



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

PARECER N° 00298/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104728/2021-52

INTERESSADOS: ASTEC ENGENHARIA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR) N°. 00190.104728/2021-52. APLICAÇÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SUGESTÃO DE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.

1. Ausência de fundamentos capazes de infirmar a decisão que aplicou a penalidade, acolhendo o Relatório Final da Comissão do PAR e 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.
2. Inexistência de fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência da recorrente. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de reconsideração apresentado pela empresa **ASTEC ENGENHARIA LTDA.**, CNPJ nº 65.708.604/0001-32, doravante ASTEC, com o objetivo de obter a reforma da decisão que lhe aplicou a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 17 de abril de 2024 (Sei nº 3183889), pela prática da seguinte infração:

- Omitir-se na supervisão do Contrato nº 227/2009, celebrado no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, referente à supervisão das obras do lote 0 da rodovia BR-429/RO, de forma concertada com a empresa responsável pela execução das obras, propiciando a prática de diversos atos ilícitos de superfaturamento, em prejuízo da União.

2. A apuração decorreu da operação policial "Anjos do Asfalto", que objetivava desarticular grupo organizado que atuava no desvio de verbas públicas federais, especialmente aquelas destinadas às obras de pavimentação da rodovia BR-429/RO.

3. Em 26 de abril de 2024 foi protocolado o pedido de reconsideração formulado pela empresa, direcionado ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União - CGU. Inconformada com a punição que lhe foi imposta, de forma resumida, a recorrente alegou o seguinte (Sei nº 3195582):

1. O parecer jurídico não considerou as consequências jurídicas das conclusões da CPAR;
2. *Bis in idem*, em razão de a matéria encontrar-se judicializada em ação de improbidade;
3. Incidência de prescrição;
4. Ausência de apuração correta do valor do dano ao erário;
5. Nulidade da prova emprestada;
6. Inexistência de superfaturamento nas medições 03 e 04 e ausência de vantagem ilícita;
7. Ausência de declaração de regularidade dos serviços e cumprimento correto do contrato de supervisão;
8. Ensaios e laudos não se referem a obras supervisionadas pela empresa;
9. Superfaturamento derivado de falha de projeto;
10. Redução da equipe;
11. Inexistência de omissão do engenheiro responsável;
12. Ausência de conluio com a construtora ou servidores do DNIT;
13. Ausência de responsabilidade da pessoa jurídica;
14. Conduta culposa; e
15. Incidência da atenuante de implantação de programa de integridade.

4. Ao final, com base nesses argumentos, requereu a reforma da decisão condenatória, com o reconhecimento das nulidades arguidas, ou da improcedência das acusações. Alternativamente, solicita a substituição da pena por sanção mais branda.

5. A área técnica analisou as alegações por meio da Nota Técnica nº 2507/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (Sei nº 3714758), sugerindo o conhecimento do pedido de reconsideração, e, no mérito, o seu indeferimento. A manifestação foi aprovada pelos despachos CGIPAV-ACESSO RESTRITO (Sei nº 3846730), DIREP (Sei nº 3847763) e SIPRI (Sei nº 3847764).

6. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DO CONHECIMENTO

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

8. A Decisão nº 133 foi publicada no DOU de 17 de abril de 2024 (Sei nº 3183889), iniciando-se a contagem do prazo recursal. Considerando que o pedido de reconsideração foi protocolado em 26 de abril de 2024 (Sei nº 3195578), conclui-se pela sua tempestividade.

2.2 DAS RAZÕES DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

9. A empresa apresenta, em síntese, as seguintes alegações para fundamentar o pedido de reconsideração formulado:

1. O parecer jurídico não considerou as consequências jurídicas das conclusões da CPAR;
2. *Bis in idem*, em razão de a matéria encontrar-se judicializada em ação de improbidade;
3. Incidência de prescrição;
4. Ausência de apuração correta do valor do dano ao erário;
5. Nulidade da prova emprestada;
6. Inexistência de superfaturamento nas medições 03 e 04 e ausência de vantagem ilícita;
7. Ausência de declaração de regularidade dos serviços e cumprimento correto do contrato de supervisão;
8. Ensaios e laudos não se referem a obras supervisionadas pela empresa;
9. Superfaturamento derivado de falha de projeto;
10. Redução da equipe;
11. Inexistência de omissão do engenheiro responsável;
12. Ausência de conluio com a construtora ou servidores do DNIT;
13. Ausência de responsabilidade da pessoa jurídica;
14. Conduta culposa; e
15. Incidência da atenuante de implantação de programa de integridade.

10. Em relação à grande maioria das alegações, observa-se que a empresa restringe-se a repisar argumentos já analisados pela área técnica desta CGU e por esta Consultoria Jurídica no Parecer n. 00333/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (Sei nº 3183327).

11. No entanto, a recorrente afirma de forma reiterada na peça recursal que o Relatório Final da CPAR e o parecer desta Consultoria Jurídica não analisaram de forma adequada as provas produzidas nos autos e as alegações de defesa. Assim, proceder-se-á à análise de todas as alegações recursais, fazendo-se remissão aos assuntos já abordados, e observando-se eventual necessidade de complementação ou revisão do entendimento adotado.

12. Antes, contudo, é necessário fazer um esclarecimento quanto à atuação desta Consultoria Jurídica no apoio ao julgamento dos processos administrativos de responsabilização. Isso porque a recorrente afirma repetidamente na peça recursal que o subscritor do parecer jurídico *“admitiu expressamente que não procedeu à análise da prova produzida nos autos”*.

13. Entretanto, o que o parecerista apontou nos parágrafos 18 e 20 do parecer foi que não cabe ao órgão consultivo exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo colegiado. Tal não significa que esta Conjur, ao realizar sua análise, não examine as provas produzidas em face das conclusões alcançadas pela CPAR. Ao contrário, a plausibilidade dessas conclusões é justamente analisada quanto à conformidade com as provas, mostrando-se viável inclusive discordar da Comissão, conforme registrou o parecerista no parágrafo 19. Veja-se:

18. Cabe destacar que é competência desta CONJUR somente a análise da regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e da plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo colegiado.
19. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da comissão quanto às infrações imputadas aos acusados e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual revalorização das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.
20. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos

apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGFCGAU N° 1, de 1º de março de 2016 (Sei nº 3183327).

14. A seu turno, a simples leitura do parecer demonstra que a análise deste órgão consultivo sopesou as Conclusões da Comissão em face das normas jurídicas aplicáveis e das provas apresentadas no processo.

15. Dessa forma, rejeita-se de pronto as afirmações que aludem à alegada ausência de análise da prova no parecer jurídico.

16. Feitas essas considerações, passa-se ao exame das razões recursais.

Argumento 1: Das consequências jurídicas do afastamento de uma das imputações

17. A recorrente alega que o Parecer n. 00333/2023 desta Consultoria Jurídica não considerou as consequências jurídicas que decorriam do fato de que o Relatório Final afastou a imputação de superfaturamento e reconheceu que não houve recebimento indevido de valor.

18. A recorrente se refere à imputação de superfaturamento no contrato de supervisão firmado pela ASTEC com o DNIT, em razão das medições nº 03 e 04 relativas aos meses de abril e maio de 2009, quando ainda não haviam iniciado as obras a serem supervisionadas, de forma que a empresa teria recebido por serviços não executados (**conduta A** no Termo de Indiciação - Sei nº 2030682).

19. Ao analisar os argumentos defensivos no Relatório Final, a CPAR afastou tal imputação, concluindo que as provas constantes nos autos não eram suficientes para caracterizar o superfaturamento. A conclusão da CPAR foi devidamente abordada no Parecer n. 00333/2023 (Sei nº 3183327, parágrafos 58 a 62), sendo a consequência jurídica o afastamento da conduta imputada.

20. No entanto, subsistia contra a recorrente a acusação de omissão na supervisão do Contrato nº 227/2009, referente à execução das obras do lote 0 da BR-429/RO, na qual foram identificados superfaturamentos decorrentes (i) 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; e (ii) da aceitação de serviços executados com má qualidade no valor de R\$ 10.363.278,32 (**conduta B** no Termo de Indiciação - Sei nº 2030682).

21. Observe-se que essa imputação não se relaciona com o suposto superfaturamento no contrato de supervisão, mas com a omissão da empresa supervisora em apontar as irregularidades constatadas na execução da obra. Tal conduta restou suficientemente comprovada nos autos, razão por que o Parecer n. 00333/2023 corretamente recomendou a aplicação da sanção de inidoneidade à pessoa jurídica.

22. Dessa forma, rejeita-se o argumento de que o parecer jurídico teria desconsiderado as consequências jurídicas do afastamento de uma das imputações, uma vez subsistente comprovada conduta ilícita da pessoa jurídica merecedora da penalidade prevista no art. 87, inciso IV da Lei nº 8.666, de 1993.

Argumento 2: Da existência de Ação de Improbidade Administrativa sobre os fatos

23. A recorrente reitera pedido de extinção do PAR, ou de sua suspensão, em razão da existência da Ação de Improbidade Administrativa cujo objeto se refere às mesmas questões de fato e de direito apuradas administrativamente. Aduz que o Relatório Final e o parecer jurídico não apreciaram o pedido alternativo de suspensão do processo.

24. No entanto, o assunto foi exaustivamente debatido nos autos, especialmente no Relatório Final (Sei nº 2323626, parágrafos 38 a 40), na Nota Técnica nº 2810/2022/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (Sei nº 2579474, itens 2.29 a 2.47) e no Parecer n. 00333/2023 (Sei nº 3183327, parágrafos 42 a 45).

25. Com base em entendimentos jurisprudenciais e doutrinários consolidados, estas manifestações destacaram o princípio da independência das instâncias de responsabilização civil, penal e administrativa, e a possibilidade de sancionamento dos mesmos fatos nas diferentes esferas. Ainda que os entendimentos citados refiram-se à concomitância de processos administrativos disciplinares com ações penais, o mesmo princípio de autonomia se aplica aos processos administrativos em relação às ações de improbidade.

26. A título exemplificativo, cita-se o art. 30 da Lei nº 12.846, de 2013, que prevê que a aplicação das sanções da Lei Anticorrupção não afeta os processos de responsabilização decorrentes de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 1992; e de atos ilícitos alcançados pelas normas de licitações e contratos da administração pública, a exemplo da Lei nº 8.666, de 1993. No mesmo sentido, a Lei nº 8.112, de 1990, ao tratar do regime disciplinar dos servidores públicos civis federais, estabelece a independência e cumulatividade das sanções civis, penais e administrativas, excepcionada a hipótese de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria (artigos 125 e 126).

27. Cita-se, ainda, o art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, que, com a nova redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021, prevê o sancionamento dos atos de improbidade “**independentemente do resarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica**”.

28. Registra-se que mesmo na hipótese de concomitância de ação penal, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de ser incabível a imediata suspensão do processo administrativo:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. DELEGADO DA POLÍCIA CIVIL. PROCESSO PENAL CONTRA O IMPETRANTE. SUSPENSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA E CRIMINAL. 1. No agravo interno, o recorrente que, na condição de delegado e polícia, está respondendo processo administrativo disciplinar sustentado nos mesmos fatos que ensejaram ação penal; consequentemente, com base nos princípios do juiz natural e da presunção de inocência, defende a suspensão do processo administrativo.2. **A jurisprudência do STJ declara não ser possível a imediata suspensão de PAD em razão de ação penal em curso contra o servidor público com base nos mesmos fatos.** A propósito, vide: RMS 66.941/GO, de Relatoria do Ministro Og Fernandes, DJe 01/09/2021 e RMS 45.897/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/06/2016, DJe 17/06/2016 (AgInt nos EDcl no RMS 6798/GO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, DJe 29/09/2022).

29. Assim, as conclusões da CPAR, da SIPRI e da Conjur, acatadas pela autoridade julgadora, não merecem qualquer reparo nesse ponto. A rejeição do argumento defensivo implica, por óbvio, o não acolhimento dos pedidos de extinção ou suspensão do PAR. Novamente, os pedidos devem ser rejeitados em sede de reconsideração.

Argumento 3: Da prescrição

30. A recorrente alega que o Relatório Final e o Parecer n. 00333/2023 não analisaram as questões jurídicas referentes à prescrição suscitadas pela defesa, quais sejam: (i) a retroatividade da Lei nº 14.133, de 2021; (ii) a aplicação do prazo de prescrição da Lei nº 12.846, de 2013; (iii) a interrupção do prazo prescricional segundo o art. 2º, II da Lei nº 9.873, de 1999, considerando o ano de 2010 ou a data referida na Nota Técnica nº 1186/2017; e; (iv) o princípio da intranscendência e a inconstitucionalidade do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.783, de 1999.

31. Novamente, no entanto, cuida-se de matéria já examinada no Relatório Final (Sei nº 2323626, parágrafos 44 a 52), na Nota Técnica nº 2810/2022/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (Sei nº 2579474, itens 2.50 a 2.56) e no Parecer n. 00333/2023 (Sei nº 3183327, parágrafos 33 a 39).

32. Em relação à retroatividade do art. 158, § 4º da Lei nº 14.133, de 2021, ratifica-se a conclusão pela sua impossibilidade, tendo em vista as disposições do art. 190 e 191, *caput*, parte final, regulando a regência dos contratos administrativos pela lei vigente na data da assinatura, e vedando a aplicação combinada de leis:

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**.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada a aplicação combinada** desta Lei com as citadas no referido inciso.

33. No mesmo sentido, a Orientação Normativa AGU nº 78, de 28 de novembro de 2023 [1] aprovou enunciado acerca da inaplicabilidade do regime sancionador da Lei nº 14.133, de 2021 aos contratos firmados com base na legislação anterior:

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.

34. No que se refere à aplicação do prazo do art. 25 da Lei nº 12.846, de 2013, também foi adequada a análise do Parecer n. 00333/2023, no sentido de que a legislação não retroage para alcançar os atos cometidos antes de sua vigência. Ora, se os atos ilícitos praticados pela pessoa jurídica não são puníveis de acordo com a Lei nº 12.846, de 2013, não há cabimento em se aplicar o prazo prescricional das infrações nela referidas.

35. Dessa forma, na impossibilidade de se aplicar os regimes prescricionais da Lei nº 14.133, de 2021 e da Lei nº 12.846, de 2013, utilizou-se a Lei nº 9.873, de 1999. Esta lei estabelece o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a ação punitiva estatal, ou, quando o fato também constituir crime, o prazo previsto na lei penal (art. 1º, § 2º).

36. A recorrente impugna a utilização do prazo penal pois, como pessoa jurídica, não pode ser responsabilizada no âmbito criminal.

37. No entanto, embora a análise da prescrição, via de regra, deva observar as circunstâncias de cada partícipe, o § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999 traz requisito objetivo de aplicação do prazo penal, qual seja, que *o fato objeto da ação punitiva também constitua crime*. Ou seja, é o fato apurado que atrai a aplicação do prazo penal, não a possibilidade de o autor ser ou não responsabilizado penalmente.

38. Além disso, referida disposição não se trata de sanção ou “*efeito do processo criminal*”, como argumenta a

defesa, mas de norma de direito administrativo que determina a aplicação de regra penal, de forma que não cabe a invocação ao princípio da intranscendência.

39. Por fim, a alegação de inconstitucionalidade do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999 em razão do princípio da presunção de inocência é descabida. Em primeiro lugar, pois a lei goza de presunção de constitucionalidade, e não pode a Administração Pública recusar a sua aplicação. Em segundo, pois a jurisprudência do STJ consolidou-se no sentido de que a utilização do prazo prescricional penal na esfera administrativa prescinde até mesmo da existência de apuração criminal:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PAD. FATO APURADO: VALER-SE DO CARGO PARA LOGRAR PROVEITO PESSOAL OU DE OUTREM, EM DETRIMENTO DA DIGNIDADE DA FUNÇÃO PÚBLICA, POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, E POR LESÃO AOS COFRES PÚBLICOS E DILAPIDAÇÃO DO PATRIMÔNIO NACIONAL (ARTS. 359-B; 359-D; 163; 299; 312, § 10. E 317 DO CÓDIGO PENAL). PENA APLICADA: EXONERAÇÃO DO CARGO EM COMISSÃO. INFRAÇÃO DISCIPLINAR TAMBÉM PREVISTA COMO CRIME, MAS SEM NOTÍCIA DE INSTAURAÇÃO DA AÇÃO PENAL CORRESPONDENTE. PRESCRIÇÃO AFASTADA PELA EGRÉGIA PRIMEIRA SEÇÃO. (...)

1. Em primeiro lugar, quanto à preliminar da prescrição, me manifestei pela sua consumação. Entretanto, a egrégia Primeira Seção, na assentada de 22.5.2019, superando seu posicionamento anterior sobre o tema, firmou orientação de que, **diante da rigorosa independência das esferas administrativa e criminal, não se pode entender que a existência de apuração criminal é pré-requisito para a utilização do prazo prescricional penal.** (STJ, Primeira Seção, MS nº 20.857/DF. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 28/08/2019. DJe 06/09/2019).

40. Ou seja, incidentalmente o tribunal reconhece a aplicabilidade do prazo prescricional penal na esfera de responsabilização administrativa, fundamentada em expressa previsão legal, como é o caso dos autos.

41. Em vista do exposto, ratifica-se a análise do prazo prescricional realizada na Nota Técnica nº 2810/2022/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (Sei nº 2579474, itens 2.50 a 2.56), que demonstra que, mesmo considerando o termo inicial defendido pela recorrente, no ano de 2010, o processo foi instaurado dentro do prazo (em 02/06/2021), promovendo a interrupção da contagem nos termos do art. 2º, inciso II da Lei nº 9.873, de 1999, e projetando a prescrição para **02/06/2033**.

Argumento 4: Da ausência de apuração do valor do dano

42. A recorrente impugna as conclusões da CPAR e desta Conjur quanto à desnecessidade de apuração do valor exato do dano ao erário nos autos. Afirma que o fato de não ter sido proposta sanção pecuniária não impede o julgador de aplicá-la, e aponta que há divergência entre os danos calculados pelo Ministério Público Federal, no processo administrativo no âmbito do DNIT e no Termo de Indiciação.

43. No que concerne à apuração exata do valor do dano, o Relatório Final da CPAR entendeu que era desnecessário realizá-la neste PAR, já que não há proposta de sanção pecuniária, e que a indicação da existência do dano é suficiente para demonstrar o comportamento inidôneo da empresa (Sei nº 2323626, parágrafos 57 a 61).

44. O Parecer nº. 00333/2023 corretamente avalizou tal entendimento, acrescentando que a exata definição do dano somente teria o condão de modificar a penalidade aplicável caso fosse tão diminuta a ponto de possibilitar a aplicação de insignificância, o que não é o caso (Sei nº 3183327, parágrafos 85 a 87).

45. Com efeito, o fato de não ter sido sugerida pela CPAR não impede a autoridade julgadora de, com base nas provas dos autos, aplicar a sanção cabível. No entanto, as graves condutas perpetradas pela pessoa jurídica demonstraram que ela não possui idoneidade para contratar com a Administração, atraindo a tipificação legal do art. 88, inciso III e, via de consequência, a sanção prevista no art. 87, inciso IV da Lei nº 8.666, de 1993. Foi inclusive nesse sentido que decidiu a autoridade julgadora (Sei nº 3181156).

46. Anote-se que a primariade e o afastamento de uma das irregularidades imputadas no Termo de Indiciação não atenua a gravidade das condutas comprovadamente praticadas pela pessoa jurídica. Tampouco a implantação de programa de integridade constitui atenuante possível de aplicação no caso, em razão da impossibilidade de aplicação do regime sancionatório da Lei nº 14.133, de 2021.

47. Pelo exposto, novamente se recomenda a rejeição do pedido de apuração do valor exato do dano ao erário nestes autos.

Argumento 5: Da prova emprestada

48. A recorrente alega a nulidade da prova emprestada, em razão da ausência de identidade de partes e de fatos com a Ação Penal nº 3413-76.2017.4.01.4101. Afirma que o afastamento de uma das imputações do Termo de Indiciação pela CPAR quebra a identidade de fatos, e que o parecer da Conjur não analisou juridicamente a matéria.

49. No entanto, além de destacar que o compartilhamento de provas foi devidamente autorizado pela autoridade judicial, e que o engenheiro residente e o diretor comercial da ASTEC foram denunciados em ações penais relacionadas à

operação “Anjos do Asfalto”, o Parecer n. 00333/2023 também analisou que, no caso em questão, a aplicação do requisito de identidade de partes é feita com reserva, uma vez que a pessoa jurídica, via de regra, não é passível de ser processada na via criminal (Sei nº 3183327, parágrafos 46 a 51).

50. Com efeito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem mitigado a exigência do requisito de identidade de partes, desde que as provas compartilhadas sejam submetidas ao contraditório e à ampla defesa no processo administrativo:

PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL DA DECISÃO QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO ORDINÁRIO. SUSTENTAÇÃO ORAL. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO REGIMENTAL. TESE DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA COLEGIALIDADE E DA AMPLA DEFESA. ARTS. 34, XX, E 202 DO RISTJ. NÃO OCORRÊNCIA. INTERPOSIÇÃO DO AGRAVO REGIMENTAL. SUPERAÇÃO DE EVENTUAIS VÍCIOS. ODEBRECHT. SISTEMA DE CONTABILIDADE. DOCUMENTOS ELETRÔNICOS. PEDIDO DE REALIZAÇÃO DE NOVA PERÍCIA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E AO CONTRADITÓRIO. DESNECESSIDADE. PROVA EMPRESTADA. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. VALIDADE. ART. 400, § 1º, DO CPP. DILIGÊNCIA REPUTADA DISPENSÁVEL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(...)

IX - Para a observância do devido processo legal e do contraditório, não é necessário que haja absoluta identidade de partes entre o processo de que se empresta a prova e o processo para o qual esta é emprestada, pois o contraditório sobre a prova (contraditório postergado ou diferido) satisfaz esses princípios. A circunstância de o agravante não haver participado originariamente da elaboração da prova não impede que ela seja empregada no processo em que ele figura como acusado, desde que se preserve o contraditório sobre a prova (STJ. Quinta Turma. AgRg no RHC n. 140.259/PR. Relator Ministro Felix Fischer. Julgado em 6/04/2021. Dje 9/04/2021).

51. No que se refere à identidade de fatos, repisa-se que o afastamento de uma das condutas imputadas no Termo de Indiciação não atingiu a outra, referente à omissão da ASTEC na supervisão do Contrato nº 227/2009. Dessa forma, não houve “quebra” da identidade de fatos, como alega a recorrente, uma vez que a Ação Penal nº 3413-76.2017.4.01.4101 também se refere aos ilícitos identificados nas obras da BR-429/RO, apurados na operação “Anjos do Asfalto”.

52. Portanto, não se sustenta o argumento de imprestabilidade das provas emprestadas, tendo em vista que o compartilhamento se deu de forma regular e que foi garantido o contraditório e a ampla defesa no processo administrativo.

Argumento 6: Inexistência de superfaturamento nas medições 03 e 04 e ausência de vantagem ilícita

53. A recorrente alega que, ao reconhecer a inexistência de superfaturamento nas medições 03 e 04 (conduta A no Termo de Indiciação), a CGU reconheceu que a ASTEC não recebeu qualquer vantagem ilícita na execução do contrato por ela firmado, o que também derrubaria a imputação de omissão (conduta B no Termo de Indiciação), já que a acusação seria de que a empresa teria se omitido para receber vantagem ilícita.

54. Como já visto, ao emitir o Relatório Final a CPAR afastou a conduta A, admitindo que as provas constantes nos autos não eram suficientes para caracterizar o superfaturamento das medições 03 e 04 do Contrato 10/2009 (Sei nº 2323626, itens 88 a 101). Já a conduta B foi mantida, uma vez que restou comprovado que a ASTEC se omitiu em sua obrigação de supervisionar a execução das obras do lote 0 da BR-429/RO, na qual foram identificados superfaturamentos.

55. As condutas imputadas, no entanto, não são logicamente dependentes, como alega a recorrente. Uma simples leitura do Termo de Indiciação (Sei nº 2030682) permite entender que a conduta A se referia a possível superfaturamento no Contrato nº 10/2009 (contrato de supervisão), tendo em vista que o trabalho de supervisão se iniciou antes da autorização de início das obras.

56. Já a conduta B tratava da omissão da ASTEC na supervisão das obras, omitindo-se em relação às irregularidades identificadas no Contrato nº 227/2009 (contrato de execução) e mantendo relação ilícita com a empresa FIDENS, responsável pelas obras. Quanto a esta conduta as provas são contundentes, conforme destacado na Nota Técnica nº 2507/2025 (Sei nº 3714758):

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 14^a e 16^a do Contrato nº 227/2009, assinadas pelo engenheiro residente da ASTEC, [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- Medições Provisórias 14^a e 16^a do Contrato nº 227/2009, assinadas pelo engenheiro residente da ASTEC, [REDACTED]

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]

57. Assim, a acusação referente à conduta B não é de que a ASTEC teria se omitido para receber vantagens indevidas decorrentes das medições 03 e 04. Trata-se de conduta distinta, não atingida pelo afastamento da conduta A, de forma que o argumento da recorrente deve ser rejeitado.

Argumento 7: Ausência de declaração de regularidade dos serviços e cumprimento correto do contrato de supervisão

58. A recorrente impugna o Termo de Indicação, argumentando que não há nos autos qualquer “declaração de regularidade dos serviços” ou “atestado falso” firmado pela ASTEC na supervisão do Contrato nº 227/2009.

59. Alega que “supervisionar significa acompanhar”, e que nos termos do art. 58, III da Lei nº 8.666, de 1993 compete à Administração Pública fiscalizar a execução dos contratos por ela firmados. Afirma, assim, que a fiscalização da obra permaneceu a cargo do DNIT, e que a ASTEC cumpriu corretamente o contrato de supervisão, destacando que a União não promoveu a rescisão do contrato.

60. Os argumentos já foram abordados no Relatório Final (Sei nº 2323626, parágrafos 105 a 111) e no Parecer n. 00333/2023 (Sei nº 3183327, parágrafos 69 a 70), nos quais se destacou que o Termo de Referência da contratação (Sei nº 2116076, fl. 76) previa especificamente a responsabilidade da supervisora:

- i. pelas medições mensais das obras; e
- ii. pelos elementos, dados, informações, registros, análises e conceituações sobre as obras e/ou a construtora apresentadas à fiscalização do DNIT.

61. Além disso, eram atribuições da empresa supervisora acompanhar a execução de cada etapa da obra e o cumprimento pela construtora das obrigações contratuais; informar tempestivamente à fiscalização do DNIT a constatação de ocorrências; e efetuar as medições mensais das obras e submetê-las às aprovações pela Fiscalização do DNIT (Termo de Referência - Sei nº 2116076, fl. 77).

63. No entanto, a responsabilidade da ASTEC pela supervisão das obras estava bem delimitada no Termo de Referência, de forma que tal declaração apenas reforça o já comprovado documentalmente.

64. A recorrente ainda afirma que o engenheiro da empresa Fernando Damázio, ao firmar as medições provisórias, não declarou a regularidade dos serviços. Contudo, a medição é procedimento que visa justamente avaliar, qualitativa e quantitativamente, a execução dos serviços contratados. Ao realizar a medição, portanto, a supervisora confirma os serviços e possibilita o pagamento correspondente à empresa contratada.

65. Assim, não há como se defender que a responsabilidade da empresa, contratada especificamente para supervisionar a execução das obras, era de mero acompanhamento, uma vez que fazia parte do objeto contratual supervisionar, efetuar as medições e fornecer informações tempestivas ao DNIT sobre eventuais ocorrências nas obras.

66. No caso dos autos, contudo, verificou-se que a empresa ASTEC deixou de comunicar as falhas ao DNIT e atestou medições que sustentaram o pagamento de serviços que estavam irregulares ou apresentavam má qualidade, agindo em convivência com a empresa executora das obras.

67. Registra-se, quanto ao apontamento da recorrente de que a Administração não efetuou a rescisão unilateral por descumprimento contratual, que tal circunstância não comprova que o contrato foi cumprido regularmente, em especial porque as investigações promovidas no âmbito da operação "Anjos do Asfalto" identificaram o envolvimento de servidores do DNIT no esquema, inclusive do fiscal do contrato Plínio José Gomes.

68. Portanto, o argumento deve ser afastado, uma vez constatado que a recorrente, tendo a responsabilidade de supervisionar as obras do lote 0 da BR-429/RO, omitiu-se em seus deveres contratuais, possibilitando os superfaturamentos constatados nas obras.

Argumento 8: Ensaios e laudos não se referem a obras supervisionadas pela empresa

69. A recorrente registra que ocorreu a suspensão das obras em 10/02/2011, e que no período de suspensão a

construtora realizou obras não autorizadas pelo Dnit e não supervisionadas pela Astec. Indica que a extração dos corpos de prova ocorreu nos dias 26 e 27/07/2011, após a paralisação e a realização das obras não autorizadas.

70. Ainda nesse tópico, diz que a ASTEC não tem relação com os fatos apontados no tópico 119 do Relatório Final, e que as afirmações lançadas no tópico 121 decorrem de mera dedução, desautorizada pelas provas juntadas pela defesa, pois a conversa transcrita não indica a quais trechos da obra na Rodovia BR-429/RO se referem.

71. A alegação se refere à verificação, por meio das amostras coletadas pela CGU, de que o teor de betume da capa asfáltica era menor que o percentual definido no projeto executivo e efetivamente pago pelo DNIT à empresa FIDENS, caracterizando o superfaturamento no valor de R\$ 143.434,48. O argumento também já foi enfrentado pela CPAR no Relatório Final (Sei nº 2323626, parágrafos 117 a 125).

72. De fato, reconheceu-se que no período citado pela recorrente a construtora FIDENS teria realizado obras não autorizadas. [REDACTED]

74. Registra-se que essa tentativa de fraude realmente ocorreu, conforme se extrai do Relatório de Demandas Especiais nº 00220.000744/2010-10 da CGU (Sei nº 1974207, fl. 27):

Na data da coleta, em 26 de julho de 2011, os funcionários JUAREZ CALIXTO SILVEIRA (...), WALTER CARLOS IRENO FERREIRA (...) e JAMESCLEY MELO DE MORAES (...) tentaram trocar os corpos de prova extraídos.

No primeiro furo, o operador da extratora rotativa, JAMESCLEY, retirou o corpo de prova do pavimento e rapidamente o levou para dentro da Kombi da empresa, dizendo que deveria lavá-lo primeiro, para só depois entregá-lo para a equipe de fiscalização da CGU.

Nesse instante, JAMESCLEY, sem perceber a presença dos auditores da CGU, que prontamente se dirigiram um para a porta lateral da Kombi e o outro para a janela lateral oposta, só não foi flagrado, pois WALTER o impediu com um grito.

Após a verificação de que o corpo de prova não foi trocado, constatou-se que ao lado do grande balde de "lavagem", havia uma sacola preta de viagem, estrategicamente disposta para facilitar a substituição.

Após a primeira extração, a equipe de fiscalização da CGU, atenta a qualquer tipo de manobra, foi diligente em conservar em seu poder o corpo de prova tão logo ele fosse extraído, não dando nenhuma oportunidade para a realização de troca.

Destaca-se que no dia seguinte, JAMESCLEY, novamente sem sucesso, tentou "lavar" o corpo de prova dentro da Kombi.

75. Ora, se os funcionários da construtora estavam tentando trocar os corpos de prova, era porque se sabia que seriam detectadas nas amostras as irregularidades nas obras. Os serviços irregulares, por sua vez, foram medidos e pagos com a participação da empresa supervisora, como restou provado nos autos.

76. Além disso, na apuração foram citadas outras irregularidades nas obras, praticadas sob supervisão da ASTEC, além do teor de betume:

- nas medições 14 e 16, quantidade de betume paga maior do que a efetivamente utilizada, conforme tamanho da pista da rodovia, resultando num superfaturamento de R\$ 75.217,55; e
 - aceitação de serviços de sub-base, base e capa asfáltica executados com má qualidade no valor de R\$ 10.363.278,32.

77. Portanto, não se sustenta o argumento de que os laudos não se referem às obras supervisionadas pela empresa ASTEC, seja porque os diálogos e circunstâncias acima transcritos refutam tal alegação, seja porque a apenação não se baseia apenas na irregularidade relativa ao teor reduzido de betume na capa asfáltica.

Argumento 9: Superfaturamento derivado de falha de projeto

78. A recorrente alega que o valor de R\$ 10.363.278,32 de superfaturamento é derivado de falha de projeto, conforme indicaria o Relatório de Visita Técnica elaborado pelo Dnit em 25/11/2009 (Sei nº 2162582), uma vez que uma jazida do projeto executivo estava inacessível em razão de decisão judicial, e outras estavam sem condições de utilização e localizadas em reserva de preservação permanente.

79. A recorrente se refere à afirmação constante na Nota Técnica nº 1355/2021/COREP (Sei nº 1976069) de que “ocorreu extração de solo em jazidas distintas da indicada no projeto, artimanha utilizada para diminuir o custo de execução do serviço, incorrendo em superfaturamento de R\$ 10.363.278,32”.

80. No entanto, o superfaturamento de R\$10.363.278,32 apontado pela CPAR não decorreu da mera utilização de jazida distinta do projeto executivo, como tenta direcionar a recorrente.

81. A conduta impugnada é aquela delimitada no item B.2 do Termo de Indiciação (Sei nº 2030682), relativa à aceitação de serviços de sub-base, base e capa asfáltica executados com má qualidade na obra do lote 0 da BR-429/RO.

82. De acordo com o Relatório de Demandas Especiais nº 00220.000744/2010-10 da CGU (Sei nº 1974207, fl. 30), os ensaios laboratoriais realizados identificaram as seguintes não conformidades na obra:

- I - Camada de sub-base: empregado solo argiloso do tipo A-7-6 da classificação TRB, material sujeito a elevadas mudanças de volume;
- II - Camada de base: materiais apresentando capacidade de suporte abaixo da definida e expansibilidade e limite de liquidez acima dos valores permitidos; e
- III - Capa asfáltica: teor de betume menor que o percentual definido em projeto e efetivamente pago pelo Dnit à empresa FIDENS.

83. No que se refere à camada de sub-base, o Relatório destacou que o tipo de solo é inadequado para ser empregado em camadas de pavimentos rodoviários, por se deformar facilmente por compressão, e que o tipo previsto no projeto executivo era o A-2-4, retirado da jazida J-01. Assim, registrou que a diferença dos tipos de solo revelava a ocorrência de extração em outras jazidas, distintas daquela indicada no projeto.

84. Como se vê, contudo, a irregularidade não se deveu apenas à utilização de jazida distinta do projeto, mas ao uso de um tipo de solo inadequado, além dos problemas de qualidade da camada de base e da capa asfáltica, que resultaram no surgimento prematuro de defeitos do pavimento recém-construído.

85. Assim, não procede o argumento da recorrente no sentido de que o superfaturamento derivou de falha do projeto. Independentemente de eventuais falhas no projeto, o que se verificou foi a aceitação de serviços com qualidade inferior à contratada, com a omissão da empresa supervisora das obras.

Argumento 10: Redução da equipe

86. A recorrente sustenta que o Dnit impôs severa redução à equipe da empresa, de modo a quase inviabilizar os trabalhos de supervisão. Cita também que a empresa executora trabalhava durante a noite e aos sábados, domingos e feriados, quando não havia qualquer possibilidade de supervisão.

87. Trata-se novamente de repetição de argumento já atacado no Relatório Final (Sei nº 2323626, parágrafos 136 a 138), no qual a CPAR registrou que não foram trazidas aos autos provas contundentes da impossibilidade ou dificuldade da ASTEC em cumprir suas obrigações contratuais em razão da dimensão da equipe, uma vez que os testemunhos apontados são inconclusivos sobre o tema.

[REDAÇÃO MUDADA]

89. Para além dessas constatações, a Nota Técnica nº 2507/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (Sei nº 3714758) pondera que a ASTEC não demonstrou ter comunicado formalmente a redução de pessoal e impossibilidade de cumprir suas obrigações contratuais.

90. Dessa forma, o argumento não é suficiente para afastar a irregularidade pela qual a recorrente foi apenada, uma vez que não restou provado obstáculo ao cumprimento do contrato em razão de redução de equipe, e que somente os serviços supervisionados deveriam constar nas medições.

Argumento 11: Inexistência de omissão do engenheiro responsável

91. A recorrente argumenta que o engenheiro responsável reportou as irregularidades, de forma que não houve omissão da ASTEC. Alega que a mensagem de correio eletrônico citada pela CPAR no tópico 146 do Relatório Final não prova omissão, mas correção da conduta e adequada supervisão das obras. Em defesa do argumento, relaciona comunicações de Fernando Damázio ao DNIT, de antes e depois do dia 21/04/2010, data daquela mensagem.

92. A alegação também já foi objeto de análise no Relatório Final (Sei nº 2323626, parágrafos 144 a 149) e no Parecer n. 00333/2023 (Sei nº 3183327, parágrafos 78 a 79), nos quais se destacou que, nas medições realizadas pela ASTEC, a empresa supervisora *“declarava que todos os serviços ali medidos estavam efetivamente executados de acordo com as normas e padrões do DNIT”*, de forma que os seus apontamentos subsidiaram todos os pagamentos indevidos realizados à empresa construtora.

[REDAÇÃO MUDADA]

95. Conquanto se possa extrair das comunicações do engenheiro citadas na peça recursal algumas indicações de não conformidades nas obras, o que se verificou no presente PAR, e não foi contestado pela recorrente, foi que o engenheiro Fernando Damázio Trindade assinou as medições de serviços à maior e com má qualidade, possibilitando os pagamentos realizados pelo DNIT à empresa construtora.

96. Sendo assim, as comunicações relacionadas não são capazes de afastar a irregularidade pela qual a ASTEC foi apenada, considerando a sua responsabilidade pelas medições mensais das obras e pelos dados e análises apresentados à fiscalização do DNIT.

Argumento 12: Ausência de conluio com a construtora ou servidores do DNIT

97. A recorrente defende que não houve conluio com a construtora, impugnando a afirmação da CPAR de que havia evidências de que o combustível usado pela ASTEC e a alimentação de seus funcionários eram pagos pela empresa executora. Nega o teor das conversas transcritas no tópico 154 do Relatório Final, e aduz que a imputação de conluio decorria de ilações da CPAR.

98. Em tópico seguinte, a recorrente menciona que juntou aos autos a Nota Técnica, de 30 de junho de 2011, referida na transcrição da interceptação telefônica, e afirma que ela não tem conteúdo falso, nem favorece ninguém, e não decorreu de conluio. Alega que o documento não teria sido analisado pelo Relatório Final e o parecer jurídico.

99. A imputação de conluio foi abordada no Relatório Final (Sei nº 2323626, parágrafos 153 a 163) e no Parecer n. 00333/2023 (Sei nº 3183327, parágrafos 79 a 84), nos quais se identificou a presença de amplo conjunto probatório a sustentar a imputação. Cita-se:

[REDAÇÃO MUDADA]

100. Quanto à Nota Técnica, de 30 de junho de 2011 (Sei nº 2116134, fls. 7-11), a CPAR explicou que era mais um elemento de prova da concertação entre funcionários do DNIT, ASTEC e FIDENS, pois buscou-se elaborar um documento que não chamasse atenção para os problemas da obra e resolver o problema. Ressalta-se que a referida nota técnica é do mesmo dia do diálogo acima transcrito, entre os representantes da FIDENS e da ASTEC.

103. A partir do conjunto de elementos acima elencados, não restam dúvidas de que havia uma relação indevida entre as empresas ASTEC e FIDENS, destacando-se que aquela era responsável pela supervisão dos serviços executadas por esta, relação que denota conflito de interesses no desempenho das obrigações contratuais da empresa supervisora.

104. As provas também indicam que havia uma coordenação entre empresa supervisora e executora, que combinaram o teor de documento técnico que não buscava descrever as informações fielmente, mas “defender” as empresas.

105. Portanto, o argumento da recorrente não merece acolhimento, uma vez que a existência de conluio está amplamente provada nos autos, sendo a Nota Técnica, de 30 de junho de 2011 um dos vários elementos de prova devidamente analisados pela CPAR e pelo Parecer n. 00333/2023.

Argumento 13: Ausência de responsabilidade da pessoa jurídica

106. A recorrente sustenta que não cabe responsabilização da pessoa jurídica ASTEC, que não pode ser punida por eventual conduta de funcionário que não integra a direção da empresa. Afirma que Carlos Eduardo Cintra Gemignani era diretor, mas que a única ilegalidade a ele atribuída consistiu no diálogo de 30/06/2011 com Carlos Arthur, da FIDENS, a respeito da elaboração de nota técnica, na qual não haveria ilegalidade.

110. Assim, confirma-se a atuação dolosa do diretor da ASTEC para, em conluio com a FIDENS, omitir-se quanto às irregularidades constatadas nas obras, em especial pela combinação do documento técnico acima examinado. Ressalta-se que cabia a esse diretor supervisionar os trabalhos do engenheiro responsável, Fernando Damázio, que avalizou as medições que permitiram os pagamentos de serviços a maior e fora dos padrões de qualidade esperados.

111. Em razão do exposto, ratifica-se as conclusões do Parecer n. 00333/2023 (Sei nº 3183327, parágrafos 56 e 57), no sentido de que cabe a responsabilização da pessoa jurídica pelos atos praticados, com dolo, por seus funcionários:

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.

Argumento 14: Conduta culposa

112. Como argumento alternativo, a recorrente defende a existência de conduta culposa, merecedora de penalidade mais branda que a aplicada, de declaração de inidoneidade. Nesse sentido, alega que a omissão foi imputada ao engenheiro Fernando Damázio, e não ao diretor Carlos Eduardo, de forma que não teria sentido afastar a possibilidade de culpa (*in eligendo* ou *in vigilando*).

113. Novamente, o argumento é insuficiente para justificar a reforma da decisão sancionatória. Como visto, os elementos dos autos revelam condutas conscientes e voluntárias, praticadas por representantes da pessoa jurídica que eram responsáveis pelas ações da empresa no contrato de supervisão das obras. Demonstrou-se o conluio com a empresa executora para viabilizar os superfaturamentos, o que é incompatível com a alegação de conduta culposa.

114. Portanto, não é cabível o requerido abrandamento da penalidade imposta, uma vez demonstrado o dolo e a gravidade das condutas. **Ademais, a responsabilidade neste caso é objetiva.**

Argumento 15: Incidência da atenuante de implantação de programa de integridade

115. A recorrente alega que adotou Código de Conduta e implementou programa de integridade, o que deveria ser considerado como causa atenuante da penalidade. Argumenta, nesse sentido, que houve violação do art. 5º, § 4º e artigos 41 e 42 do Decreto nº 8.429, de 2015, bem como do art. 156, § 1º, V da Lei nº 14.133, de 2021, que deveria retroagir em seu benefício.

116. Requer, portanto, a declaração de nulidade do PAR à partir do Relatório Final, e que seja determinada a análise do programa de integridade e do Código de Ética implantados pela ASTEC, para fins de atenuação da penalidade.

117. No Relatório Final (Sei nº 2323626, parágrafo 81), a CPAR registrou que não há na Lei nº 8.666, de 1993 dispositivo quanto à consideração da referida atenuante na aplicação de sanção.

118. Já se analisou em tópico anterior deste parecer que a Lei nº 12.846, de 2013 não retroage para alcançar os atos cometidos antes de sua vigência. Quanto à Lei nº 14.133, de 2021, citou-se que há disposições expressas regulando a regência dos contratos administrativos pela lei vigente na data da assinatura, e vedando a aplicação combinada de leis (artigos 190 e 191). Ainda, a Orientação Normativa AGU nº 78, de 28 de novembro de 2023^[1] aprovou enunciado acerca da inaplicabilidade do regime sancionador da Lei nº 14.133, de 2021 aos contratos firmados com base na legislação anterior.

119. Pontua-se ainda que, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021, a sanção administrativa de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, prevista no inciso IV, *caput*, do art. 156, deve ser obrigatoriamente aplicada quando o responsável pela infração administrativa haja incorrido nas condutas dos incisos VIII a XII do *caput* do art. 155 (§ 5º do art. 156). Dessa forma, não há que se falar que a legislação atual teria trazido ao ordenamento jurídico situação mais favorável à empresa que comportou-se de modo inidôneo, no que diz respeito à aplicação da pena de inidoneidade.

120. Além disso, conforme registrado na Nota Técnica nº 2507/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (Sei nº 3714758), a documentação apresentada pela defesa não permite concluir pela existência e aplicação de um programa de integridade efetivo, uma vez que não basta a mera existência formal de controles e procedimentos para a incidência da atenuante.

121. Desta feita, também essa alegação não merece prosperar, uma vez que não há ilegalidade no Relatório Final ensejadora de nulidade, nem justificativa para que se determine a avaliação de programa de integridade, já que esta atenuante não é prevista na Lei nº 8.666, de 1993.

3. CONCLUSÃO

122. Ante o exposto, recomenda-se o conhecimento do pedido de reconsideração apresentado pela pessoa jurídica ASTEC ENGENHARIA LTDA., CNPJ nº 65.708.604/0001-32, diante do atendimento dos pressupostos formais para tanto, mas no mérito, o **INDEFERIMENTO** do pedido de reconsideração, tendo em vista que não há nenhum fato novo ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, que justifique a reforma da Decisão nº 133, de 16 de abril de 2024 (Sei nº 3181156).

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

É o parecer.

À consideração superior.

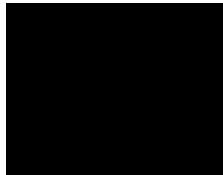
Brasília, 10 de dezembro de 2025.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104728202152 e da chave de acesso [REDACTED]

Notas:

1. Orientação Normativa AGU nº 78, de 28 de novembro de 2023. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/orientacao-normativa-agu-n-78-de-28-de-novembro-de-2023-526593953>. Acesso em 19/11/2025.



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-12-2025 20:22. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO N° 01044/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104728/2021-52

INTERESSADOS: ASTEC ENGENHARIA LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, o Parecer n. **00298/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), e publicação.

Brasília, 17 de dezembro de 2025.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104728202152 e da chave de acesso 3ea11a64



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3044383886 e chave de acesso 3ea11a64 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-12-2025 19:33. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
