidade e importância dos documentos em questão.*

[...]

(MS n. 19.488/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 25/3/2015, DJe de 31/3/2015.)

No presente caso, verifica-se que os elementos essenciais para a formação do convencimento do juízo e para o pleno exercício do contraditório encontram-se devidamente presentes. A parte não logrou demonstrar de forma concreta que a suposta incompletude dos autos tenha ocasionado qualquer prejuízo ou dificultado o exercício de sua defesa, ao passo que a efetiva tramitação processual seguiu regularmente.

A alegação de nulidade genérica, baseando-se apenas na suposta incompletude de processos, deve ser improcedente, na medida em que não se configura qualquer vício que comprometa a regularidade do procedimento ou os princípios do contraditório e da ampla defesa. Ressalte-se que o princípio do prejuízo é basilar na análise de nulidades processuais, sendo indispensável que a parte demonstre que a irregularidade lhe causou efetivo dano.”

5.116. Em face do exposto, não merecem guarida os argumentos trazidos pela defesa.

5.117. Quanto aos demais argumentos apresentados nas Alegações Finais da Prosul (3851842), que dizem respeito ao mérito, esta área técnica observa que, embora os fatos narrados guardem identidade com aqueles apurados em face da empresa Qualiprev, a Comissão Processante deliberou, em sede de Relatório Final, pelo afastamento da desconsideração da personalidade jurídica nestes autos.

5.118. Considerando, portanto, que a pretensão punitiva deste processo se circunscreve subjetivamente à Qualiprev, e que as condutas da Prosul já são objeto de apuração em rito próprio (PAR nº 00190.102486/2024-13) — no qual o contraditório sobre a integralidade desses mesmos fatos será devidamente exaurido —, esta unidade técnica abstém-se de enfrentar o mérito das teses de defesa da Prosul. Tal medida é imperativa para evitar a prolação de decisões conflitantes sobre o mesmo substrato fático em processos distintos, assegurando a autonomia das instâncias e a regularidade do rito sancionador em face da empresa Qualiprev, nos termos da Lei nº 12.846/2013.

6. DAS PENALIDADES SUGERIDAS

6.1. A CPAR sugeriu a aplicação da seguinte penalidade à pessoa jurídica Qualiprev - Supervisão e Assessoria Ltda, CNPJ 03.599.861/0001-26:

i) pena de multa no valor de R\$ 14.807.970,33 (quatorze milhões, oitocentos e sete mil, novecentos e setenta reais e trinta e três centavos);

ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

a) 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;

b) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 dias; e

c) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 45 dias; e

iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública 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 o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo de dois anos, com base nos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8. 666/93.

6.2. A seguir, apresentamos nova tabela do cálculo da multa a ser aplicada àQUALIPREV,

levando-se em consideração, em atendimento parcial às alegações da defesa, os dados do faturamento bruto declarados à Receita Federal, conforme metodologia descrita nos artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129, de 2022, elaborada pela CPAR:

Dispositivo do Dec. 11.129/2022		Percentual aplicado
Art. 22 Agravantes	I – até quatro por cento, concursos dos atos lesivos	+ 3,0%
	II – até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	+ 3,0%
	III – até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios	+ 0,0%
	IV - um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	+ 0,0%
	V - três por cento no caso de reincidência;	+ 0,0%
	VI - no caso de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou com as entidades lesadas;	+ 0,0%
Art. 23 Atenuantes	I – até meio por cento no caso de não consumação da infração;	- 0,0%
	II – até um por cento no caso de: a) comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou b) inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	- 0,0%
	III – até um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	- 0,0%

	IV - até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo;	- 0,0%
	V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade.	- 0,0%
Base de cálculo	R\$ 253.059,53	
Alíquota aplicada	6% (alíquota utilizada para o cálculo da multa preliminar)	
Multa preliminar	R\$ 15.183,57 (6% do faturamento bruto)	
Vantagem auferida ou pretendida	R\$ 14.807.970,33	
Limite mínimo	R\$ 14.807.970,33 (vantagem auferida)	
Limite máximo	R\$ 50.611,90 (20% do faturamento bruto)	
Valor final da multa	R\$ 14.807.970,33 (vantagem auferida)	

6.3. Nesse ponto, importa esclarecer que o objetivo aqui não é discutir, por exemplo, as alíquotas atribuídas pela CPAR no cálculo da multa, mas tão somente verificar se as penalidades então sugeridas respeitam os preceitos normativos e atendem aos aspectos formais.

6.4. A respeito da multa sugerida, a CPAR detalhou sua metodologia no item VI.1 do Relatório Final, informando que o cálculo seguiu as etapas do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, combinadas com as diretrizes do Decreto nº 11.129/2022 e as Instruções Normativas vigentes.

6.5. Em sua análise, a Comissão buscou aplicar o previsto no art. 20, § 1º, inciso III do Decreto nº 11.129/2022, que autoriza o uso de método estimativo com base na situação econômica real da empresa. Essa escolha se deu em razão de o faturamento declarado à Receita Federal (R\$ 253 mil) parecer, à primeira vista, desproporcional diante da movimentação financeira identificada nos autos. A partir dessa premissa técnica, a CPAR apurou uma base estimada de R\$ 3.336.461,81 e aplicou a alíquota preliminar de 6% após o cômputo dos agravantes e atenuantes.

6.6. Contudo, para fins de estrita regularidade e com o objetivo de conferir maior segurança jurídica ao procedimento, esta área técnica entende ser mais adequado adotar os dados oficiais de faturamento bruto declarados pela própria empresa à Receita Federal do Brasil (RFB), ainda que estes apresentem, a princípio, distorções em relação ao capital social ou à movimentação bancária da infratora.

6.7. Nesse sentido, conforme já mencionado acima, considerando a premissa de que o valor final da multa 'nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação', a discussão sobre o método de apuração do faturamento torna-se inócua no resultado final deste caso, validando-se a regularidade da multa final como a vantagem auferida.

6.8. Quanto à penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, o prazo foi calculado com base no parágrafo 5º do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, no art. 28 do Decreto nº 11.129/2022 e no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU.

6.9. A Lei nº 12.846/2023 apenas definiu o prazo mínimo de 30 (trinta) dias, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo conforme o caso concreto.

6.10. De modo a minimizar os problemas decorrentes de tal ausência, o manual da CGU estabeleceu 8 faixas de prazo para publicação, com base na alíquota que é aplicada ao faturamento bruto. Incrementa-se 15 dias sobre o prazo mínimo de 30 dias, quando a alíquota supera as faixas de 2,5%, 5,0%, 7,5%, 10,0%, 12,5%, 15,0% e 17,5%.

6.11. Desse modo, considerando que a alíquota final aplicável à QUALIPREV resultou em 6%, entende-se que o cálculo realizado pela CPAR obedeceu aos parâmetros orientativos e, portanto, considera-se razoável/proporcional o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias estipulado.

6.12. Por fim, oportuno registrar que a CPAR deixou de recomendar a desconsideração da personalidade jurídica inicialmente proposta, por entender que os elementos que levaram ao entendimento do colegiado pela referida desconsideração não se mostraram suficientemente robustos, após a instrução, para justificar o uso desse instrumento de exceção.

6.13. Sendo assim, sugeriu o arquivamento deste ponto, por falta de elementos probatórios aptos a justificar a adoção dessa medida de exceção.

7. DA PRESCRIÇÃO

7.1. O tema já foi abordado na análise dos argumentos apresentados nas alegações finais, razão pela qual remetemos à leitura da análise do argumento 1, corroborando o entendimento de que resta hígida a pretensão punitiva estatal.

8. CONCLUSÃO

8.1. Por todo o exposto, atesta-se que o PAR transcorreu com regularidade, tendo sido observado o rito procedimental previsto em lei e em normativos infralegais e com esforços direcionados a fornecer, em sua magnitude, o contraditório e a ampla defesa, não se observando qualquer anormalidade ou lacuna processual capaz de gerar a nulidade dos atos processuais do presente PAR.

8.2. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR, expressas no Relatório Final (3824904), com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica, em atenção ao disposto do artigo 13, do Decreto nº 11.129/2022, e do artigo 24, da IN CGU nº 13/2019.

8.3. Por fim, nos termos do art. 55, II, in fine, da Portaria nº 3553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 4099366 subsequente.

8.4. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JONIA BUMLAÍ SOUSA STIEGEMEIER**, Auditora Federal de Finanças e Controle, em 26/05/2026, às 19:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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