



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 2507/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

#### PROCESSO Nº 00190.104728/2021-52

INTERESSADOS: Diretoria de Responsabilização de Entes Privados e a pessoa jurídica ASTEC ENGENHARIA LTDA., CNPJ nº 65.708.604/0001-32.

#### 1. ASSUNTO

1.1. Análise de Pedido de Reconsideração de decisão condenatória proferida no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.104728/2021-52, apresentado por ASTEC ENGENHARIA LTDA., em conformidade com o art. 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

#### 2. RELATÓRIO

2.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em 1º de junho de 2021 (SEI 1976076), no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de apurar supostas irregularidades cometidas pela pessoa jurídica ASTEC ENGENHARIA LTDA., doravante denominada apenas ASTEC ENGENHARIA, CNPJ nº 65.708.604/0001-32.

2.2. As irregularidades que tiveram o envolvimento da ASTEC ENGENHARIA estão relacionadas a um esquema formado por diversas empresas, as quais foram investigadas no bojo da Operação “Anjos do Asfalto”, deflagrada em Ji-Paraná-RO, aos 25 de novembro de 2011, por suspeita de desvio de verbas públicas federais, neste caso destinadas às obras de pavimentação da Rodovia BR-429/RO.

2.3. No caso da Apenada, foi evidenciada sua participação na prática de ilícitos no âmbito dos contratos referentes à supervisão das obras do Lote 0, da BR-429/RO.

2.4. A seguir, cita-se trecho extraído do Termo de Indiciação (SEI 2030682):

#### III - ENQUADRAMENTO LEGAL

44. A CPAR entende que as condutas perpetradas pela pessoa jurídica **ASTEC ENGENHARIA LTDA.** enquadram-se, a princípio, no ato lesivo tipificado em no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que a aludida pessoa jurídica superfaturou o Contrato nº 10/2009 e omitiu-se na supervisão do Contrato nº 227/2009, referentes supervisão e execução das obras do lote 0 da rodovia BR-429/RO, de forma concertada com a empresa responsável pela execução das obras e com agentes públicos do DNIT, propiciando a prática de diversos atos ilícitos de superfaturamento da obra, demonstrando não possuir idoneidade para contratar com a Administração.

2.5. Os trabalhos da Comissão de PAR (CPAR) se encerraram aos 30 de março de 2022, com a emissão de Relatório Final (SEI 2323626) e registro em Ata de Deliberação (SEI 2323797).

2.6. Como consta do Relatório Final, a CPAR recomendou a responsabilização da ASTEC ENGENHARIA nos seguintes termos:

#### V - RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

164. Em virtude da análise realizada frente ao argumento nº 6 da defesa, que tratou do superfaturamento do Contrato nº 10/2009, por meio das medições 03 e 04, sugere-se o arquivamento desta imputação por falta de provas.

165. Adicionalmente, a CPAR recomenda a aplicação à pessoa jurídica ASTEC ENGENHARIA LTDA da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fulcro no art. 87, inciso IV da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, por omitir-se na supervisão do Contrato nº 227/2009, referente a supervisão das obras do lote 0 da rodovia BR-429/RO, de forma concertada com a empresa responsável pela execução das obras e com agentes públicos do DNIT, propiciando a prática de diversos atos ilícitos de superfaturamento da obra, em prejuízo da União, comportando-se de modo inidôneo, incidindo na conduta tipificada no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

2.7. Desse modo, foi sugerido pelo Colegiado à autoridade julgadora a aplicação, à processada, da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, incidindo na conduta tipificada no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993.

2.8. Ademais, a omissão, por parte da Apenada, na fiscalização do Contrato nº 227/2009, contribuiu para a ocorrência de dano à Administração no valor de R\$ 10.581.930,35, com base no Relatório de Demandas Especiais nº 00220.000744/2010-10 da CGU (SEI 1974207, fls. 10-84).

2.9. Protocolado pela defesa, após a confecção do Relatório Final, documento contendo as “Alegações Finais” (SEI 2411898) da Apenada, procedeu a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados (CGIPAV) à análise da regularidade do processo, bem como das “Alegações Finais” apresentadas, o que foi feito no bojo da Nota Técnica nº 2810/2022/CGIPAV - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2579474), datada de 22 de junho de 2023. Assim se posicionou a CGIPAV na sobredita Nota:

#### **4. CONCLUSÃO**

4.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

4.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

4.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

4.4. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Secretaria de Integridade Privada para que esse aprove a presente Nota Técnica e indefira a suspensão do presente PAR pelo tempo em que tramitar a ação civil pública nº 1000788-81.2019.4.01.4101, pelos motivos acima expostos e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do §4º do art. 9º do Decreto nº 8.420, de 2015, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

2.10. Posteriormente, a Consultoria Jurídica junto à CGU (CONJUR/CGU) ratificou as conclusões esposadas na Nota Técnica nº 2810/2023/CGIPAV - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2579474), conforme seu Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3183327).

2.11. E foi com base nesse parecer, cuja análise contemplou toda a regularidade do presente processo, que o Ministro de Estado da CGU fundamentou seu entendimento, veiculado pela Decisão nº 133 (SEI 3181156), publicada em 17 de abril de 2024 (SEI 3183889). Confira-se seu teor:

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 49 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, e pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, adoto como fundamento desta decisão o Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00100/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU e pelo Despacho de Aprovação nº 0111/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para, nos termos dos artigos 87, inciso IV, e 88, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993, aplicar a penalidade de declaração de inidoneidade à pessoa jurídica ASTEC ENGENHARIA LTDA, CNPJ nº 65.708.604/0001-32.

À Secretaria de Integridade Privada para proceder aos demais encaminhamentos decorrentes desta decisão e para acompanhamento do cumprimento das sanções.

Os efeitos desta decisão ficam suspensos até o decurso do prazo previsto no art. 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, e, caso haja apresentação de pedido de reconsideração, até o seu

juízo.

2.12. Aos 26 de abril de 2024, foi interposto pela Apenada Pedido de Reconsideração da r. Decisão nº 133 (SEI 3195582).

2.13. Em decorrência do Despacho COPAR (SEI 3195592), os autos vieram a esta CGIPAV, para apreciação desse Pleito de Reconsideração.

2.14. É o breve relatório.

### 3. ANÁLISE

#### DA ANÁLISE DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

3.1. O Pedido de Reconsideração foi protocolado tempestivamente aos 26 de abril de 2024, dentro, pois, do prazo de 10 dias previsto pelo art. 15 do Decreto nº 11.129, de 2022, considerando para tanto a publicação da Decisão nº 133, no Diário Oficial da União, em 17/04/2024 (SEI 3183889).

3.2. Nesse documento, a ASTEC ENGENHARIA faz, inicialmente, um breve relato dos fatos, passando, em seguida, a enumerar as razões que, a seu ver, poderiam ensejar a reconsideração da r. decisão, ora atacada.

3.3. Ao final, "*requer a reconsideração da decisão sancionadora, que aplicou a pena de inidoneidade para licitar (...)*", buscando, em síntese, o arquivamento do processo administrativo ou, alternativamente, a aplicação de penalidade diversa da declaração de inidoneidade.

3.4. Abaixo serão examinados na sequência os argumentos que fundamentam o pleito em exame.

#### • Considerações sobre o parecer em que se sustenta a decisão sancionadora:

3.5. **Argumento I:** Aduz a ASTEC ENGENHARIA que o Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU não teria considerado as consequências jurídicas decorrentes do afastamento da imputação de superfaturamento pela Comissão de PAR, bem como que não houve recebimento indevido de valor ou de vantagem ilícita, o que afastaria a tese de que a empresa teria recebido valor indevido para se omitir na supervisão da fiscalização das obras do Lote 0.

3.6. **Análise do Argumento I:** Quanto às alegações da Apenada constantes desse primeiro tópico, é importante destacar que o Termo de Indiciação (SEI 2030682) havia imputado à pessoa jurídica a prática das seguintes irregularidades:

A - SUPERFATURAMENTO NAS MEDIÇÕES 03 e 04  
(...)

B - IRREGULARIDADES NA SUPERVISÃO DO CONTRATO Nº 227/2009, CONTRIBUINDO PARA A OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO NO MONTANTE DE R\$ 10.581.930,35.

(...)

B.1 - SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DE PAGAMENTOS INDEVIDOS DE CONCRETO ASFÁLTICO DA REDUÇÃO DO TEOR DE BETUME DA CAPA ASFÁLTICA DO PAVIMENTO EXECUTADO NO VALOR DE R\$ 218.652,03

(...)

B.2 - SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DA ACEITAÇÃO DE SERVIÇOS EXECUTADOS COM MÁ QUALIDADE NO VALOR DE R\$ 10.363.278,32

3.7. Posteriormente, no Relatório Final (SEI 2323626), mais especificamente na "Análise do Argumento 6", o Colegiado entendeu que "*as provas constantes nos autos não são suficientes para*

caracterizar o superfaturamento das medições 03 e 04 do Contrato 10/2009" (item 100 do Relatório Final), motivo pelo qual sugeriu o arquivamento tão somente dessa imputação, por falta de provas.

3.8. De igual sorte, na análise encetada pela Consultoria Jurídica (SEI 3183327), esse contexto foi devidamente abordado. Confira-se:

"60. O relatório final, portanto, não confirmou o entendimento inicial da indicição, pois, ao analisar melhor as provas dos autos e a defesa, entendeu que se trata de atuação comum no ramo o início dos trabalhos de supervisão antes do início do contrato objeto de supervisão, não podendo, portanto, tal conduta se configurar como superfaturamento.

61. Além disso, a CPAR também entendeu que, de acordo com o formato contratado e as disposições contratuais, não haveria nenhuma ilegalidade na conduta, visto que a prestação do serviço realmente deveria se iniciar em 10 (dez) dias contados da expedição da ordem de serviço do contrato de supervisão.

62. Nesse sentido, a CPAR concluiu que não houve razões para a manutenção do entendimento contido no termo de indicição e, por isso, entendeu por desconsiderar as medições 03 e 04 como fatos suficientes para condenação."

3.9. Inobstante a imputação específica do "Item A" do Termo de Indicição ter sido afastada por falta de provas, vale ressaltar que ainda pesavam outras importantes acusações de condutas lesivas praticadas pela empresa processada, as quais, estas sim, foram ratificadas pelo robusto conjunto probatório produzido e analisado pela Comissão e pela CONJUR/CGU, conforme será abordado em tópico específico mais adiante na presente análise.

3.10. E, por este motivo houve a aplicação da sanção devida, conforme a previsão legal. Portanto, não há que se falar que esta situação afastaria por completo todas as demais acusações, dada a subsistência de outros tópicos acusatórios - igualmente relevantes para justificar a aplicação da penalidade infligida.

#### • Da judicialização da matéria versada nos autos:

3.11. **Argumento II:** A apenada insiste na tese de que como a matéria está judicializada, a tramitação de apurações na via administrativa resultaria em hipótese danosa de '*bis in idem*'. Nesse sentido, postula a extinção do processo administrativo, ou, alternativamente, sua suspensão, "*pelo tempo que tramitar a ação civil pública materializada nos autos do processo nº 1000788-81.2019.4.01.4101, em curso perante o r. Juízo da 1ª Vara Federal de Ji-Paraná/RO*".

3.12. **Análise do Argumento II:** Cuida-se de repetição de argumento colacionado pela Apenada e já devidamente examinado no Relatório Final (SEI 2323626). Vejamos:

38. A alegação de *bis in idem* não merece acolhida. Primeiramente, ressalta-se a independência entre as instâncias administrativa, cível e penal, sendo possível a apuração e aplicação de sanções de forma independente em cada uma dessas esferas. A concomitância de processos em andamento sobre os mesmos fatos não gera qualquer prejuízo à segurança jurídica e à eficiência administrativa, porque cada órgão atua para apurar os fatos em sua esfera de competência. Tal entendimento está fortemente consolidado na jurisprudência pátria, conforme colaciona-se a ementa do julgado a seguir.

*AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos da jurisprudência sedimentada nesta Corte, são independentes as instâncias administrativa, cível e penal, excepcionando-se apenas as hipóteses em que é reconhecida, no âmbito penal, a negativa da autoria ou da materialidade do fato. Precedentes. 2. Inexiste violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando é oportunizada ao servidor a faculdade de participar de todo o Processo Administrativo Disciplinar do qual é parte, inclusive com a oportunidade de remarcar perícia médica solicitada. 3. Não se admite, na estreia via do mandado de segurança, a realização de dilação probatória. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC" – grifos acrescidos. (STF, RMS 35469 AgR, Relator Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe 11/03/2019) (grifo nosso)*

3.13. Este tema também foi reiterado por ocasião da apresentação das Alegações Finais (SEI

2411898) e devidamente analisado pela Nota Técnica nº 2810/2022/COREP2- ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2579474) que, inclusive, colacionou importante julgado advindo da Suprema Corte:

2.33. De fato, entende-se que a razão se encontra com a CPAR. A existência de PAR instaurado para apurar ilícitos na esfera administrativa não acarreta *bis in idem*, independentemente da repercussão desses mesmos fatos em outra esfera. Deve-se seguir, assim, a regra geral da independência das instâncias penal e administrativa, como destacado no julgado do STF, relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que embora cuide especificamente de Processo Administrativo Disciplinar, aplica-se perfeitamente ao presente debate:

"AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONDUTA TAMBÉM TIPIFICADA COMO CRIME. PRAZO PRESCRICIONAL. 1. Capitulada a infração administrativa como crime, o prazo prescricional da respectiva ação disciplinar tem por parâmetro o estabelecido na lei penal (art. 109 do CP), conforme determina o art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990, independentemente da instauração de ação penal. Precedente: MS 24.013, Rel. para o acórdão Min. Sepúlveda Pertence. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. Voto do Ministro Roberto Barroso: (...) 2. A parte agravante tenta afastar o precedente citado na decisão recorrida com base em particularidade não determinante da aplicação da tese ali veiculada. Da leitura do voto condutor do acórdão do MS 24.013/STF, observo que **em nenhum momento assentou-se a imprescindibilidade, para a incidência da regra prevista no art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990, de pronunciamento judicial reconhecendo configurar a infração administrativa, também, um ilícito penal**. 3. De qualquer modo, verifico que o relator do mandado de segurança originário consignou, em seu voto, que "as infrações administrativas imputadas ao impetrante (...) também se configuram como crime de corrupção passiva (art. 317 do CP)". 4. Assim, não merece reparo o acórdão recorrido, consentâneo com o entendimento desta Corte, no sentido de que, capitulada a infração administrativa como crime, o prazo prescricional da respectiva ação disciplinar tem por parâmetro o estabelecido na lei penal (art. 109 do CP), conforme determina o art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990, independentemente da instauração de ação penal. **A orientação decorre não só da disposição expressa e clara da norma legal, a qual não vincula a aplicação do prazo prescricional diferenciado à existência de ação penal em curso** ("[o]s prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime"), **mas, também, do princípio da independência entre as esferas penal e administrativa**. 5. A posição sustentada pelo agravante pauta-se no fundamento de que, sem a deflagração da iniciativa criminal, seria incerto o tipo em que o servidor seria incurso e, portanto, não seria razoável a aplicação do art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112/1990. **Tal argumento, no entanto, é frágil, já que nem mesmo no âmbito da ação penal instaurada há garantia de não alteração da capitulação dos fatos (art. 383 do CPP)**. 6. O prazo prescricional diferenciado encontra justificativa suficiente na gravidade da infração disciplinar, razão pela qual se revela desnecessário subordinar a incidência da norma estatutária à existência de ação penal em curso, em concomitância com o PAD. 7. Dito isso, reitero que o arquivamento do inquérito policial instaurado contra o ora recorrente (IP nº 013/2000) não impede que a prescrição da ação disciplinar seja calculada nos termos do art. 142, § 2º da Lei nº 8.112/1990, já que a não instauração de ação penal teve por base, no caso, a insuficiência de provas para persecução criminal, e não outra causa que produzisse coisa julgada no cível. É dizer: não houve reconhecimento de estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito, nem foi afirmada, categoricamente, a inexistência do fato (e.g., CPP, arts. 65 e 66). 8. Em nada modifica a situação do agravante a alegação de que "não falou o Juiz do Crime da insuficiência de prova, mas, sim, que 'não há prova da ocorrência do crime do Artigo 317'. **Isso porque não repercute na esfera administrativa o arquivamento do inquérito por falta de provas, como ocorreu no presente caso (arts. 66 e 67, I, do CPP)**. (...) (Grifo nosso). (Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 31.506/DF, relatado pelo Ministro Roberto Barroso, julgado pela 1ª Turma do STF em 03/03/2015, publicado no DJe de 26/03/2015)

(...)

2.35. A defesa alega, ainda, que a CPAR não teria apreciado o pedido de suspensão do PAR *"...pelo tempo em que tramitar a ação civil pública materializada nos autos do processo nº 1000788-81.2019.4.01.4101, em curso perante o r. Juízo da 1ª Vara Federal de Ji-Paraná/RO."* (conforme consta às fls. 8, das Alegações Finais - 2411898).

2.36. Conforme exaustivamente debatido pela CPAR, a independência das esferas respalda a atuação da administração em defesa da legalidade dos atos praticados nos contratos administrativos, em defesa do patrimônio público, o que se pretende no presente PAR.

2.37. Destarte, a Administração não pode quedar inerte aguardando eventual decisão que se enquadre na exceção à regra da independência das instâncias, sob pena de responsabilização disciplinar a quem der causa à prescrição.

2.38. Ademais, a responsabilização administrativa de entes privados prescinde da conclusão da responsabilização criminal correlata, haja vista a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, de modo que o estágio dos respectivos processos é irrelevante.

2.39. Ainda que a investigação penal esteja em curso, os elementos levantados no inquérito policial foram suficientes para que a CPAR chegasse às suas próprias conclusões acerca dos fatos em apuração, seguindo o rito estabelecido para o desenvolvimento do PAR.

2.40. Vale salientar que as instâncias de responsabilização penais e administrativas, em regra, atuam de maneira independente, ou seja, as conclusões das apurações no âmbito penal não vincularão necessariamente as conclusões das investigações da Administração.

2.41. Assim, circunstâncias que não afastam a existência dos fatos como, por exemplo, falta de provas para a condenação, não vinculam as apurações em face de entes privados realizadas pela Administração, já que não implicam negativa de autoria ou materialidade do fato (...).

3.14. Do mesmo modo, o argumento também foi analisado pela Consultoria Jurídica no Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3183327), cujos fundamentos ora se adota:

"42. A defesa da ASTEC lançou o argumento no sentido de que a questão já estaria judicializada por meio da Ação Civil Pública nº 1000788-81.2019.4.01.4101, ajuizada pelo Ministério Público Federal, com pedido de ressarcimento ao erário, e que, por isso, não caberia nova apuração em nenhum processo, nem outra pena em razão do princípio do *non bis in idem*.

43. O relatório final repeliu tais argumentos, inclusive utilizando-se de precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal (RMS 35469), que asseverou o seguinte sobre essa questão específica: "Nos termos da jurisprudência sedimentada nesta Corte, são independentes as instâncias administrativa, cível e penal, excepcionando-se apenas as hipóteses em que é reconhecida, no âmbito penal, a negativa da autoria ou da materialidade do fato".

44. O mesmo entendimento é sedimentado no âmbito doutrinário e no âmbito desta Consultoria Jurídica. Com efeito, apesar de os fatos serem os mesmos, trata-se de esferas de apuração distintas e com finalidades diversas. Com efeito, o processamento ocorrido nestes autos ocorre na instância administrativa e busca apurar a possibilidade de aplicação de penalidades previstas na Lei de Licitações e eventualmente da Lei nº 12.846, de 2013, ao passo que a ACP ajuizada pelo Ministério Público Federal busca penalizar os envolvidos em atos de improbidade administrativa com suas penalidades específicas e com efeitos pedagógicos diversos.

45. Dessa forma, não merece prosperar o argumento defensivo, nesse ponto."

3.15. Logo, os pedidos de '*extinção do processo administrativo*' ou '*alternativamente, sua suspensão*' não são factíveis segundo a vontade concreta das normas jurídicas aplicáveis ao caso. E, o tema já foi por demais abordado, não tendo a pessoa jurídica logrado êxito em suas tentativas.

3.16. Pelo exposto, verifica-se que o argumento é mera repetição, não havendo novos fundamentos ou elementos de convicção que justifiquem a reforma do julgado.

- **Da prescrição:**

3.17. **Argumento III:** A apenada sustenta que o Relatório Final e o Parecer Jurídico não analisaram as questões jurídicas indicadoras da prescrição sustentadas pela defesa.

3.18. **Análise do Argumento III:** Diferente do alegado pela defesa, o tema prescrição vem sendo abordado desde o início do presente apuratório. De fato, logo no Relatório Final (SEI 2323626), a defesa da Apenada inaugura o tema suscitando a aplicação da prescrição quinquenal. E a Comissão de PAR conclui aduzindo o seguinte:

48. No caso sob análise neste Processo, a ausência de menção ao prazo prescricional na Lei nº 8.666/1993 é suprida pela regra contida na Lei nº 9.783/1999. Mais especificamente: considerando haver evidências de cometimento de crime, cuja apuração é objeto da Ação Penal nº 3413-76.2017.4.01.4101, a regra cabível à situação fática é aquela prevista no art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.783/1999: "§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal".

49. Os atos objeto da presente apuração estão enquadrados na esfera penal no art. 96, da Lei nº 8.666/1993, com pena máxima de detenção por 6 anos. Por essa razão, considerando a pena máxima de restrição de liberdade por 6 anos, o art. 109, inciso I, do Código Penal prevê o **prazo prescricional de 12 anos**. Este é, portanto, o prazo considerado o prescricional no presente feito.

50. Destaca-se que a responsabilidade da Fiscalizadora é delineada não por realizar o núcleo verbal do tipo penal previsto no art. 96 da Lei nº 8.666/93, mas em razão de norma de extensão espacial, ao concorrer por omissão penalmente relevante, quando devia e poderia agir para evitar o resultado danoso à Administração Pública, optando, em conduta voluntária e consciente, por não atestar descompassos na execução contratual, com relação de causalidade presente por força do art. 13º, §2º, alínea "b", do Código Penal.

51. Dessa forma, considerando o prazo prescricional de 12 anos, mesmo com a fixação do termo inicial apontado pela defesa, no ano de 2010, houve a interrupção do prazo prescricional antes de

seu esgotamento, com a instauração do presente PAR em 02/06/2021, e com a intimação da pessoa jurídica em 02/08/2021.

52. Em face do exposto, rejeita-se a presente preliminar da prescrição da pretensão punitiva da administração pública.

3.19. A mesma tese defensiva também foi analisada no bojo da Nota Técnica nº 2810/2022/COREP2- ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2579474), posteriormente acolhida pelo Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3183327), destacando que:

### 3. DA PRESCRIÇÃO

3.1. No tocante à aplicação da Lei nº 8.666/1993, a contagem deverá seguir os termos previstos na 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.

(...)

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

3.2. Considerando que as condutas apuradas no presente processo também são objeto do Inquérito Policial (IPL) nº 53/2011-JPN-DPF-RO, cujos documentos foram compartilhados por Decisão Judicial, cabe a aplicação dos prazos de prescrição previstos na lei penal. A partir do referido inquérito foi deflagrada, em 25.11.2011 a *Operação Anjos do Asfalto*, em Ji-Paraná-RO. Em razão dos elementos probatórios obtidos da referida operação policial originou-se a Ação Penal (AP) nº 3413-76.2017.4.01.4101.

3.3. Conforme disposto no art. 109, inciso III, do Código Penal, a prescrição para penas superiores a 04 anos e inferiores a 08 ocorre no decurso de 12 anos da ocorrência do fato.

3.4. A conduta lesiva objeto deste PAR se enquadra na esfera penal, derivado de infringência ao art. 96 da Lei nº 8.666/1993, cuja previsão de pena máxima de detenção é de 6 anos. Por essa razão, considerando a pena máxima de restrição de liberdade por 6 anos, o art. 109, inciso III, do Código Penal prevê o prazo prescricional de 12 anos. Assim, mesmo considerando que as irregularidades cessaram no ano de 2010, a prescrição concernente às penas previstas na Lei nº 8.666/1993 se consumaria, no mínimo, em 2022. Desta forma, o prazo prescricional no presente PAR foi respeitado pela Administração Pública. Se considerar a data da deflagração da Operação Anjos do Asfalto, em Ji-Paraná-RO, em 25.11.2011, a prescrição se daria apenas em 2023.

3.5. Dessa forma, considerando o prazo prescricional de 12 anos, mesmo com a fixação do termo inicial apontado pela defesa, no ano de 2010, houve a interrupção do prazo prescricional antes de seu esgotamento, com a instauração do presente PAR em 02/06/2021 (1976076), e com a intimação da pessoa jurídica em 02/08/2021 (2049410).

3.6. Ademais, cabe lembrar que o advento da instauração do processo apuratório sob análise interrompeu o prazo prescricional da ação punitiva, nos termos do inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/1999:

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

[...]

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

3.7. Portanto, o dia 02/06/2021 deve ser considerado o termo inicial para fins de contagem do prazo prescricional final. Desta forma, a data da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal em relação aos fatos ora em apuração dar-se-á em 02/06/2033. A interrupção da prescrição aplicável ao caso também está de acordo com o que preceitua o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (página 168). Verifica-se, portanto, que o presente PAR foi instaurado dentro do prazo legal para a aplicação da penalidade proposta.

3.20. Compulsando todas as abordagens feitas neste processo sobre o tema prescrição, acima transcritas, não se observam impropriedades que possam (minimamente) macular a linha de raciocínio desenvolvida no exame do tema prescrição.

3.21. Logo, forçoso é concluir que a pretensão punitiva estatal não se encontra fulminada pela prescrição, por ser possível, no caso, a utilização do prazo prescricional penal, conforme análises exaustivamente feitas por diversas áreas técnicas no decorrer do trâmite processual.

- **Da retroatividade da Lei nº 14.133/2021 e da utilização do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013**

3.22. **Argumento IV:** A apenada sustenta que deve ser reconhecida a incidência da prescrição consoante regra prevista no artigo 158 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), em observância ao princípio da retroatividade da lei mais benéfica. Alega que o artigo 190 da mesma Lei dispõe que apenas o contrato continuará a ser regido pela legislação revogada, e não as consequências punitivas advindas de sua eventual inexecução, que é o que se discute neste processo administrativo. Aduz também que o art. 25 da Lei nº 12.846/2013 prevê que a prescrição ocorreria em 05 (cinco) anos contados da ciência da infração.

3.23. **Análise do Argumento IV:** Novamente, trata-se de reiteração de argumento já analisado e refutado anteriormente durante a instrução processual.

3.24. Conforme muito bem pontuado pelo Colegiado no Relatório Final (SEI 2323626):

44. O argumento suscitado pela Defesa de que a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos alcançaria o caso presente afronta diretamente o princípio da não retroatividade das normas. O brocardo *tempus regit actum*, ou “o tempo rege o ato”, pelo qual qualquer situação jurídica será avaliada não pela lei em vigor atualmente, mas sim pela legislação aplicada no tempo em que o fato ocorreu.

45. A própria Lei nº 14.133/2021 determina no art. 190 que os contratos assinados antes do início da vigência desta Lei, continuarão a ser regido pela legislação anterior, no caso a Lei nº 8.666/1993. Essa situação está plasmada no art. 5º, XL, da Constituição Federal, que faz uma única exceção: a retroação de lei penal mais benéfica. Dessa maneira, a intemporalidade da nova norma seria aplicável, ao caso posto, apenas se houvesse tratamento penal mais brando ao delito objeto deste PAR.

3.25. Com efeito, a alegação defensiva de que seria aplicável ao presente Processo Administrativo de Responsabilização a regra de prescrição quinquenal prevista no artigo 158, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), em razão do princípio da retroatividade da lei mais benéfica, não merece prosperar.

3.26. Preliminarmente, cumpre destacar que o artigo 190 da Lei nº 14.133/2021 estabeleceu de forma inequívoca o regime jurídico intertemporal aplicável aos contratos administrativos celebrados antes de sua entrada em vigor:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

3.27. Ora, os atos lesivos que fundamentaram a instauração do presente PAR e a condenação da pessoa jurídica ocorreram muito antes da entrada em vigor da multicitada Lei nº 14.133/2021.

3.28. A regra estabelecida no artigo 190 acima transcrito consagra o princípio do “*tempus regit actum*”, segundo o qual os atos e fatos jurídicos são regidos pela legislação vigente à época de sua ocorrência. Trata-se de aplicação do princípio constitucional da proteção ao ato jurídico perfeito, previsto no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, que estabelece que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”.

3.29. Além disso, referido comando legal não restringiu o alcance dessa disposição apenas ao regime de execução contratual *stricto sensu*. A norma determina que todo o regime jurídico aplicável ao contrato - incluindo, necessariamente, o regime sancionador decorrente de sua inexecução ou execução irregular - permanece regido pela legislação sob a qual o contrato foi celebrado. Com efeito, a ultratividade da legislação anterior abrange todas as vicissitudes contratuais, incluindo prorrogações, renovações, reequilíbrio econômico-financeiro e, fundamentalmente, o regime de infrações e sanções administrativas. Aceitar a tese defensiva significaria admitir a aplicação combinada de dois regimes



jurídicos distintos ao mesmo contrato, o que está expressamente vedado pelo artigo 191 da Lei nº 14.133/2021.

3.30. Em outras palavras, permitir a aplicação retroativa do regime prescricional da Lei nº 14.133/2021 a fatos ocorridos mais de uma década antes de sua vigência representaria violação frontal à garantia constitucional do ato jurídico perfeito. A [Orientação Normativa AGU nº 78/2023](#) é categórica ao estabelecer que *"o regime jurídico das sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021 não é aplicável aos contratos firmados com base na legislação anterior, nem alterará as sanções já aplicadas ou a serem aplicadas com fundamento na legislação anterior, em respeito à proteção do ato jurídico perfeito"*.

3.31. Do mesmo modo, como bem ressaltado pelo Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3183327), também *"não se deve aplicar as normas prescricionais da Lei nº 12.846, de 2013, em razão da ocorrência dos fatos ter se dado antes da vigência da Lei Anticorrupção, ou seja, antes de 29 de janeiro de 2014"*.

3.32. Dessa forma, conforme corretamente analisado no Relatório Final, na Nota Técnica nº 2810/2022/COREP2 e no Parecer Jurídico, na ausência de previsão específica na Lei nº 8.666/1993 acerca da prescrição da pretensão punitiva administrativa, aplica-se subsidiariamente a Lei nº 9.873/1999, com a possibilidade de utilização do prazo prescricional penal, conforme exposto anteriormente nesta peça processual na análise do Argumento III.

3.33. Pelo exposto, verifica-se que o argumento é mera repetição, não havendo novos fundamentos ou elementos de convicção que justifiquem a reforma do julgado.

**• Das emanções do Princípio Constitucional da Intranscendência e da inconstitucionalidade da aplicação do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.783/1999:**

3.34. **Argumento V:** Segundo a defesa, o fato de a empresa ASTEC (pessoa jurídica) ser alcançada pelos efeitos de um processo criminal movido contra pessoa física significaria violar o princípio da intranscendência ou da personalidade das sanções. Disso decorreria o fato de que também o prazo prescricional utilizado para a ASTEC deve ser individualizado e não estaria sujeito a *"interferência externa que possa decorrer da existência de processo de natureza criminal contra quem quer que seja"*. Aduz que admitir o prazo prescricional penal violaria os princípios do devido processo legal e da intranscendência. Requer que seja reconhecida a inaplicabilidade e/ou a inconstitucionalidade da aplicação do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.783/1999.

3.35. **Análise do Argumento V:** A matéria já foi abordada anteriormente na presente análise e também já foi exaustivamente enfrentado pela Comissão de PAR, pela Nota Técnica nº 2810/2022/COREP2 e pelo Parecer Jurídico da CONJUR.

3.36. De fato, a legislação específica aplicável ao caso, representada pela Lei nº 8.666/1993, não dispõe sobre o instituto da prescrição. Assim, a responsabilização administrativa deve, geralmente, ocorrer no prazo de 5 (cinco) anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, da data em que cessar a irregularidade, conforme dispõe o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999.

3.37. Todavia, na hipótese de o fato também constituir crime, aplica-se à Administração Pública Federal o prazo prescricional previsto na legislação penal, nos termos do art. 1º, § 2º, 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.

(..)

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

3.38. Assim, considerando que a conduta imputada à empresa também configura ilícito penal, aplica-se o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999.

3.39. Ressalte-se que a Lei nº 9.873/1999 é norma de aplicação objetiva e geral, dirigida ao fato ilícito e não à natureza do sujeito sancionado, portanto, aplica-se igualmente a pessoas físicas e jurídicas.

3.40. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG, da Corregedoria-Geral da União - CRG/CGU (disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/63598/8/Nota\\_Tecnica\\_2170\\_2019\\_CGUNE\\_CRG.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/63598/8/Nota_Tecnica_2170_2019_CGUNE_CRG.pdf)), já havia firmado o entendimento acerca da aplicação da Lei nº 9.873/99 nos casos de infrações cometidas por entes privados em licitações e contratos efetivados com a Administração Pública Federal. Conforme bem explanado em referida Nota:

4.21. Com efeito, conforme sustentou a Consultoria Jurídica, não está se questionando acerca da possibilidade de cometimento de crime por pessoa jurídica, tema deveras controverso na atualidade. Na verdade, a questão levantada gira em torno da possibilidade de aplicação de norma genérica diante de lacuna legislativa, em situações que um fato (de direito) possa se identificar, simultaneamente, com infração administrativa e penal.

(...)

4.23. Em síntese, os prazos prescricionais que, dentro de determinado período de tempo, extingam o direito de ação da Administração pela sua inércia, vinculam-se às motivações de sua criação (prazo razoável e proporcional à gravidade da ofensa e necessidade de limitação do direito de ação do Estado), bem como à natureza geral ou especial de sua aplicação (considerando-se como especial a sua aplicação à situação específica).

4.24. Com fundamento nestas mesmas razões, a alteração de regência estabelecida na Lei 9.873/99, de uma prescrição ordinária de 05 anos (art. 1º), para os prazos prescricionais de maior amplitude estabelecidos em abstrato na legislação penal (§ 2º, do art. 1º), trata-se de norma a ser observada. Cabe distinguir, contudo, que os prazos penais previstos no art. 109 do Código Penal são adotados de forma isolada e exclusiva, ou seja, sem o emprego do respectivo disciplinamento prescricional acessório nele disposto, tais como causas interruptivas, suspensivas e de diminuição e aumento - estas previstas no art. 2º da própria Lei 9.873/99.

(...)

**4.29. Nessa lógica, a inexistência de previsão legal de matéria prescricional nos textos das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02, e nº 12.462/11, em relação às condutas de entes privados passíveis de responsabilização administrativa, ocorridas no âmbito de licitações e contratos, direciona a regência deste tema à Lei nº 9.873/99. Importa frisar que esta harmonização normativa constituída independe de questionamentos quanto à capacidade de uma pessoa jurídica cometer crimes ou não, tendo em vista que na criação dos parâmetros prescricionais adotados na lei regente foram analisadas as condições relacionadas ao fato resultante da ação. Restá evidente, dessa forma, que a própria instauração de procedimentos e eventual aplicação de sanções a empresas, fundamentada em algum dos crimes listados nos artigos 89 a 98 da Lei nº 8.666/93, por si só, reclama a aplicação da Lei nº 9.873/99, como tratamento necessário à matéria relacionada à prescrição.**

(...)

**4.32. Nestes termos, diante das considerações levantadas, conclui-se pela validade da aplicação supletiva da disposição constante no § 2º, do artigo 1º, da Lei nº 9.873/99 nos casos de infrações resultantes de ação de pessoa jurídica em licitações e contratos, que também sejam caracterizadas como crime.** (grifos acrescidos)

3.41. A alegação defensiva de que a regra do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 seria inconstitucional ou violaria princípio da intranscendência ou da personalidade das sanções não se sustenta.

3.42. A previsão do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 é norma de responsabilização administrativa, a qual, porém, orienta o uso do prazo disposto na lei penal, quando a conduta apurada, em sede administrativa, representa também conduta criminosa. Logo, é de índole objetiva, relativa à equivalência de práticas ilícitas, quando os atos, de tão graves, reclamam atuação jurídica em distintos campos legais e exigem maior intervalo apuratório pelo Estado *lato sensu*.

3.43. Dessa forma, não merecem prosperar as alegações da requerente, porquanto, embora a pessoa jurídica não possa, por si só, ser responsável pela caracterização do fato criminoso, por causa da ausência de conduta própria, os indivíduos que agiram em seu nome e em seu favor atuaram em conduta enquadrada como crime. E, havendo conduta também enquadrável como crime, é indiferente ser possível sancionar penalmente ou não a pessoa jurídica, para que sejam aplicados prazos prescricionais previstos na

legislação penal, em sua responsabilização administrativa, conforme o art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873, de 1999.

3.44. Diante do exposto, resta inequívoco que a aplicação do prazo prescricional previsto na legislação penal à responsabilização administrativa de pessoas jurídicas é plenamente admissível sempre que os fatos apurados no PAR também configurarem, em tese, ilícito penal, independentemente da existência de ação penal em curso ou da possibilidade de responsabilização criminal da própria empresa. A interpretação do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, firmada pela Advocacia-Geral da União e corroborada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, confirma que o critério determinante é a gravidade e natureza da conduta, e não a existência de inquérito policial ou ação penal.

3.45. Assim, tratando-se de mera repetição de argumentos, a tese defensiva deve ser integralmente afastada.

- **Da impugnação aos valores atribuídos como dano ao erário**

3.46. **Argumento VI:** Reiterando que não teria praticado conduta irregular, a Apenada solicita que seja determinada a correta apuração de valores, para que não se promova o enriquecimento ilícito da Administração Pública - no caso de sancionamento monetário.

3.47. **Análise do argumento VI:** De início, importante remeter à disposição exata do item 60 do Relatório Final (SEI 2323626):

60. Quanto ao pleito da Defesa de apuração do valor exato de danos ao erário, entende esta comissão ser desnecessária, visto não haver proposição por esta CPAR de sanção de natureza pecuniária. A apuração precisa do dano deverá ocorrer em procedimento específico, no bojo do qual será assegurado o contraditório e ampla defesa. Para os fins deste processo, a indicação da existência do dano é suficiente para indicar o comportamento inidôneo por parte da empresa.

3.48. Do mesmo modo, o Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3183327), analisando esse ponto específico, destacou que:

#### **II.4.6.3. SOBRE A QUANTIFICAÇÃO EXATA DO DANO AO ERÁRIO**

85. A respeito do argumento defensivo, que coloca dúvidas sobre o valor exato do superfaturamento verificado em razão da atuação da empresa ASTEC, cabe salientar que a definição exata do referido valor, para o presente processo, não é relevante, pois se trata de processo que tem o intuito de apurar a responsabilidade por infração administrativa para a qual é aplicável, em tese, a penalidade de declaração de inidoneidade.

86. Por outro lado, a exata definição acerca do valor exato do superfaturamento poderia ter o condão de modificar a penalidade em tese prevista para as condutas tipificadas como passíveis de aplicação de declaração de inidoneidade, somente no caso de ser tão diminuta a ponto de ser possível a aplicação da uma possível insignificância.

87. Assim, não sendo aplicável a insignificância e sendo as condutas subjacentes ao superfaturamento em si de alta reprovabilidade, o exato valor do superfaturamento deixa de ter grande importância para o enquadramento das condutas.

3.49. Assim, a par dos argumentos suscitados pela Apenada, para fins de quantificar os valores de forma adequada, os pronunciamentos advindos do Relatório Final e do Parecer Jurídico da AGU (ambos, acima transcritos) corroboram a extemporaneidade desse pleito em específico, dado que tal quantificação não está sendo examinada nesta abordagem e, conforme destacado pelo Colegiado, *"A apuração precisa do dano deverá ocorrer em procedimento específico, no bojo do qual será assegurado o contraditório e ampla defesa"*.

- **Da nulidade da prova emprestada:**

3.50. **Argumento VII:** A defesa reitera a impugnação quanto ao uso da prova emprestada sob o argumento de que nem a empresa ASTEC, nem seus representantes figuraram como partes nessa ação penal. Alega que, por ser pessoa jurídica, jamais poderia figurar no polo passivo da referida ação penal, mas é certo que nenhum de seus proprietários teria sido processado criminalmente, o que revelaria a impossibilidade jurídica e, portanto, a nulidade da prova emprestada.

3.51. **Análise do argumento VII:** a alegação defensiva de que as provas emprestadas da ação penal seriam inadmissíveis no presente PAR não se sustenta e deve ser integralmente afastada.

3.52. Ao analisar o tema, a Consultoria Jurídica assim se manifestou em seu Parecer (SEI 3183327):

II.4.4. AINDA PRELIMINARMENTE: DA ALEGAÇÃO DE ILICITUDE DA PROVA EMPRESTADA

46. A empresa defendente sustenta em sua defesa a ilegalidade da prova emprestada por entender que os requisitos para o compartilhamento das provas não estaria satisfeito, segundo a jurisprudência consolidada (Inquérito 2774/MG, STF).

47. Com efeito, um dos requisitos apresentados como necessários pela empresa defendente diz respeito à identidade de partes entre os processos com provas emprestadas. Alega, nesse sentido, que a ASTEC e nenhum de seus funcionários foi parte no processo criminal e, por isso, não haveria identidade de partes, tornando o empréstimo da prova ilegal.

48. No entanto, tal argumento não merece prosperar. Primeiro, porque realmente seria impossível à ASTEC ser ré em ação penal e, em razão disso, a aplicação do referido requisito ao presente caso deve ser feita com certa reserva (cum grano salis). Ora, não sendo uma pessoa jurídica passível de ser processada em uma ação penal, simplesmente o referido requisito nunca estará cumprido e, por isso, seria quase impossível os processos administrativos de responsabilização receberem provas de processos criminais emprestadas (salvo no caso de eventual crime ambiental, que permite o processamento de pessoas jurídicas em hipóteses específicas).

49. Por outro lado, conforme informou a CPAR no relatório final, é "Importante ter em consideração que o Engenheiro Residente da Supervisora, Fernando Damázio Trindade, e o então Diretor Comercial da ASTEC, Carlos Eduardo Cintra Gemignani, foram denunciados e são réus em ações penais relacionadas à Operação Policial Anjos do Asfalto .".

50. Além disso, a autorização de compartilhamento foi dada pelo juiz natural, que certamente debruçou-se também sobre os requisitos de tal ato judicial e certamente, também pelas razões acima expostas, entendeu por deferir o compartilhamento.

51. Assim, os requisitos para o empréstimo da prova encontram-se satisfeitos, até porque autorizados judicialmente, e não há razões para considerá-lo ilícito. Ademais, a CPAR fundamentou sua decisão em precedentes judiciais importantes e este entendimento é pacífico também no âmbito desta Consultoria Jurídica

3.53. Com efeito, no tocante aos requisitos para admissibilidade da prova emprestada, a jurisprudência dos Tribunais Superiores evoluiu para flexibilizar o requisito da identidade de partes, reconhecendo que sua exigência absoluta reduziria excessivamente a aplicabilidade da prova emprestada, sem justificativa razoável para tanto.

3.54. A alegação defensiva de que a empresa ASTEC jamais poderia figurar no polo passivo de ação penal revela, paradoxalmente, a própria improcedência da tese apresentada. Com efeito, o ordenamento jurídico penal brasileiro adota, como regra geral, o princípio da responsabilidade penal pessoal, estabelecendo que somente pessoas naturais podem ser sujeitos ativos de crimes, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas no artigo 225, §3º, da Constituição Federal (crimes ambientais) e na legislação especial.

3.55. Conforme corretamente apontado pelo Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, *"realmente seria impossível à ASTEC ser ré em ação penal e, em razão disso, a aplicação do referido requisito ao presente caso deve ser feita com certa reserva (cum grano salis). Ora, não sendo uma pessoa jurídica passível de ser processada em uma ação penal, simplesmente o referido requisito nunca estará cumprido e, por isso, seria quase impossível os processos administrativos de responsabilização receberem provas de processos criminais emprestadas"*.

3.56. Aceitar a tese defensiva significaria criar verdadeira blindagem probatória em favor das pessoas jurídicas, impossibilitando que processos administrativos de responsabilização de entes privados se valessem de provas produzidas em ações penais, ainda que devidamente autorizadas pela autoridade judicial competente e respeitado o contraditório. Tal interpretação frustraria a finalidade do instituto da prova emprestada - economia processual, racionalidade probatória e eficiência da prestação jurisdicional - sem qualquer amparo legal ou constitucional.

3.57. Ademais, a alegação de que *"nenhum de seus proprietários teria sido processado criminalmente"* não encontra respaldo nos elementos dos autos. Conforme expressamente consignado tanto no Relatório Final quanto no Parecer da CONJUR, *"importante ter em consideração que o Engenheiro Residente da Supervisora, Fernando Damázio Trindade, e o então Diretor Comercial da ASTEC, Carlos Eduardo Cintra Gemignani, foram denunciados e são réus em ações penais relacionadas à Operação Policial Anjos do Asfalto"*.

3.58. Por fim, a tese defensiva ignora elemento essencial à validade do empréstimo probatório: a autorização judicial para compartilhamento das provas, deferida pela Justiça Federal.

3.59. O deferimento judicial foi fundamentado no interesse público e na necessidade de esclarecimento da verdade, nos seguintes termos: *"DEFIRO o pedido de compartilhamento das informações e documentos do inquérito e das ações penais relacionadas à Operação Anjos do Asfalto formulado pelo Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, considerando o interesse público, mormente no que tange ao esclarecimento da verdade"*. A decisão judicial que autorizou o compartilhamento certamente analisou os requisitos necessários para tal ato, inclusive a pertinência da medida e a observância das garantias constitucionais aplicáveis. Não cabe à defesa, em sede de processo administrativo, questionar a validade da decisão judicial proferida por autoridade competente, sob pena de usurpação da competência jurisdicional.

3.60. Além disso, o artigo 372 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo, dispõe expressamente que *"o juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório"*. No presente caso, o contraditório e a ampla defesa foram plenamente assegurados à empresa ASTEC. A pessoa jurídica teve acesso integral aos autos do processo administrativo, inclusive aos documentos oriundos do processo criminal, tendo apresentado defesa escrita tempestiva, produzido provas e apresentado alegações finais. Em momento algum a defesa demonstrou efetivo prejuízo decorrente da utilização das provas compartilhadas, limitando-se a sustentar tese genérica de ilicitude.

3.61. Por todo o exposto, a alegação defensiva de ilicitude ou inadmissibilidade das provas emprestadas deve ser integralmente rechaçada.

#### • Da inexistência de superfaturamento nas Medições 03 e 04

3.62. **Argumento VIII:** Segundo a defesa, o Relatório Final e o Parecer Jurídico reconheceram a inexistência de superfaturamento nas medições 03 e 04 imputadas à ASTEC no Termo de Indiciação, motivo pelo qual, a seu ver, *"todas as acusações perderam o sentido, o que também alcança a imputação de 'omissão', em que se sustenta a punição imposta"*.

3.63. **Análise do Argumento VIII:** Primeiro e, com o fim de proceder a uma justa e criteriosa análise do presente argumento, faz-se necessário recordar os termos precisos do Termo de Indiciação (SEI 2030682). Essa peça processual segmentava as irregularidades atribuídas à empresa ASTEC em dois momentos distintos: (i) o superfaturamento do Contrato nº 10/2009 (Medições 3 e 4); e (ii) omissão na supervisão do Contrato nº 227/2009.

3.64. Especificamente em relação à primeira situação descrita no referido termo, encontrava-se assim vazada:

#### A – SUPERFATURAMENTO NAS MEDIÇÕES 03 E 04

14. O Contrato nº 10/2009, referente à supervisão da obra, teve o início dos trabalhos autorizado

em 17/02/2009. Porém, a autorização para o início das obras, Contrato 227/2009, foi emitida apenas em 08/06/2009.

15. Constatou-se que referente aos meses de abril e maio de 2009, período em que ainda não havia nenhuma obra, foram expedidas as medições nº 03 e 04 do Contrato 10/2009, totalizando o valor de R\$ 196.545,65.

16. Conforme relatórios de supervisão da empresa ASTEC (SEI 1976008 e 1976010), referentes a abril e maio de 2009, os serviços neste período foram "*levantamentos topográficos do trecho, verificação das seções transversais, implantação de marcos referenciais, etc.*". No entanto, não foram apresentados documentos que comprovassem os trabalhos, tais como laudo de laboratório ou dados de levantamentos topográfico. Ressalte-se, ainda, que todos os serviços descritos pela supervisora foram elaborados pela empresa executora da obra e posteriormente aprovados pelo DNIT.

3.65. Posteriormente, no curso regular da presente apuração, a produção de provas não logrou comprovar esta situação atípica/irregular. E esse contexto situacional fora (devidamente) pontuado no Relatório Final (SEI 2323626), cuja análise se deu conforme explanado nos itens 88 a 101 do referido documento. Em especial, destaca-se o trecho abaixo transcrito:

98. As medições 03 e 04 (SEI 1976008 e 1976010) não apresentam aparentes vícios formais, além de estarem assinadas pelo Engenheiro e Fiscal do Contrato Plínio José Gomes e atestadas pelo Superintendente Regional do DNIT-RO/AC, José Ribamar da Cruz Oliveira.

99. Destaca a CPAR que nos referidos relatórios há a indicação da mobilização de pessoal e equipamentos para a supervisão da obra, com registro fotográfico de veículos locados, alojamento de funcionários, escritório e laboratórios.

100. Portanto, entende esta Comissão que **as provas constantes nos autos não são suficientes para caracterizar o superfaturamento das medições 03 e 04 do Contrato 10/2009**, visto que houve a emissão da Ordem de Serviço para início dos trabalhos, em conformidade com o Edital da Licitação, a proposta e o Contrato; a contratação foi celebrada pelo regime de empreitada por preço global; e os valores das medições estão de acordo com o cronograma financeiro contratado, além de terem sido atestadas por servidores do DNIT.

101. Isto posto, a Comissão acolhe o argumento de defesa nº 6.

3.66. Logo, tal linha de defesa fora acatada pela r. Comissão de PAR. E, por conseguinte, não teve cominação de penalidade - referente a esse fato - aplicada, dada sua não verificação de ocorrência à vista do conjunto probatório produzido.

3.67. Por outro lado, não merece prosperar a alegação defensiva de que o reconhecimento da inexistência de superfaturamento nas medições 03 e 04 faria com que "*todas as acusações perdessem o sentido*", alcançando inclusive a imputação de omissão na supervisão.

3.68. A tese defensiva incorre em erro lógico-jurídico ao pretender estabelecer relação de prejudicialidade ou dependência entre imputações autônomas e independentes entre si. O Termo de Indiciação apresentou duas categorias distintas de condutas irregulares: (i) superfaturamento nas medições 03 e 04 do Contrato nº 10/2009; e (ii) omissão na supervisão do Contrato nº 227/2009, que resultou em superfaturamento da obra executada.

3.69. Conforme expressamente consignado tanto no Relatório Final quanto no Parecer da CONJUR, a Comissão Processante, após análise aprofundada das provas e dos argumentos defensivos, concluiu pela improcedência tão somente da primeira imputação (medições 03 e 04), reconhecendo que o início dos trabalhos de supervisão antes do início da obra constitui prática comum no segmento e que não houve irregularidade formal ou material nas referidas medições.

3.70. No entanto, tal conclusão não contamina, não prejudica e não invalida as demais imputações relativas à omissão na supervisão do Contrato nº 227/2009, que possuem fundamento probatório próprio e independente. Trata-se de condutas ontologicamente distintas, praticadas em momentos diversos, com resultados lesivos diversos e amparadas em conjuntos probatórios distintos.

3.71. A condenação da empresa ASTEC ENGENHARIA LTDA não se baseou nas medições 03 e 04, mas sim na omissão na supervisão do Contrato nº 227/2009, que propiciou a prática de diversos atos ilícitos de superfaturamento da obra, em prejuízo da União. Conforme destacado no Relatório Final, a

empresa foi condenada "por demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a Administração Pública, em virtude de omitir-se na supervisão do Contrato nº 227/2009, referente à supervisão das obras do lote 0 da rodovia BR-429/RO, agindo de forma concertada com a empresa responsável pela execução das obras e com agentes públicos do DNIT, propiciando a prática de diversos atos ilícitos de superfaturamento da obra, em prejuízo da União".

3.72. O conjunto probatório que fundamentou a condenação da ASTEC pela omissão na supervisão é robusto, diversificado e independente das provas relativas às medições 03 e 04. As provas foram produzidas por órgãos distintos (CGU, Polícia Federal, Ministério Público Federal), destacando-se:

- Relatório de Demandas Especiais nº 00220.000744/2010-10 da CGU (SEI 1974207, fls. 10-84), que identificou com precisão técnica as irregularidades na execução das obras, incluindo a redução do teor de betume da capa asfáltica e a execução de serviços com qualidade inferior às especificações contratuais;

- Interceptações telefônicas devidamente autorizadas judicialmente, que demonstraram a ciência das empresas ASTEC e FIDENS acerca das irregularidades na execução das obras, incluindo a tentativa de fraude na coleta de amostras pela fiscalização da CGU;

- Termo de Declarações de Ademilson Gomes (SEI 1976022, fls. 08/13)), ex-funcionário da empresa FIDENS, [REDACTED]

- Medições Provisórias 14ª e 16ª do Contrato nº 227/2009, assinadas pelo engenheiro residente da ASTEC, Fernando Damázio Trindade, atestando a regularidade de serviços que posteriormente foram identificados como executados em desconformidade com as especificações técnicas;

- Termos de Declarações de testemunhas, incluindo o fiscal do contrato do DNIT, Plínio José Gomes [REDACTED]

3.73. Como se vê, a defesa procura minimizar a gravidade da sua omissão alegando que "*todas as acusações perderam o sentido*", mas ignora deliberadamente as responsabilidades contratuais expressamente assumidas pela ASTEC. A empresa foi contratada para exercer função de guardião da lisura na execução de obra pública com recursos federais, atuando como instrumento auxiliar da fiscalização do DNIT para garantir a qualidade dos serviços executados e a regularidade dos pagamentos realizados. Ao invés de cumprir fielmente suas obrigações contratuais, a empresa traiu a confiança depositada pela Administração Pública, omitindo-se na comunicação de irregularidades, atestando falsamente a conformidade de serviços executados em desacordo com as especificações técnicas e colaborando com a empresa executora na perpetração de superfaturamento que causou prejuízo à União.

3.74. Pelo exposto, verifica-se que a alegação defensiva de que o reconhecimento da inexistência de superfaturamento nas medições 03 e 04 faria com que todas as acusações perdessem o sentido é manifestamente improcedente.

- **Da ausência de declaração de regularidade dos serviços supervisionados:**

3.75. **Argumento IX:** A defesa se contrapõe à imputação constante do Termo de Indiciação, alegando que não há nos autos qualquer "declaração de regularidade dos serviços" ou "atestado falso", firmado pela ASTEC. Afirma que as obras do "Lote 0" não foram inteiramente "condenadas", e por isso é oportuno relembrar que os defeitos foram apenas pontuais. Segue afirmando que a situação relatada pela ASTEC no documento parcialmente transcrito é de correção quanto ao trabalho realizado pela Construtora, naquilo a que se referiu, e disso não se extrai qualquer prova que justifique a imputação de ter declarado ou atestado falsamente a regularidade de obra irregular. Aduz que, no Relatório Final, não há "*indicação ou simples referência a qualquer documento específico em que a ASTEC tenha declarado a regularidade*

de serviços que se provou irregular, e/ou atestado falsamente qualquer situação".

3.76. **Análise do Argumento IX:** Trata-se de repetição de argumento já deduzido pela defesa no decorrer do iter procedimental e devidamente analisado no Relatório Final (SEI 2323626), na Nota Técnica nº 2810/2810/COREP2 (SEI 2579474) e no Parecer Jurídico (SEI 3183327).

3.77. Nesse sentido, ao enfrentar tal tese defensiva, o Colegiado muito bem pontuou:

#### **Análise 7**

105. O argumento da defesa buscou isentar a ASTEC de suas responsabilidades contratuais por meio de confusão conceitual. Buscou restringir o alcance da supervisão para mero acompanhamento. Procurou atribuir a responsabilidade à fiscalização exercida pela Administração, “*permitida a contratação de terceiros para assisti-lo ou subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição*”.

106. Porém, as responsabilidades e atribuições da supervisora são claros no Termo de Referência para Execução dos Serviços de Supervisão da Obra de Construção da Rodovia BR-429/RO, entre os segmentos: km 78,96 (Fim da pavimentação) – km 94,9 (Entr. RO-473 – Alvorada do Oeste) (SEI 2116076, fls. 75 – 77). Destacam-se os seguintes itens deste Termo de Referência, na seção 4 - Responsabilidades:

*A supervisora da obra responderá:*

*a) Pelos serviços definidos no edital e neste Termo de Referência como de responsabilidade da supervisora, entre os quais as medições mensais das obras a serem executadas;*

*...*

*e) Pelos elementos, dados, informações, registros, análises e conceituações sobre as obras e/ou a(a) Construtora(s), que virem a ser apresentadas à fiscalização do DNIT*

107. Salienta-se que medição é o procedimento de avaliação quantitativa e qualitativa dos serviços executados de acordo com os critérios e especificações técnicas, para fins de pagamento.

108. Ademais, ressalta-se que dentre as atribuições previstas no Termo de Referência constavam:

*b) Acompanhar a execução de cada etapa da obra contratada e o cumprimento pela(s) Construtora(s) das obrigações contratuais;*

*c) Informar tempestivamente à fiscalização do DNIT a constatação de ocorrências em que caibam o registro e a comunicação formal;*

*e) Efetuar em modelo específico as medições mensais das obras a serem executadas pela(s) Construtora(s) e submeter as medições, com os elementos e dados de acampo, às aprovações pela Fiscalização do DNIT.*

[REDACTED]

[REDACTED]

110. E na própria Defesa Escrita da ASTEC (SEI 2115960), há o seguinte trecho de informação prestada da supervisora ao DNIT acerca do andamento das obras:

*Os serviços se desenvolveram atendendo os padrões de qualidade, com a Técnica atendendo às Especificações de Serviços do DNIT, monitoradas por ensaios laboratoriais. [fl. 41]*

*O desenvolvimento dos serviços se deu com o atendimento às Especificações Gerais para Obras Rodoviárias, com acompanhamento Topográfico e Laboratorial nas diversas etapas dos serviços. [fl. 42]*

111. Em razão do exposto, esta CPAR refuta o argumento nº 7, de que a supervisora não atestou e nem declarou a regularidade de nenhum serviço prestado pela empresa executora, considerando, ainda, que as obrigações da supervisora incluíam a verificação, identificação e apontamento de quaisquer impropriedades na execução das obras, no que a indiciada se omitiu

3.78. Nesse sentido, o argumento da defesa de que não há nos autos documento específico de "declaração de regularidade" deve ser rechaçado, pois a demonstração de irregularidade e consequente



responsabilização, nos termos do artigo 88, inciso III, da Lei 8.666/93, decorre não da emissão de atestados formais, mas do conjunto probatório que evidencia que, ao deixar de identificar e comunicar adequadamente as falhas e ao cancelar medições que respaldaram pagamentos para serviços claramente irregulares ou de má qualidade, a ASTEC atuou de modo incompatível com o dever contratual de diligência, zelo e veracidade técnica.

3.79. O processo demonstra que, em vez de proceder apontamentos formais e tempestivos ao DNIT sobre graves desvios de execução, a ASTEC optou por conivência omissiva com as falhas, contribuindo para o pagamento de serviços de qualidade inferior e para a consumação de diversas irregularidades.

3.80. Dessa forma, tratando-se de mera repetição de argumentos, a tese defensiva não se sustenta e deve ser integralmente afastada.

- **Do objeto do contrato licitado:**

3.81. **Argumento X:** A defesa reforça a interpretação literal consignada pela expressão "supervisionar", referente ao seu contrato de supervisão da obra. Aduz que "*Supervisionar significa acompanhar*", e que a efetiva fiscalização da obra permaneceu a cargo do DNIT. Nesse sentido, a ASTEC teria cumprido corretamente seu contrato de supervisão firmado com o DNIT e, por isso, a União Federal não promoveu ação de rescisão contratual, o que teria feito caso realmente tivesse ocorrido o não cumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais.

3.82. **Análise do Argumento X:** Aqui, mais uma vez, as alegações da defesa não se sustentam.

3.83. A argumentação defensiva, ao sustentar que sua obrigação de "*supervisionar*" limitar-se-ia ao mero "*acompanhamento*", cuja fiscalização seria exclusiva do DNIT, e que teria cumprido corretamente suas obrigações pelo fato de não ter havido rescisão contratual, encontra-se em desconhecimento com o conteúdo do contrato e com o regime de responsabilidade estabelecido na legislação aplicável.

3.84. O conceito de "supervisão" de obras públicas, à luz do Termo de Referência aplicado ao caso, não se confunde com simples acompanhamento formal ou observacional. A supervisão contratada implica atribuição técnica e proativa, abrangendo, entre outros deveres:

- A realização de medições quantitativas e qualitativas mensais dos serviços;
- O monitoramento, análise e registro dos aspectos construtivos;
- A comunicação tempestiva ao DNIT quanto a quaisquer irregularidades detectadas ou desconformidades na execução.

3.85. Ou seja, incumbia à ASTEC não apenas "observar", mas atuar tecnicamente para garantir que os serviços contratados estavam sendo executados em consonância com os padrões legais, contratuais e de engenharia, o que independe da atuação fiscalizatória da Administração.

3.86. Além disso, a suposta ausência de rescisão contratual não constitui pressuposto excludente de responsabilidade administrativa, visto que a sanção de declaração de inidoneidade, prevista no art. 87, IV, e art. 88, III, da Lei 8.666/93, visam a proteção do interesse público contra condutas inidôneas, mesmo que o contrato não tenha sido rescindido formalmente pela Administração à época.

3.87. Portanto, o argumento defensivo que reduz as obrigações de supervisão à mera passividade é improcedente. A responsabilização da ASTEC decorre do conjunto probatório constante dos autos e do descumprimento de obrigações autônomas e técnicas de supervisão, cujo alcance vai além do simples acompanhamento alegado pela defesa e não exige, para sua configuração, o prévio rompimento contratual pela Administração.

- **Ensaio e laudos não se referem a obras supervisionadas pela ASTEC:**

3.88. **Argumento XI:** Sustenta a defesa que os ensaios e laudos não se referiam a obras

supervisionadas pela ASTEC. Alega que o DNIT paralisou os contratos de execução e de supervisão a partir da data de 10 de fevereiro de 2011 e que, nesse período, a empresa executora teria realizado obras não autorizadas pelo DNIT e sem a supervisão da ASTEC. Reitera que *"a partir de 10 de fevereiro de 2011 não houve mais supervisão por parte da ASTEC"* e que os *"ensaios foram coletados pela Polícia Federal apenas entre 28 de fevereiro e 2 de março de 2012, conforme consta do Laudo n. 151/2013 - STEC/SR/DPF/PI, portanto, após as obras realizadas pela construtora no período de paralisação"*. Afirma, em síntese, que no período de paralisação e sem a supervisão da ASTEC, a Fidens refez o asfalto do Lote 0, e só depois foram coletadas amostras e realizados os ensaios que servem de base para as imputações contra a ASTEC. Conclui dizendo que *"os ensaios e os laudos não se referem a obras por ela supervisionadas"*.

3.89. **Análise do Argumento XI:** Novamente, a defesa repete argumento já apresentado anteriormente.

3.90. Sobre o ponto, convém transcrever a análise do Colegiado no Relatório Final (SEI 2323626):

#### **Análise 8**

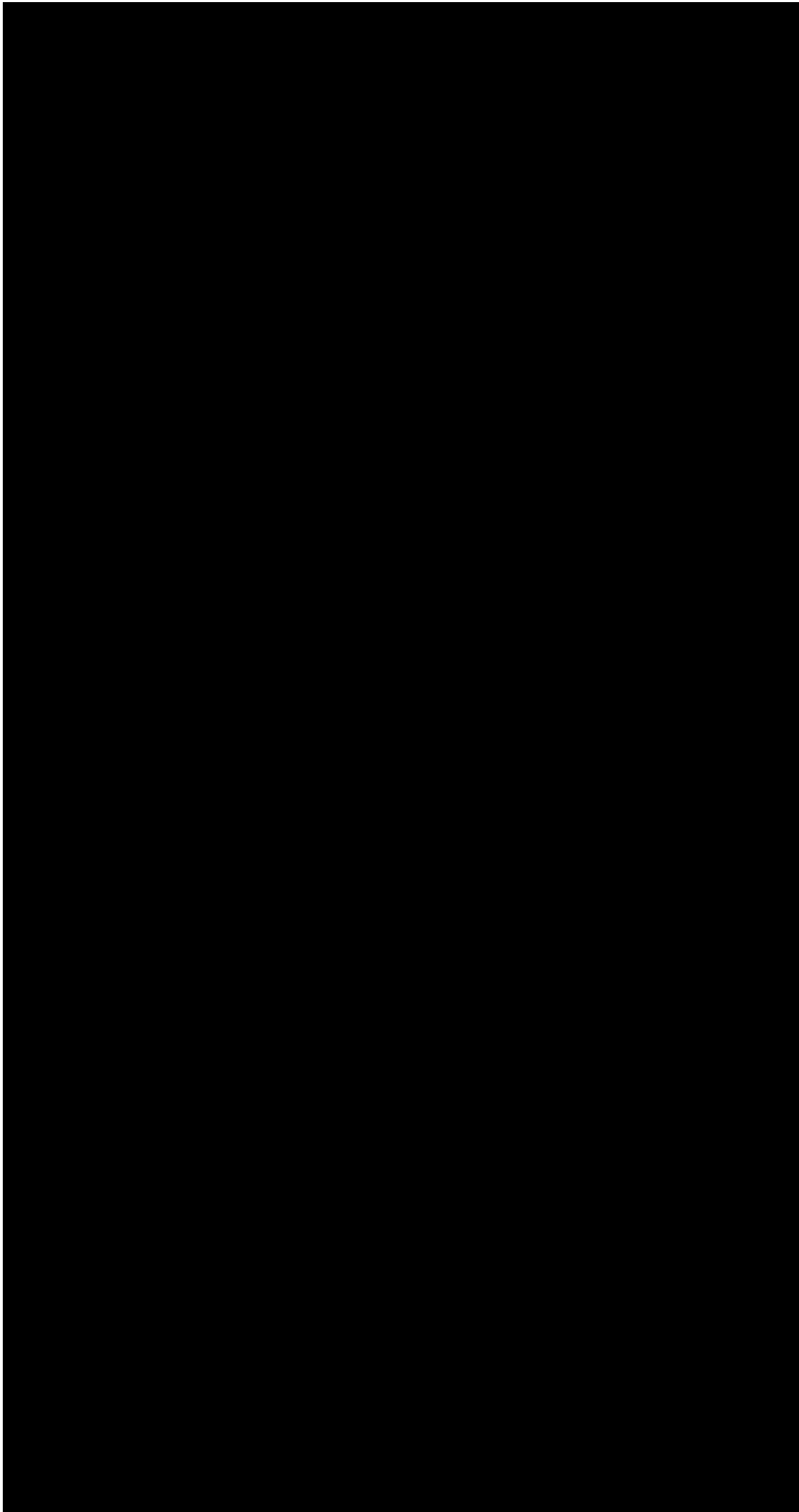
117. De fato, houve a suspensão dos contratos execução e supervisão da obra em 10 de fevereiro de 2011 com a finalidade de apurar os motivos do rompimento prematuro do pavimento e corrigir as falhas de execução. Neste período de suspensão, a empresa executora realizou obras não autorizadas pelo DNIT e sem a supervisão da ASTEC.

118. Ocorre que não assiste razão ao argumento de que os ensaios e laudos não se referem a obras supervisionadas pela ASTEC.

119. A equipe da CGU realizou a extração dos corpos de prova nos dias 26 e 27 de julho de 2011. Cumpre destacar que nesse processo a empresa executora da obra tentou fraudar as amostras, ciente da desconformidade da obra executada. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



124. Importante ressaltar que as falhas na execução detectadas não se limitaram ao reduzido teor de betume da capa asfáltica, indicada no item B.1 do Termo de Indiciação (SEI 2030682). O item B.2 do Termo de Indiciação apontou serviços executados com má qualidade de base a capa asfáltica. Aponta-se que “*em dezoito corpos de provas examinados, o índice CBR médio obtido foi de 51,17%, não atingindo o valor mínimo de 80,0%, abaixo do qual o serviço é rejeitado.*” Quanto aos serviços realizados, o Relatório de Demandas nº 00220.000744/2010-10 da CGU assim dispôs:

125. Frente ao exposto, a Comissão refuta a tentativa da defesa de afastar a responsabilidade da ASTEC com o argumento de que os ensaios e os laudos não se referiam a obras supervisionadas pela Empresa, rejeitando, por conseguinte, o argumento de defesa nº 8.

3.92. Assim, a tese defensiva falha ao buscar dissociar os resultados dos ensaios e laudos de sua atuação, pois está comprovado que parte relevante da amostragem e das patologias detectadas corresponde a serviços prestados sob sua supervisão direta, independentemente dos acontecimentos no período subsequente à paralisação formal do contrato, não servindo a tese apresentada para afastar sua responsabilidade nem a imputação dos desvios detectados à sua conduta durante a execução do contrato.

- **Superfaturamento no valor de R\$ 10.363.278,32 derivado de falha de projeto:**

SEI 00190.104728/2021-52 / pg. 20

10.363.278,32", a defesa faz referência a trecho da Nota Técnica nº 1355/2021/COREP (SEI 1976069), atribuindo o superfaturamento à utilização de jazidas distintas do projeto executivo. Alegou que uma jazida do projeto executivo estava inacessível em razão de decisão judicial, outras sem condições de utilização e localizadas em reserva de preservação permanente. Defendeu, assim, falha na elaboração do projeto executivo.

3.95. **Análise do Argumento XII:** Novamente, trata-se de repetição de argumento já apresentado, sendo oportuno, uma vez mais, transcrever trecho do Relatório Final do Colegiado (2323626):

#### **Análise 9**

128. Em que pese a possibilidade da existência de problemas no projeto executivo da obra, as irregularidades apontadas no indiciamento não se referem a problemas derivados de falhas de projeto. O superfaturamento decorrente de pagamentos indevidos de concreto asfáltico decorreu da redução tanto da quantidade de betume utilizado como do teor de betume da capa asfáltica do pavimento executado, conforme detalhado no item B.1 do Termo de Indiciação referindo-se claramente a uma irregularidade dolosa em relação ao projeto da obra. As irregularidades imputadas à empresa no item B.2 do Termo de Indiciação igualmente referem-se a serviços executados com má qualidade, *“o surgimento prematuro de defeitos do pavimento foi devido à aceitação de serviços de sub-base, base e capa asfáltica executados com má qualidade.”* Conforme extraído do Termo de Indiciação (SEI 2030682):

*30. Em dezoito corpos de provas examinados, o índice CBR médio obtido foi de 51,17%, não atingindo o valor mínimo de 80,0%, abaixo do qual o serviço é rejeitado.*

129. Destaca-se que a origem do superfaturamento não foi somente a utilização de jazidas distintas do projeto, como tentou direcionar a defesa. Porém, a má qualidade dos serviços de sub-base, base e capa asfáltica, que não atingiu o CBR mínimo, conforme destacado no Relatório de Demandas Especiais nº 00220.000744/2010-10 da CGU (SEI 1974207, fls. 15 - 23).

130. Corroborar este entendimento a tentativa de fraude, por parte da empresa executora, nos corpos de prova extraídos pela fiscalização realizada pela CGU, explicitada na seção anterior deste Relatório Final.

3.96. Do mesmo modo, o Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3183327), corroborando o entendimento do Colegiado, ratificou que *"a questão do projeto e da utilização das jazidas distintas não foi crucial para a conclusão a que chegou acusação, mas sim a utilização de insumos de má qualidade e quantidade indevida do betume utilizada, o que fez com que não se atingisse o CBR mínimo, conforme apontado. Esta foi, portanto, a verdadeira infração que teve a participação da empresa supervisora, ora processada, no mínimo, por omissão"*.

3.97. Também a Nota Técnica nº 2810/2022/COREP2 (2579474) muito bem pontuou que *"que era justamente a adequada execução do projeto que estava no escopo do contrato de supervisão da ASTEC. A ASTEC tinha o dever contratual de detectar tempestivamente falhas de execução, o que não fez de forma adequada, incorrendo em participação, no mínimo por omissão, no prejuízo causado. As interceptações telefônicas e demais elementos de prova trazidos aos autos levam a CPAR a constatar que não é possível afastar a ASTEC, enquanto supervisora do contrato, da responsabilidade pela execução da obra com as referidas falhas"*.

3.98. Nesse sentido, ainda que eventuais dificuldades na utilização das jazidas previstas tenham sido identificadas, tal fato não exime a empresa supervisora das suas obrigações contratuais. Compete à supervisora, como responsável técnica *in loco*, apontar e registrar no momento da avaliação e medição as inconformidades que possam impactar a qualidade e os custos da obra, bem como sugerir adoção de providências, alteração ou aprovação técnica dos ajustes, sempre informando formalmente à Administração sobre os impactos de eventual modificação do projeto executivo. Não cabe à empresa, sob o manto de falha do projeto, aceitar serviços executados com qualidade inferior ou com materiais inadequados, ou sequer cancelar tais inconformidades sem apuração crítica e registro tempestivo.

3.99. Em síntese, a defesa apresentada não é capaz de afastar a responsabilidade da ASTEC pelo superfaturamento detectado, visto que, independentemente das falhas do projeto executivo, a aceitação de serviços com qualidade inferior e sem o cumprimento dos requisitos contratuais constitui verdadeira

omissão de dever de diligência da supervisora.

3.100. Pelo exposto, as alegações da recorrente não se sustentam, não havendo novos fundamentos ou elementos de convicção que justifiquem a reforma do julgado.

- **Da redução das equipes da empresa supervisora:**

3.101. **Argumento XIII:** Sustenta a recorrente que o DNIT impôs severa redução nos quadros das equipes da empresa supervisora, de modo a quase inviabilizar os trabalhos de supervisão. Afirma que a executora trabalhava durante a noite e também aos sábados, domingos e feriados, quando não havia qualquer possibilidade de supervisão. Alega que a situação imposta à ASTEC pelo próprio DNIT teria dificultado o exercício da supervisão, e também por isso a empresa não poderia ser responsabilizada por erros de projeto e falhas na execução.

3.102. **Análise do argumento XIII:** Novamente, a ASTEC traz à tona essa linha argumentativa de defesa como forma de se eximir de suas responsabilidades contratuais.

3.103. Sobre isso, mister se faz transcrever trecho do exame feito, por ocasião da feitura do Relatório Final (SEI 2323626), onde melhor foi abordado o assunto:

136. A Indiciada busca eximir-se de suas responsabilidades sob a alegação de equipe reduzida, amparada em testemunhos que não são conclusivos em apontar o subdimensionamento da equipe da empresa supervisora. Porém, observa-se que **não há nos autos nenhum documento oficial que demonstre a impossibilidade ou até mesmo a dificuldade da ASTEC em cumprir suas obrigações contratuais em razão da dimensão da equipe.**

137. Acerca do trabalho noturno da empresa executora, a defesa escrita trouxe o testemunho do fiscal da obra do DNIT, Plínio José Gomes, informando que “fez ofício à supervisora dizendo que qualquer serviço realizado em período noturno não seria objeto de medição”. Dessa forma, só deveriam constar nas medições os serviços supervisionados pela ASTEC. Ademais, eventual dificuldade ou mesmo impedimento de supervisão de determinados serviços executados, em razão do dia ou do horário em que se davam, não implica qualquer efeito sobre os fatos e condutas imputados à indiciada.

3.104. De fato, a alegativa de que a redução das equipes promovida pelo DNIT parece não prosperar, quando se verifica que em nenhum momento a empresa apenas destacou essa situação como causa impeditiva do regular cumprimento de suas obrigações contratuais. O que mudou de lá para cá? Efetivamente, por que essa situação não foi denunciada à época?

3.105. Ora, o contrato de supervisão firmado entre a ASTEC e o DNIT estabelecia obrigações claras e específicas à empresa supervisora quanto ao acompanhamento técnico e à fiscalização da qualidade dos serviços executados. O fato de a equipe ter sido reduzida, se acaso verdade, não configura hipótese legal ou contratual que exclua ou suspenda o cumprimento das obrigações contratuais assumidas, tampouco altera o padrão mínimo de diligência exigido da supervisora. Além disso, a defesa não trouxe aos autos documentação ou evidências que comprovem a efetiva imposição pelo DNIT de redução da equipe da ASTEC de modo a inviabilizar seus trabalhos, nem demonstrou ter comunicado formalmente tal situação à Administração para que fossem adotadas providências adequadas.

3.106. Destarte, o argumento defensivo da ASTEC, baseado na alegada redução das equipes e nos horários de trabalho da executora, é insuficiente para afastar sua responsabilidade administrativa.

- **Da ausência de omissão ante o reporte de irregularidades pelo engenheiro responsável:**

3.107. **Argumento XIV:** Segundo a empresa ASTEC, o engenheiro responsável teria reportado as irregularidades verificadas - não havendo espaço para a alegada omissão. Alega que nos documentos “*Diário de Obra*”, há vários registros feitos pelo engenheiro Fernando Damázio Trindade informando

exatamente as irregularidades apontadas no Termo de Indiciação, a fim de que o DNIT, órgão fiscalizador, adotasse as providências cabíveis em relação à Fidens. Afirma que *"os documentos juntados aos autos provam que [REDACTED]"*

*[REDACTED] a ASTEC relatou ao DNIT todas as irregularidades detectadas, inclusive e especialmente aquelas apontadas no "Termo de Indiciação", e que "não tem sentido lógico afirmar que a ASTEC estava em conluio com funcionários do DNIT ou com a FIDENS".*

3.108. **Análise do Argumento XIV:** Analisando esse mesmo argumento, já apresentado pela defesa no decorrer do iter procedimental e reiterado agora em sede de pedido de reconsideração, o Colegiado destacou no Relatório Final (SEI 2323626):

#### **Análise 11**

144. Ainda que a empresa supervisora tenha realizado registros de irregularidades na execução das obras do lote 0 da BR-429/RO, importante ressaltar que, conforme detalhado na análise 07 do presente relatório, a empresa supervisora tinha a responsabilidade sobre *"elementos, dados, informações, registros, análises e conceituações sobre as obras e/ou a(a) Construtora(s), que virem a ser apresentadas à fiscalização do DNIT"*.

145. Dessa forma, quanto às medições realizadas pela supervisora, *"essa empresa declarava que todos os serviços ali medidos estavam efetivamente executados de acordo com as normas e padrões do DNIT"*. Portanto, os apontamentos da ASTEC subsidiaram todos os pagamentos realizados pelo DNIT à empresa construtora.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

148. Aspecto importante a ser considerado é que a empresa executora pode superfaturar a obra tanto realizando um serviço de menor qualidade, bem como aumentando o quantitativo de insumos utilizados, tais como utilização efetiva de jazida em menor distância, superfaturando o transporte, a escavação, o aterro e a maior utilização de material.

149. Portanto, os registros realizados pela supervisora da obra não são aptos a descaracterizar a omissão imputada à empresa e afastar sua responsabilidade. Dessa forma, a CPAR refuta o argumento da defesa nº 11.

3.109. O contrato de supervisão atribui à ASTEC o dever de informar tempestivamente à fiscalização do DNIT as ocorrências que devem ser registradas e comunicadas formalmente, em especial aquelas que poderiam ensejar a rejeição ou a suspensão do pagamento dos serviços. A simples anotação em *"Diário de Obra"* não substitui tal obrigação, tampouco exime a empresa da responsabilidade quando os apontamentos não resultam em providências efetivas ou, pior, quando existem indícios de conluio que levam à conivência com a empresa executora e agentes públicos.

3.110. Conforme detalhado no Relatório Final e no Parecer Conjuro, há indícios robustos de conluio entre a ASTEC, a empresa executora Fidens e agentes do DNIT, materializados em correspondências, interceptações telefônicas e outras provas que demonstram o interesse conjunto de ocultar as irregularidades, o que invalidaria a alegação de que os registros foram suficientemente comunicados e levados a efeito para combater as falhas.

3.111. Em razão do exposto, o argumento da defesa que busca afastar a responsabilidade da ASTEC sob a alegação de que teria informado as irregularidades por meio de registros em *"Diário de Obra"* é insuficiente para afastar a conclusão, pois não comprova a efetiva adoção de medidas para corrigir

ou impedir as irregularidades apuradas.

3.112. Logo, não há como afastar sua responsabilidade no resultado dos problemas verificados.

- **Da ausência de conluio:**

3.113. **Argumento XV:** Sustenta a ASTEC que não teria ocorrido conluio com a empresa supervisionada FIDENS ou com servidores do DNIT e que, por tal motivo, a ASTEC jamais obteve qualquer vantagem econômica decorrente de trabalho não realizado. A defesa *"repudia e nega veementemente o teor das conversas transcritas no tópico 154 do 'Relatório Final', e novamente afirma que tais relatos não são verdadeiros"*. Aduz que a imputação de conluio envolvendo a ASTEC decorreria de *"deduções, suspeitas infundadas, meras ilações, e não se pode admitir imputações tão sérias com base em argumentos dessa natureza"*. Afirma que foi a própria ASTEC que noticiou irregularidades constatadas ao DNIT e solicitou providências a respeito das irregularidades nas obras do "Lote Zero", não havendo como sustentar a existência do alegado "conluio".

3.114. **Análise do Argumento XV:** Em relação a tal ponto, novamente remete-se à cuidadosa análise do Colegiado materializada no Relatório Final (SEI 2323626):

#### **Análise 12**

153. Acerca da imputação de conluio da empresa ASTEC com a empresa executora FIDENS e servidores do DNIT, o conjunto probatório é amplo. Além das provas apontadas no termo de Indiciação e da análise realizada no presente relatório frente a defesa escrita, cumpre destacar alguns pontos que indicam claramente o conluio e as vantagens recebidas pela ASTEC.

154. Primeiramente, são fortes as evidências de que o combustível utilizado pela ASTEC, bem como a alimentação dos funcionários da ASTEC, eram pagos pela empresa executora, conforme destacado do Termo de Indiciação (SEI 2030682):

[REDACTED]

155. O pagamento do combustível e das refeições pela FIDENS não foi abordado na Defesa Escrita. Porém, a defesa juntou diversos depoimentos que corroboram que o pagamento das refeições e do combustível da ASTEC eram realizados pela FIDENS, [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



156. Outro ponto que evidencia conluio é que o filho do Superintendente do DNIT/RO, Jader Wagner Palácio Oliveira, era contratado da ASTEC, com salário mensal de R\$ 2.000,00, para a realização de serviços esporádicos de “transporte e locomoção de pessoal e documentos entre Ji-Paraná e Alvorada”, e também recebia da empresa executora da obra, FIDENS, a quantia mensal de R\$ 3.000,00, cujo pagamento era feito mediante a apresentação de notas fiscais emitidas por postos de gasolina (SEI 2116062, fl. 16). Nos diversos termos de depoimento em que o filho do Superintendente do DNIT/RO, Jader Wagner Palácio Oliveira, é citado, os depoimentos acerca de seu vínculo e de sua função na ASTEC são contraditórios.

[REDACTED]

158. Importante ressaltar que o então engenheiro residente da supervisora, Fernando Damázio Trindade, e o seu superior hierárquico, Diretor Comercial da ASTEC, Carlos Eduardo Cintra Gemignani, são réus em Ações Penais (Ação Penal nº 963-63.2017.4.01.4101 e Ação Penal nº 959-26.2017.4.01.4101, ambas tramitando na 2ª Vara da Justiça Federal de Ji-Paraná/RO) devido às irregularidades na construção da BR-429/RO.

159. Quanto ao alegado pedido de suspensão das obras e suspensão do contrato de supervisão a uma semana de seu término, tal pedido evidencia o interesse da ASTEC em obter um aditivo contratual. O TCU editou um prejulgado declarando não ser possível prorrogar ou aditar um contrato após o seu encerramento.

*Cabe, exclusivamente à Administração, a prerrogativa de promover a prorrogação de contratos, observadas as normas legais e o atendimento ao interesse público, devidamente justificados em regular processo administrativo.*

*A prorrogação de contrato, nas hipóteses admitidas em lei, deve ser promovida antes do término da vigência da avença original, através de termo aditivo, sob pena de nulidade do ato.*

**Os contratos extintos em decorrência do decurso do prazo neles estabelecidos não podem, em hipótese alguma, serem objeto de prorrogação.** (Pré-julgado 1084) (grifou-se)

160. Corroborar o interesse da ASTEC, na obtenção de um aditivo contratual, a Nota Técnica (SEI 2116134, fls. 7 - 11), de 30 de junho de 2011, elaborada com a participação da ASTEC, onde consta:

*Como dito anteriormente, a vigência do contrato da obra expirava-se em 28/02/2011 e por precaução a fiscalização juntamente com esta supervisão solicitou a sua paralisação pelos motivos a seguir elencados:*

*a) Para finalizar 100% a obra, **se faz necessário a aprovação da 2ª Revisão de Projeto em Fase de Obras, com vistas na adequação de serviços remanescentes que se encontra em análise para conclusão efetiva do contrato:**(...) (grifou-se)*

161. Com relação à controversa Nota Técnica, de 30 de junho de 2011 (SEI 2116134, fls. 7 - 11), entende esta CPAR que é mais um elemento de prova da concertação entre funcionários do DNIT, ASTEC e FIDENS, de forma favorável à FIDENS, buscando a elaboração de um documento que não chamasse atenção para os problemas da obra e resolvesse o problema, entendimento idêntico ao do MPF em Denúncia derivada da Operação Policial Anjos do Asfalto [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

163. Considerando todas estas evidências, resta claro a concertação entre as empresas ASTEC e FIDENS. Assim, a Comissão processante refuta o argumento da defesa nº 12.

3.115. Tal entendimento foi corroborado pelo Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3183327):

79. O termo de indicição e o relatório final, portanto, apresentam fatos que demonstram grave conflito de interesses. No caso, não caberia à empresa contratada para supervisionar a obra "evitar"

o DNIT, mas sim atuar como uma espécie de longa manus, como empresa contratada para a supervisão.

80. Além disso, restou provado que havia uma relação indevida entre as empresas FIDENS e ASTEC, em que a empresa FIDENS arcaria com parte dos custos da empresa ASTEC, como combustível e alimentação de funcionários.

81. Acerca da referida relação espúria, comprovada pelos diálogos transcritos a partir do parágrafo 39 do termo de indicição, a defesa se manifestou afirmando que seria absolutamente normal a troca de informações e auxílio na confecção de documentos do tipo que estavam sendo elaborados.

82. No entanto, verificou-se que a comissão teve sucesso em amealhar documentos necessários para comprovar o conluio entre as empresas, por meio de pagamento de combustíveis, o que ressalta a dependência entre as duas empresas ou, no mínimo, um relação perniciosa e em conflito de interesses entre supervisionada e supervisora.

(...)

83. Dessa forma, entende-se que a CPAR conseguiu apresentar os fatos principais que levaram ao enquadramento legal da conduta realizada pela empresa ASTEC, bem como logrou apresentar as provas que sustentam a acusação.

84. Nesse ponto, o apoio recíproco entre as empresas, por meio de atos moralmente duvidosos e que causam conflito de interesse - como o pagamento de despesas de empresa supervisionada pela supervisora - e, no caso verificado, a remuneração ao filho do Superintendente do DNIT são certamente fatos que foram devidamente provados e valorados pela CPAR e que serão valorados com a devida subsunção à norma legal

3.116. Como se vê, a par de a empresa responsável pela supervisão (ASTEC) relatar não ter havido conluio com a empresa supervisionada (FIDENS) e servidores do DNIT, os elementos constantes dos autos revelam, de forma substancial, a existência de vínculos indevidos entre a ASTEC, a executora das obras e agentes públicos, materializando a concertação e as irregularidades que ensejaram sua responsabilização administrativa.

3.117. Os elementos de informação destacados pelo Colegiado evidenciam que a ASTEC, por meio da atuação de seus diretores e engenheiros, mantinha envolvimento direto com agentes da FIDENS e servidores do DNIT, extrapolando o mero contato operacional exigido pela supervisão contratual. Destaca-se, entre outros fatos, que o combustível e a alimentação dos funcionários da ASTEC eram custeados pela empresa executora, como registrado em depoimentos e comprovado por documentos e interceptações telefônicas. Tal prática demonstra não apenas ausência de independência funcional, mas também possível facilitação para a aceitação de serviços de baixa qualidade e pagamentos indevidos. O Parecer da CONJUR reforça que os depoimentos de funcionários e administradores corroboram o pagamento dessas despesas pela FIDENS, caracterizando conflito de interesses e afastando a premissa de inexistência de benefício à ASTEC.

3.118. Nesse sentido, a negativa da ASTEC acerca do teor das conversas transcritas e da imputação de conluio assenta-se, no mais, em "meras ilações" da própria defesa. Contudo, a materialidade das provas ultrapassa o plano das suposições e encontra respaldo em interceptações, documentos, declarações diretas de funcionários e na análise das provas emprestadas, autorizadas judicialmente e devidamente valoradas no processo, não havendo qualquer nulidade ou ilicitude processual.

3.119. Ademais, destaca-se a concertação entre o Diretor Comercial da ASTEC (Carlos Eduardo Cintra Gemignani) e a diretoria da Fidens, inclusive na elaboração de Nota Técnica, buscando apresentar avaliações favoráveis e ocultando deficiências da obra, conforme destacado em depoimentos e análises técnicas nos autos do PAR.

3.120. Pelo exposto, o argumento defensivo deve ser refutado pelo teor robusto do conjunto probatório constante dos autos, devidamente analisadas no Relatório Final e no Parecer da CONJUR, não havendo novos fundamentos ou elementos de convicção que justifiquem a reforma do julgado.

- **Prova produzida pela defesa não teria sido analisada no "Relatório Final" e no "Parecer" em que se fundamenta a decisão:**

3.121. **Argumento XVI:** A defesa afirma que juntou aos autos a Nota Técnica de 30/06/2011 (SEI

[REDACTED]. Defende que a referida Nota Técnica não contém qualquer conteúdo falso e que foi elaborada cerca de 4 (quatro) meses após a expedição da ordem e da efetiva paralisação da supervisão por parte da ASTEC, e não decorreu de qualquer conluio. Aduz que *"é evidente que Carlos Eduardo e Fernando Damázio tinham conhecimento das irregularidades constatadas nas obras. Tanto isso é exato que todas foram oportunamente detectadas, anotadas em documentos próprios e informadas, ao DNIT e à própria Fidens"*. Indica diversos documentos nos quais teriam sido registradas as irregularidades: *"Diário de Obra; Comentários sobre a obra; Ata de Reunião; Ofício, etc"*. Afirma que, *"diante de todos os registros formais de irregularidades, feitos e informados pela ASTEC e pelos engenheiros citados, não tem sentido imaginar que havia conluio por parte da ASTEC e de tais engenheiros, com funcionários do DNIT e/ou da Fidens, com a finalidade de omitir tais irregularidades"*. Segue dizendo que Carlos Eduardo Cintra foi ouvido pela Comissão e esclareceu os fatos, e que estaria provado que a ASTEC e Carlos Eduardo são íntegros e jamais participaram de qualquer conluio para o cometimento de ilícitos.

3.122. **Análise do Argumento XVI:** aqui, mais uma vez, o argumento não merece ser acolhido.

3.123. No tocante à mencionada Nota Técnica de 30/06/2011, repise-se o entendimento do Colegiado no Relatório Final, com o qual se corrobora na presente análise:

161. Com relação à controversa Nota Técnica, de 30 de junho de 2011 (SEI 2116134, fls. 7 - 11), entende esta CPAR que é mais um elemento de prova da concertação entre funcionários do DNIT, ASTEC e FIDENS, de forma favorável à FIDENS, buscando a elaboração de um documento que não chamasse atenção para os problemas da obra e resolvesse o problema, entendimento idêntico ao do MPF em Denúncia derivada da Operação Policial Anjos do Asfalto

[REDACTED]

[REDACTED]

163. Considerando todas estas evidências, resta claro a concertação entre as empresas ASTEC e FIDENS. (destaquei)

3.124. Do mesmo modo, o Termo de Indiciação (SEI 2030682) destacou que

31. A fiscalização concluiu que o superfaturamento devido à aceitação de serviços executados com má qualidade de base e capa asfáltica perfizeram o montante de R\$ 10.363.278,32, à época da obra.

32. Os serviços desconformes foram atestados pelo engenheiro residente da empresa supervisora ASTEC, FERNANDO DAMÁSIO TRINDADE.

33. Diálogos interceptados pela Polícia Federal entre diretor da empresa executora das obras, FIDENS, com funcionário da mesma empresa, demonstra que a executora tinha ciência que os serviços foram executados com má qualidade e que os resultados elaborados à época da realização dos serviços foram forjados (SEI 1974207, fls. 18 e 19).

[REDACTED]

[REDACTED]

35. A avaliação da fiscalização da CGU [REDACTED], materializada no Relatório de Demandas Especiais, foi a seguinte:

[REDACTED]

*O que se conclui é que as empresas FIDENS e ASTEC não vêm desempenhando com zelo o papel para o qual foram contratadas, a primeira, executar a obra com qualidade, e a segunda, supervisioná-la. (grifei)*

36. Importante ressaltar que todas as irregularidades elencadas não foram apontadas ou coibidas pela empresa contratualmente responsável pela supervisão da obra. As provas constantes nos autos do presente feito indicam que a ASTEC tinha conhecimento das irregularidades e mais: que possuía relação ilícita com a empresa executora das obras do lote 0 da BR-429/RO.

[REDACTED]

3.125. Nesse sentido, os elementos constantes dos autos indicam uma coordenação estratégica entre a ASTEC e a FIDENS, com o objetivo de criar uma narrativa não para reportar as irregularidades fielmente, mas sim para "defender" as empresas, o que se infere a partir do diálogo acima transcrito entre "CADU", da ASTEC, e Carlos Arthur, da FIDENS. Além disso, no próprio termo de declarações de Sérgio Mamanny, então servidor do DNIT, este declarou que *"assumiu ter participado da confecção da nota técnica que serviu para instrução e defesa ASTEC junto ao lote 0. Neste momento, o declarante admite ter cometido um equívoco"*. Não se trata, pois, de documento técnico neutro, mas de instrumento coordenado entre ASTEC, FIDENS e servidor do DNIT.

3.126. Vê-se, pois, que as provas foram sim devidamente consideradas pela Comissão Processante, não logrando êxito a defesa em afastar a sua responsabilização administrativa.

3.127. Por outro lado, no tocante às alegações de que a ASTEC registrou todas as irregularidades em Diários de Obra, Atas de Reunião e Ofícios, o que demonstraria suposta ausência de conluio, faz-se referência às considerações e conclusões constantes desta Nota Técnica na análise dos Argumentos XIV e XV acima.

3.128. Pelo exposto, tratando-se de repetição de argumentos já analisados e não havendo novos fundamentos ou elementos de convicção que justifiquem a reforma do julgado, a tese defensiva deve ser

rejeitada.

- **Ausência de responsabilidade da pessoa jurídica:**

3.129. **Argumento XVII:** Em contraposição ao quanto apontado nos tópicos 75 a 82 (Análise 5) do Relatório Final, sustenta a empresa apenada (ASTEC) que não cabe responsabilização à pessoa jurídica ASTEC. Aduz que o único fundamento apresentado para deixar de reconhecer que a ASTEC não pode ser punida por eventual conduta de funcionário que não integre seus quadros de Direção é que Carlos Eduardo Cintra Gemignani era Diretor da ASTEC. Afirma que a única ilegalidade atribuída ao engenheiro Carlos Eduardo consistiu em ter conversado no dia 30 de junho de 2011 com o engenheiro Carlos Arthur, do DNIT, a respeito da "elaboração de uma Nota Técnica". Alega que o Termo de Indiciação e o Relatório Final não indicam qual seria a "ilegalidade ou o favorecimento" materializado em tal Nota Técnica. Reitera que referida Nota Técnica não contém qualquer conteúdo falso e *"em nada favorece quem quer que seja, menos ainda ilicitamente; foi elaborada cerca de 4 (quatro) meses após a expedição da ordem e da efetiva paralisação da supervisão por parte da ASTEC (datada de fevereiro de 2011), e não decorreu de qualquer conluio, absolutamente inexistente"*. Conclui que nenhum Diretor da ASTEC praticou qualquer ilegalidade, e por isso a pessoa jurídica não pode ser sancionada neste processo.

3.130. **Análise do Argumento XVII:** Novamente, trata-se de reiteração de argumento já analisado e refutado anteriormente durante a instrução processual.

3.131. Conforme muito bem pontuado pelo Colegiado no Relatório Final (SEI 2323626):

**Análise 5**

75. Destaca-se que no Termo de Declarações de Carlos Eduardo Cintra Gemignani. Anexo 2 da Defesa Escrita (SEI 2116062, fls. 51 a 54), o mesmo alegou ser funcionário da ASTEC, desempenhando a função de **Diretor Comercial** há cerca de 4 anos, tendo sido um dos responsáveis pela supervisão do Lote 0 da obra da BR-429/RO, juntamente com o Engenheiro Civil Fernando Trindade.

76. No documento (SEI 2116064, fl. 23) Termo de Declaração de Fernando Trindade, o declarante informou que *"estava subordinado a CARLOS EDUARDO CINTRA GEMIGNANI (CADU), **Diretor da ASTEC**, responsável por chefiar a equipe desta empresa"*. (grifou-se)

77. No documento (SEI 2116070, fl. 16) Termo de Declaração de João Evaristo Gonçalves, o funcionário da ASTEC declarou *"que é funcionário da empresa ASTEC ENGENHARIA LTDA desde junho/09; Que ocupa o cargo de "chefe administrativo"; Que dentro da empresa se reporta diretamente ao engenheiro civil Carlos Eduardo, conhecido por CADU, o qual é **Diretor Comercial**"*. (grifou-se)

78. Adicionalmente, nos documentos juntados pela Defendente ao processo, o dito funcionário, Carlos Eduardo Cintra Gemignani, consta como Vice-Presidente do Comitê de Compliance e Coordenador do Canal de Denúncias, além de participar ativamente da implementação da política de compliance da empresa, demonstrando o prestígio e a plena confiança ainda depositada pela empresa no funcionário.

79. Assim sendo, não há como dissociar a conduta do Diretor e funcionário da responsabilidade da ASTEC, visto que há fortes evidências da sua atuação como Diretor Comercial e confiança da empresa na atuação do mesmo, que persiste até os dias atuais.

80. Tais evidências afastam inclusive o reconhecimento de conduta culposa (culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*), entendendo a Comissão pela ocorrência de dolo da empresa ASTEC nos ilícitos apurados.

3.132. A "Análise 5" encerrada pelos tópicos 75 a 82 do Relatório Final aborda a relação dos representantes da empresa ASTEC nas irregularidades verificadas ao longo do contrato firmado. De forma que, segundo as provas constantes dos autos, nenhuma dessas pessoas agiu sob outro pretexto que não na condição de empregado e/ou representante da empresa responsável pela supervisão.

3.133. Do mesmo modo, o Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3183327) destacou que *"foi demonstrado pela CPAR que havia ligação funcional entre Carlos Eduardo Cintra Gemignani e Fernando Trindade e a empresa ASTEC. Os atos praticados com dolo por eles em nome da*

empresa, nesse sentido, autorizam sua responsabilização, visto que existe realmente um vínculo, representado pela função de Diretor ocupada por Carlos Eduardo" e, portanto, "tendo os referidos funcionários Carlos Eduardo Cintra Gemignani e Fernando Trindade participado dos atos de supervisão do contrato cujo objeto era o Lote 0 da obra da BR-429/RO, onde se registraram os atos que geraram o superfaturamento, evidencia-se a responsabilidade da empresa ASTEC de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993".

3.134. Nessa linha, os elementos dos autos demonstram que Carlos Eduardo exercia, à época, o cargo de Diretor Comercial da empresa e era um dos responsáveis pela supervisão direta do Lote 0. Além disso, era o chefe hierárquico de equipes e tido como figura de confiança pela administração da empresa, inclusive, naquele tempo, ocupando postos em comitês internos de *compliance*. Tal vínculo de direção torna inequívoco o nexo entre suas ações e a esfera de atuação da pessoa jurídica, sendo absolutamente legítima a responsabilização da empresa nos termos da Lei nº 8.666/1993.

3.135. Não prospera ainda a alegação de que "nenhum Diretor da ASTEC praticou ilegalidade". Os autos demonstram a participação consciente de Carlos Eduardo e demais funcionários de direção e supervisão da ASTEC, materializada, inclusive, em diversos atos: houve omissão deliberada na fiscalização do Contrato nº 227/2009, produção de Nota Técnica em sintonia com interesses da empresa executora (Fidens), e trocas de informações que visavam mascarar a efetiva situação das obras e favorecer a execução contratual, prática que caracterizou conluio.

3.136. Dessa forma, o Relatório Final e o Parecer Jurídico são taxativos: a responsabilidade da ASTEC, enquanto pessoa jurídica, decorre de condutas lesivas praticadas por pessoas que atuavam em seu nome no âmbito da supervisão, viabilizando o superfaturamento e a execução deficiente da obra, com prejuízo ao erário.

3.137. Assim, argumento de ausência de responsabilidade da ASTEC não se sustenta, de modo que a responsabilização da pessoa jurídica encontra pleno respaldo nos elementos probatórios coligidos e na legislação de regência.

#### • Alternativamente: Conduta culposa

3.138. **Argumento XVIII:** A empresa ASTEC pede que seja considerada de forma alternativa a possibilidade de aplicação de penalidade mais branda que a inidoneidade, à luz de todos os fatos carreados, reconhecendo-lhe a hipótese de conduta culposa. Alega que "*a imputação de omissão na supervisão das obras foi atribuída ao engenheiro FERNANDO DAMÁZIO, e não ao engenheiro Carlos Eduardo, até porque este não foi o supervisor*". Logo, entende que não faria sentido afastar a possibilidade de culpa (*in eligendo* ou *in vigilando*) fundamentado no fato de que Carlos Eduardo ainda é engenheiro da ASTEC. Quanto à conduta de Carlos Eduardo, afirma que "*está provado que não praticou qualquer ilegalidade*". Conclui que "*Caso mantida a decisão sancionadora, em ponto em que se reconheça qualquer responsabilidade da ASTEC com os fatos descritos no 'Termo de Indiciação' e no 'Relatório Final', é caso de se reconhecer que procedeu com culpa in eligendo ao contratar os serviços do engenheiro que a ela prestava serviços – FERNANDO DAMÁSIO TRINDADE – ou culpa in vigilando, no acompanhamento dos trabalhos por ele executados*". Por fim, requer seja reconhecida a conduta culposa, manifestada na imperícia (má escolha), imprudência (conduta descuidada) ou negligência (ausência de cuidados necessários), com aplicação de penalidade mais branda dentre as cominadas, diversa da declaração de inidoneidade.

3.139. **Análise do Argumento XVIII:** A tese defensiva no sentido de que a declaração de inidoneidade deveria ser substituída por uma penalidade mais branda não se sustenta diante do conjunto probatório coligido aos autos e das análises técnicas contidas no Relatório Final da Comissão Processante e no Parecer da Consultoria Jurídica.

3.140. Não há nos autos elementos que justifiquem o abrandamento da sanção em razão de conduta culposa, manifestada em imperícia, imprudência ou negligência. Pelo contrário, restou configurada a ação livre e consciente de representantes da pessoa jurídica, evidenciado pelo conluio com a empresa executora e a omissão consciente na fiscalização, que resultou em superfaturamento e prejuízo ao erário.

3.141. O Relatório Final rechaça explicitamente a tese defensiva, registrando que a ASTEC assume a responsabilidade pelos atos praticados por seus diretores e funcionários, e que na prática houve deliberada omissão na fiscalização contratual, com ciência das irregularidades da obra (Relatório Final - 2323626, itens 80, 145, 157). Ademais, os documentos e interceptações telefônicas revelam a concertação entre ASTEC, FIDENS e agentes públicos para viabilizar o superfaturamento, o que é incompatível com a alegada conduta culposa e imediata aplicação de penalidade mais branda (Relatório Final - 2323626, itens 154 a 158).

3.142. No mesmo sentido, o Parecer nº 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3183327) assim se manifestou:

56. Portanto, foi demonstrado pela CPAR que havia ligação funcional entre Carlos Eduardo Cintra Gemignani e Fernando Trindade e a empresa ASTEC. **Os atos praticados com dolo por eles em nome da empresa, nesse sentido, autorizam sua responsabilização**, visto que existe realmente um vínculo, representado pela função de Diretor ocupada por Carlos Eduardo.

57. Dessa forma, tendo os referidos funcionários Carlos Eduardo Cintra Gemignani e Fernando Trindade participado dos atos de supervisão do contrato cujo objeto era o Lote 0 da obra da BR-429/RO, onde se registraram os atos que geraram o superfaturamento, evidencia-se a responsabilidade da empresa ASTEC de acordo com a Lei nº 8.666, de 1993. (destaquei)

3.143. Logo, não havendo novos elementos de convicção que justifiquem a reforma do julgado, o argumento deve ser rejeitado.

**• Programa de integridade: alegação de nulidade do processo administrativo e incidência do art. 156, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021**

3.144. **Argumento XIX:** A empresa defende que o Decreto nº 8.420/2015 (art. 5º, § 4º) determina que a comissão processante deverá examinar o programa de integridade para a dosimetria das sanções a serem aplicadas. Afirma que a ASTEC provou a implantação de programa de integridade e a adoção de Código de Ética, mas que *"a Douta Comissão se limitou a refutar as atenuações punitivas decorrentes, inclusive por entender, equivocadamente, que a Lei n. 8.666/93 não dispõe a respeito de tal atenuante, o que implica negativa de vigência ao disposto no art. 156, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021, que tem aplicação retroativa"*. Alega que a Comissão *"descumpriu o disposto no art. 5º, § 4º, e nos arts. 41 e 42, todos do Decreto n. 8.420/2015, e também o art. 5º, LVI, da Constituição Federal"*. Defende que houve violação aos princípios da legalidade, da ampla defesa e da fundamentação das decisões, de modo que requer seja declarada a nulidade do processo administrativo.

3.145. **Análise do Argumento XIX:** sobre o ponto, o Colegiado destacou no Relatório Final (SEI 2323626, item 81) que, embora a existência de programa de integridade e Código de Ética sejam valorizados pela Administração Pública como atenuantes em procedimentos administrativos, tal atenuante não encontra previsão na Lei nº 8.666/1993, que rege a aplicação das sanções no presente caso. A penalidade foi aplicada com base especificamente no artigo 87, inciso IV, e artigo 88, inciso III da Lei 8.666/1993, legislação aplicável aos fatos apurados, afastando, assim, a tese da aplicação retroativa da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre novas regras de licitações e contratos administrativos, e que nada dispõe quanto à retroatividade para atenuação de sanções administrativas aplicáveis com base em legislações anteriores.

3.146. No presente caso, entende-se que não houve violação aos princípios da legalidade e da ampla defesa, tendo em vista que o Colegiado firmou sua convicção na Lei nº 8.666/1993, rejeitando a aplicação de atenuante não expressamente prevista na legislação específica dos contratos analisados. Da mesma forma, o Relatório Final e o Parecer Jurídico apresentaram fundamentação clara e detalhada das suas conclusões, indicando os fatos apurados, as provas que embasaram a recomendação de responsabilização da pessoa jurídica e o enquadramento legal da conduta, afastando nulidades ou vícios processuais. Assim, não houve violação aos princípios do devido processo legal e da ampla defesa, tampouco ausência de fundamentação das decisões.

3.147. Ademais, vale destacar que os parâmetros para avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas são regulamentados pela [Portaria CGU nº 909, de 2015](#), e pela Portaria Conjunta CGU nº 6, de 2022, e segue metodologia detalhada no [“Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização”](#), aplicando-se a “Planilha de Avaliação” (Anexo IV do referido Manual). O Manual é documento público e encontra-se disponível no site da CGU desde 2015.

3.148. Nesse sentido, a avaliação do programa de integridade objetiva verificar não apenas a existência formal de controles e procedimentos, mas, sobretudo, a sua efetiva aplicação nas atividades rotineiras da organização, de modo a aferir a real mitigação dos riscos de corrupção e fraude na relação com a Administração Pública. Para tanto, a referida Portaria CGU nº 909/2015 determina que, para que o seu programa de integridade possa ser avaliado, a pessoa jurídica deve apresentar: (i) Relatório de Perfil; (ii) Relatório de Conformidade; e (iii) Evidências de todas as alegações feitas no relatório de conformidade (vide art. 2º, c/c art. 4º, §§ 1º e 2º, da Portaria CGU nº 909/2015).

3.149. Compulsando-se os autos, observa-se que a ASTEC nem sequer apresentou os mencionados relatórios de perfil e conformidade e respectivas evidências, o que, por si só, impede a avaliação segundo a metodologia consolidada e aplicada pela CGU. Além disso, vale destacar que a referida “Planilha de Avaliação” apresenta critérios complexos e detalhados acerca de diversos pontos (mais de 100 itens a serem avaliados) e o documento apresentado pela defesa (“Anexo 14” - SEI 2116153) não permite concluir pela existência e aplicação de um programa de integridade efetivo. Em outras palavras, considerando a ausência das evidências e dos relatórios de perfil e conformidade devidamente preenchidos, o alegado programa de integridade da pessoa jurídica é meramente formal, o que, inclusive, ensejaria nota zero com base na metodologia de avaliação adotada pela CGU.

3.150. Por fim, o Relatório Final e o Parecer Jurídico reafirmam que a penalidade de declaração de inidoneidade é cabível e fundamentada com base nos atos ilícitos praticados pela empresa ASTEC em conluio com a contratada executora da obra e agentes públicos, que resultaram em superfaturamento e omissão na supervisão das obras, conforme previsto na Lei nº 8.666/1993 (art. 87, inciso IV, e art. 88, inciso III). Tal responsabilização está coerente com a legislação aplicável e com o conjunto probatório consolidado no processo, de modo que o argumento defensivo não merece ser acolhido.

3.151. Pelo exposto, não merece prosperar o argumento da defesa.

#### 4. CONCLUSÃO

4.1. À vista de todo o exposto, propõe-se seja conhecido o Pedido de Reconsideração formulado pela pessoa jurídica ASTEC ENGENHARIA LTDA. (CNPJ nº 65.708.604/0001-32) e, no mérito, seja **indeferido o pedido de reconsideração**, mantendo-se integralmente a Decisão nº 133 (SEI 3181156), nos termos da minuta subsequente.

4.2. Ademais, importa registrar que não foram colacionados fatos novos a ensejarem o reexame do tema, senão mera inconformidade da apenada com a decisão prolatada.

4.3. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO VIEIRA MEDEIROS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 28/10/2025, às 17:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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