PARECER n. 00037/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102710/2023-88
INTERESSADOS: BRENDA E LEIDI LOCACAO DE EQUIPAMENTOS LTDA (BRENDA E LEIDI LOCACAO)
ASSUNTOS: PENALIDADES DISCIPLINARES

EMENTA: Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Apuração de irregularidades praticadas pela pessoa jurídica **BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA - ME** (CNPJ nº 16.894.216/0001- 88). Comprovada a subvenção de pagamento de vantagem indevida a agente público do DNIT/MG. Parecer pela aplicação das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão condenatória e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Portaria nº 1.074, de 8 de março de 2023, publicada no D.O.U. de 9 de março de 2023 (SEI, n º 2721235), em face da pessoa jurídica BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA - ME (CNPJ nº 16.894.216/0001- 88), sociedade empresarial situada no município de Prata/MG e que tem como CNAE principal "aluguel de máquinas e equipamentos agrícolas sem operador".

2. Em síntese, é imputada à indiciada a conduta de subvencionar a prática de atos ilícitos previstos na LAC ao servir como interposta pessoa ao pagamento de vantagem indevida a agente público do DNIT/MG.

- Da conduta

3. Os fatos narrados no presente PAR chegaram ao conhecimento da CGU após a deflagração da terceira fase da operação "ZIG ZAG", no âmbito do IPL nº 1.820/2015 que investigou fraudes no âmbito de licitações e contratos públicos do DNIT/MG.

4. A conduta ilícita perpetrada pela empresa ocorria mediante arranjo prévio entre as empresas que participavam dos certames e recebiam informações sensíveis, repassadas por agentes públicos do DNIT/MG. Com a celebração dos contratos, as empresas eram favorecidas, inclusive, com pagamentos de valores por serviços não realizados.

5. Diante dos indícios de autoria e materialidade até então apresentados, a Pessoa Jurídica investigada foi indiciada pela prática da conduta de subvencionar:

> "[...] o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interposta pessoa jurídica, recebendo vantagens indevidas da Construtora Zag Ltda., no total de R$ 220.109,62, no período de dezembro/2011 a janeiro/2017, a fim de repassá-las ao servidor do DNIT-MG, o Sr. José Carlos da Silva.
> Deste total, têm-se que R$ 125.779,77 foram repassados a partir da vigência da Lei Anticorrupção (LAC) [redacted] ou seja, depois de 28/01/2014, tendo a empresa incidindo assim no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.
> No que tange à Lei nº 8.666/1993, tem-se que essa conduta da empresa incidiu no ato lesivo tipificado no seu art. 88, III, em todos contratos analisados.

6. Devidamente intimada (Sei nº 2751556), a pessoa jurídica apresentou defesa escrita (Sei nº (2850738), por meio da qual alegou:

> a) prescrição do processo, conforme o prazo prescricional de cinco anos, regido pelo Decreto nº 20.910/1932 e o art. 1º da Lei nº 9.873/99;
> b) confusão de relatos e que os fatos narrados não apontam a uma conclusão lógica;
> c) o serviço contratado pela Construtora Zag foi prestado pela empresa indiciada, ou seja, o veículo locado ficou à disposição do DNIT, ainda que se apontem ilegalidades de condutas e supostos crimes.

7. Encerrada a instrução probatória, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) concluiu pela condenação da pessoa jurídica pela prática das condutas pelas quais foi indiciada, razão pela qual recomendou a aplicação da penalidade *(i) de multa no valor de R$ 125.779,77, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, e (ii) da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013; por subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interposta pessoa jurídica, recebendo vantagens indevidas da Construtora Zag Ltda. a fim de repassá-las ao servidor do DNIT-MG, o Sr. José Carlos da Silva.*

8. Outrossim, a empresa incidiu nos atos lesivos tipificados no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, sendo sugerida a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 87, inciso IV, por incidência no artigo 88, incisos II e III, da Lei n. 8.666/1993.

9. Nas alegações finais, a processada se manifestou pelo SEI, nº 2876994, ratificando os argumentos anteriores e suscitando ainda:

> a) reforçou o argumento pretérito acerca da prescrição;
> b) alegou ausência de prejuízo à Administração Pública;
> c) reforçou o argumento de ausência de concatenação lógica de argumentos por parte da CPAR; e
> d) Impossibilidade de ser desconsiderada a personalidade jurídica da empresa;

10. Após manifestação da Secretaria de Integridade Privada - SIPRI, pela condenação da pessoa jurídica (Sei nº 3485964), os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento, nos termos do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

11. É o relato do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Análise da Prescrição, não ocorrência

12. Diante da possibilidade de aplicação de penalidades previstas em leis distintas, faremos o exame deste tópico levando em consideração as disposições contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, assim como na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

13. Iniciamos com a Lei nº 8.666, de 1993, a qual não regula essa matéria (prescrição), devendo ser aplicadas as regras previstas na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece o prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Eis a transcrição dos seguintes dispositivos:

> 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.
> § 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.
> § 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; (GRIFEI)
> 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) [...]

14. A regra é que o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal (Administração Pública Federal direta e indireta) é de 5 (cinco) anos, salvo se o fato também constituir crime, contados a partir da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

15. Em razão disso, é aplicável o § 2º do artigo 1º da Lei nº Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

16. Nos termos do artigo 109 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), são aplicáveis ao caso concreto os seguintes prazos:

> 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, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).
> [...]
> III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito;

17. Consequentemente, tendo em vista que, à época dos fatos, a pena máxima era de 6 (seis) anos, conclui-se que o prazo da prescrição é de 12 (doze) anos.

18. Consta nos autos que essas irregularidades foram praticadas de forma continuada (continuidade delitiva), sendo que o pagamento de vantagem indevida pela Construtora Zag ocorreu pelo menos até 03/01/2019, data da última nota fiscal, NF nº 95, emitida pela empresa Brenda e Leidi (2718352).

19. 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 Zag pela empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda ME, cuja sócia, Leidiane Vieira Vilela, possuía relacionamento com José Carlos, servidor do DNIT.

20. Assim, considerando que a contagem foi reiniciada na data da instauração deste apuratório (09 de março de 2023), verifica-se que, em relação às penalidades previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a extinção da punibilidade dos fatos pelo advento da prescrição ficaria caracterizada a partir do dia 09 de março de 2035.

21. Passamos ao exame da prescrição em relação às penalidades previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

22. O assunto é tratado pelo artigo 25, cuja transcrição é a seguinte:

> 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.

23. Verifica-se que o prazo da prescrição da pretensão punitiva estatal (Administração Pública Federal direta e indireta) é de 5 (cinco) anos, contados da data da ciência das irregularidades.

24. Consoante afirmado na Nota Técnica 641/2023 (SEI, nº 2718598) os fatos tornaram-se conhecidos no dia 18 de março de 2020, no âmbito da 3ª fase da operação Rota BR 090 Fase "ZIG ZAG", posteriormente, ocorreu a instauração do presente PAR, em 09 de março de 2023, reiniciando a contagem do prazo prescricional, diante de tal informação, a prescrição da pretensão punitiva por parte da administração em relação às penalidades previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 ocorrerá em 09 de março de 2028.

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

2.2 Análise Formal do Processo de Apuração de Responsabilidade - Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 1º de março o de 2016.

26. A Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 1º de março o de 2016, define os parâmetros para as manifestações jurídicas dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU) no contexto de apoio ao julgamento de procedimentos disciplinares, e pode ser utilizada como norte para análises jurídicas de Processos de Apuração de Responsabilidade de pessoas jurídicas. De acordo com essa portaria, a análise jurídica deve garantir a observância dos seguintes aspectos principais:

> *Art. 1º 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 e 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*

27. Em relação ao contraditório e à ampla defesa, verifica-se que as garantias constitucionais foram devidamente respeitadas no curso do procedimento. De fato, a pessoa jurídica foi intimada (SEI, nº 2782638; e SEI, nº 2816030), tendo comparecido aos autos por meio da apresentação de sua defesa. Desta forma, apresentou resposta e teve oportunizada a produção de provas. Ademais, as alegações defensivas foram amplamente consideradas e refutadas pela CPAR. Percebe-se, com isso, que houve observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

28. Quanto à regularidade formal do procedimento, constata-se que todos os atos praticados durante o fluxo do processo observaram as prescrições normativas vigentes. Nesse sentido, o termo de indiciamento (Sei nº 2751556) descreveu detalhadamente os fatos imputados à pessoa jurídica, bem como as provas que os embasavam. Além disso, em seu relatório final (Sei nº 2876994), a CPAR analisou todas as questões, fáticas e jurídicas, suscitadas pela defesa. Conclui-se, assim, pela inexistência de vícios ou de nulidades.

29. Ainda dentro de uma análise de regularidade formal, o processo foi conduzido pela autoridade competente, conforme disposto na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 9.681/2019 e na Instrução Normativa nº 13/2019.

30. No que toca à condução adequada e a suficiência das diligências, vale ressaltar que a CPAR conduziu o procedimento de forma diligente, seguindo as orientações normativas aplicadas à espécie, bem como realizou diligências probatórias suficientes para subsidiar a conclusão apresentada no Relatório Final.

31. Por fim, esta manifestação se debruçará sobre as Conclusões da Comissão diante das provas produzidas e dos fundamentos apresentados pela defesa. Adiante-se, porém, que se mostram acertadas as recomendações da CPAR, pois fundamentadas no acervo probatório coligido aos autos e proporcionais às condutas praticadas.

2.3 Conclusões da Comissão

32. Ultrapassados aspectos referentes à regularidade formal do feito ou mesmo de matérias compreendidas como prejudiciais à análise da imputação investigada nestes autos, tendo em vista das considerações supracitadas, passemos ao entendimento desta Consultoria Jurídica sobre as teses defensivas e a plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão Processante.

33. Em relação à imputação de subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interposta pessoa jurídica, convém desde já salientar que o Termo de Indiciação e o Relatório final ancoraram a conclusão pela condenação nos seguintes elementos de prova:

- Relatório Parcial da PF (SEI, nº 2718320)
- Processo _IPL 2020.0018876 _parte 1 (2718310)
- Processo _IPL 2020.0018876 _parte 2 (2718311)
- Planilha em Excel denominada "SERIES2" (SEI, nº 2718310)
- Anexo 1_Planilha SERIES 2 (2718323)
- Nota Técnica 641/2023 (2718598)

2.4 DO ACERVO PROBATÓRIO E DA ANÁLISE DESTA CONJUR

34. O relatório parcial da Polícia Federal relatou que entre os anos de 2011 e 2012 ocorreu sistemática delituosa na Unidade Local do DNIT no Prata. O conluio entre agentes públicos e empresários da região tinha como objetivo a adulteração de medições realizadas na unidade do DNIT da UL do Prata/MG, para posterior sobrepreço e pagamento de propinas.

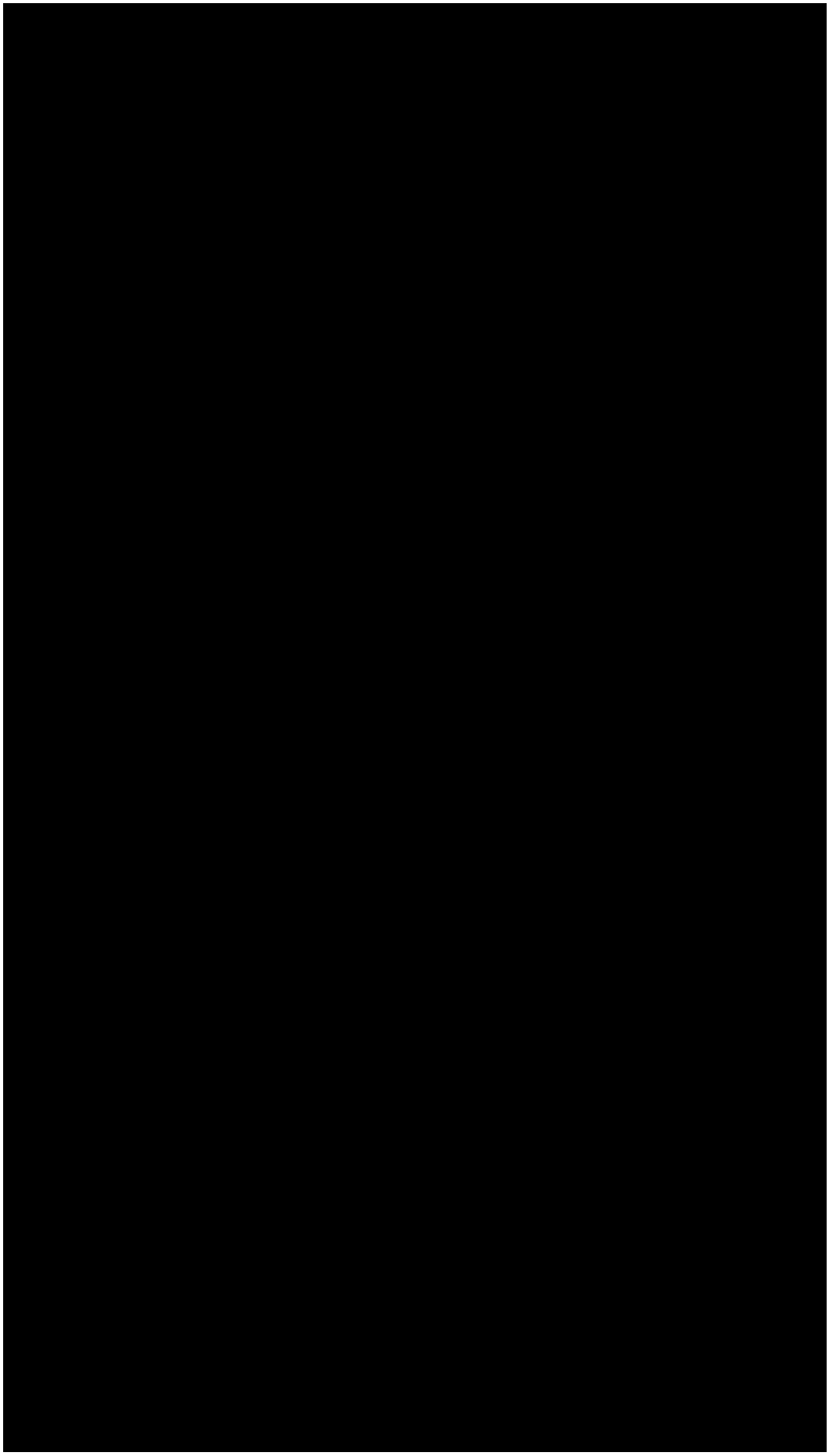
35. Os pagamentos de vantagens indevidas a servidores públicos eram operacionalizados pela empresa Zag. [redacted]

36. Uma das maneiras utilizadas pela Zag para realizar o pagamento das vantagens indevidas a servidores era a celebração de contratos de aluguéis de veículos, firmados com empresas de pessoas ligadas aos servidores, de modo a tentar justificar os repasses de valores.

37. [redacted]

[redacted]

[redacted]

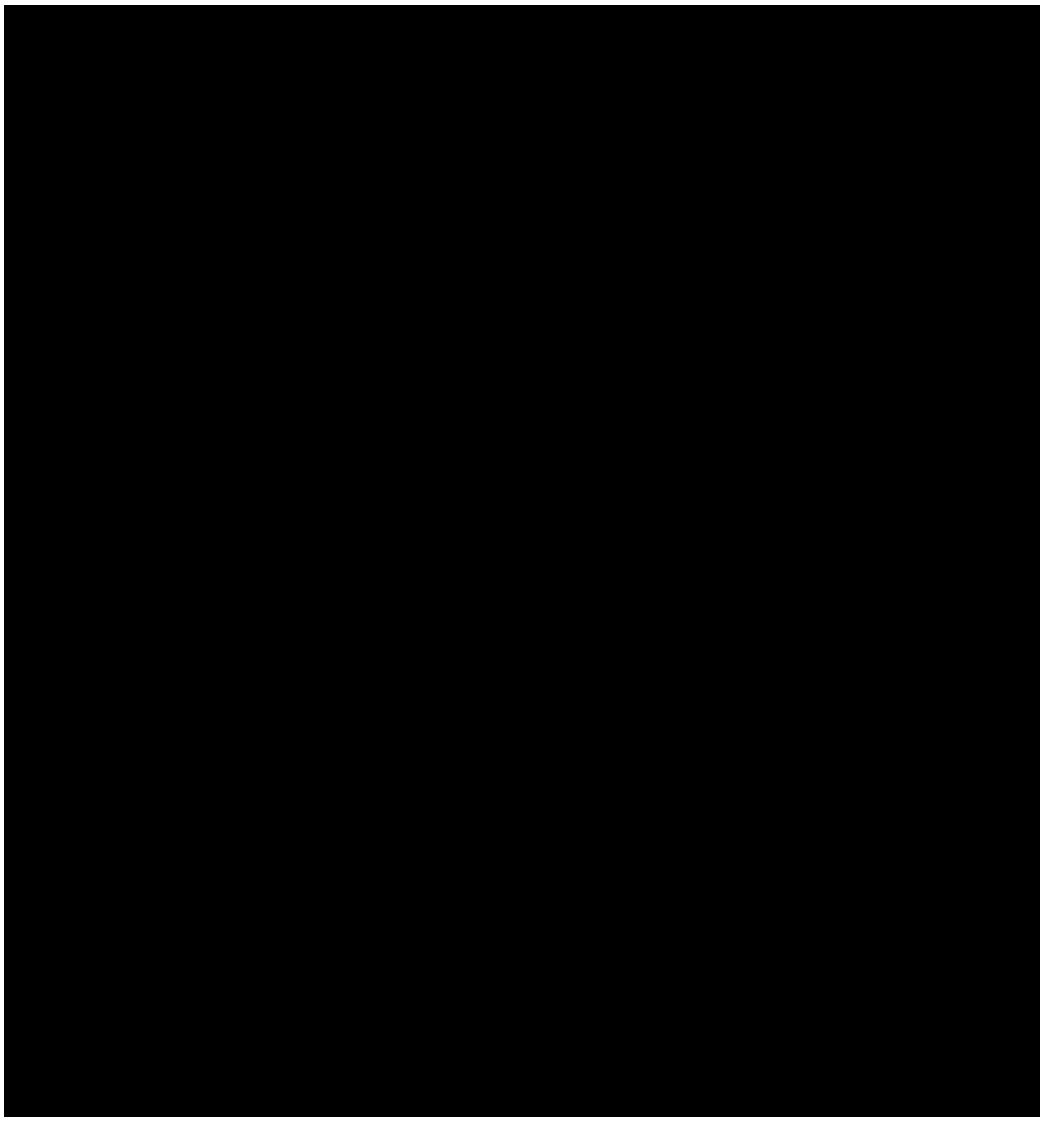


[redacted]

- [redacted]
- [redacted]

[redacted]

[redacted]



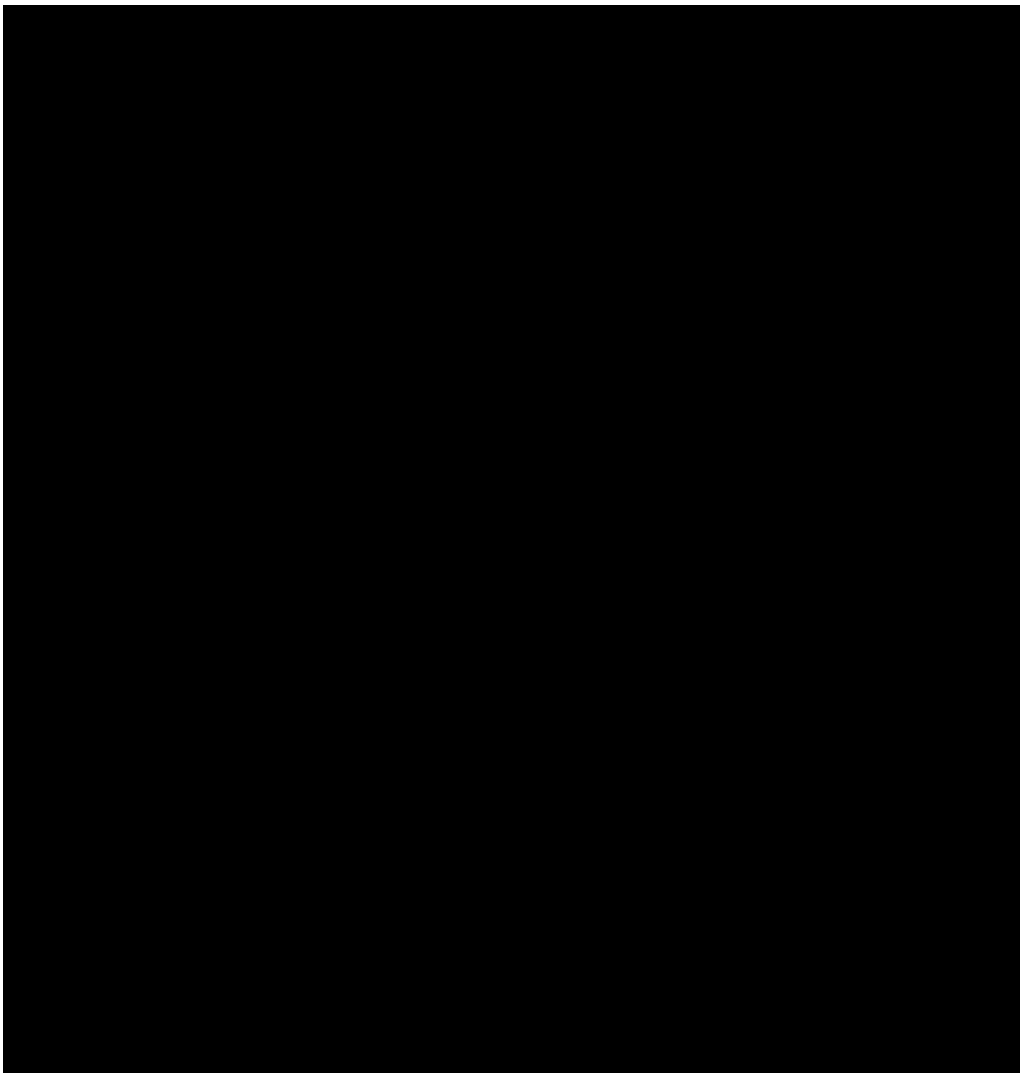
[redacted]

46. Restou comprovado que a empresa acima funcionou como simulacro para dar aparência de licitude aos atos de corrupção praticados entre servidores públicos do DNIT e particulares. Corroboram tais informações o seguinte:

- **a empresa consta como tendo iniciado suas atividades na data de 21/09/2012;**
- **a empresa não tinha funcionários;**
- **em um período de quatro anos (janeiro de 2015 a janeiro de 2019), aparentemente o único cliente da empresa foi a Zag**

[redacted]

[redacted]

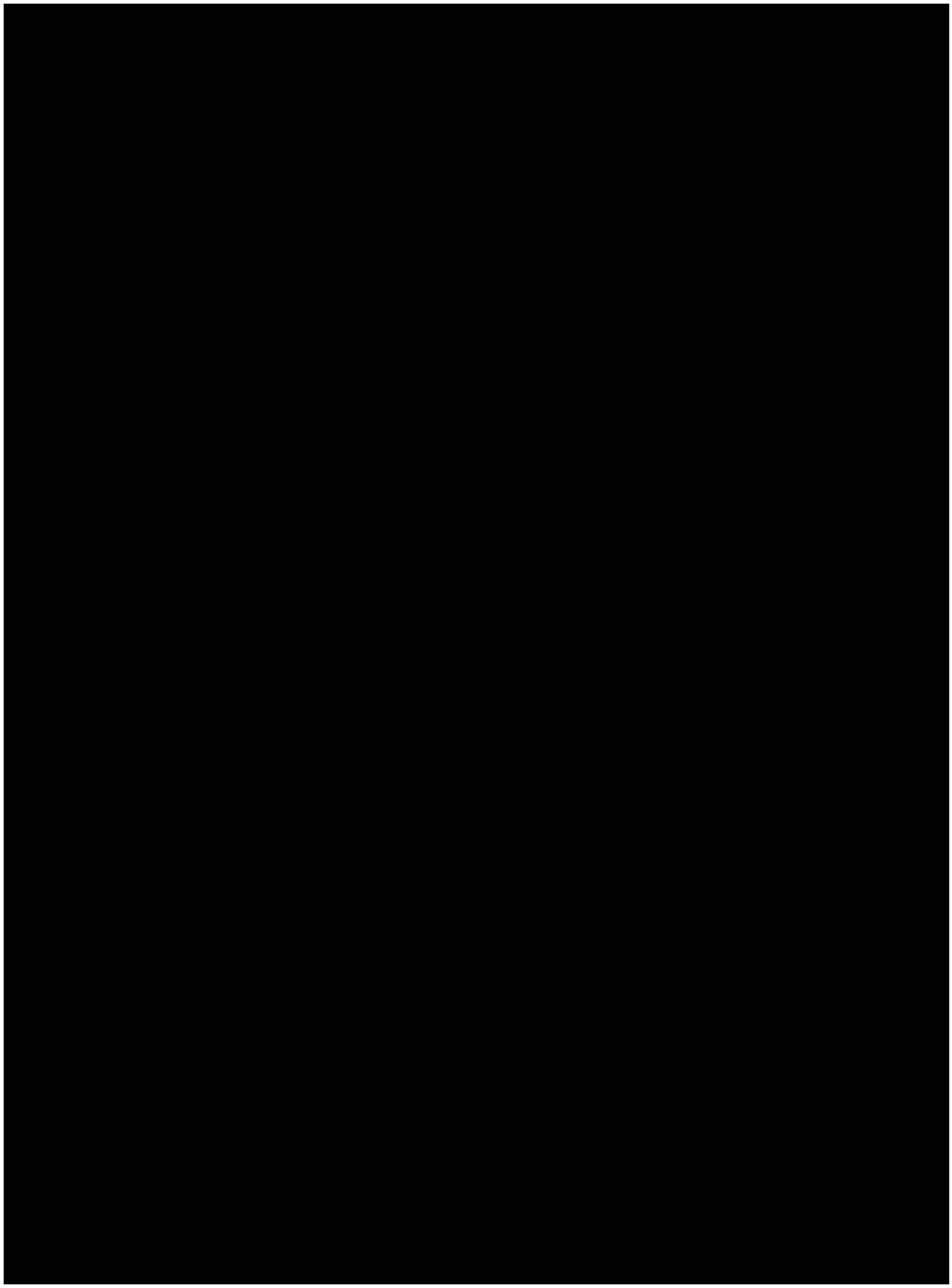


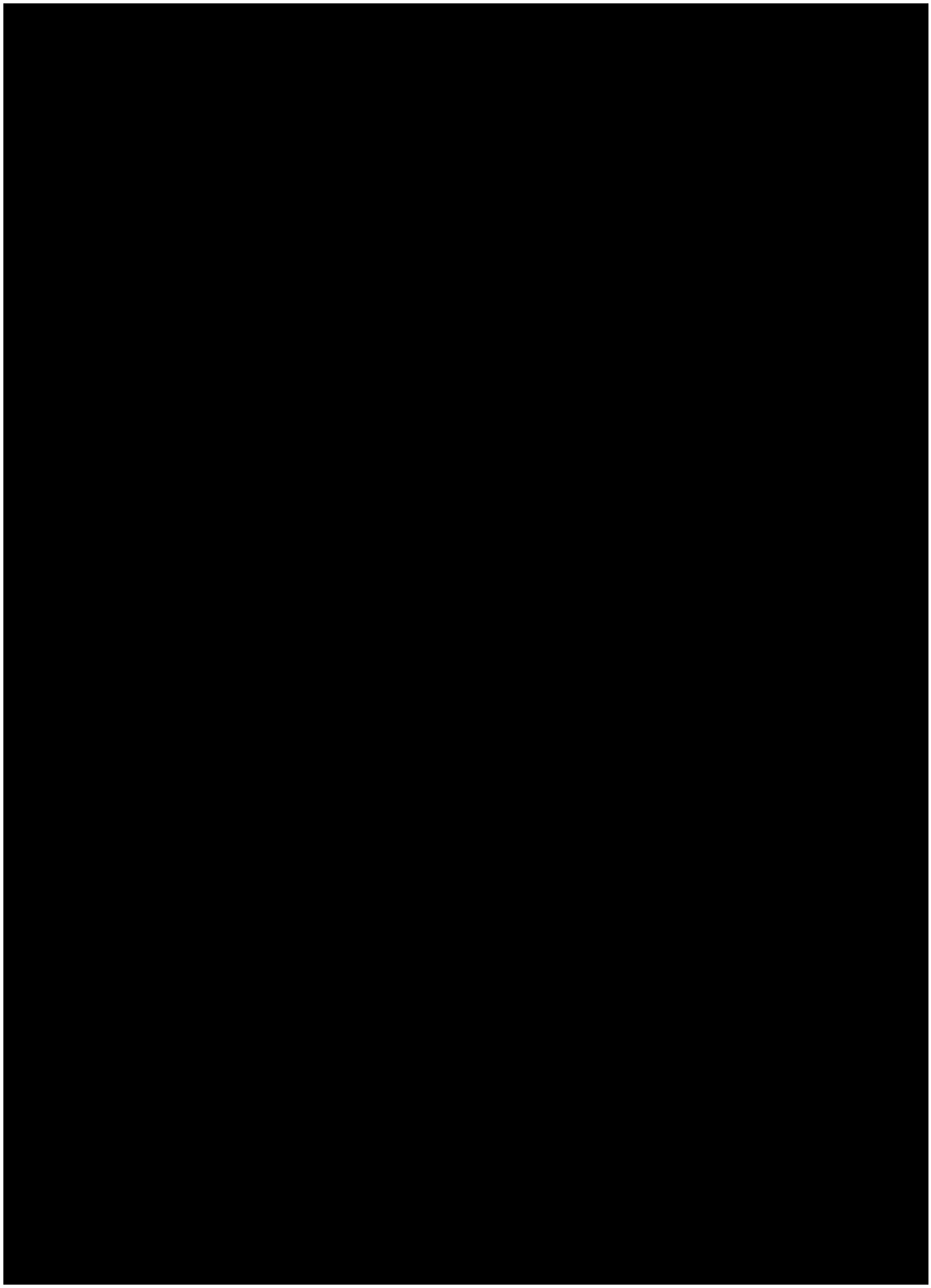
[redacted]

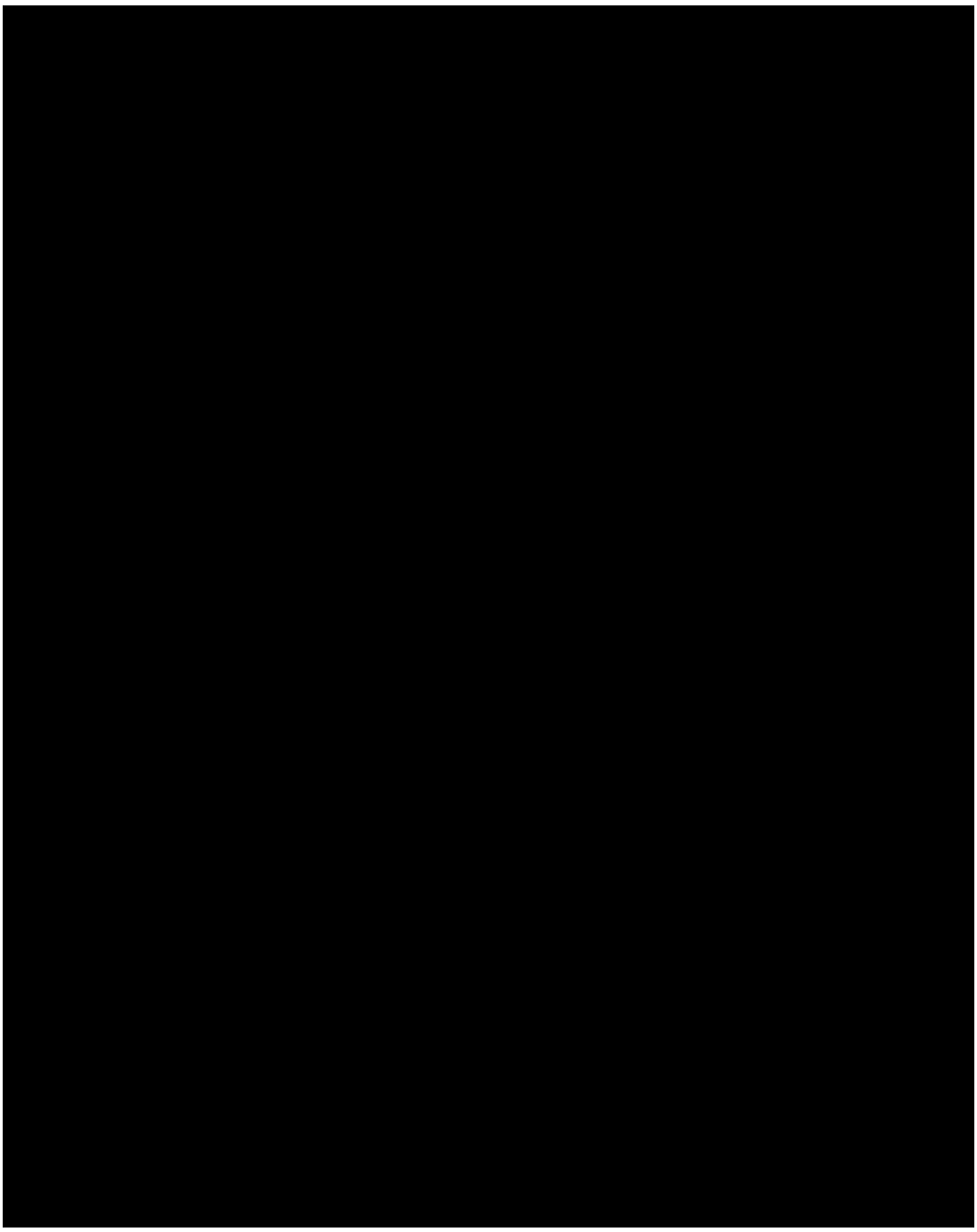
[redacted]

[redacted]

[redacted]







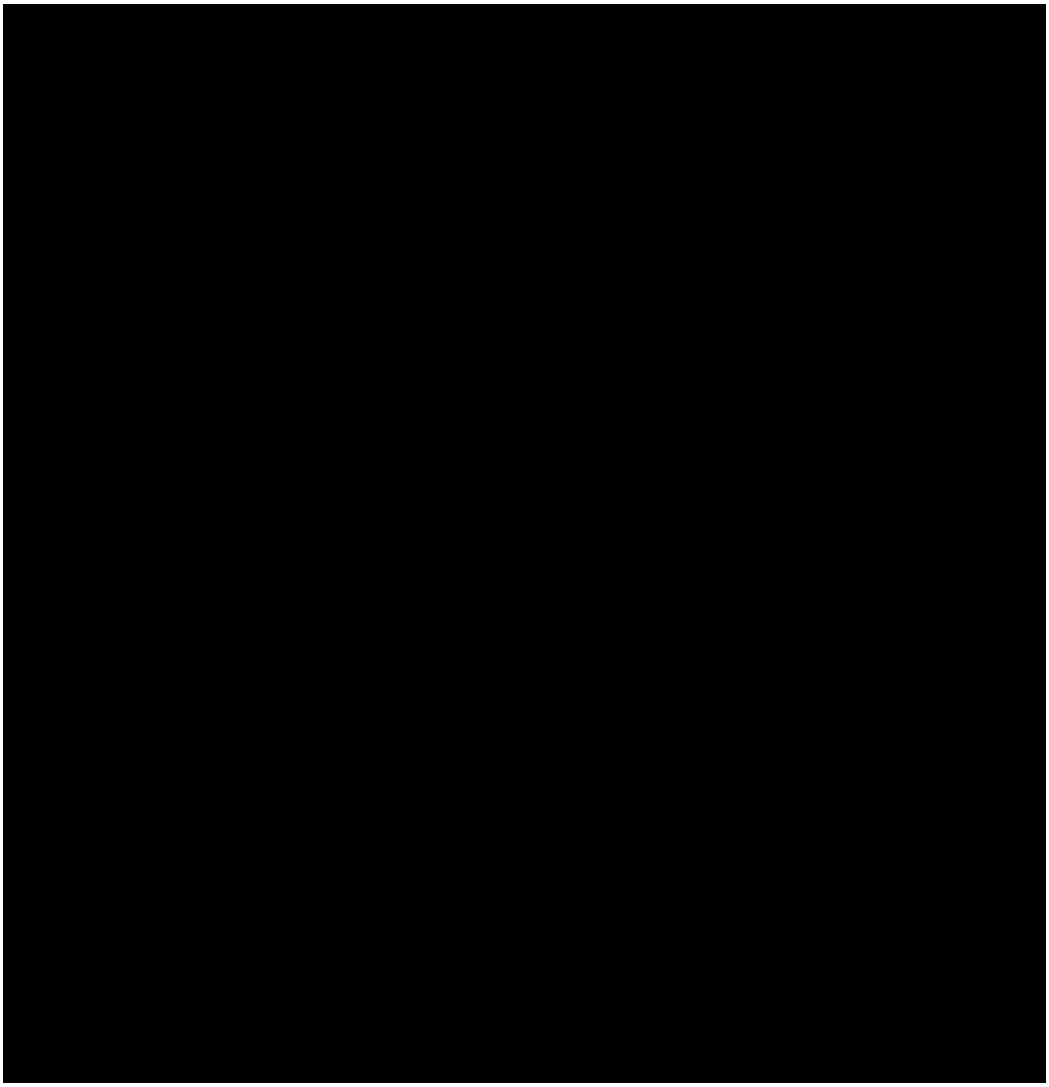
[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]



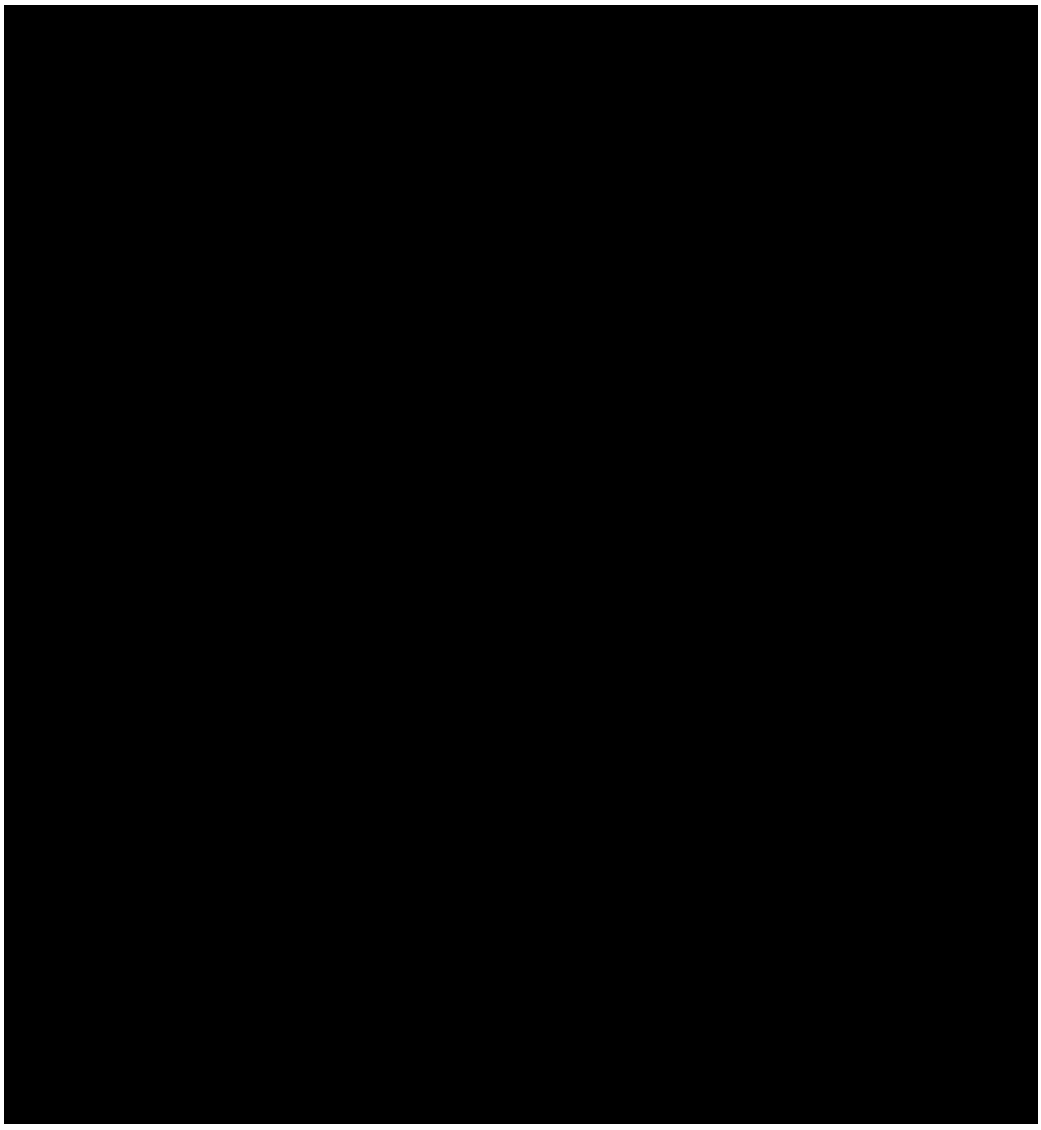
[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]



[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

76. De fato, a Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME foi utilizada pela Zag para efetuar o pagamento de vantagens indevidas ao servidor.

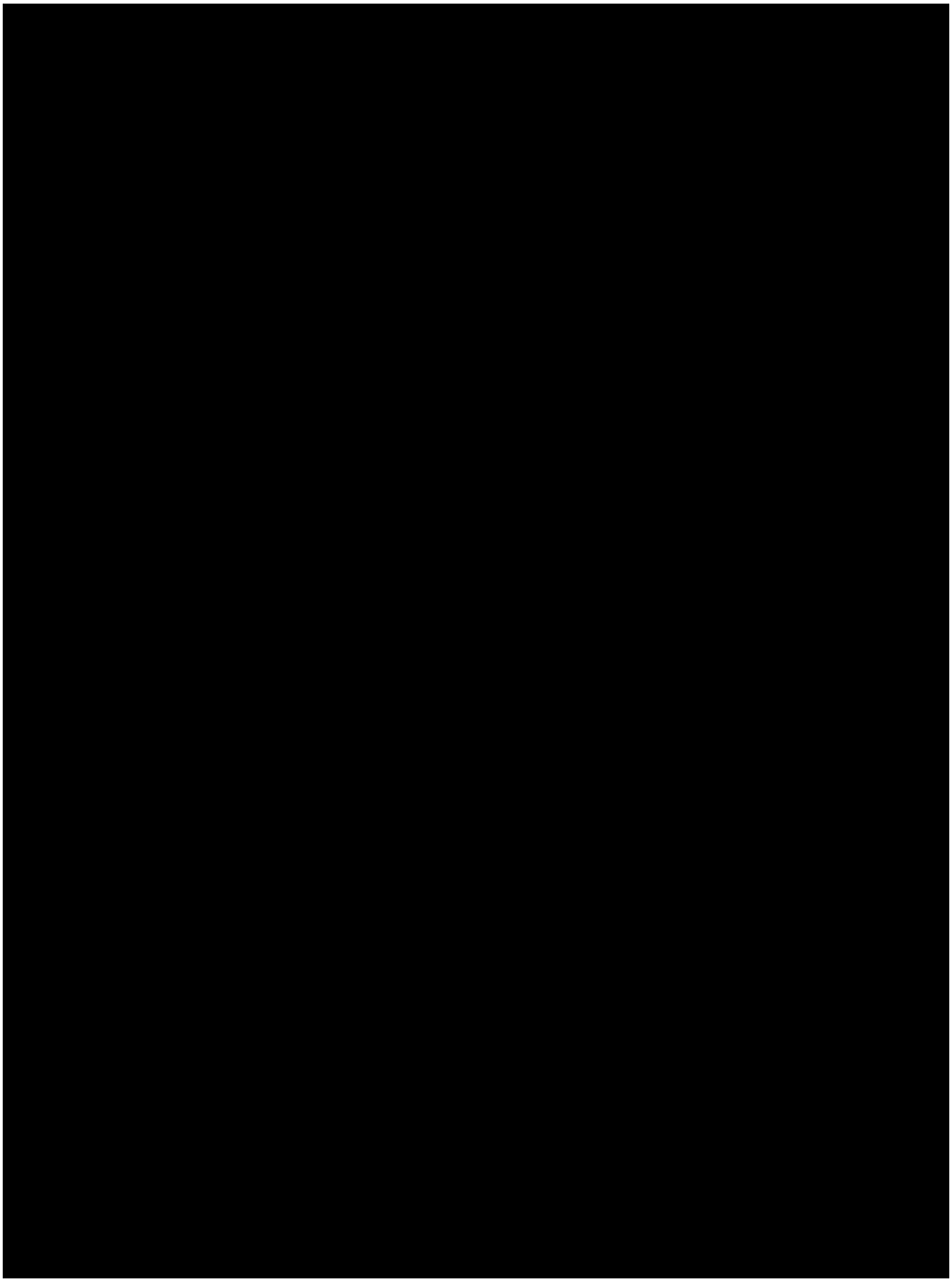
[redacted]

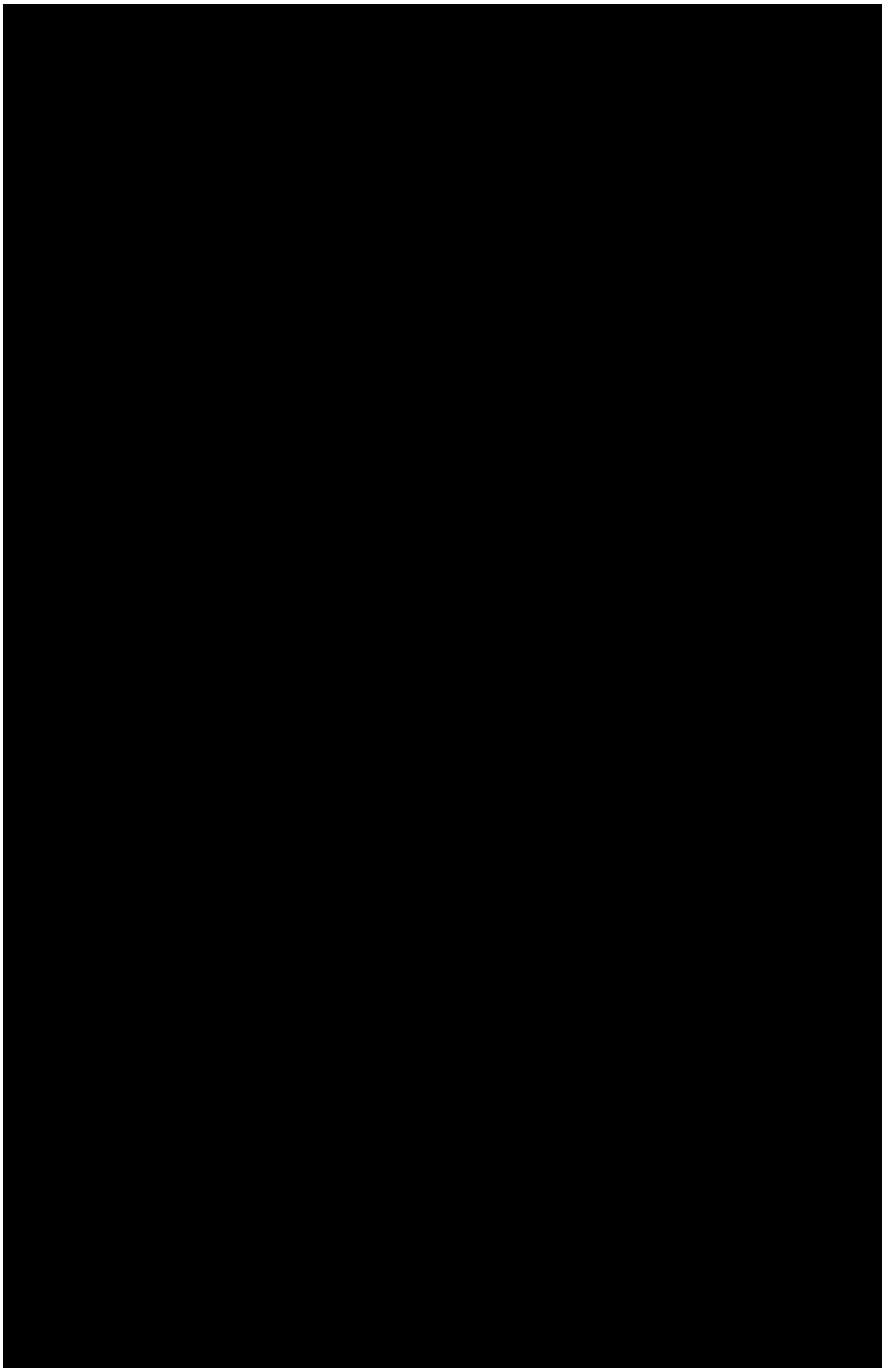
78. Importante entender que as medições eram utilizadas como fonte para o cálculo da propina paga aos funcionários do DNIT.

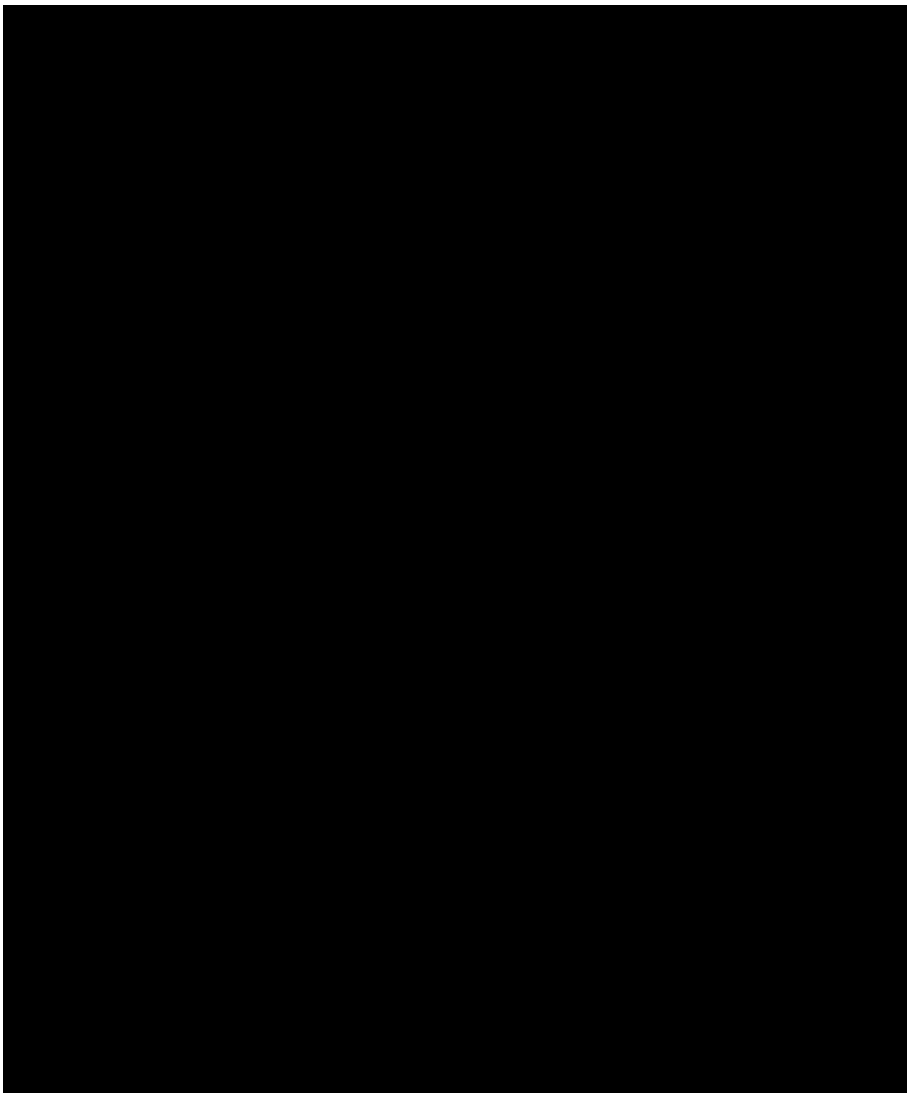
[redacted]uinte.

[redacted]

[redacted]







92. Os elementos de prova acima demonstram, de maneira coerente e metódica, a conduta da pessoa jurídica **BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS** servindo de interposta pessoa ao pagamento de vantagem indevida a agente público.

93. Sendo assim, os numerosos elementos de prova destacados acima comprovam que a indiciada subvencionou 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.

94. Os argumentos de defesa apresentados não merecem acolhida, posto que as condutas ilícitas perpetradas restaram minuciosamente narradas e individualizadas, tanto da pessoa jurídica quanto de seus sócios ostensivos e ocultos.

95. Por outro lado, a Defesa refutou as aludidas conclusões, com os seguintes fundamentos, que passamos a analisar individualmente:

Argumento 01: A pessoa jurídica alegou que os fatos analisados pela CGU estariam prescritos.

96. Informa-se que a análise da prescrição consta do tópico 2.1 do presente parecer, por tal motivo, afastamos a tese que as condutas estariam prescritas e corroboramos o entendimento da CPAR.

Argumento 02: Ausência de prejuízo à Administração Pública. A empresa alegou que os serviços foram de fato prestados pela empresa, que os pagamentos por tais serviços foram lícitos e que o automóvel contratado esteve à disposição dos servidores do DNIT, afastando assim, quaisquer ilicitude em suas ações. Assim sendo, de acordo com a empresa não ocorreu prejuízo à Administração Pública.

97. Em relação à segunda tese defensiva, a CPAR refutou o alegado, mencionando os elementos de prova que fundamentaram a conclusão acerca do prejuízo causado à Administração Pública. Tais elementos também foram analisados por este Parecer quando se debruçou exaustivamente sobre as provas juntadas aos autos restando claramente comprovada tanto a conduta quanto o prejuízo à Administração Pública.

Argumento 3: Os fatos narrados não apontam a uma conclusão lógica. De acordo com a pessoa jurídica a CPAR fez apontamentos genéricos, sem especificar as condutas e sem estabelecer quem praticou cada ato reportado como ilegal.

98. Em relação ao argumento 3, este também foi analisado pela CPAR e guarda semelhança com a análise do Argumento 2. De fato, todas as provas colacionadas aos autos levam à conclusão de que havia uma sistemática de corrupção entre servidores públicos do DNIT, empresários e pessoa jurídica criada como simulacro para a operacionalização de tais atos lesivos.

99. As provas e o delineamento da conduta foram descritos de maneira minuciosa e são sustentados por fartos elementos de informação, entre eles, planilhas eletrônicas apreendidas pela Polícia Federal.

100. Inexiste espaço para a alegação da empresa neste sentido. Esta Conjur corrobora os posicionamentos levantados pela CPAR, afastando as teses defensivas da empresa.

Argumento 4 - Impossibilidade de ser desconsiderada a personalidade jurídica da empresa. De acordo com a pessoa jurídica *"não há que se falar em despersonalização da pessoa jurídica da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda., haja vista não se enquadrar nas exigências legais para tal situação."*

101. A desconsideração da personalidade jurídica no presente caso é regida pelo previsto no art. 14 da Lei nº 12.846/2013:

> "Art. 14. A personalidade jurídica **poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei** ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa." (Grifos nossos)

102. Concordamos com os esclarecimentos prestados pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, uma vez que foi detalhado todo o esquema envolvendo as indiciadas e seus representantes (de fato e de direito).

103. Ficou evidente que, à época dos fatos, a Senhora Leidiane Vieira Vilela e sua filha Brenda Cristina Vieira Vilela Santos eram sócias da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda ME.

104. Da mesma forma, constatou-se que o Senhor José Carlos da Silva era sócio de fato da referida empresa.

105. Importante deixar claro que a empresa foi criada apenas com o propósito de servir como interposta pessoa para "regularizar" as transferências dos sócios da empresa Zag ao servidor José Carlos da Silva. [redacted]

106. Isso porque, antes da criação da empresa, inúmeras transações foram realizadas diretamente com a pessoa física Leidiane Vieira Vilela, companheira do servidor do DNIT José Carlos (18/1/11, 15/2/2011, 16/3/2011, 22/3/2011, 13/4/2011 e 11/5/2011).

107. Assim, a empresa de Leidiane inicia suas atividades em 21/09/2012, não tinha funcionários e no período de 2015 a 2019, teve, como único cliente, a empresa Zag.

108. O certo é que havia uma complexa confusão patrimonial entre as indiciadas, todas comandadas pelo Senhor José Carlos da Silva, que, conforme demonstrado pelos esquemas constantes nos autos, era o verdadeiro controlador da empresa.

109. Essa confusão (complexidade) ficou demonstrada quando foram localizadas 71 notas fiscais emitidas pela empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, para a Zag, enviadas por e-mail, (SEI, nº 2718314). Verificou-se que vários desses e-mails tinham a pessoa **do servidor José Carlos como remetente ou como destinatário de cópia** (SEI, nº 2718314), ou seja, restou comprovado que ele comandava a pessoa jurídica.

110. Não restaram dúvidas de que, ao se utilizar de interposta pessoa, as indiciadas agiam com desvio de finalidade e com abuso do direito, não se podendo falar em inexistência dos requisitos autorizadores da desconsideração da personalidade jurídica.

111. A pessoa jurídica **BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS** foi utilizada efetivamente para o recebimento de propina destinada a servidor público o que representa o abuso da personalidade diante dos ilícitos praticados por

meio dessa pessoa jurídica.

2.5 Do Enquadramento Legal

112. Por tudo o que foi exposto, entende-se que a conduta está sujeita ao seguinte enquadramento legal:

- A conduta perpetrada pela pessoa jurídica se enquadra no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 88, III, da Lei nº 8.666/1993 de subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interposta pessoa jurídica.

113. Passemos, assim, à dosimetria da pena.

2.6 DA DOSIMETRIA DA PENA

114. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções administrativas aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos de corrupção, 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.

115. As penas foram calculadas e dosadas pela CPAR com fundamento nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 e 22 a 26 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 e no Manual Prático de Cálculo das Sanções da CGU.

- Da pena pecuniária

116. Na primeira etapa do cálculo da multa, a Comissão considerou, acertadamente, o valor da receita bruta do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, que, de acordo com os dados extraídos da Escrituração Contábil Fiscal (ECF), relativa ao ano calendário 2019, foi de R$ 22.000,00, excluídos os tributos.

117. Na segunda etapa da dosimetria, foram valoradas, de forma acertada, as agravantes e as atenuantes, resultando um percentual de 4,5%, ou seja, a diferença entre as agravantes (4,5%) e as atenuantes aplicadas (0%).

118. Por derradeiro, na última fase da dosimetria da pena, a Comissão realizou a adequada calibragem da multa, a qual não pode ser fixada, como não foi, em valor inferior a: i) 0,1 % da base de cálculo estipulada na primeira etapa, ou ii) vantagem auferida; nem poderá ser arbitrada em quantia superior a: i) 20% da base de cálculo estipulada na primeira etapa, ou ii) três vezes o valor da vantagem auferida/pretendida.

119. O valor da multa preliminar definido foi de R$ 1.204,70, deve ser calibrado para estar contido dentro dos limites mínimo e máximo.

120. Ressalte-se que o § 1º, do art. 25, do Decreto nº 11.129/2022 estabelece que o limite máximo não será observado, caso o valor resultante do cálculo desse parâmetro seja inferior ao resultado calculado para o limite mínimo.

121. De acordo com o Relatório Final da CPAR, no âmbito da Lei nº 12.846, de 2013, a pessoa jurídica Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME deveria pagar multa de R$ 125.779,77.

Da divergência da Nota Técnica nº 86 (SEI, nº 3485194)

122. Inicialmente, a Nota Técnica nº 86/2025/CGIST, apontou que a CPAR: "corretamente aplicou o § 1º, do art. 25, do Decreto nº 11.129/2022 estabelece que o limite máximo não será observado, caso o valor resultante do cálculo desse parâmetro seja inferior ao resultado calculado para o limite mínimo."

123. Contudo, achou oportuno fazer ajustes relativos ao período de vigência da LAC, bem como relacionados à incidência de índices de correção.

124. Tais correções se baseiam na premissa de que os valores recebidos pela pessoa jurídica são vantagens auferidas nos termos do Art. 26 do Decreto nº 11.129/2022, eis que são destinados ao servidor público.

125. Deve-se ajustar tais valores ao período de vigência da LAC, que se deu a partir de 29 de janeiro de 2014. Os valores a serem pagos pela empresa devem ser atualizados pelos índices de correção pelos índices da inflação, tendo em vista o prazo decorrido.

126. O cálculo da vantagem auferida considerará apenas as notas fiscais emitidas após o início da vigência da Lei Anticorrupção, que se deu a partir de 29 de janeiro de 2014.

127. A Nota Técnica nº 86 elaborou tabela, com as notas fiscais emitidas a partir de janeiro de 2014, que ao todo resultam em valor de R$ 147.000,00 (cento e quarenta e sete mil reais) e com a posterior atualização pelo Índice Nacional ao Consumidor Amplo (IPCA) o valor da vantagem auferida é estimada em **R$ 226.693,63** (SEI, nº 3208977).

128. Assim, corroboramos o entendimento da SIPRI com sugestão de aplicação de multa no valor de R$ 226.693,63 ao fixar o valor da vantagem auferida devidamente corrigida como valor mínimo da multa, nos termos Art. 6º, I, da Lei nº 12.846/13.

- Da penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora

129. 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.

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

131. No que se refere à dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória, verifica-se que a recomendação da Comissão está em consonância com o prazo mínimo de 30 (trinta) dias estabelecido pela Lei Anticorrupção, bem como com o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC, ao estabelecer o percentual de 7% sobre o prazo base. Desse modo, concordamos com a sugestão de 45 dias apresentada ao caso.

- Da inidoneidade

132. O Relatório da CPAR (Sei nº 2876994) concluiu, ao final, pela responsabilização, indicando como dispositivo legal infringido o art. 88 da Lei nº 8.666/93 e a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, por dois anos, para a indiciada, o que ora se ratifica.

133. Com efeito, a gravidade e a desfaçatez com que os inumeros atos ilícitos foram praticos demonstra evidente acerto do enquadramento da conduta no tipo da inidoneidade previsto na Lei nº 8.666/93. Assim, não há dúvidas sobre tal condenação.

- Da Desconsideração da Personalidade Jurídica

134. Por fim, a Comissão sugeriu a desconsideração da personalidade jurídica da indiciada e extensão da pena de multa ao patrimônio pessoal das sócias Leidiane Vieira Vilela, Brenda Cristina Vieira Santos e José Carlos da Silva (sócio oculto da empresa).

135. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada – ocorrendo a extensão dos efeitos da penalidade aos administradores e sócios (com poderes de administração da empresa penalizada), assim como à empresa sucessora ou à empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com a sancionada – se for verificada a utilização de pessoa jurídica para burlar a sanção. Essa previsão está contida no artigo 14, § 1º, e artigo 160 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e já era aplicada às licitações e contratos firmados sob a égide da Lei nº 8.666/1993.

136. No caso concreto também ficou caracterizada a confusão patrimonial, o que impõe a desconsideração da personalidade jurídica.

137. Como já dito neste parecer, a empresa foi criada apenas com o propósito de servir como interposta pessoa para "regularizar" as transferências dos sócios da empresa Zag ao servidor José Carlos da Silva. A empresa nasce de um desconforto com a situação, por parte de Rodrigo Zago, que solicita a elaboração de um contrato.

3. CONCLUSÃO

138. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica **BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA - ME** (CNPJ nº 16.894.216/0001- 88), praticou a conduta de subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público ao funcionar como interposta pessoa jurídica, recebendo vantagens indevidas da Construtora Zag Ltda, incidindo no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 88, III, da Lei nº 8.666/1993.

139. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concorda-se com o Relatório Final da CPAR (SEI, nº 2876994) e com a manifestação da Nota Técnica nº 86/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3485194), aprovada pelo DESPACHO CGIST - ACESSO RESTRITO (SEI, nº 3485710) e pelo DESPACHO DIREP (SEI, nº 3485950), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação:

a) de pena de **multa** no valor de R$ 226.693,63 (duzentos e vinte e seis mil, seiscentos e noventa e três reais e sessenta e três centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013;

b) pena de **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013, devendo a empresa promovê-la, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 dias;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 45 dias.

c) **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública,** nos termos do artigo 87, inciso IV, por incidência no artigo 88, incisos II e III, da Lei n. 8.666/1993, devendo a empresa ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público, inclusive para fornecer garantias ou fianças a contratos administrativos de terceiros, até que passe

por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 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;

d) **desconsideração da personalidade jurídica** e extensão da pena de multa e de inidoneidade ao patrimônio pessoal das sócias Leidiane Vieira Vilela, Brenda Cristina Vieira Santos e José Carlos da Silva (sócio oculto da empresa).

140. Para fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº. 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu art. 6º, § 3°, destacamos a identificação do montante de 226.693,63 (duzentos e vinte e seis mil, seiscentos e noventa e três reais e sessenta e três centavos).

141. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerem-se 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.
3. Recomendar à AGU o ajuizamento da ação para dissolução compulsória da pessoa jurídica com fulcro no Art. 19, III, da Lei nº 12.846/13, tendo em vista "II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados"

142. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 25 de fevereiro de 2025.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102710202388 e da chave de acesso [redacted]

[redacted]

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: 25-02-2025 18:15. Número de Série: 246880564266466108286291206 81. 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. 00202/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102710/2023-88
INTERESSADOS: BRENDA E LEIDI LOCACAO DE EQUIPAMENTOS LTDA (BRENDA E LEIDI LOCACAO)
ASSUNTOS: PENALIDADES DISCIPLINARES

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer nº. **00037/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU,** devendo o órgão assessorado atentar para as recomendações de encaminhamentos lançadas no item 141 do opinativo.

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) 00190102710202388 e da chave de acesso 47256374

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 1874824452 e chave de acesso 47256374 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 17:05. Número de Série: 246880564266466108286291206 81. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.