



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. 00147/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.102696/2023-12**

**INTERESSADOS: UNIAO - CONTROLADORIA GERAL DA UNIAO -CGU**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

**EMENTA:** 1. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. 2. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO INSTAURADO PARA APURAR IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO PAGAMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA A SERVIDORES DO DNIT/MG E A PESSOAS A ELES RELACIONADAS, TANTO DIRETAMENTE QUANTO POR INTERPOSTA PESSOA JURÍDICA, BEM COMO FRAUDE À EXECUÇÃO DOS CONTRATOS CELEBRADOS COM A AUTARQUIA. 3. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE AGUARDAR O TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO PENAL. 4. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CÍVEL E ADMINISTRATIVA. 5. ESFERAS DE COMPETÊNCIA E DE RESPONSABILIZAÇÃO DISTINTAS. 6. CONJUNTO PROBATÓRIO EXTENSO E CONSISTENTE. 7. ENQUADRAMENTO DOS FATOS NO ART. 5º, INCISOS I, III E IV, ALÍNEA "D", DA LEI Nº 12.846/2013 E NO ART. 88, INCISO III, DA LEI Nº 8.666/1993. 8. PELO ACOLHIMENTO INTEGRAL DAS SUGESTÕES POSTAS NO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PROCESSANTE, EXCETO QUANTO À DOSIMETRIA DA PENALIDADE DE PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA. 9. RECOMENDAÇÃO DE APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DE MULTA, DE PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA E DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Senhor Consultor Jurídico,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União – CGU, por meio da Portaria SIPRI nº 1.073, de 8/3/2023, publicada no DOU nº 47, de 9/3/2023 (SEI 2721222), em face da pessoa jurídica CONSTRUTORA ZAG LTDA., CNPJ nº 00.356.328/0001-45.

2. Os fatos objetos da presente apuração correspondem a irregularidades identificadas na terceira fase da Operação “Rota BR 090”, denominada fase “ZIG ZAG”, deflagrada em 18/3/2020, que teve como foco a atuação de organização criminosa composta por servidores públicos e agentes privados da Construtora Zag Ltda. e da Guaxima Engenharia Ltda., nas Unidades Locais (UL) do DNIT nas regiões do Prata/MG e em Teófilo Otoni/MG.

3. Em síntese, o presente PAR pretende apurar o pagamento de vantagem indevida a servidores do DNIT-MG e a pessoas a eles relacionadas pela indiciada Construtora Zag, Ltda., tanto diretamente quanto por interpostas pessoas jurídicas, bem como fraude à execução dos contratos celebrados com a referida autarquia.

4. Em 28/4/2023, a Comissão Processante lavrou o Termo de Indiciação (SEI 2780442) em face da empresa Construtora Zag. Com isso, nos termos do art. 16 da IN CGU nº 13/2019, a pessoa jurídica foi intimada para a apresentação de defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias.

5. Em 30/5/2023, o procurador da Construtora Zag Ltda. solicitou dilação de prazo para elaboração da defesa, de modo que, na sequência, a CPAR deliberou por deferir prazo adicional de 15 (quinze) dias, encerrando-se em 3/7/2023 (SEI 2829852).

6. A defesa de preliminares foi apresentada em 3/7/2023 (SEI 2867805), ao passo que a de mérito, em 24/7/2023 (SEI 2891959).

7. Em 4/10/2023, conforme o disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a Comissão Processante elaborou o Relatório Final (SEI 2960975), no qual recomendou a aplicação das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão condenatória e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, por entender que a indiciada realizou o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos do DNIT e a pessoas a eles relacionadas, diretamente e por interpostas pessoas jurídicas, bem como que fraudou a execução dos contratos celebrados com a autarquia.

8. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, a pessoa jurídica indiciada foi intimada para a apresentação de Alegações Finais ao Relatório Final da CPAR (SEI 2976622), tendo a empresa usufruído de tal faculdade, conforme SEI 3001068.

9. Na sequência, a Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) elaborou a Nota Técnica nº 1197/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3189280), por meio da qual concluiu pela regularidade do PAR, entendendo que não há qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais e que foi observado o rito procedimental previsto em lei e em normativos infralegais, com efetiva observância do contraditório e da ampla defesa. Em vista disso, a SIPRI sugeriu o acatamento

das recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final.

10. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 3199013) para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

11. É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTA CGU/PGF/CGAU Nº 1, DE 1º DE MARÇO DE 2016**

12. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados. Com efeito, por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica:

Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;

d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Parágrafo único. No caso de submissão de processo administrativo disciplinar a julgamento antecipado, deverá ser aferida, conforme o caso, a aplicabilidade deste artigo. [...]

13. Tendo a referida norma em consideração, é que elaboraremos a presente manifestação.

14. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo colegiado.

15. 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 reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

16. 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 Nº 1, de 1º de março de 2016.

### **2.2 DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO**

17. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (CF/88).

18. Após a lavra do Termo de Indiciação, a Comissão Processante intimou a empresa acerca da instauração do PAR, dando-lhe ciência do indiciamento e concedendo-lhe o prazo de 30 dias para a apresentação de defesa e de provas para a elucidação do caso (SEI 2780442).

19. A defesa de preliminares foi apresentada em 3/7/2023 (SEI 2867805), ao passo que a de mérito, em 24/7/2023 (SEI 2891959), tendo a CPAR prorrogado o prazo para apresentação da defesa (SEI 2829852) e concedido prazo extraordinário para a apresentação de documentos adicionais (SEI 2878788). Portanto, as garantias do contraditório e da ampla defesa da interessada em face das responsabilidades oriundas da presente apuração foram concretizadas.

20. Na sequência, as teses da defesa foram analisadas pela CPAR, conforme consta no Relatório Final (SEI 2960975).

21. Por fim, a empresa indiciada teve a oportunidade de apresentar Alegações Finais ao Relatório Final, a qual usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019 (SEI 3000598).

22. Assim, entendemos que foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme prevê o art. 5º, LV, da CF, com a garantia do amplo e irrestrito acesso dos autos, em obediência aos parâmetros legais pertinentes, sem qualquer violação ou restrição aos direitos. Foi assegurada, à empresa, a possibilidade de manifestação, por meio de apresentação de defesa escrita e das alegações finais, após o relatório conclusivo da Comissão Processante, o que demonstra prestígio aos citados princípios.

### 2.3 DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO

23. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito e os procedimentos estipulados pela Instrução Normativa CGU nº 13/2019, pela Lei nº 12.846/2013 e pelo Decreto nº 11.129/2022.

24. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização da pessoa jurídica.

25. Ademais, temos que a CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, socorrendo-se de provas, bem como de documentos que foram juntados aos autos, os quais puderam contextualizar os atos objetos de apuração e comprovar a prática das infrações administrativas.

### 2.4 DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA

#### 2.4.1. LEI Nº 12.846/2013

26. A Lei nº 12.846/2013 regula a prescrição da pretensão punitiva da Administração em Processos Administrativos de Responsabilização da seguinte forma:

**Art. 25.** Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

**Parágrafo único.** Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

27. No caso em comento, deve-se considerar o dia 18/3/2020 como o termo inicial da prescrição, haja vista que, nessa data, os fatos objetos do presente PAR foram levados ao conhecimento da CGU, com a deflagração da 3ª fase da Operação Rota BR 090 denominada "ZIG ZAG" (SEI 2717713, p. 52).

28. Portanto, considerando o dia 18/3/2020 como termo inicial e a suspensão do prazo prescricional por 120 dias em decorrência da Medida Provisória nº 928/2020, a pretensão estatal estaria prescrita em 18/07/2025.

29. Quanto à medida provisória *supra* referida, cumpre transcrever o teor da Nota Técnica nº 627/2022/CGUNE/CRG, referendada pelo Parecer nº 00282/2022/CONJURCGU/CGU/AGU, no sentido de que:

[...] a contagem dos prazos prescricionais nos casos em que não há procedimento correccional acusatório regularmente instaurado deve levar em consideração a suspensão determinada no parágrafo único do art. 6º-C, de 120 dias (de 23 de março a 20 de julho de 2020), tendo em vista que a Medida Provisória nº 928/2020, além de paralisar de forma equânime o andamento dos processos punitivos sem impor ônus maior a qualquer uma das partes, dilatou o prazo para o regular tratamento das notícias de supostos ilícitos funcionais pelos órgãos e entidades, também prejudicado em virtude da pandemia [...]

30. Ocorre que, com a publicação da instauração do presente PAR em 9/3/2023 (SEI 2721222), ou seja, antes do prazo de prescrição considerado acima, ocorreu o fenômeno interruptivo, **estabelecendo novo marco prescricional em 9/3/2028.**

31. Sendo assim, a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 12.846/2013 não se encontra prescrita.

#### 2.4.2. LEI Nº 8.666/1993

32. A Lei nº 8.666/1993 não prevê prazo prescricional para a aplicação das sanções nela previstas. Em vista dessa omissão, a prescrição das penalidades contidas na referida norma é fixada de acordo com a Lei nº 9.873/1999, a qual estabelece que:

**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 reger-se-á

pelo **prazo previsto na lei penal**. [...]

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

**II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;**

III – pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009) (grifo)

33. No presente caso, conforme será demonstrado nos capítulos seguintes desta manifestação jurídica, a empresa indiciada realizou pagamento de vantagem indevida a agente público, bem como fraudou a execução de contratos firmados com o DNIT.

34. Nesse contexto, ambas as condutas configuram crimes. Em relação ao pagamento de vantagem indevida a agente público, há o crime de corrupção ativa, previsto no art. 333 do Código Penal. Vejamos:

**Art. 333** - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

35. A fraude à execução contratual, por sua vez, guarda correspondência com o crime previsto no art. 96, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. *In verbis*:

**Art. 96.** Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

[...]

**IV** - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

[...]

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

36. Desse modo, considerando que as infrações praticadas pela indiciada também constituem crime, o prazo prescricional regula-se pela prescrição penal, nos termos do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/1999, acima transcrito e destacado.

37. No Código Penal (CP), a prescrição é tratada em seu art. 109, o qual dispõe que:

**Art. 109.** A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo **máximo da pena** privativa de liberdade cominada ao crime.

[...]

**II** - em **dezesseis anos**, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze;

**III** - em **doze anos**, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; (grifo)

38. No tocante aos crimes de oferecimento de vantagem indevida a agente público e de fraude à execução contratual, considerando as suas penas máximas e o art. 109, incisos II e III, do Código Penal, a prescrição ocorreria, respectivamente, em 16 (dezesseis) anos e em 12 (doze) anos, a contar do ato lesivo.

39. Assim, considerando a prática do ato lesivo como o termo inicial da contagem da prescrição, temos que o pagamento de vantagem indevida a agente público ocorreu, pelo menos, até 3/1/2019, data da última nota fiscal emitida contra a indiciada Zag pela empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda ME, cuja sócia, Leidiane Vieira Vilela, possuía relacionamento com José Carlos, servidor do DNIT.

40. Quanto à fraude à execução contratual, essa infração ocorreu, pelo menos, até 13/6/2017, data em que Rodrigo Zago, sócio da indiciada à época dos fatos, encaminhou *e-mail* para José Carlos, servidor do DNIT, contendo uma minuta de nota técnica com o emblema da autarquia, solicitando que o servidor a imprimisse e passasse para Régio Augusto Gouveia Franco, então chefe da UL do Prata, revisar e assinar.

41. Dessa maneira, tendo em vista os prazos prescricionais de 16 e de 12 anos, a prescrição das infrações acima referidas, na ordem apresentada, somente se consumaria em 2035 e em 2029, respectivamente.

42. No entanto, o art. 2º da Lei nº 9.873/1999 estabelece diversos marcos interruptivos da prescrição, dentre eles qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato. Nesse cenário, a instauração da Investigação Preliminar Sumária (IPS) em 27/4/2022 pela CGU e a publicação da instauração do presente PAR em 9/3/2023 interromperam o prazo de prescrição, **estabelecendo novos marcos prescricionais em 2039 e 2035**, respectivamente.

43. Portanto, em termos de prazo prescricional, resta hígida a pretensão punitiva estatal quanto à aplicação das penalidades previstas na Lei nº 8.666/1993.

## 2.5 DO TRÂMITE PROCESSUAL (INDICIAMENTO, DEFESA, RELATÓRIO FINAL E NOTA TÉCNICA DA SIPRI)

### A) Termo de Indicação (SEI 2780442)

44. No Termo de Indiciação, com base nas provas obtidas nas investigações realizadas pela Polícia Federal no âmbito do IPL nº 2020.0018876 e compartilhadas com esta CGU (SEI 2717748, fl. 2192), a Comissão Processante imputou, à indiciada, as condutas de pagamento de vantagem indevida a servidores do DNIT-MG e a pessoas a eles relacionadas, tanto diretamente quanto por meio de interpostas pessoas jurídicas, para ocultar ou dissimular seus reais interesses, e de fraude à execução dos contratos celebrados entre a Construtora Zag e o DNIT.

45. Quanto ao pagamento de vantagem indevida a servidores do DNIT-MG, a CPAR apontou que essa prática ocorria por meio da celebração de contratos de aluguel de veículos, firmados entre a indiciada e empresas de servidores ou de pessoas ligadas a eles. Além disso, conforme descrito pela Comissão, os elementos de informação do presente PAR demonstram que a Zag também transferia os valores por outros meios, tais como pagamento de boletos em nome dos servidores e/ou de seus parentes, pagamento de reserva de hospedagem e, até mesmo, mediante depósito em conta de servidores.

46. No que se refere à fraude à execução contratual, a Comissão Processante constatou a interferência indevida da indiciada na elaboração de documentos oficiais, bem como a ocorrência de medições fraudulentas em obras realizadas pela Zag em contratos com o DNIT-MG.

47. Em vista disso, nos termos da Nota de Indiciamento, as condutas perpetradas pela pessoa jurídica Construtora Zag Ltda. enquadram-se nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos I, III e IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

#### **B) Defesa Escrita (SEI 2867805 e 2891959) e Alegações Finais (SEI 3000598)**

48. Em relação à defesa escrita, a empresa indiciada apresentou duas petições, quais sejam, a defesa de preliminares (SEI 2867805) e a defesa de mérito (SEI 2891959).

49. Na **defesa de preliminares**, a indiciada expôs os seguintes argumentos: a) as provas oriundas do IPL e compartilhadas com a CGU não passaram pelo crivo do contraditório; b) a ausência de trânsito em julgado da ação penal conduz à fragilidade das provas coletadas; c) o embasamento do Termo de Indiciação se originou de “*notícia crime apócrifa produzida no inquérito policial e compartilhado com esta Controladoria sem prévio tratamento*”; e d) necessidade de produção de prova única na ação penal a ser utilizada no âmbito deste PAR, devido ao “*alto risco de resultados divergentes ou de apurações conflitantes*”.

50. Em razão disso, a defesa requereu a suspensão do PAR até o trânsito em julgado da ação penal nº 1010480-03.2020.4.01.3800, em trâmite na 1ª Vara Federal Criminal da SSJ de Belo Horizonte e, subsidiariamente, o deferimento de produção probatória única no âmbito da referida ação penal.

51. Na **defesa de mérito**, a indiciada apresentou argumentos puramente técnicos quanto à imputação de fraude nas medições em obras realizadas pela Zag em contratos com o DNIT-MG, relacionados ao quantitativo de roçadas da área objeto dos contratos, às medições de Mistura Betuminosa Usinada a Quente (MBUQ) e aos cálculos estimados do superfaturamento. Alegou, ainda, que as Notas Técnicas emitidas pela CGU empregaram análise técnica de engenharia sem observância da Lei nº 5.194/1966.

52. Com relação à imputação de pagamento de vantagem indevida a servidores do DNIT, a defesa se ateve a alegar que os e-mails apontados pela CPAR foram produzidos unilateralmente e que “*sequer há comprovação cabal de que o material se manteve incólume, sem alterações, manipulações ou contaminações*”. Em vista disso, a defesa reiterou os pedidos de suspensão do PAR até o trânsito em julgado da ação penal e de produção probatória única.

53. Em sede de **alegações finais**, a defesa sustentou que: a) houve violação ao contraditório efetivo em razão do indeferimento, pela CPAR, da prova pericial requerida; b) ausência de motivação quanto à imputação de ocorrência de fraude nas medições; c) embora a Comissão aponte indício de fraude em 11 contratos, só foram analisados, de forma efetiva, 3 contratos; d) a CPAR deixou de analisar os argumentos técnicos apresentados pela defesa; e) ausência de proporcionalidade e de motivação na atribuição das alíquotas da multa; e f) a Lei nº 12.846/2013 não pode alcançar contratos anteriores à sua vigência.

54. Em vista dos argumentos supracitados, a Comissão Processante e a Secretaria de Integridade Privada realizaram a análise das referidas teses defensivas, respectivamente, no Relatório Final e na Nota Técnica nº 1197/2024/CGIST-ACESSO-RESTRITO/DIREP/SIPRI, conforme descrito a seguir.

#### **C) Relatório Final (SEI 2960975)**

55. No Relatório Final, a Comissão Processante refutou os argumentos da defesa da Construtora Zag Ltda. com base nos elementos de prova que formam este PAR.

56. Quanto à defesa de preliminares, com fundamento na Súmula nº 611 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a CPAR rejeitou as teses e os pedidos da defesa com os seguintes fundamentos: a) o argumento de que se deve aguardar a conclusão da ação penal não encontra amparo legal nem jurídico, em razão da independência entre as instâncias criminal e administrativa; b) a ação penal trata de responsabilidade criminal de pessoa física, ao passo que o PAR diz respeito à responsabilidade administrativa objetiva de pessoa jurídica; e c) a concomitância de ação penal e de processo administrativo sobre os mesmos fatos não gera insegurança jurídica, visto que as esferas de competência e de responsabilização são distintas.

57. Com relação à prova emprestada, a Comissão sustentou que a ausência de contraditório no processo de origem (inquérito policial) não torna o empréstimo/compartilhamento nulo, bastando que haja contraditório para a prova

emprestada/compartilhada no processo de destino, o que foi oportunizado à defesa no presente PAR.

58. Quanto à defesa de mérito, a Comissão rebateu os argumentos defensivos com as seguintes justificativas: a) a Nota Técnica nº 517/2020/MINAS GERAIS da CGU produziu um quadro-resumo das irregularidades ocorridas nos contratos celebrados entre a Zag e o DNIT/MG (SEI 2717690, fls. 46-47); b) o exercício das atividades inerentes ao controle interno da Administração Pública Federal, por parte dos servidores da CGU, não se confunde com o exercício de qualquer profissão privada regulamentada; e c) PAR não é o *locus* adequado para avaliar a qualidade de obras concluídas, atividade que cabe ao órgão contratante e aos competentes órgãos de controle, mas, sim, para avaliar a regularidade das ações da indiciada na execução dos contratos celebrados com o DNIT/MG.

#### D) Nota Técnica Nº 1197/2024 (SEI 3189280)

59. Na Nota Técnica nº 1197/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, a Secretaria de Integridade Privada rebateu os argumentos apresentados pela defesa em sede de Alegações Finais.

60. Nesse contexto, a SIPRI sugeriu o acatamento das recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, sob os seguintes fundamentos: a) o requerimento de produção de prova não está provido de prerrogativa de irrecusabilidade; b) a CPAR analisou a totalidade do conjunto probatório trazido aos autos, a partir da leitura de Notas Técnicas produzidas pela CGU; c) o PAR consiste na análise do conjunto probatório existente, sendo os fatos apontados nas Notas Técnicas da CGU corroborados por diversos elementos de prova; d) o parâmetro adotado no cálculo da multa (SICRO/DNIT) mostra-se o mais apropriado ao caso, tendo sido elaborado pelo próprio DNIT; e e) quanto à irretroatividade da Lei nº 12.846/2013, ainda que os contratos tenham sido firmados antes da vigência dessa lei, a CPAR, no cálculo da multa, considerou somente os pagamentos indevidos realizados a partir de fevereiro de 2014.

## 2.6 DO ENTENDIMENTO DA CONJUR E DO CONJUNTO PROBATÓRIO

61. Realizado o resumo do trâmite processual até o encaminhamento dos autos a esta Consultoria Jurídica, passemos à análise das teses defensivas e da plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão Processante.

62. Destacamos, por oportuno, que, conforme será melhor especificado nos subtópicos seguintes, o extenso **conjunto probatório** que embasa as conclusões abaixo explanadas é formado pelos seguintes elementos de prova:

#### Provas do pagamento de vantagens indevidas a servidores públicos do DNIT-MG

- o planilha em Excel denominada “SERIES2”, criado por Rodrigo Zago, sócio da indiciada à época dos fatos, na qual os valores pagos a título de propinas a diversos servidores públicos do DNIT-MG são referidos por meio dos seguintes nomes fantasia: REVENGE, DECEPTION, COMMUNITY, JUSTIFIED (P), JERICO (C), GLEE, RUBICON (U), JOHN ADAMS (U), JUMANJI e PSYCH (SEI 2717768);
- o notas fiscais emitidas pela empresa ASS Transportes Ltda. contra a indiciada Construtora Zag, cujos valores e datas correspondem às quantias constantes na aba "Community" da planilha acima referida (SEI 2717713, fls. 436-437 e SEI 2717800);
- o e-mail enviado por Cássio Aparecido a Rodrigo Zago contendo, em anexo, a nota fiscal do automóvel Gol 1.0, Placa [REDACTED], adquirido por Cássio, no valor de R\$33.900,00 (SEI 2717713, fl. 439);
- o contrato celebrado entre a empresa ASS Transportes Ltda., locadora, e a indiciada Zag, locatária, tendo como objeto "a locação de um veículo VW Gol, placa [REDACTED], de propriedade do Locador, para transporte de materiais diversos e atendimento a obra da LOCATÁRIA na BR-364" (SEI 2717820);
- o mensagens de celular entre Cássio e Rodrigo Zago, em que este solicita àquele o repasse da nota de aluguel do veículo Gol para programar o pagamento (SEI 2717848);
- o e-mail encaminhado por José Zago, sócio da indiciada, à funcionária da Zag, solicitando que o boleto referente à compra de um veículo Fiorino, placa [REDACTED], fosse pago. Tal e-mail foi copiado a Rodrigo Zago, filho de José Zago, com a seguinte mensagem: "Rodrigo, favor informar obra a ser debitado" (SEI 2717842);
- o na aba "Community" da planilha excel “SERIES2”, há o lançamento, no dia 17/10/2014, de um carro, no valor quase exato da Fiorino comprada pela Zag (diferença de dois centavos), exatamente no mesmo dia da emissão da nota fiscal do referido carro (SEI 2717768);
- o pagamento de duas parcelas do IPVA da Fiorino, placa [REDACTED], pelo Sr. Cássio Aparecido Arantes Silva (SEI 2717713, p. 445);
- o e-mail recebido por Rodrigo Zago de uma funcionária com uma tabela de valores cujo terceiro lançamento indica: “ACERTO MEDIÇÃO LEIDIANE VIEIRA VILELA 113 – 7.321,00” (SEI 2717853);
- o imagens publicadas nas redes sociais *Instagram* e *Facebook*, as quais indicam que Leidiane tem um relacionamento com José Carlos, servidor do DNIT (SEI 2717713, p. 462);
- o e-mail em que José Zago solicita, à sua funcionária, a efetuação de um pagamento no montante de R\$ 7.000,00 para a conta corrente de Leidiane, "referente a caixa rotativo para obra 114 - Ituiutaba" (SEI 2717856);
- o contrato celebrado entre a empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, locadora, e a indiciada Zag, locatária, tendo como objeto "a locação de um veículo MMC/Pajero TR4, (...), de propriedade de Leidiane Vieira Vilela, portadora do CPF nº [REDACTED], ora proprietária também da LOCADORA, para fins de utilização de funcionário do DNIT" (SEI 2717879);
- o notas fiscais emitidas pela empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME contra a indiciada Construtora Zag e enviadas por e-mail, cujos valores correspondem às quantias constantes na aba "Jherico" da planilha "SERIES2" (SEI 2717748, fls. 32-33, 36-37, 62-63, 111-112 e 115-119);
- o reserva de hospedagem em Caldas Novas/GO realizada por Rodrigo Zago em nome de Leidiane Vieira, cujo documento de confirmação foi enviado, por e-mail, a José Carlos, servidor do DNIT (SEI 2717893, 2717897, 2717901 e 2717904);

- o e-mails e trocas de mensagens via *whatsapp* e SMS entre Rodrigo Zago e José Carlos, cujo teor envolve cobranças de propinas por parte de José em troca de medições fraudulentas nas obras de responsabilidade da indiciada Zag;
- o financiamento de um veículo Fox 1.6, ano 12/13, entregue a José Toledo de Albuquerque, servidor do DNIT, cujo montante equivale aos valores constantes na aba "Deception" da planilha "SERIES2" (SEI 2717768, 2717730, pp. 204-205, SEI 2718079, SEI 2718082, SEI 2718090);

#### Provas da fraude à execução dos contratos celebrados com o DNIT-MG

- o e-mail entre Rodrigo Zago e José Carlos, servidor do DNIT, em que este encaminha para Rodrigo um modelo de memorando, com o emblema do DNIT, solicitando que Rodrigo o adote "*para as próximas medições*" (SEI 2717713, fl. 503);
- o confecção de carimbos, pela indiciada Zag, do então Chefe de Serviço da UL do Prata, José Maria da Cunha, a partir de informações repassadas pelo servidor José Carlos (SEI 2718117, 2718123 e 2718132);
- o e-mail enviado por Rodrigo Zago a José Carlos trazendo, em anexo, os cálculos de um Programa Anual de Trabalho e Orçamento relacionado a um contrato do DNIT, com a indicação de todo o trâmite de coleta de assinaturas dentro da autarquia (SEI 2718155, 2718161, 2718169, 2718174 e 2718177);
- o e-mail enviado por Rodrigo Zago a José Carlos, o qual continha uma minuta de nota técnica com o emblema do DNIT, com a solicitação de que José Carlos a imprimissem e passasse para Régio revisar e assinar (SEI 2718184 e 2718190);
- o e-mails trocados entre Rodrigo Zago e José Carlos, servidor do DNIT, em que os dois discutem medições nas obras de responsabilidade da indiciada Zag (SEI 2717915, 2717910, 2717931, 2717933, 2717955 e 2718009).

63. Desde já, ressaltamos que **concordamos** com as recomendações da CPAR, com as devidas reiteraões e complementações expostas a seguir, fundamentadas nas respectivas provas e entendimentos apontados.

## **2.6.1 ANÁLISE DAS PRELIMINARES**

### **2.6.1.1 Do compartilhamento das provas**

64. Em sede de preliminar, a defesa alegou que as provas oriundas do IPL e compartilhadas com a CGU não passaram pelo crivo do contraditório.

65. Contudo, o argumento não merece acolhimento.

66. De fato, de acordo com a Súmula nº 591 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a prova emprestada é permitida no âmbito de processo administrativo, desde que cumpridos dois requisitos: a) autorização do juízo competente; e b) respeito ao contraditório e à ampla defesa.

67. No presente Processo Administrativo de Responsabilização, ambos os requisitos foram cumpridos.

68. Quanto à autorização, o compartilhamento das provas obtidas pela Polícia Federal com esta CGU foi devidamente autorizado pela juíza federal da 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária de Minas Gerais (SEI 2717748, fl. 2192), com a materialização no Ofício nº 738962/2022/DELECOR (SEI 2717695).

69. No que se refere à observância do contraditório e da ampla defesa, tais garantias foram devidamente oportunizadas à defesa. Nesse sentido, para além de seguir corretamente todo o rito do PAR, a Comissão Processante prorrogou o prazo para a apresentação da defesa (SEI 2829852) e concedeu prazo extraordinário para a apresentação de documentos adicionais (SEI 2878788).

70. Cumpre destacar que, conforme bem apontado pela CPAR, é suficiente que tenha sido oportunizado o contraditório no processo de destino das provas. Nesse sentido, complementamos o correto entendimento da Comissão com o seguinte precedente do STJ:

[...] IMPETRAÇÃO CONTRA DECISÃO DO JUIZ CRIMINAL QUE DEFERIU O COMPARTILHAMENTO DA PROVA PRODUZIDA NO INQUÉRITO POLICIAL PARA FIM DE INSTRUÇÃO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS PENAL, CÍVEL E ADMINISTRATIVA.

[...] 3. O uso da prova emprestada estará sujeito à efetivação do contraditório **foro em que a prova vier a ser utilizada**. Precedentes. (grifo)

(STJ. AgInt no RMS nº 61.408-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 11/05/2020, DJe 13/05/2020)

71. Em vista disso, **sugerimos o não acolhimento** do argumento da defesa.

### **2.6.1.2 Da desnecessidade de sobrestamento do PAR em razão da independência entre as instâncias criminal e administrativa**

72. A defesa sustenta que a ausência de trânsito em julgado da ação penal conduz à fragilidade das provas coletadas. Em razão disso, requer a produção de prova única na ação penal a ser utilizada no âmbito deste PAR, devido ao "*alto risco de*

resultados divergentes ou de apurações conflitantes".

73. Para tanto, a defesa junta um parecer de autoria da professora doutora Cristiana Fortini, no qual ela discorre sobre a necessidade de paralisação do PAR em vista da ação penal que discute os mesmos fatos e a mesma documentação.

74. No entanto, o argumento não possui nenhum respaldo legal ou jurídico.

75. Em primeiro lugar, o parecer juntado pela defesa não possui força vinculante para afastar os entendimentos mais que consolidados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

76. De acordo com o STF no RMS 32357/DF, julgado em 17/3/2020 (Informativo 970), " *é pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido da independência relativa das esferas penal e administrativa, havendo repercussão apenas em se tratando de absolvição no juízo penal por inexistência do fato ou negativa de autoria*".

77. Por sua vez, o STJ possui entendimento firme quanto à desnecessidade do sobrestamento de processo administrativo para aguardar o trânsito em julgado de ação penal, em função do princípio da independência das instâncias. Vejamos:

[...] SUSPENSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DO PROCESSO CRIMINAL. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA E CRIMINAL. [...]

1. Considerada a independência entre as esferas criminal e administrativa, **é desnecessário o sobrestamento do procedimento administrativo disciplinar até o trânsito em julgado da ação penal**. Assim, a imposição de sanção disciplinar pela Administração Pública, quando comprovado que o servidor praticou ilícito administrativo, prescinde de anterior julgamento na esfera criminal. Precedentes. [...] (grifou-se)

(STJ. AgRg no RMS 33949, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 6/8/2013, DJe 16/8/2013)

MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA CASSADA POR DECISÃO PROFERIDA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. **AÇÃO PENAL PROPOSTA PELOS MESMOS FATOS. PRETENSÃO DE SOBRESTAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL.**

[...] 2. Não obstante, de acordo com a compreensão consagrada na doutrina e na jurisprudência, as instâncias penal e administrativa são independentes. Assim sendo, a imposição de sanção disciplinar pela Administração Pública, quando comprovado que o servidor praticou ilícito administrativo, **prescinde de anterior julgamento na esfera criminal**. [...]

(STJ. MS 12.312/DF, Rel. Ministro Haroldo Rodrigues (Desembargador convocado do TJ/CE), Terceira Seção, julgado em 22/9/2010, DJe 14/10/2010)

78. Além disso, vale mencionar que a Controladoria-Geral da União possui sua própria esfera de competência, decorrente de atribuição legal, a qual se diferencia da competência da esfera criminal. Nesse âmbito, o processo administrativo de responsabilização apura a responsabilidade administrativa objetiva de pessoas jurídicas, ao passo que o processo criminal trata da responsabilidade penal subjetiva de pessoas físicas.

79. Sendo assim, não possui razão legal nem jurídica o pedido da defesa de suspensão do presente processo até o trânsito em julgado da ação penal nº 1010480-03.2020.4.01.3800, motivo pelo qual **recomendamos a rejeição do argumento defensivo**.

#### **2.6.1.3 Da regularidade da instauração do PAR com fundamento em notícia-crime anônima**

80. Ainda em sede de preliminar, a defesa da indiciada alega que os fundamentos do Termo de Indiciação se originaram de "*notícia crime apócrifa produzida no inquérito policial e compartilhado com esta Controladoria sem prévio tratamento*".

81. Entretanto, o referido argumento não encontra embasamento.

82. A Súmula nº 611 do STJ permite a instauração de processo administrativo com base em denúncia anônima, em razão do poder-dever de autotutela imposto à Administração, **desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância**.

83. No caso em análise, a instauração do PAR foi amparada e precedida da Investigação Preliminar Sumária (IPS) nº 00190.100635/2022-30, na qual se pretendeu coletar elementos de informação para a análise da existência dos elementos de autoria e de materialidade da indiciada no âmbito de procedimentos licitatórios e de contratos com o DNIT-MG (SEI 2717684, 2718287, 2718295, 2718297 e 2718298).

84. Ademais, a instauração do presente PAR foi devidamente motivada por diversos elementos de informação detalhados e explicados na Nota Técnica nº 640/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2718287).

85. Portanto, **sugerimos a desconsideração da alegação da defesa**.

#### **2.6.1.4 Da ausência de violação ao contraditório efetivo**



86. Por fim, em suas alegações finais, a defesa aponta que houve violação ao contraditório efetivo em razão do indeferimento, pela CPAR, da prova pericial requerida.
87. Novamente, sem razão a defesa.
88. De acordo com o art. 38, §2º, da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, "*somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias*".
89. Por sua vez, o art. 8º do Decreto nº 11.129/2022, o qual regulamenta a Lei nº 12.846/2013, dispõe que "*recebida a defesa escrita, a comissão avaliará a pertinência de produzir as provas eventualmente requeridas pela pessoa jurídica processada, podendo indeferir de forma motivada os pedidos de produção de provas que sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas*".
90. Da leitura dos dispositivos supracitados, percebe-se que o requerimento de produção de provas não é absoluto, podendo ser recusado quando ilícito, impertinente, desnecessário, protelatório ou intempestivo, o que não representa, de forma alguma, ofensa ao princípio do contraditório.
91. No presente caso, a Comissão Processante, corretamente, indeferiu o pedido de produção de prova pericial (SEI 2878788) por impertinência e desnecessidade, haja vista que o conjunto probatório deste PAR é mais que suficientemente apto e consistente para a elucidação dos fatos.
92. Logo, **recomendamos a rejeição do argumento da defesa**.

## 2.6.2. ANÁLISE DO MÉRITO

### 2.6.2.1 Do pagamento de vantagens indevidas a servidores públicos do DNIT-MG

93. Com relação à imputação de pagamento de vantagem indevida a servidores do DNIT, a defesa se ateve a alegar que os e-mails apontados pela CPAR foram produzidos unilateralmente e que "*sequer há comprovação cabal de que o material se manteve incólume, sem alterações, manipulações ou contaminações*".
94. Observa-se, no entanto, que o referido argumento da defesa é desprovido de qualquer comprovação, configurando-se como mera alegação incapaz de contrariar os diversos elementos probatórios que demonstram o pagamento de vantagens indevidas a servidores públicos por parte da indiciada.
95. Nesse contexto, preliminarmente à análise da conduta da indiciada em relação a cada servidor público, impende descrever, brevemente, o esquema fraudulento de pagamento de propina a servidores do DNIT-MG pela Construtora Zag Ltda.
96. Conforme o Relatório Parcial contido no IPL nº 2020.0018876 (SEI 2717757), a Polícia Federal detectou o pagamento de vantagens indevidas efetuado pela Construtora Zag a servidores do DNIT-MG, o que ocorreu por diversas formas, dentre elas: **a) celebração de contratos de aluguel de veículos, firmados com empresas de servidores da autarquia ou de pessoas ligadas a eles; b) pagamento de boletos em nome dos servidores e/ou de seus parentes; c) pagamento de reserva de hospedagem; e d) depósito em conta de pessoas relacionadas a servidores.**
97. **Como contrapartida, a Construtora Zag era beneficiada na fiscalização e na execução dos seus contratos com o DNIT. Em resumo, os servidores "encarregados de trechos" possuíam o dever funcional de acompanhar e fiscalizar as obras realizadas pela empresa nos trechos em que atuavam como fiscais. Contudo, eles recebiam propina da Construtora Zag para não fiscalizarem as obras realizadas por ela, o que deu ensejo a medições fraudulentas e ideologicamente falsas das obras (SEI 2717757, fls. 55-57).**
98. Quanto aos elementos probatórios, no curso das investigações, a Polícia Federal encontrou uma planilha em Excel denominada "SERIES2" (SEI 2717768), localizada em material apreendido de Rodrigo do Prado Zago, um dos sócios da Zag à época dos fatos.
99. Na referida planilha, criada por Rodrigo Zago em maio de 2012, os valores pagos a título de propinas a diversos servidores públicos do DNIT são referidos por meio dos seguintes nomes fantasia: REVENGE, DECEPTION, COMMUNITY, JUSTIFIED (P), JHERICO (C), GLEE, RUBICON (U), JOHN ADAMS (U), JUMANJI e PSYCH.
100. Em razão dos altos valores descritos na planilha "SERIES2" (total de R\$ 2.144.666,02 entre 2011 e 2016, conforme consta na linha "RESUMO"), a Polícia Federal cruzou os dados da planilha com outras provas coletadas para identificar os servidores correspondentes a cada nome fantasia.
101. Após o cruzamento dos valores contidos no Excel com e-mails, notas fiscais, contratos e mensagens de celular/SMS, a Polícia Federal identificou que as abas "COMMUNITY", "JHERICO" e "DECEPTION" correspondem às vantagens indevidas pagas pela indiciada, respectivamente, aos servidores públicos Cássio Aparecido Arantes Silva, José Carlos da Silva e José Toledo de Albuquerque, conforme detalhado a seguir.

#### **a) Cássio Aparecido Arantes Silva ("COMMUNITY")**

102. Em relação ao servidor Cássio Aparecido, o conjunto probatório do presente PAR aponta que a ASS Transportes Ltda. foi uma das empresas utilizadas pela indiciada Zag para o pagamento de vantagens indevidas ao Sr. Cássio Aparecido Arantes Silva, servidor do DNIT-MG na função de fiscal de trecho e sócio da ASS Transportes.
103. Apesar de possuir cargo efetivo de Motorista Oficial no DNIT-MG, há, nos autos, uma planilha que indica que Cássio atuava como fiscal de trecho (SEI 2718463).
104. A mencionada planilha foi enviada, em 30/11/2011, por José Toledo de Albuquerque, servidor aposentado do DNIT-MG, a Rodrigo Zago, com informações acerca dos funcionários da UL do Prata (SEI 2717806). A planilha informava que o servidor Cássio Aparecido era o responsável pela fiscalização de trecho.
105. Além do referido e-mail, essa informação foi corroborada pelos servidores José Toledo de Albuquerque e Elias João Barbosa em suas oitivas no dia 9/2/2021, os quais afirmaram que Cássio exercia função de motorista e de fiscal de campo (SEI 2717730, fls. 204 e 231).
106. Ao analisar o farto conjunto probatório deste PAR, exsurtem três principais elementos de provas que comprovam que a indiciada pagou propina ao servidor público Cássio Aparecido, tanto diretamente quanto por meio da ASS Transportes, quais sejam: a) emissão de notas fiscais pela ASS Transportes Ltda. contra a Construtora Zag, no período de 30/6/2012 a 4/8/2016, cujos valores e datas correspondem às quantias constantes na aba "Community" da planilha acima referida; b) compra do automóvel Gol 1.0, Placa [REDACTED], por Cássio, o qual foi objeto de um contrato de locação entre a indiciada e a ASS; e c) posse de uma Fiorino, placa [REDACTED], por Cássio Aparecido, cujo pagamento foi realizada pela Construtora Zag.
107. Com relação às notas fiscais, é possível observar, na aba "COMUNITY" da planilha "SERIES2", a realização de 71 pagamentos no período de maio de 2012 a julho de 2017 no total de R\$ 458.617,32. Desse total, 40 pagamentos foram realizados no valor de R\$ 3.500,00.
108. Ao analisar os demais elementos de prova dos autos, nota-se que foram emitidas 32 notas fiscais no valor de R\$ 3.500,00 pela ASS Transportes Ltda. (Transmanos Transportes) (SEI 2717713, fls. 436-437), mesmo valor que consta na planilha.
109. Especificamente em relação ao automóvel Gol, há, nos autos, um e-mail enviado por Cássio Aparecido a Rodrigo Zago no dia 14/3/2012, contendo, em anexo, a nota fiscal do carro, no valor de R\$ 33.900,00 (SEI 2717713, p. 439).
110. Ao cruzar o valor do Gol com a planilha "SERIES2", é possível observar que, na aba denominada "COMUNITY", foram lançados 3 (três) pagamentos em junho de 2012, os quais totalizaram R\$ 33.500,00, quase o valor total do veículo.
111. Ademais, o aludido veículo foi utilizado em contrato celebrado entre a ASS Transportes Ltda., locadora, e a ZAG, locatária, tendo como objeto "*a locação de um veículo VW Gol, placa [REDACTED], de propriedade do Locador, para transporte de materiais diversos e atendimento a obra da LOCATÁRIA na BR-364*" (SEI 2717820).
112. Ressalte-se, ainda, que o contrato de locação previa, em sua cláusula segunda, o início da locação para o dia 1º/6/2012, exatamente no mesmo mês e ano da primeira nota fiscal emitida pela ASS, bem como dos pagamentos que totalizaram R\$ 33.500,00, cujos lançamentos constam na planilha "SERIES2", na aba "COMUNITY" (SEI 2717820 e 2717800).
113. Na cláusula terceira do contrato, consta que o valor da locação é de R\$ 3.500,00 mensais, valor mencionado na planilha "SERIES2", na aba "COMUNITY", ao menos, quatro vezes (junho, julho, agosto, setembro e outubro de 2012) (SEI 2718439, p. 436 e SEI 2717768). Isso evidencia que o contrato de locação e as mensalidades foram pactuados para tentar encobrir o pagamento de propina ao servidor público Cássio Aparecido.
114. Ainda em relação ao automóvel, constam, nos autos, mensagens de celular trocadas entre Cássio e Rodrigo Zago, em que este solicita àquele o repasse da nota de aluguel do veículo Gol para programar o pagamento (SEI 2717848).
115. Por fim, no que se refere à Fiorino, placa [REDACTED], tem-se, nos autos, um e-mail encaminhado por José Zago, sócio da indiciada, à funcionária da Zag, solicitando que o boleto referente à compra do referido veículo fosse pago. Tal e-mail foi copiado a Rodrigo Zago, filho de José Zago, com a seguinte mensagem: "*Rodrigo, favor informar obra a ser debitado*" (SEI 2717842).
116. Ao cruzar os elementos de prova, observa-se, na aba "COMUNITY" da planilha excel "SERIES2", que há o lançamento, no dia 17/10/2014, de um carro, no valor quase exato da Fiorino comprada pela Zag (diferença de dois centavos), exatamente no mesmo dia da emissão da nota fiscal do referido carro (SEI 2717768 e 2717834).
117. Além disso, o elemento que também comprova que a Fiorino refere-se a pagamento de vantagem indevida a agente público é o fato de que Cássio Aparecido realizou o pagamento de duas parcelas do IPVA do automóvel (SEI 2717713, p. 445).
118. Portanto, em vista dos elementos de prova apontados acima, resta comprovado que a indiciada Construtora Zag Ltda. realizou o pagamento de vantagens indevidas ao Sr. Cássio Aparecido Arantes Silva, servidor público do DNIT-MG, tanto diretamente quanto por meio de interposta pessoa jurídica, qual seja, a ASS Transportes Ltda.

**b) José Carlos da Silva ("JHERICO")**

119. Quanto ao servidor José Carlos da Silva, as diversas provas anexadas aos autos deste PAR indicam que a indiciada

realizou o pagamento de vantagens indevidas a terceira pessoa relacionada ao servidor público (Leidiane Vieira Vilela), tanto diretamente quanto por meio de interposta pessoa jurídica (Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME).

120. O servidor José Carlos exercia o cargo de Agente Administrativo no DNIT-MG, tendo como função lançar, nos sistemas da autarquia, as medições das obras da circunscrição da UL do Prata. O funcionário público atuou nos seguintes contratos da Construtora Zag, todos da UL do Prata: Contrato UT-6-740/2011; Contrato UT 6-021/2012; Contrato UT 6-093/2012; Contrato UT 6-559/2012; Contrato UT-6- 869/2012; Contrato TT-118/2008-00; e Contrato TT-119/2008-00 (SEI 2717757, fl. 25).

121. Como primeiro elemento de prova, mencione-se que, a partir de imagens publicadas nas redes sociais *Instagram* e *Facebook*, é possível inferir que a Sra. Leidiane Vieira Vilela possui um relacionamento/vínculo com o Sr. José Carlos da Silva, servidor do DNIT-MG (SEI 2717713, p. 462).

122. Em e-mail recebido por Rodrigo Zago de uma funcionária da indiciada Zag, consta uma tabela de valores, cujo terceiro lançamento indica: “*ACERTO MEDIÇÃO LEIDIANE VIEIRA VILELA 113 – 7.321,00*” (SEI 2717853). Ressalte-se que o número 113 é referente à obra 113 do Contrato TT-118/2008-00 ( SEI 2717757, fl. 44), supervisionado pela UL do DNIT no Prata. Tal e-mail, por si só, é uma prova muito clara de que a Zag pagava propina para o servidor José Carlos por meio de Leidiane Vieira.

123. Em um outro e-mail, José Zago solicitou, à sua funcionária, a efetuação de um pagamento no montante de R\$ 7.000,00 para a conta corrente de Leidiane, “*referente a caixa rotativo para obra 114 - Ituiutaba*” (SEI 2717856). Essa obra foi objeto do Contrato TT-119/2008-00 (SEI 2717757, fl. 44). Mais uma vez, temos a confirmação forte e evidente de pagamento de vantagem indevida a Leidiane Vieira, terceira pessoa relacionada ao servidor público José Carlos, no âmbito de uma contratação da indiciada Zag pelo DNIT-MG.

124. Ademais, Rodrigo Zago realizou a reserva de uma hospedagem em Caldas Novas/GO em nome de Leidiane Vieira, conforme comprovante de transferência bancária da conta de Rodrigo Zago para a empresa Caldas Temporada (SEI 2717893) e a confirmação de pré-reserva no nome de Leidiane (SEI 2717897).

125. Destacamos que Rodrigo Zago enviou ao servidor José Carlos, por e-mail, o referido documento de confirmação de pré-reserva no nome de Leidiane (SEI 2717904), o que configura mais um elemento probatório a comprovar a relação entre Leidiane e José Carlos e o pagamento de propina ao servidor por meio de pessoa a ele relacionada.

126. Além das vantagens indevidas acima mencionadas, Rodrigo Zago também realizou o pagamento de propina ao servidor José Carlos por meio da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, a qual tem como sócias Brenda Cristina Vieira Vilela Santos e Leidiane Vieira Vilela.

127. Nesse contexto, encontra-se, nos autos deste PAR, um contrato celebrado entre a empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, locadora, e a indiciada Zag, locatária, tendo como objeto “*a locação de um veículo MMC/Pajero TR4, (...), de propriedade de Leidiane Vieira Vilela, portadora do CPF nº [REDACTED], ora proprietária também da LOCADORA, para fins de utilização de funcionário do DNIT*”, com início em 5/6/2013, vencimento todo dia 5 e parcelas mensais de R\$ 3.000,00 (SEI 2717879).

128. Na aba “JHERICO” da planilha “SERIES2”, constata-se que foram realizados 92 pagamentos para uma pessoa denominada “MARY HELP”. Desses 92 pagamentos, 42 foram realizados no valor de R\$ 3.000,00, exatamente o valor mensal da locação do veículo de propriedade de Leidiane, e 12 pagamentos no valor de R\$ 2.000,00.

129. Ainda, foram localizadas notas fiscais emitidas pela empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, para a Zag, enviadas por e-mail, com os valores acima citados (SEI 2717748, fls. 32-33, 36-37, 62-63, 111-112 e 115-119). Ao analisar os e-mails, é possível verificar que, em vários deles, o servidor José Carlos era o remetente ou o destinatário de cópia.

130. Portanto, ao cruzar os dados do contrato de locação e das notas fiscais com a aba “JHERICO”, infere-se que os valores relacionados à pessoa denominada como “MARY HELP” corresponde às vantagens indevidas pagas, pela indiciada, à Leidiane Vieira Vilela, pessoa relacionada ao servidor público José Carlos.

131. Por fim, há diversos e-mails e trocas de mensagens entre Rodrigo Zago e José Carlos, cujo teor envolve cobranças de propinas por parte de José em troca de medições fraudulentas nas obras de responsabilidade da indiciada Zag. Segue, abaixo, um resumo das principais evidências encontradas:

**30/8/2010 (e-mail):**

- José Carlos solicitou a Rodrigo Zago uma “ajuda” no valor de R\$ 5.000,00 no começo de setembro, para pagar a cirurgia de sua filha. Em resposta, Rodrigo informou que: “*essa semana não teria como eu levar, mas, se for o caso, eu te passo o que eu tiver na minha conta e depois ele acerta comigo. Ou então faz depósito depois. Não precisa preocupar que damos um jeito*” (SEI 2717713, fl. 485);

**21/9/2010 (e-mail):**

- Rodrigo Zago respondeu e-mail de José Carlos afirmando ter atualizado alguns quantitativos e realizado algumas mudanças nos serviços. Aduziu que achava “*melhor não mexer mais para não termos problemas. Melhor ir devagar e sempre*”. Registrou, ainda: “*vou fazer uma memória de cálculo aqui para justificar todas as diferenças, caso alguém questione alguma coisa*” (grifo) (SEI 2717713, fl. 486);

**5/10/2010 (e-mail):**

- José Carlos manifestou o desejo de comprar um terreno em um conjunto residencial em Ituiutaba, afirmou já ter feito a reserva e questionou Rodrigo a respeito de sua programação (de pagamentos): “*dia e valor para eu poder*

fazer contas". Rodrigo Zago, em 11/10/2010, afirmou que só conseguira R\$ 5.000,00 e que o restante só seria pago quando fossem processadas (as medições) (SEI 2717713, fls. 488-489);

**25/10/2010 (e-mail):**

- Rodrigo e José Carlos conversaram novamente sobre medições, tendo o servidor afirmado que: *"Temos que ter muito cacuete para fazer as outras (medições), para não deixar margem de desconfiança, senão acaba tudo. Você viu a possibilidade de verba para a semana que vem. Explica para o José Luiz o meu empenho em conseguir ajudar"* (grifo) (SEI 2717713, fl. 491);

**1º/3/2012 (mensagem):**

- José Carlos envia mensagem de texto a Rodrigo Zago com o seguinte teor: *"Rodrigo preciso da sua ajuda. 2.200,00 para eu pagar o ipva. Me socorre e conte comigo sempre"* (SEI 2717713, fl. 588).

132. Sendo assim, os numerosos elementos de prova destacados acima comprovam que a indiciada Construtora Zag Ltda. realizou o pagamento de vantagens indevidas ao Sr. José Carlos da Silva, servidor público do DNIT-MG, por meio da Sra. Leidiane Vieira Vilela, pessoa a ele relacionada, e da sua empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME.

**c) José Toledo de Albuquerque ("DECEPTION")**

133. No que se refere ao servidor José Toledo de Albuquerque, a vantagem indevida paga ao agente público refere-se ao financiamento de um veículo Fox 1.6, ano 12/13. O agente público, já aposentado, exercia o cargo de Engenheiro Civil no DNIT-MG, tendo sido Fiscal Titular dos Contratos nº 740/2011 (UL DNIT do Prata) e nº 093/2012 (UL DNIT do Prato), ambos de responsabilidade da Construtora Zag (SEI 2717757, fl. 65).

134. Conforme documentos anexados nos autos deste PAR, tem-se que, após as tratativas entre José Zago e Rodrigo Zago sobre a compra do automóvel Fox na concessionária, Rodrigo enviou um e-mail a um funcionário da Zag (Décio), no dia 6/6/2012, solicitando que ele levantasse os custos do veículo (carro, emplacamento, IPVA, DPVAT e seguro). No mesmo dia, o funcionário informou os valores dos custos solicitados, os quais somam R\$ 42.670,66 (SEI 2718082).

135. De outro lado, levando em consideração a planilha "SERIES2", é possível identificar que, na aba "DECEPTION", consta o valor de R\$ 42.484,95, lançado na linha "VER FINANCIAMENTO" (linha 10), o que corresponde, quase exatamente, à soma dos valores informados pelo funcionário da Zag via e-mail (SEI 2717768).

136. Ainda em relação à planilha, na aba "financiamento", encontramos os valores de cada custo informado pelo funcionário da indiciada Zag, exatamente nos mesmos montantes repassados via e-mail (SEI 2717768, aba "financiamento").

137. Ademais, em 18/1/2013, José Zago enviou e-mail para Rodrigo Zago, informando que havia quitado o IPVA, o seguro obrigatório e as taxas do veículo Fox. Na sequência, em 7/4/2013, José Zago perguntou a Rodrigo Zago se ele possuía os dados do "Toledo" para preencher o recibo (SEI 2718090 e 2718095).

138. Em 12/4/2013, data do recibo de venda do Fox, o veículo foi transferido da propriedade da Construtora Zag Ltda. para José Toledo de Albuquerque (SEI 2717713, fl. 431).

139. Importa mencionar, ainda, que, em sua oitava, no dia 9/2/2021, José Toledo informou ter adquirido o veículo Fox da Construtora Zag, apresentando cheque nominal à construtora no valor de R\$ 16.885,26. O servidor admitiu *"que recebeu valores em espécie da ZAG para manutenção do veículo FOX, sendo que os valores eram esporádicos, e não se recorda exatamente quanto recebeu"* (SEI 2717730, fls. 204-205).

140. Logo, em vista dos elementos de prova apresentados acima, considerando-os de forma conjunta e convergente, concluímos que a indiciada Construtora Zag Ltda. realizou o pagamento de vantagem indevida (financiamento do veículo Fox 1.6, ano 12/13, placa [REDACTED]) ao Sr. José Toledo de Albuquerque, servidor do DNIT-MG na ativa à época dos fatos.

**2.6.2.2 Da fraude à execução dos contratos celebrados com o DNIT-MG**

141. Conforme já mencionado, a Comissão Processante imputou, à indiciada, a prática de fraude à execução contratual, consubstanciada em duas condutas: **a) interferência na elaboração de documentos oficiais relacionados a seus contratos firmados com o DNIT; e b) adulteração nas medições das obras de responsabilidade da indiciada.**

142. Em sua defesa, a indiciada apresentou argumentos tão somente quanto à conduta de adulteração nas medições das obras. Nesse sentido, em sua defesa de mérito, a Construtora Zag levantou considerações puramente técnicas, relacionadas ao quantitativo de roçadas da área objeto dos contratos, às medições de Mistura Betuminosa Usinada a Quente (MBUQ) e aos cálculos estimados do superfaturamento.

143. De acordo com o mencionado no tópico 2.1 desta manifestação jurídica, cabe a esta Consultoria Jurídica analisar a regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e a plausibilidade **jurídica** (e não técnica) de suas conclusões, com fundamento nas provas dos autos.

144. Desse modo, conforme será detalhado na sequência, os argumentos técnicos apresentados pela defesa não possuem o condão de alterar os fatos mais que suficientemente elucidados pelos inúmeros elementos de prova que demonstram a ocorrência de fraude à execução contratual.

145. Destacamos, neste ponto, que, ainda que não fosse considerada a conduta de adulteração nas medições das obras, como quer a defesa, a interferência da pessoa jurídica na elaboração de documentos oficiais da autarquia já configura, suficientemente, uma irregularidade que ensejam fraude contratual.

146. Nas alegações finais, a defesa apontou ausência de motivação quanto à imputação de ocorrência de fraude nas medições, análise incompleta dos contratos em que a Comissão apontou indício de fraude e ausência de análise dos argumentos técnicos apresentados na defesa de mérito.

147. Contudo, nenhum dos apontamentos da defesa merece acolhimento. A imputação de fraude e de adulteração nas medições foi motivada pela CPAR com base em diversos e-mails trocados entre o sócio da indiciada e o servidor José Carlos, tal como detalhado no Termo de Indicição.

148. Quanto à análise dos contratos, a conclusão da CPAR de fraude em 14 contratos da indiciada com o DNIT independe da análise minuciosa de cada um deles. No caso, a Comissão baseou seu entendimento em um conjunto extenso de evidências coletadas pela própria CGU (em especial, na Nota Técnica nº 517/2020/MINAS GERAIS - SEI 2717690, fls. 41-65) e pela Polícia Federal, as quais são suficientes para concluir que houve fraude nos contratos indicados no Relatório Final.

149. Por fim, no que se refere ao argumento relativo à ausência de análise dos argumentos técnicos, a Comissão Processante, no âmbito da liberdade e da autonomia na formação do seu entendimento, concluiu que, no presente caso, as alegações puramente técnicas são irrelevantes para a configuração do ilícito de fraude à execução contratual, em razão dos numerosos elementos de prova contidos neste PAR.

150. Conforme bem apontado pela Comissão no Relatório Final e ratificado por esta CONJUR, o que interessa ao regular processamento do PAR é a apuração dos atos ilícitos cometidos pela pessoa jurídica com base nas provas dos autos e enquadráveis na responsabilidade objetiva da LAC e não a análise técnica da quantificação de danos ao erário ou de eventuais superfaturamentos, os quais serão apurados em processo próprio de cobrança.

151. Sendo assim, rebatidos os argumentos da defesa, passemos à análise das condutas de interferência na elaboração de documentos oficiais do DNIT, sobre a qual a defesa não se pronunciou, e de fraude nas medições de obras de responsabilidade da indiciada.

#### **a) Interferência da indiciada na elaboração de documentos oficiais do DNIT**

152. Ao analisar as provas presentes neste PAR, verificamos que a empresa indiciada atuou em verdadeira substituição aos servidores públicos do DNIT na execução dos contratos de sua responsabilidade.

153. Como primeiro elemento de prova, cite-se a comunicação, por e-mail, entre José Carlos, servidor do DNIT, e Rodrigo Zago, sócio da indiciada à época dos fatos. Em 23/10/2015, por meio do seu e-mail institucional, José Carlos encaminha para Rodrigo Zago um modelo de memorando, com o emblema do DNIT, solicitando que Rodrigo o adote "*para as próximas medições*" (SEI 2717713, fl. 503).

154. Ademais, em junho de 2016, a partir de uma sequência de e-mails presentes nos autos, concluímos que a indiciada confeccionou o carimbo do então Chefe de Serviço da UL do Prata, José Maria da Cunha, a partir de informações repassadas pelo servidor José Carlos (SEI 2718117).

155. Em e-mail enviado por José Carlos a Rodrigo Zago no dia 13/6/2016, o servidor informa o modelo de três carimbos no nome do servidor José Maria da Cunha (SEI 2718123).

156. Na sequência, em 14/6/2016, a funcionária da Zag encaminhou para o e-mail de Rodrigo a proposta de orçamento da gráfica, com a respectiva imagem dos carimbos para aprovação. Tais carimbos contêm exatamente as mesmas informações repassadas pelo servidor José Carlos (SEI 2718132).

157. Além das comunicações acima mencionadas, em 12/6/2017, Rodrigo Zago enviou e-mail para José Carlos trazendo, em anexo, os cálculos do Programa Anual de Trabalho e Orçamento da Rodovia BR 365/MG, de responsabilidade da indiciada Zag, com a indicação de todo o trâmite de coleta de assinaturas dentro da autarquia (SEI 2718155, 2718161, 2718169, 2718174 e 2718177).

158. Por fim, mencione-se que, em 13/6/2017, Rodrigo Zago encaminhou a José Carlos, servidor do DNIT, uma minuta de nota técnica com o emblema da autarquia, oportunidade na qual solicitou ao servidor que imprimisse e passasse para "*o Régio revisar e assinar*". Ressaltamos que Régio Augusto Gouveia Franco era o então chefe da UL do Prata quando do envio do referido e-mail (SEI 2718184 e 2718190).

159. Portanto, os supracitados elementos de prova demonstram que a indiciada Zag produzia documentos no âmbito de contratos de seu interesse e de sua responsabilidade, os quais deveriam ser confeccionados, exclusivamente, por servidores do DNIT. Desse modo, resta comprovada a conduta de fraude à execução dos contratos firmados entre a Construtora Zag e o DNIT.

#### **b) Fraude e adulteração nas medições das obras**

160. A partir de e-mails trocados entre Rodrigo Zago e José Carlos, servidor do DNIT, verificou-se que o sócio da

indiciada e o servidor discutiram, diversas vezes, as medições nas obras de responsabilidade da indiciada Zag.

161. Em e-mail de 25/7/2010 enviado por José Carlos a Rodrigo Zago, o servidor perguntou ao empresário sobre a adequação de um contrato da Zag. Afirmou, ainda, ter lançado “*um pouco mais das suas medições*”, acrescentando: “*vamos ver quanto vai dar o total e aí a gente vê o que pode ser feito*” (SEI 2717915).

162. Em 3/8/2010, Rodrigo Zago respondeu para José Carlos: “*Consegui tickets de massa para todos os meses. Temos que tentar encaixar*”. Conforme apontado pela CPAR, os mencionados tickets podem estar relacionados ao uso de massa asfáltica nas obras. José Carlos, então, solicitou que Rodrigo Zago se comunicasse com ele usando o seu e-mail particular e não o institucional (SEI 2717910).

163. Em uma outra sequência de e-mails, em 21/9/2010, Rodrigo Zago respondeu José Carlos, afirmando: “*José Carlos, segue as medições revisadas. Apenas atualizei os quantitativos (última revisão da adequação), os acumulados e dividi o tapa buraco com serra por 2 (ao invés de 2,4). Acho que pode imprimir assim. **Acho melhor não mexer mais pra não termos problema. Melhor ir devagar e sempre***” (grifo). E acrescentou: “*vou fazer uma memória de cálculo aqui para justificar todas as diferenças, caso alguém questione alguma coisa*” (SEI 2717931).

164. No dia seguinte, em 30/9/2010, José Carlos enviou e-mail a Rodrigo contendo um anexo chamado “*Controle de Medições Zag.xls*”, referente ao Contrato nº 118/2008 (SEI 2717933).

165. Em mais uma sucessão de e-mails, em 25/10/2010, José Carlos questionou Rodrigo Zago: “*you viu a possibilidade de me ajudar no início do mês. Quanto e quando?*”. Em seguida, Rodrigo propõe ao servidor: “*Aqui, se formos usar as duas vias, dá pra acrescentar tapa buraco nesta medição de abril. O que acha?*”, ao que José Carlos respondeu: “*Não, esta já foi assinada pelo Dr. Régio. (...) Temos que ter muito cacuete para fazer as outras [medições], para não deixar margem de desconfiança, senão acaba tudo. **Você viu a possibilidade de verba para a semana que vem. Explica para o José Luiz o meu empenho em conseguir ajudar***” (grifo) (SEI 2717955).

166. Por fim, mencione-se que, em 29/10/2010, José Carlos questionou Rodrigo Zago sobre um cálculo de capina na 16ª Medição, ao que o sócio da indiciada respondeu ter “*chutado*” um número, por não saber o valor correto. Em resposta, mais uma vez, José Carlos cobrou Rodrigo pelo envio de valores (SEI 2718009).

167. Diante do teor dos inúmeros e-mails apontados acima e da intensa troca de informações sobre os contratos da indiciada entre o servidor José Carlos e o sócio Rodrigo Zago, está evidente a ocorrência de fraude e de adulteração das medições de obras de responsabilidade da Construtora Zag, em um esquema fraudulento que envolveu o pagamento de propina a servidores do DNIT, conforme já debatido nesta manifestação jurídica.

## 2.7 DO ENQUADRAMENTO LEGAL E DA ULTRATIVIDADE DA LEI Nº 8.666/1993

168. As condutas da Construtora Zag Ltda., *supra* analisadas, referentes ao pagamento de vantagens indevidas a servidores públicos do DNIT-MG, tanto diretamente quanto a terceiras pessoas a eles relacionadas, bem como por interpostas pessoas jurídicas, e à fraude à execução dos contratos celebrados com a autarquia, enquadram-se nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos I, III e IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, os quais estabelecem o seguinte:

### Lei nº 12.846/2013

**Art. 5º** Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

**I** - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

[...]

**III** - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

**IV** - no tocante a licitações e contratos:

[...]

**d)** fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

### Lei nº 8.666/1993

**Art. 88.** As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

[...]

**III** - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

169. Tendo em vista que, em 30/12/2023, a Lei nº 8.666/1993 foi completamente revogada pela Lei nº 14.133/2021, é necessário, na presente análise, definir qual o regime jurídico aplicável para os casos anteriores à vigência desta lei.

170. Nesse contexto, o art. 190 da Lei nº 14.133/2021 prestigiou o fenômeno da ultratividade, ao estabelecer que, mesmo diante da revogação da Lei nº 8.666/1993, esta lei continuará produzindo efeitos quanto aos contratos pactuados sob a sua vigência.

171. Ademais, o referido artigo consagrou o princípio do *tempus regit actum*, o qual define que os atos jurídicos se regem pela lei da época em que ocorreram. Vejamos:

**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.

172. No presente caso, os contratos entre a Construtora Zag Ltda. e o DNIT-MG foram firmados entre 2008 e 2018 (SEI 2717757, p. 44 e SEI 2880765).

173. Portanto, considerando que os contratos acima referidos foram assinados sob a égide da Lei nº 8.666/1993, bem como que os fatos apurados neste PAR ocorreram antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, **o regime jurídico aplicável à pessoa jurídica Construtora Zag Ltda. deve ser o da Lei nº 8.666/1993**, o que justifica o enquadramento da empresa no art. 88, inciso III, da referida norma.

## 2.8 DA DOSIMETRIA DA PENA

### 2.8.1 Lei nº 12.846/2013

174. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei, a saber: a) multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e b) publicação extraordinária da decisão condenatória.

175. Nesse contexto, as penas foram calculadas e dosadas pela Comissão Processante com fundamento nas cinco etapas descritas nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022, bem como nas Instruções Normativas CGU nº 1/2015 e CGU/AGU nº 2/2018, no Decreto-Lei nº 1.598/1977, no Manual Prático de Cálculo das Sanções da CGU e na tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os arts. 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022.

176. Em suas alegações finais, a defesa apontou a ausência de proporcionalidade e de motivação na atribuição das alíquotas da multa, além de sustentar que a Comissão considerou contratos anteriores à vigência da Lei nº 12.846/2013.

177. Contudo, sem razão a defesa. A Comissão Processante motivou, devidamente, as atribuições de alíquotas da multa com base nas diversas provas analisadas nesta manifestação jurídica. De todo modo, o valor das alíquotas não interfere na dosimetria das penalidades de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória, visto que o valor final da multa foi estabelecido em seu patamar mínimo, tal como será apontado logo abaixo.

178. Ademais, a CPAR foi cautelosa no momento de considerar apenas as irregularidades cometidas na vigência da Lei nº 12.846/2013. Assim, mesmo que alguns contratos tenham sido celebrados antes de fevereiro de 2014, diversos pagamentos de vantagem indevida a agentes públicos foram realizados já na vigência da Lei Anticorrupção, durante a fase de execução contratual.

179. Diante disso, **concordamos** com as sugestões de penalidade da CPAR, **exceto** quanto à *dosimetria* da penalidade de publicação extraordinária da decisão condenatória, conforme demonstrado a seguir.

#### a) Multa

180. Com relação à *primeira etapa* do cálculo da multa, a Comissão considerou, corretamente, a base de cálculo no montante de R\$ 60.746.233,54, resultado da diferença entre a receita bruta do ano-calendário de 2022, ano anterior à instauração do PAR, e os tributos sobre ela incidentes (SEI 2880763), nos termos do art. 21 do Decreto nº 11.129/2022.

181. Quanto à *segunda etapa*, a alíquota sugerida pela CPAR, a incidir sobre a base de cálculo, foi de 9%, valor equivalente aos seguintes fatores de agravamento, considerando que não houve nenhum fator de atenuação:

#### Fatores de agravamento (art. 22 do Decreto 11.129/2022):

- a) 4%: concurso de atos lesivos, conforme a tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes de que tratam os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, tendo em vista que a empresa realizou inúmeros pagamentos de vantagem indevida a servidores públicos e a pessoas a eles relacionadas, tanto diretamente, quanto por interposta pessoa jurídica, bem como fraudou a execução de contratos firmados com o DNIT, o que resultou em três tipos de atos lesivos cometidos;
- b) 3%: tolerância ou ciência do corpo diretivo, uma vez o Srs. José Luiz Zago e Rodrigo Zago estiveram à frente de todas as negociações realizadas pela empresa; e
- c) 2%: valor do contrato, visto que, conforme consulta no Portal da Transparência (SEI 2880765), a partir da vigência da LAC (2014 a 2019), os contratos da indiciada com o DNIT somam R\$ 169.545.839,74.

182. A *terceira etapa*, por sua vez, diz respeito ao cálculo da multa preliminar, resultante da multiplicação da base de cálculo (R\$ 60.746.233,54) pela alíquota final (9%). Dessa forma, no presente caso, a multa preliminar corresponde a R\$ 5.467.161,01.

183. No que se refere à *quarta etapa*, para a definição dos limites mínimo e máximo da pena de multa, há que se considerar o valor da vantagem auferida, a teor do art. 25 do Decreto nº 11.129/2022. Neste ponto, a análise técnica da Comissão

Processante apurou que o valor da vantagem auferida no caso em análise corresponde a R\$ 17.977.740,82, tendo em vista os 21 contratos em que houve o pagamento de propina pela indiciada após a vigência da LAC e o lucro SICRO/DNIT em 9,14% (SEI 2975481).

184. De acordo com o art. 25, inciso I, alínea "a", do Decreto nº 11.129/2022, o valor final da multa terá como limite mínimo o maior valor entre o da vantagem auferida e 0,1% da base de cálculo. Portanto, no presente PAR, considerando o maior valor da vantagem auferida se comparado com o montante de um décimo por cento da base de cálculo, o limite mínimo corresponde a R\$ 17.977.740,82.

185. Por seu turno, conforme o art. 25, inciso II, alínea "b", do Decreto nº 11.129/2022, o valor final da multa terá como limite máximo o menor valor entre três vezes a vantagem auferida e 20% da base de cálculo. Desse modo, na análise em comento, tendo em vista o menor valor de vinte por cento da base de cálculo quando comparado a três vezes o valor da vantagem auferida, o limite máximo é equivalente a R\$ 12.149.246,70.

186. Contudo, considerando que o limite máximo é inferior ao limite mínimo, ele não será observado, a teor do art. 25, §1º, do Decreto 11.129/2022.

187. Por fim, em observância à *quinta etapa*, referente à calibragem da multa preliminar, concordamos com a conclusão da Comissão Processante de que o valor da multa final deve corresponder a R\$ 17.977.740,82, uma vez que, nos termos do art. 25, inciso I, do Decreto nº 11.129/2022, o montante a ser pago a título de multa não pode ser inferior ao limite mínimo.

188. Sendo assim, uma vez que o valor da multa preliminar de R\$ 5.467.161,01, calculado na terceira etapa, é inferior ao limite mínimo calculado na quarta etapa, bem como que o limite máximo deve ser desconsiderado no presente caso, **o valor final da multa é de R\$ 17.977.740,82.**

#### **b) Publicação extraordinária da decisão condenatória**

189. No que se refere à dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória, a Lei Anticorrupção define apenas um prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no caso da publicação em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo específico do caso concreto, conferindo autonomia na análise do caso sob apuração.

190. Com a finalidade de buscar maior objetividade e segurança jurídica na aplicação da publicação extraordinária, o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC<sup>[1]</sup> apresenta sugestão de escalonamento do prazo pelo qual o ente privado deverá cumprir a sanção em tela.

191. Nos casos em que a multa é fixada no seu patamar mínimo, tal como ocorreu no presente caso, o Manual de Responsabilização de Entes Privados<sup>[2]</sup> recomenda a utilização da seguinte equação aritmética: valor final da multa/faturamento bruto utilizado para a definição da base de cálculo. De acordo com o referido manual, o valor final dessa equação resultará em um montante percentual relativo à alíquota, para que se adeque ao escalonamento sugerido no Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC.

192. Neste ponto é que discordamos da Comissão Processante, visto que ela não levou em consideração que a multa foi aplicada no seu patamar mínimo, o que influi na definição da dosimetria da pena da publicação extraordinária, conforme descrito acima.

193. Considerando o valor final da multa no montante de R\$ 17.977.740,82 e o faturamento bruto utilizado na definição da base de cálculo no valor de R\$ 64.503.267,80, a divisão resulta na alíquota de 0,27%.

194. Retornando à tabela de escalonamento do Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC, para o valor de alíquota menor ou igual a 2,5%, o manual define **o prazo de 30 (trinta) dias**, dosimetria que sugerimos para o presente caso.

#### **2.8.2 Lei nº 8.666/1993**

195. Por fim, com relação às penalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, manifesto concordância com a sugestão da Comissão Processante de aplicação da sanção de **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública**, nos termos do art. 87, inciso IV, por incidência no art. 88, inciso III, da referida norma.

196. Os elementos de prova do presente PAR demonstram que a indiciada atuou em esquema fraudulento de corrupção, ao realizar o pagamento de vantagens indevidas a servidores públicos e a pessoas a eles relacionadas, bem como ao fraudar a execução dos contratos firmados com o DNIT. Portanto, o alto grau de reprovabilidade das condutas da acusada e a sua repetição por anos justificam a aplicação da penalidade mais gravosa.

197. Assim, a pessoa jurídica Construtora Zag Ltda. deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar, cumulativamente, o escoamento do prazo mínimo de 2 (dois) anos sem licitar e contratar com a administração pública, contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

### **3. CONCLUSÃO**



198. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restaram evidenciadas e comprovadas as práticas, pela pessoa jurídica Construtora Zag Ltda., CNPJ nº 00.356.328/0001-45, de pagamento de vantagens indevidas a servidores públicos do DNIT-MG, tanto diretamente quanto a terceiras pessoas a eles relacionadas, bem como por interpostas pessoas jurídicas, e de fraude à execução dos contratos celebrados com a autarquia.

199. Em razão disso, as condutas acima descritas ensejam o enquadramento da empresa no art. 5º, incisos I, III e IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

200. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, de forma conjunta e sistemática, do acervo probatório que forma os autos deste PAR, considerando a natureza, a gravidade, o grau de reprovabilidade da conduta e observando-se os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização da pena, **concordamos com o Relatório Final da CPAR** (SEI 2960975) e com a manifestação da Nota Técnica nº 1197/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3189280), aprovada pelo DESPACHO CGIST-ACESSO RESTRITO (SEI 3198720) e pelo DESPACHO DIREP (SEI 3198743), **exceto** quanto à dosimetria da penalidade de publicação extraordinária da decisão, no sentido de **RECOMENDAR**, à autoridade julgadora, a aplicação à pessoa jurídica Construtora Zag Ltda., CNPJ nº 00.356.328/0001-45:

a) da penalidade de **multa**, no valor de R\$ 17.977.740,82 (dezessete milhões, novecentos e setenta e sete mil, setecentos e quarenta reais e oitenta e dois centavos), com fundamento no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;

b) da penalidade de **publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória**, com fundamento no art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, devendo a empresa promover tal publicação, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 30 (trinta) dias;
- em seu sítio eletrônico, pelo prazo de 30 (trinta) dias e em destaque na página principal do referido sítio; e

c) da penalidade de **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública**, com fundamento no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, devendo a empresa ficar impossibilitada de licitar ou contratar até que passe por processo de reabilitação, no qual deve comprovar, cumulativamente, o escoamento do prazo mínimo de 2 (dois) anos sem licitar e contratar com a administração pública, contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

201. Para fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu art. 6º, §3º, destacamos a identificação do montante de R\$ 384.432,36, visto que o valor do dano causado à Administração é, no mínimo, equivalente ao valor da vantagem indevida paga aos agentes públicos.

202. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerimos os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes à sua esfera de sua competência; e
2. Nos termos do §2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes à sua esfera de sua competência.

203. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 23 de julho de 2024.

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) 00190102696202312 e da chave de acesso [REDACTED]

Notas

1. <sup>^</sup>BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Cálculo de sanções da Lei Anticorrupção. Cálculo e dosimetria*. Brasília, set. 2020, p. 34. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46569>. Acesso em: 16 de julho de 2024
2. <sup>^</sup>BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de Responsabilização de Entes Privados*. Brasília, abr. 2022, pp. 157-



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://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-07-2024 17:55. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



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

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00222/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.102696/2023-12**

**INTERESSADOS: UNIAO - CONTROLADORIA GERAL DA UNIAO -CGU**

**ASSUNTOS:**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer nº. 00147/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada e publicação.

Brasília, 07 de agosto de 2024.

**FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA**  
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102696202312 e da chave de acesso cc9791d7



---

Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, 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 1578093815 e chave de acesso cc9791d7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-08-2024 16:06. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---