



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. 00050/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.102696/2023-12**

**INTERESSADOS: CONSTRUTORA ZAG LTDA.**

**ASSUNTOS: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO**

**EMENTA:** Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Pedido de Reconsideração com o objetivo de obter a reforma da decisão para que anule: os atos posteriores ao pedido de produção de prova; a decisão, por violar o direito à garantia constitucional do contraditório; reforma da decisão para que altere os parâmetros de fixação da multa; anule a decisão, por não observar o dever de motivação da decisão administrativa e, reforme a decisão, por não observar o dever de proporcionalidade na aplicação da multa, violando o art. 2º da Lei 9.784/92 e art. 6, § 1º, da Lei n. 12.846/13. Inexistência de fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar as alterações e anulações pleiteadas pela recorrente. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido.

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração formulado pela CONSTRUTORA ZAG Ltda., CNPJ nº 00.356.328/0001-45, com o objetivo de obter a reforma da decisão que lhe aplicou a penalidade de: (i) multa; (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória e; (iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 15 de agosto de 2024 (SEI, nº 3324525).
2. Irresignada com a penalidade que lhe foi aplicada, a recorrente alegou, em síntese, o seguinte (SEI, nº 3336139):
  - a) violação ao contraditório substancial;
  - b) violação ao art. 2º e 50, v, da lei 9.784/92 - dever de motivação ;
  - c) violação ao art. 3º, III, da lei n 9.784/99 e ao art. 5º, LV, da CR/88;
  - d) violação ao art. 2º da lei 9.784/99 e ao art. 6º, § 1º, da lei n. 12.846/13;
  - e) Inobservância do art. 1º da Lei 6.496/1977.
3. Ao final, requereu, de forma alternativa a reconsideração da decisão condenatória para que:
  - o *Anule os atos posteriores ao pedido de produção de prova, ante a violação à garantia constitucional do contraditório [art. 5º, LV, da CR/88], tendo em vista o indeferimento do pedido de produção de prova, que busca se insurgir contra os elementos de prova [colhidos de forma unilateral] que subsidiaram a condenação da empresa recorrente; caso assim não se entenda*
  - o *Anule a decisão, por não observar o dever de motivação da decisão administrativa e, assim, violar o art. 2º, caput, e 50, V, da Lei 9.784/92; caso assim não se entenda*
  - o *Anule a decisão, por violar o direito à garantia constitucional do contraditório e, por consequência, o devido processo legal, por não analisar os fundamentos de defesa em relação às inconsistências presentes nas Notas Técnicas [art. 3º, III, da Lei 9.784/92; e art. 5º, LV, da CR/88]; caso assim não seja*
  - o *Reforme a decisão, por não observar o dever de proporcionalidade na aplicação da multa, violando o art. 2º da Lei 9.784/92 e art. 6, § 1º, da Lei n. 12.846/13;*
  - o *Reforme a decisão para que altere os parâmetros de fixação da multa, uma vez que a condenação se pautou em critério incorretos e dissociados da lei para fixar a multa no valor de R\$ 17.977.740.*
4. Instada a se manifestar, a Coordenação-Geral de Investigação de Entes Privados e Suborno Transnacional- CGIST da Secretaria de Integridade Privada – SIPRI, por meio da Nota Técnica nº 3447/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, de 6 de fevereiro de 2025, refutou os argumentos da recorrente, entendendo que: “[...] não há nenhuma questão jurídica, preliminar nem de mérito, nem qualquer fato, que justifiquem a reconsideração da Decisão nº 250, SEI 3316197”
5. Finalmente, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União (SEI, nº 3511001).

6. É o breve relato dos fatos.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

7. Conforme disposto no artigo 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, assim como no artigo 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências), **o pedido de reconsideração é cabível nos seguintes casos** :

### **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**

[...]

**Art. 109.** *Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:*

[...]

**III - pedido de reconsideração, de decisão de Ministro de Estado, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, na hipótese do § 4º do art. 87 desta Lei, no prazo de 10 (dez) dias úteis da intimação do ato.** (GRIFEI)

### **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**

[...]

**Art. 15.** *Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.* (GRIFEI)

**§ 1º** *A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.*

**§ 2º** *A autoridade julgadora terá o prazo de trinta dias para decidir sobre a matéria alegada no pedido de reconsideração e publicar nova decisão.*

**§ 3º** *Mantida a decisão administrativa sancionadora, será concedido à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias para cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão.*

8. Nota-se que o referido decreto, apesar de estabelecer o mesmo prazo da Lei nº 8.666, de 1993, não prevê que sejam considerados apenas “dias úteis”, motivo pelo qual adotaremos a disposição contida na lei geral de licitações e contratos, por ser a mais favorável à recorrente.

9. Consequentemente, tendo em vista que a ciência da condenação se deu no dia 15 de agosto de 2024 (data da publicação da decisão no Diário Oficial da União – DOU) e que o presente Pedido de Reconsideração foi protocolado no dia 26 de agosto 2024, o consideramos **tempestivo**, motivo pelo qual **deve ser conhecido** (SEI, nº 3336139).

10. Passamos ao **exame realizado no âmbito da Secretaria de Integridade Privada – SIPRI**.

11. Por meio da Nota Técnica nº 3447/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, de 6 de fevereiro de 2025, a Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST fez a análise dos argumentos constantes no Pedido de Reconsideração, conforme veremos doravante (SEI, nº 3442104).

### **1º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: “Violação ao contraditório substancial”**

12. A Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST rejeitou o argumento apresentado pela recorrente, destacando que ... *"Não se está diante de fato ou argumento novo. A CPAR, em seu Relatório Final (SEI 2960975), assim como a Nota Técnica que analisou a regularidade do presente PAR (SEI 3189280) e o Parecer CONJUR (SEI 3318177), analisaram exaustivamente a matéria e demonstraram a inocorrência de violação ao princípio do contraditório no presente PAR."*

13. Por meio do Parecer nº 00147/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI, nº 3318177), fizemos o exame do argumento e concluímos pela ausência de violação ao contraditório efetivo.

14. Inobstante isso, entendemos ser necessário esclarecer alguns pontos trazidos pela recorrente.

15. A requerente alegou que a prova foi produzida de "forma unilateral". O argumento foi enfrentado pelo Parecer 00147/2024 da Conjur:

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 no 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)*

16. Em continuidade a alegação de violação do contraditório substancial, o Parecer pretérito desta Conjur igualmente examinou o argumento:

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.

17. A requerente trouxe depoimentos "prestados no âmbito da Ação Penal n. 1010480-03.2020.4.01.3800 em trâmite na 1ª Vara Federal são fatos supervenientes que reforçam o entendimento de que não houve superfaturamento, fraude na execução dos contratos e recebimento de valores oriundos da pessoa jurídica processada por servidores públicos [...]"

18. A defesa da requerente já anexou aos autos, em momento pretérito, petições e documentos alegando a ocorrência de fatos supervenientes capazes influenciar nas conclusões da CPAR e, conseqüentemente, afastar a responsabilidade da pessoa jurídica ZAG, já condenada nos termos da Decisão nº 250, proferida pelo Ministro de Estado da CGU (SEI, nº 3324525).

19. Em 26/08/2024, no momento do Pedido de Reconsideração, a requerente juntou os depoimentos prestados no âmbito da Ação Penal n. 1010480-03.2020.4.01.3800 em trâmite na 1ª Vara Federal.

20. Ao todo, foram anexadas 29 (vinte e nove) transcrições de depoimentos prestados no âmbito da Ação Penal n. 1010480-03.2020.4.01.3800 em trâmite na 1ª Vara Federal.

21. Os depoimentos foram analisados pela Nota Técnica nº 3447/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3442104). A Nota Técnica assim concluiu: "*Da análise relativa ao conteúdo dos depoimentos citados não se identificou fatos novos que possam vir a alterar as conclusões da CPAR, posto que se tratam os depoimentos basicamente de pormenorização de documentação já juntada aos autos (mais especificamente sobre as Notas Técnicas da CGU) e manifestação de testemunhas e acusados sobre os fatos identificados na investigação [...]*"

22. Da análise dos referidos depoimentos em consonância com as explicações trazidas pela Nota Técnica nº 3447, inexistem elementos fáticos que alterem as conclusões exaradas pela CPAR e por esta Conjur ao longo da instrução processual.

23. Logo, considerando que nosso exame foi feito com base nos elementos de prova coletados ao longo do presente PAR, mesmo a documentação juntada posteriormente não tem o condão de alterar as conclusões expostas. Assim, entendemos que o argumento é improcedente.

## **2º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: "Violação ao Art. 2º e 50, V, da Lei 9.784/92 - Dever de Motivação"**

24. Este argumento também foi refutado pela Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST, tendo sido destacado que "*[...] a narrativa apresentada pela defesa é absolutamente dissociada das análises realizadas ao longo do presente processo. Ao contrário do que alega a defesa, a conclusão da CPAR quanto à prática dos atos ilícitos e a consequente aplicação das penalidades à empresa CONSTRUTORA ZAG estão devidamente fundamentadas e em consonância com as evidências do farto conjunto probatório acostado a estes autos, as quais foram analisadas, reproduzidas e detalhadas no Termo de*

Indicação (item 2. FATO, AUTOR, CIRCUNSTÂNCIAS E PROVAS, SEI 2780442), no Relatório Final da CPAR (SEI 2960975) e no Relatório Final da Investigação Preliminar. Ou seja, as conclusões do Relatório Final da CPAR foram devidamente motivadas e fundamentadas."

25. Conforme vimos anteriormente, já examinamos essa alegação por meio do Parecer nº 00147/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI, nº 3318177), oportunidade na qual, seguindo as disposições legais que tratam do assunto, concluímos que:

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).

26. Em razão disso, entendemos que o argumento é descabido, não havendo necessidade de comentários adicionais.

**3º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: "Violação Ao Art. 3º, III, da Lei nº 9.784/99 e ao Art. 5º, LV, da CR/88"**

27. A requerente alegou "ausência de análise dos apontamentos da Defesa em relação às inconsistências nos elementos de provas utilizados pelas Notas Técnicas, e que serviram de fundamento para condenar"

28. Ao rejeitar este argumento, a Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST aduziu que: "[...] o presente PAR não tem por objeto a quantificação de danos ao erário ou de eventuais superfaturamentos, mais sim a apuração dos atos ilícitos cometidos pela pessoa jurídica com base nas provas dos autos e enquadráveis na responsabilidade objetiva da LAC, afastando o argumento de violação ao art. 3º, inciso III, da Lei nº 9.784/99 e ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal." Nota Técnica nº 3447 (SEI, nº 3442104)

29. O argumento também foi objeto de análise por meio do Parecer n. 00147/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI, nº 3318177):

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.

(...)

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. (Grifos nossos)

30. Assim, o farto material probatório coletado durante a fase de instrução processual demonstrou que a recorrente praticou irregularidades de natureza grave. Os argumentos apresentados pela defesa foram devidamente analisados e refutados pela CPAR, pela análise da regularidade e por esta CONJUR. Inexiste espaço para a alegação de violação à garantia constitucional do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, da CR/88).

31. Portanto, o argumento de violação ao art. 3º, inciso III, da Lei nº 9.784/99 e ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal é improcedente.

**4º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: "Violação ao art. 2º da Lei 9.784/99 ao art. 6º, § 1º, da Lei n. 12.846/13"**

32. A requerente alegou: "ausência de motivação e proporcionalidade na aplicação da multa".

33. A Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST afastou o argumento, aduzindo que: "[...] Não se está diante de novo fato ou argumento. Esse ponto já foi minuciosamente enfrentado no âmbito da NOTA TÉCNICA Nº 1197/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (itens 2.55/2.69, SEI 3189280), que realizou a análise da regularidade do presente PAR e no âmbito do Parecer CONJUR (itens 175/177, 181/188, 196 e 200, SEI 3318177), demonstrando que não houve ausência de proporcionalidade ou inconsistência de parâmetros para o cálculo da multa pela CPAR."

34. Por meio do Parecer n. 00147/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI, nº 3318177), esclarecemos que todas as conclusões foram baseadas no exame conjunto e sistemático dos diversos elementos probantes constantes nos autos (informações, documentos), não restando dúvidas de que a recorrente praticou ato lesivo contra a Administração Pública.

35. Assim, foram cumpridos os princípios da motivação e da proporcionalidade ante gravidade dos fatos e a natureza das infrações praticadas pela pessoa jurídica, conforme amplamente demonstrado.

36. Conforme o Parecer desta Conjur:

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.

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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*

37. Em razão disso, considerando que a recorrente atuou de forma ilícita e que sua conduta teve elevado grau de reprovabilidade, não se pode falar em ofensa ao princípio da proporcionalidade.

38. Consequentemente, não restam dúvidas de que a decisão recorrida foi adequada e está devidamente fundamentada no farto conjunto probatório coletado durante a fase de instrução processual.

**5º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: “Inobservância do art. 1º da Lei 6.496/1977: elaboração de notas técnicas de engenharia sem o cumprimento dos requisitos legais”**

39. A Coordenação-Geral de Investigação e Suborno Transnacional – CGIST rejeitou o argumento, destacando que: *"Esse ponto já foi minuciosamente enfrentado pela CPAR no âmbito do seu Relatório Final (argumento 4, item 4.2.43/4.2.48, SEI 2960975) bem como pela NOTA TÉCNICA Nº 1197/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (itens 2.101/2.102, SEI 3189280), que realizou a análise da regularidade do presente PAR, esclarecendo que exercício das atividades inerentes ao controle interno por parte dos servidores da Controladoria Geral da União, não se confunde com o exercício de atividade assegurada a qualquer profissão regulamentada, refutando assim, a tese da defesa."*

40. Ponto importante trazido pela Nota Técnica nº 1197, ao analisar a regularidade do PAR:

*2.101. Entende que, como nas Notas Técnicas 211/2021, 418/2021, 1019/2021 e 2423/2020, que empregaram análise técnica de engenharia, não há informação dos signatários, título profissional, número da carteira e ART, faz-se necessário apurar se foram atendidos os requisitos legais para a elaboração dos pareceres que subsidiaram a conclusão de ocorrência de indícios de fraude, de modo que, uma vez não tendo sido observados, requer que as Notas Técnicas sejam desconsideradas, por inobservância da previsão legal.*

*2.102. Tal argumento já foi afastado no Relatório Final, na análise do argumento 4, concluindo que os documentos resultantes dos trabalhos de fiscalização realizados constituem elementos específicos para a consecução das atividades de controle interno, não se confundindo com o valor jurídico e o julgamento atinentes ao exercício de profissão regulamentada, a exemplo da Engenharia, nos termos do que dispõe o art. 13 da Lei nº 5.194/66.*

41. Estamos de acordo com esses esclarecimentos, notadamente porque as atividades desenvolvidas pelos servidores da Controladoria – Geral da União não se submetem a regra estabelecida no art. 1º da Lei 6.496/1977, a qual estabelece que todo contrato para a execução de obras ou prestação de serviços profissionais de engenharia, arquitetura ou agronomia deve ser sujeito à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Logo, não há que se falar em inobservância do art. 1º da Lei 6.496/1977 na elaboração das Notas Técnicas 211/2021, 418/2021, 1019/2021 e 2423/2020.

42. Examinados e refutados todos os argumentos apresentados pela recorrente, como não foram trazidos fatos novos, provas em sentido diverso nem circunstâncias suscetíveis de justificar a reforma da decisão, mantemos as razões e fundamentos constantes no Parecer n. 00147/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI, nº 3318177).

### **III – CONCLUSÃO**

43. Diante do exposto, sugerimos o conhecimento e o indeferimento do Pedido de Reconsideração formulado pela empresa CONSTRUTORA ZAG Ltda., inscrita sob o CNPJ nº 00.356.328/0001-45.

44. À apreciação superior.

Brasília, 26 de fevereiro de 2025.

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



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 1855957678 e chave de acesso cc9791d7 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: 26-02-2025 17:13. 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  
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA

---

**DESPACHO n. 00194/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.102696/2023-12**

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

**ASSUNTOS: INSTAURAÇÃO / INSTRUÇÃO / JULGAMENTO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o **Parecer nº. 00050/2025/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 (SIPRI) e publicação.

Brasília, 06 de março de 2025.

(assinado eletronicamente por certificação digital)  
NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE  
Advogada da União  
Consultora Jurídica Adjunta  
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) 00190102696202312 e da chave de acesso cc9791d7

---



Documento assinado eletronicamente por NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, 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 1873401741 e chave de acesso cc9791d7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-03-2025 16:32. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---