



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

RELATÓRIO FINAL

Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.004173/2015-00

OPERAÇÃO “LAVA JATO”
(DEPARTAMENTO DE POLÍCIA
FEDERAL – DPF) – PAGAMENTO DE
PROPINA A AGENTES PÚBLICOS DA
PETROLEO BRASILEIRO S/A
(PETROBRAS) VISANDO FRUSTRAR OS
OBJETIVOS DA LICITAÇÃO – PROVAS
DA INFRAÇÃO – NOTAS FISCAIS
“FRIAS” E EMPRESA DE FACHADA –
RECOMENDAÇÃO DE APLICAÇÃO DA
SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE
DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE –
ENCERRAMENTO DOS TRABALHOS DA
COMISSÃO – REMESSA À AUTORIDADE
COMPETENTE PARA JULGAMENTO E
NOTIFICAÇÃO DA EMPRESA PARA
APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES
FINAIS.

1. Relatório. Contexto e histórico do processo.

1. Trata-se da operação policial chamada “Lava Jato”, do DPF, que visa desarticular organizações criminosas que tinham como finalidade a lavagem de dinheiro em diversos Estados da federação. A operação teve desdobramentos que acabaram resultando na descoberta de possíveis irregularidades cometidas por empreiteiras junto ao poder público, especialmente na Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

2. O envolvimento de empreiteiras oportunizou a atuação desta Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados (COREP), em razão da nossa competência para apurar irregularidades no relacionamento de pessoas jurídicas com o poder público. Por isso, o juiz da 13ª vara federal de Curitiba autorizou o



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

compartilhamento do material dos autos nº 5073475-13.2014.404.7000 com a CGU (anexo 1). Recentemente, o juízo ratificou a decisão, esclarecendo que o compartilhamento deferido abrange inclusive inquéritos instaurados posteriormente (anexo 2).

3. Este PAR versa acerca de fatos imputáveis à empresa **Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – em recuperação judicial (Jaraguá)**, CNPJ **60.395.126/0001-34**.

4. A princípio, a Petrobras havia instaurado procedimento de apuração interno contra a Jaraguá. No entanto, considerando a relevância dos fatos e para evitar duplicidade de punições na administração federal, a Petrobras enviou-nos as cópias até então obtidas no processo próprio e o suspendeu, decidindo aguardar o deslinde do presente processo, conforme Carta Jurídico nº 4018-2015, da Petrobras (fls. 3 a 11 dos autos), e Ofício nº 3465/2015/SE/CGU-PR, desta CGU (fl. 2 dos autos). O material recebido da Petrobras consta no CD de fl. 13. destes autos.

5. A empresa foi notificada da instauração deste processo em 10/04/2015 conforme fl. 15, verso. Para a instrução processual, foram solicitadas informações complementares ao MPF (fls. 49 e 50), CADE¹ (fls. 51 e 52), a Petrobras (fls. 53 e 54) e ao DPF (fls. 55 e 56). Também foram realizadas oitivas dos colaboradores premiados Alberto Youssef (fls. 103 a 108), Pedro José Barusco Filho (atas nas folhas 147 e 148; gravação da oitiva armazenada em formato digital no CD de fl. 159 destes autos) e Paulo Roberto Costa (fls. 153 e 154; gravação também armazenada no CD de fl. 159), sempre com a participação da empresa acusada. Recebemos também respostas de CADE (fl. 63, mídia digital) e MPF (fls. 135 e 136). Cumpre salientar, que foi expressamente autoriza pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba o mais amplo compartilhamento das provas colhidas na “Operação Lava Jato” com esta Controladoria-Geral da União (fls. 166/170).

6. Encerrada a fase de instrução processual, esta Comissão de Processo

¹ Respectivamente: Ministério Público Federal e Conselho Administrativo de Defesa Econômica.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

Administrativo de Responsabilização (CPAR) elaborou Termo de Indicação (fls. 160/201), concluindo, preliminarmente, pela existência de condutas que violam o ordenamento jurídico pátrio, consistentes no ato de pagar propina para agentes públicos com finalidades ilícitas e na utilização de empresas de fachada para dissimular pagamentos, condutas que revelam, em tese, a inidoneidade da acusada para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (art. 87, inciso IV, c/c art. 88, III, ambos da Lei 8.666/93).

7. Em observância aos postulados do contraditório e ampla defesa, considerando a possibilidade de sancionamento administrativo do ente jurídico processado, esta CPAR, por meio do Ofício nº 4/2016/CPAR/CGU-PR (fl. 202), intimou-o a fim de apresentar defesa escrita, bem como especificar eventuais provas que pretendesse produzir, em face dos fatos e provas colacionados no do Termo de Indicação acima versado. Em 01/03/2016, a pessoa jurídica acusada, tempestivamente, apresentou suas razões de defesa (fls. 204/288).

8. Sendo esta a breve síntese do processo administrativo em curso, adentra-se no exame dos fatos e fundamentos jurídicos suscitados pela defesa.

2. Análise da defesa

2.1. Questões preliminares

2.1.1. Incompetência da Controladoria-Geral da União.

9. Inicialmente, suscita a defesa uma suposta incompetência desta CGU para a instauração do processo em curso, sob o fundamento de que pelo fato de ser órgão integrante da estrutura orgânica da Presidência da República, não deteria competência em face das empresas estatais, especialmente de sociedades de economia mista, de forma que todas as atividades de apuração de irregularidades na Petrobras deveriam ser desenvolvidas em seu âmbito interno.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

10. Contudo, esse argumento não procede. Apesar de integrar a estrutura da Presidência da República, a CGU desempenha a relevante missão institucional de exercer a atividade de controle interno perante todo o Poder Executivo Federal, nos termos do que, aliás, determina o art. 74 da Constituição Federal. Apesar de todo o arcabouço teórico que fundamenta a autonomia das entidades que integram a administração pública indireta, inclusive as de natureza privada, todas elas encontram-se vinculadas aos princípios explícitos e implícitos que pautam o exercício da função administrativa, dentre os quais, o princípio da moralidade administrativa e o princípio do controle.

11. A melhor doutrina assenta a sujeição de tais entidades, muito embora regidas predominantemente por normas de ordem privada, a diversos preceitos do regime jurídico-administrativo, a exemplo da probidade na sua atuação finalística. Quanto à sujeição ao princípio do controle, José dos Santos Carvalho Filho² preceitua que *“pode afirmar-se que toda pessoa integrante da Administração Indireta é submetida a controle pela Administração Direta da pessoa política a que é vinculada. E nem poderia ser de outra maneira. Se é a pessoa política que enseja a criação daquelas entidades, é lógico que tenha que se reservar o poder de controlá-las”*.

12. A jurisprudência do STJ consolidou-se no sentido de reconhecer a legitimidade da atuação deste órgão superior da Administração Federal para conduzir processos sancionadores voltados à apuração de irregularidades em licitações e contratos administrativos ou infrações funcionais verificadas no âmbito de outros órgãos administrativos, inclusive, em entidades privadas da administração indireta:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. CORRUPÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS IMPUTADA A EMPREITEIRA DE OBRAS PÚBLICAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO.

1. Competência concorrente para a prática do ato.

O Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União tem competência concorrente para instaurar processo administrativo relacionado à defesa do patrimônio público e ao combate à corrupção.

2. Declaração de inidoneidade.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 19ª. ed. rev. ampl. e atual. Pg. 418.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

A declaração de inidoneidade imputada à impetrante resulta de condutas difusas de corrupção praticadas ao longo de três anos (*presentes a servidores públicos; passagens aéreas, estadas em hotéis, refeições a servidores públicos*).

3. Razoabilidade e proporcionalidade da punição.

A promiscuidade de servidores públicos com empresas cujas obras devem fiscalizar constitui um método sórdido de cooptação, de difícil apuração. Sempre que esta for constatada, deve ser severamente punida porque a lealdade que deve haver entre os servidores e a Administração Pública é substituída pela lealdade dos servidores para com a empresa que lhes dá vantagens. Ordem denegada, insubsistência da medida liminar, prejudicado o agravo regimental.³

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO MINISTRO DE ESTADO DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. DEMISSÃO POR JUSTA CAUSA DE EMPREGADO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. COMPETÊNCIA DAQUELE ÓRGÃO PARA AVOCAR E INSTAURAR PROCESSOS ADMINISTRATIVOS VISANDO À APLICAÇÃO DE PENALIDADE A TODOS OS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. REQUISITO DO *FUMUS BONI IURIS* NÃO COMPROVADO. LIMINAR INDEFERIDA.

1. A concessão de liminar em mandado de segurança pressupõe a coexistência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, conforme preconiza o art. 7º, II, da Lei 1.533/51.

2. No caso dos autos, não restou demonstrado, de forma inequívoca, a relevância do direito invocado, na medida em que a Controladoria-Geral da União possui competência institucional e legal para instaurar ou avocar processos administrativos e aplicar sanções disciplinares a todos os servidores da Administração Pública Federal. Por sua vez, cabe ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência julgá-los, nas hipóteses de demissão, suspensão superior a trinta dias, cassação de aposentadoria e destituição de cargo. Tal é a inteligência dos arts. 18 da Lei 10.683/2003 e 4º do Decreto n. 5.480/2005. Precedente da Primeira Seção: AGMS 14.073/DF, da relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki, DJe de 6.4.2009.

3. Agravo regimental não provido.⁴

13. Essa distinta competência se justifica inclusive no plano legal, uma vez que, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.683/03, à Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à **defesa do patrimônio público**, ao **controle interno**, à auditoria pública, à **correição**, à **prevenção e ao combate à corrupção**, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

³ STJ – MS nº 19.269/DF, Min. Rel. Ari Pargendler, julgado em 14/05/2014.

⁴ AgRg no MS nº 14.123/DF, Rel. Min. Mauro Campbel Marques



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

14. Regulamentando o dispositivo legal ora suscitado, o Decreto Federal nº 5.480/2005, que organiza o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, do qual a Petrobras é unidade integrante, resta estabelecida à CGU, na qualidade de órgão central desse sistema, nos termos do art. 4º, inciso XII, a prerrogativa de avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível.

15. Consolidando, ainda mais, o princípio constitucional do controle interno, a Lei nº 12.846/13 afasta quaisquer dúvidas acerca da extensão das competências administrativas processuais da CGU, ao dispor expressamente que “no âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento”. Não há dúvidas de que a Petrobras, sendo entidade integrante do Poder Executivo Federal, encontra-se vinculada ao exercício das competências funcionais do órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal.

2.1.2. Inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013.

16. Alega a defesa a inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 à apuração em curso:

Ora, a Lei 12.846/2013 entrou em vigor em 3.2.2014, momento em que as normas do diploma passaram a ter aplicabilidade, incidindo sobre todos os eventos praticados a partir da entrada em vigor da referida lei.

Suas normas aplicam-se apenas aos fatos ocorridos depois de sua vigência, ou seja, aos eventos ocorridos a partir de 3.2.2014. Isso porque não podem incidir sobre condutas consumadas em data anterior, uma vez que isso configuraria violação à exigência de legalidade e aplicação retroativa da lei punitiva - em contrariedade ao texto constitucional.

17. Inicialmente, convém esclarecer que a aplicação da Lei nº 12.846/2013 pela



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

CPAR se restringiu às normas de índole meramente procedimental, não tendo aplicação as demais disposições de caráter material e sancionador, a respeito das quais tem aplicação, de maneira indiscutível, o princípio da irretroatividade.

18. Convém lembrar também que o processo administrativo sancionador é regido pelo *princípio do formalismo moderado*, de maneira que são dispensados ritos sacramentais e formas rígidas para o regular desenvolvimento do processo, bastando, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.784/99, a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados e das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados. Odete Medauar⁵ leciona que o princípio do formalismo moderado “*se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo*”.

19. O formalismo moderado representa, na seara do processo administrativo sancionador, a aplicação do consagrado princípio processual da instrumentalidade das formas, conforme determina o art. 283 do Código de Processo Civil, tendo consolidada aceitação na jurisprudência dos tribunais superiores⁶:

RMS. ADMINISTRATIVO – PROCESSUAL CIVIL – FISCAL DE TRIBUTOS – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL – NULIDADE DO PROCESSO – NÃO OCORRÊNCIA – PRESCRIÇÃO PUNITIVA AFASTADA – CONJUGAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS.

1. O princípio da instrumentalidade das formas, no âmbito administrativo, veda o raciocínio simplista e exageradamente positivista. A solução está no formalismo moderado, afinal as formas têm por objeto gerar segurança e previsibilidade e só nesta medida devem ser preservadas. A liberdade absoluta impossibilitaria a sequência natural do processo. Sem regras estabelecidas para o tempo, o lugar e o modo de sua prática. Com isso, o processo jamais chegaria ao fim. A garantia da correta outorga da tutela jurisdicional está, precisamente, no conhecimento prévio do caminho a ser percorrido por aquele que busca a solução para uma situação conflituosa. Neste raciocínio, resta evidenciada a preocupação com os resultados e não com formas pré-estabelecidas e engessadas com o passar dos tempos.

⁵ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 13ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. Pg. 173.

⁶ STJ - RMS nº 8.005/SC, Rel. Min. Gilson Dipp.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

2. Neste contexto, despidianda a tentativa de anular todo o processo com base na existência de nulidade tida como insanável. A dilação do prazo para entrega do prazo final, em um dia, se deu por conta da complexidade do processo em testilha, oportunidade em que devem ser conjugados os princípios da razoabilidade e instrumentalidade das formas.

3. Ademais, restando afastada a prescrição punitiva, não há que se falar em nulidade do processo administrativo, afinal a extrapolação do prazo para a conclusão do processo administrativo não gera qualquer consequência para a validade do mesmo, podendo importar, porém, em responsabilidade dos membros da comissão.

20. Conforme esse princípio, uma suposta nulidade quanto à forma do processo administrativo somente pode ser reconhecida quando houver nítido prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e ampla defesa. Ocorre que a CPAR adotou o rito processual da Lei Anticorrupção justamente por ser mais benéfico ao exercício do direito de defesa pela pessoa jurídica acusada: A apuração em curso recai sobre violações aos princípios e regras que regem as licitações e contratos administrativos, submetida, pois, aos ditames da Lei nº 8.666/93. Em termos de regras procedimentais, essa Lei limitou-se a (1) fixar um exíguo prazo de dez dias para apresentação de defesa escrita e (2) estabelecer a autoridade competente para aplicar a sanção de declaração de inidoneidade.

21. Ao seu turno, o procedimento da Lei nº 12.846/13 (1) melhor delimita o desenvolvimento das três principais fases do processo administrativo (instauração, instrução e julgamento); (2) assegura um prazo de 30 dias para apresentação da defesa escrita; (3) estabelece requisitos para a comissão processante (dois servidores estáveis); dentre outras disposições. Some-se a isso a possibilidade de apresentação de alegações finais, no prazo de 10 dias, após a elaboração do relatório final, acrescentada pelo art. 5º do Decreto Federal nº 8.420/15, normativo regulamentador da Lei nº 12.846/13.

22. Ou seja, a alegação de nulidade do processo pela aplicação do procedimento previsto na Lei 12.846/2013 não merece prosperar, pois o ente acusado não demonstra a existência de qualquer prejuízo que pudesse malferir o seu legítimo direito de defesa. Nem poderia fazê-lo, pois o procedimento levado a efeito na presente apuração, conforme demonstramos, é nitidamente mais garantista e aberto ao contraditório do que o da Lei 8.666/93.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

2.1.3. Inaplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 e aplicabilidade do Decreto Federal 2.475/1998.

23. A empresa acusada também sustenta a existência de um suposto vício processual decorrente da total inaplicabilidade da Lei nº 8.666/93 a este processo, cujo objeto seria relação contratual firmada com a Petrobras. Ato contínuo, defende a tese de que os procedimentos licitatórios da Petrobras dos quais o ente processado participou estariam regulados pelo Decreto Federal nº 2.745/98, de forma que somente este normativo deveria ser aplicado à questão em discussão.

24. Uma vez mais, não procede a alegação da defesa.

De fato, a Petrobras tem permissão legal, nos termos do art. 67 da Lei nº 9.478/97, para estabelecer procedimento licitatório simplificado, o que não significa que estaria completamente imune aos princípios e regras gerais estabelecidos na Lei nº 8.666/93. A Lei nº 9.748/97 deu apenas uma permissão geral a que o procedimento de contratações da Petrobras fosse estabelecido por meio de decreto, de modo que as disposições da Lei nº 8.666/93 podem ser aplicadas subsidiariamente à Petrobras, tanto porque esse diploma é a lei geral de licitações (art. 1º, parágrafo único), como em razão de expressa previsão reiterada em seu art. 119, *verbis* (grifos nossos):

As sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União e pelas entidades referidas no artigo anterior editarão regulamentos próprios devidamente publicados, ficando sujeitas às disposições desta lei.

25. Isto é, tais entidades deverão observar a Lei nº 8.666/93 no que seus regulamentos específicos forem omissos. Não é diferente em relação à Petrobras, pois a Lei nº 9.748/97 não regulamentou exhaustivamente o procedimento licitatório e contratual administrativo a ser observado pela estatal econômica, de modo que toda matéria omissa no decreto permitirá a aplicação subsidiária da Lei 8.666/93. É esse o caso da aplicação de penalidades: O Decreto nº 2.745/98 prevê as penalidades aplicáveis às contratantes da Petrobras no item 7.3, mas não prevê a declaração de inidoneidade, que é diferente da penalidade no item *d* porque abrange *toda a*



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

administração pública. Portanto, as empresas contratadas pela Petrobras estão sujeitas às quatro penalidades previstas no referido item 7.3 e à declaração de inidoneidade prevista pela Lei nº 8.666/93. Evidentemente, as condutas que suscitam aplicação da declaração de inidoneidade estão previstas na própria Lei 8.666/93.

26. Mais ainda, o Decreto nº 2.745/98 prevê penalidades referentes estritamente a execução contratual, *verbis*: "7.3 A inexecução total ou parcial do contrato poderá ensejar a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei, além da aplicação ao contratado das seguintes sanções." Assim, a Lei 8.666/93 permanece aplicável à Petrobras nas punições a condutas não relacionadas estritamente à execução do contrato.

27. Sublinha-se que **não se está a adentrar no mérito da discussão da constitucionalidade da permissão concedida pelo referido art. 67 da Lei nº 9.478/97**. A declaração de inidoneidade e as punições por condutas não relacionadas à execução contratual são matérias **omissas** no decreto, e é isso que permite sua aplicação inclusive às empresas contratadas pela Petrobras.

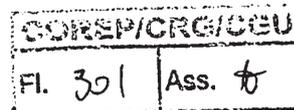
2.1.4. Ausência de indicação precisa dos atos que a pessoa jurídica teria supostamente praticado.

28. Alega a defesa que não teria havido no termo de indicição a indicação precisa de atos que a pessoa jurídica acusada teria praticado:

O termo de indicição, após transcrever trechos de depoimentos fora de seu contexto e que foram obtidos sem a participação da Signatária, menciona que um dos depoentes teria afirmado que a Signatária teria "pago propina" de quatro formas:

"(1) transferência direta para a M.O., fundamentada em nota fiscal de serviços 'fria'; (2) doações oficiais para partidos políticos; (3) contratos de prestação de serviços da Sanko Sider para a Jaraguá, pois o próprio Youssef intermediava a venda de tubos (não de serviços) da Sanko para a Jaraguá; (4) parte da e missão que Youssef recebia pela intermediação de venda lícita de tubos da mesma Sanko".

Entretanto, todo o relatório do termo de indicição, na sequência, centra-se apenas no suposto pagamento indevido a uma empresa chamada "MO". Por ter supostamente feito um pagamento a tal empresa, a Signatária teria



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

incurrido no tipo previsto no art. 88, 111, da Lei 8.666/93 (demonstração de não possuir idoneidade para contratar com a administração em virtude de atos ilícitos praticados)

Como se percebe, a acusação não está clara. Ao mesmo tempo em que o termo de indicição menciona a prática de quatro tipos diversos de atos com finalidade supostamente ilícita, foca em apenas um deles - e ainda assim sem esclarecer exatamente de qual pagamento se trata.

Só por isso verifica-se a inépcia do libelo acusatório (termo de indicição). Afinal, a Signatária não sabe exatamente qual a acusação efetiva.

Com respeito, não se pode tolerar defeito como esse.

29. A fragilidade do argumento não resiste a uma mera leitura do Termo de Indicição (fls. 160/201), em especial do vasto conteúdo probatório ali indicado, que demonstra, com exatidão, quais são os fatos que fundamentaram a convicção preliminar desta CPAR no sentido de acusar formalmente a pessoa jurídica ora processada.

30. No sentido de afastar a despropositada alegação, tem-se por suficiente colacionar o tópico de conclusão da aludida peça processual, que, de maneira muito clara, delimita com “precisão cirúrgica” os fatos sobre os quais a pessoa jurídica acusada deve se defender:

3. Conclusão

23. Nos termos do art. 11 da Lei 12.846/2013 e 16 da Portaria nº 910/2015, esta CPAR determina a notificação da empresa acusada para, querendo, especificar as provas que pretende produzir, bem como apresentar **DEFESA** no prazo de 30 dias quanto aos indícios de ilicitude expostos acima, resumidos e individualizados a seguir:

Tipificação: Demonstração de não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (art. 87, inciso IV, c/c art. 88, III, ambos da Lei 8.666/93).

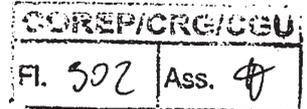
Conduta: Pagar propina para agentes públicos com finalidades ilícitas, tais como exercer influência indevida sobre esses agentes e deles receber tratamento diferenciado. Utilização de empresas de fachada para dissimular pagamentos. Período: aproximadamente 2011.

Provas: Cópias de notas fiscais e comprovantes de transferência; relatórios produzidos por autoridades públicas; consultas a sistemas; depoimentos.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados



31. Vale frisar que os fatos indicados foram devidamente lastreados em extenso rol probatório devidamente indicado pela CPAR. Uma vez mais, vale-se de conteúdo exposto no referido Termo de Indiciação:

2. Lista dos anexos com as provas

22. Eis a lista dos anexos especificamente citados nesta nota e que compõem o apêndice de anexos (“ev.” significa “evento”). Todos os anexos com suporte digital constam também na mídia da fl. 159 destes PAR.

Nº	Fonte	Conteúdo	Obtenção
1	JF	Autorização da 13ª vara federal de compartilhamento do material da Operação Lava Jato com a CGU	5073475-13.2014.404.70000, ev. 289
2	JF	Ratificação da amplitude do compartilhamento deferido.	5073475-13.2014.404.70000, ev. 2017
3	JF	Depoimento de Waldomiro de Oliveira	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1167
4	JF	Depoimento de Carlos Alberto Pereira da Costa	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1024
5	DPF	Nota fiscal da Jaraguá para a M.O. Consultoria e documentos correlatos	5045107-91.2014.4.04.7000, ev. 2, anexo “desp3” (arquivo digital “Anexo 5 – 002_DESP3 - nota fiscal da M.O., informação MPF e declarações de Dalmazzo.pdf”)
6	DPF	Apêndice B do Laudo nº 190/2014 – Origem dos créditos da M.O.	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1, anexo 8.
7	DPF	Relatório de Análise de Docs. 55	5045107-91.2014.4.04.7000, ev. 9
8	DPF	Depoimento de Meire Poza	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1193, anexo 2
9	DPF	Depoimento de Meire Poza	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1193, anexo 5
10	DPF	Termo de declarações nº 37 – Alberto Youssef	Fls. 119 e 120 deste PAR.
11	DPF	Termo de declarações nº 52 – Alberto Youssef	Fls. 128 a 131 deste PAR.
12	CGU	Depoimento de Alberto Youssef a esta CPAR	Fls. 103 a 108 deste PAR.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

Nº	Fonte	Conteúdo	Obtenção
13	CGU	Depoimento de Paulo Roberto Costa a esta CPAR	Arquivo "Anexo 13 - 00190.004173-2015-00 - 2015.09.11 - Oitiva PRC - Jaraguá;wmv"
14	CGU	Consultas da GFD e da Rigidez	Sistema interno da CGU ("Macros")

32. A empresa alega que *"Ao mesmo tempo em que o termo de indicição menciona a prática de quatro tipos diversos de atos com finalidade supostamente ilícita, foca em apenas um deles - e ainda assim sem esclarecer exatamente de qual pagamento se trata"* Mas o termo de indicição deixa extremamente claro que foca em apenas um deles porque, no caso específico da Jaraguá, Youssef utilizou-se de um desses quatro meios, a saber, a interposição da M. O. Consultoria. Não há qualquer generalidade nessa especificação.

33. E ao contrário do que a empresa alega, o Termo indica exatamente de qual pagamento se trata no item 9: *"Identificamos cópia de uma nota fiscal de serviços da empresa M. O. Consultoria para a Jaraguá, bem como dos respectivos comprovantes de transferências da Jaraguá para a M.O., no valor total de R\$ 1.941.944,24. A transferência também foi confirmada por relatório do DPF (anexos 5 e 6)"* (fl. 161)

34. Em resumo: Qual então a conduta imputada ao ente jurídico processado? Pagar propina para agentes públicos com finalidades ilícitas. De que maneira essa conduta foi materializada? Pela utilização de empresas de fachada para dissimular pagamentos. Onde consta a especificação desse pagamento ilícito? No item 9 do Termo de Indicição e respectivos anexos. Onde então se verifica a ausência de delimitação precisa dos fatos? Como se nota, somente na frágil argumentação trazida à baila pela defesa.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

2.1.5 – Ausência de clareza quanto à suposta inidoneidade da pessoa jurídica acusada.

35. Neste ponto, sustenta a defesa que o termo de indicição não teria sido claro quanto ao enquadramento das condutas supostamente cometidas pela entidade acusada na infração administrativa tipificada no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, *demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados*. Assim, alega estar prejudicado o exercício adequado do direito de defesa.

Assim, a d. CGU classificou a "Demonstração de não possuir idoneidade [sic] para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (art. 87, inciso IV, c/c art. 88, III, ambos da Lei 8.666/93)" como a tipificação da conduta supostamente ilícita da Signatária.

No entanto, não especificou de que forma a Signatária teria demonstrado não possuir idoneidade nem quais seriam os atos ilícitos praticados.

Limitou-se a descrever a conduta supostamente inidônea da Signatária como "Pagar propina para agentes públicos com finalidades ilícitas, tais como exercer influência indevida sobre esses agentes e deles receber tratamento diferenciado" e "Utilização de empresas de fachada para dissimular pagamentos". Da mesma forma, a d. CGU não demonstrou quais seriam esses agentes, quais seriam as finalidades ilícitas, tampouco qual foi a influência exercida indevidamente nem qual o tratamento diferenciado recebido.

36. Inicialmente, cabe tecer algumas considerações afetas à seara da teoria da infração administrativa.

37. Para que o Estado possa impor pena administrativa, urge, em razão do atual regime constitucional, que a conduta vedada e a respectiva sanção estejam previamente estabelecidas em lei formal, afinal torna-se necessário que o agente tenha consciência da reprovabilidade de sua conduta e da sanção que lhe será imposta pela prática do ato. Entretanto, é o nível de detalhamento da conduta vedada que costuma ser um dos principais diferenciais entre a "tipicidade penal" e a "tipicidade administrativa".

38. No âmbito do Direito Penal, em razão das peculiaridades que envolvem a



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

sua natureza punitiva - que em grande parte irá recair sobre o mais precioso bem da pessoa humana (sua própria liberdade) -, sua dogmática se consolidou em torno do postulado da *legalidade estrita* ou *tipicidade cerrada*. Justamente pela possibilidade de cominação de penas privativas de liberdade é que os ilícitos penais são descritos de forma individualizada e precisa, tanto no aspecto objetivo (descrição da conduta), quanto no aspecto subjetivo (seara do ânimo), impondo, ainda, que haja entre o tipo penal e a conduta do agente a mais absoluta correspondência.

39. Já o Direito Administrativo Sancionador, diferencia-se consideravelmente dos postulados da tutela penal e, fazendo contraposição ao conceito de tipicidade penal, sua sistemática punitiva se estrutura ao redor do conceito de *enquadramento administrativo*. Afinal, trata-se de ramo afeto ao Direito Administrativo, que mesmo em sua seara sancionadora volta-se sempre a preservação do interesse público primário. O enquadramento administrativo, ao invés de lançar mão de processo criterioso para a elaboração de tipos cerrados em que todos os aspectos relevantes da conduta devem estar presentes no texto legal, é elaborado através de hipóteses configuradoras de faltas administrativas, concebidas propositadamente em termos amplos, por meio de *conceitos jurídicos indeterminados*, para abranger um maior número de situações decorrentes da complexa e multifacetária realidade da atividade administrativa.

40. Sobre o caráter peculiar da tipificação administrativa, com propriedade se posiciona Marcelo Madureira Prates⁷:

(...) ao contrário da reserva legal rígida vigente no domínio penal, a exigir que a lei defina, ela mesma e por completo, a descrição das condutas ilícitas e a sanção aplicável a cada uma delas, no direito administrativo sancionador, maxime quando esteja em causa o exercício de poder sancionador no plano das relações administrativas especiais, tende-se a interpretar de maneira mais flexível a regra da reserva legal, admitindo-se que a lei em sentido formal apenas inicie a regulação substantiva da matéria, por meio da fixação (1) das condutas puníveis, ainda que de modo aberto e genérico, permitindo posteriores preenchimentos ("normas sancionadoras em branco"); e (2) das espécies e dos limites das sanções aplicáveis.

⁷ PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*, Coimbra: Almedina, 2005, pág. 107.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

41. Percebe-se, portanto, que o caráter aberto da infração administrativa insculpida no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, decorre da própria metodologia que informa o Direito Administrativo Sancionador. Mesmo assim, não merece deferimento o argumento defensivo ora analisado, uma vez que, consoante já elucidado no tópico anterior, o Termo de Indiciação formulado por esta CPAR (fls. 160/201), descreve, de forma detalhada e com lastro em provas legítimas, quais foram as condutas imputadas ao ente jurídico processado que se enquadram no tipo infracional administrativo.

2.1.6 – Nulidade do processo por ausência de um procedimento definido.

42. A pessoa jurídica acusada suscita não haver definição quanto o rito então adotado por esta CGU na condução do processo administrativo sancionador. Tal argumento não pode prosperar, afinal, conforme reconhecido na própria peça defensiva, tem-se adotado o rito procedimental insculpido na Lei nº 12.846/13. Reitere-se, que aludido procedimento tem sido adotado pelo fato de ser mais benéfico ao exercício do direito de defesa, uma vez que, considerando a natureza das infrações ora apuradas, violação contra princípios e regras que informam as licitações públicas e contratos administrativos, poderia a Administração Processante ter se valido das regras processuais da Lei nº 8.666/93, que, por exemplo, disponibiliza o prazo de dez dias para apresentação da defesa escrita, ao passo que o rito então adotado disponibiliza o prazo de trinta dias.

43. A análise dos próprios autos do corrente processo administrativo revela, por si só, que se tem possibilitado o regular exercício do direito de defesa e contraditório ao ente processado. Assim, por exemplo, tão logo instaurado o processo, como ato inaugural da atuação desta CPAR, foi dada ciência à pessoa jurídica acerca da



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

instauração do processo (fl. 15), que desde então teve o mais amplo acesso à instrução processual, obtendo, em diversas oportunidades, cópias integrais dos autos (fls. 16/18; fl. 43; fl. 64/66; 77/80; fl. 139; fls. 143/146; fl. 155), tendo acesso, portanto, a todos os documentos probatórios então coligidos e as deliberações tomadas pela Comissão Processante. Em relação à produção de prova oral, a empresa acusada foi previamente notificada acerca de todas as audiências realizadas (fls. 75/76; fl. 79; fls. 140/142; fls. 151/152), se fazendo presente, por meio de advogados devidamente constituídos, a todos esses atos, inclusive formulando perguntas e reperguntas. Elaborado o Termo de Indiciação, foi a pessoa jurídica notificada *para, no prazo de 30 dias, apresentar defesa no processo referido acima, bem como especificar eventuais provas que pretende produzir, em face dos fatos e provas apresentados no Termo de Indiciação constante nas folhas 160 a 201 dos autos.*

44. Percebe-se, portanto, que foi adotado rito processual satisfatoriamente definido, nos termos da Lei nº 12.846/13, inclusive mais benéfico ao exercício do direito de defesa, contanto, conforme acima demonstrado, com a mais ampla participação da pessoa jurídica acusada, tendo ela acesso aos documentos juntados aos autos, à produção das provas orais, à apresentação de defesa escrita e à oportunidade de sugerir a produção de novas provas ou contraprovas. Não tem procedência, dessa maneira, a alegação de que “a Signatária não sabe, por exemplo, qual o rito a ser seguido, quando terá de arrolar eventuais testemunhas, quais serão os prazos nem quais serão as novas oportunidades para manifestação”.

2.1.7. Impossibilidade de utilização dos documentos dos autos como meio de prova.

45. A defesa da empresa acusada sustenta, ainda, a impossibilidade de utilização dos documentos dos autos como meio de prova sob a alegação de que “os



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

autos do procedimento interno da Petrobras e os depoimentos constantes do presente processo administrativo não podem ser usados para formar o convencimento do julgador da questão, seja em razão de impedimentos processuais, seja em razão de problemas no seu conteúdo”.

46. Registra-se, inicialmente, que o procedimento interno de apuração mencionado pela defesa, CAASE – Protocolo nº 23/2014, encaminhado pela presidência da Petrobras à CGU em 30/01/2015 (fls. 03/13), continha nada mais do que trechos de termos de colaboração premiada obtidos no bojo da denominada “Operação Lava-Jato”. Em relação aos depoimentos e demais provas produzidas no bojo da aludida operação policial federal, cumpre frisar que, desde 19/11/2014, o Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba autorizara o amplo compartilhamento dos elementos de informação obtidos na mencionada investigação com outros órgãos da Administração Pública Federal, dentre os quais, a Controladoria-Geral da União.

47. Entende-se por prova emprestada o mecanismo de instrução processual por meio do qual uma determinada prova produzida no bojo de um processo ou procedimento é transladado aos autos de processo distinto, passando a compor o seu respectivo acervo probatório. O instituto em tela pode ser extraído de alguns princípios constitucionais de natureza processual, tais como o princípio da verdade material, da economia e celeridade processual e da segurança jurídica.

48. É inegável que a grande valia da prova emprestada reside na economia processual que proporciona, tendo em vista que se evita a repetição desnecessária da produção de provas de idêntico conteúdo, a qual tende a ser demasiado lenta e dispendiosa. Nesse esteio, a economia processual decorrente da utilização da prova também importa em incremento de eficiência, na medida em que garante a obtenção do mesmo resultado útil, em menor período de tempo, em consonância com a garantia constitucional da duração razoável do processo, inserida na Carta Magna pela EC 45/04.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

49. A própria jurisprudência dos tribunais superiores vem reiteradamente admitindo a efetiva utilização de provas produzidas em processos distintos, seja qual for a sua natureza. Sobre o tema, assim se manifestou o plenário do Supremo Tribunal Federal, admitindo a utilização em processo administrativo sancionador de provas produzidas, inclusive, no curso de inquérito policial:

EMENTA: PROVA EMPRESTADA. Penal. Interceptação telefônica. Documentos. Autorização judicial e produção para fim de investigação criminal. Suspeita de delitos cometidos por autoridades e agentes públicos. Dados obtidos em inquérito policial. Uso em procedimento administrativo disciplinar, contra outros servidores, cujos eventuais ilícitos administrativos teriam despontado à colheita dessa prova. Admissibilidade. Resposta afirmativa a questão de ordem. Inteligência do art. 5º, inc. XII, da CF, e do art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Precedentes. Voto vencido. Dados obtidos em interceptação de comunicações telefônicas, judicialmente autorizadas para produção de prova em investigação criminal ou em instrução processual penal, bem como documentos colhidos na mesma investigação, podem ser usados em procedimento administrativo disciplinar, contra a mesma ou as mesmas pessoas em relação às quais foram colhidos, ou contra outros servidores cujos supostos ilícitos teriam despontado à colheita dessas provas⁸.

50. No mesmo sentido a remansosa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

Essa Corte Superior tem firme entendimento de que é possível a utilização de provas emprestadas de inquérito policial e processo criminal na instrução de processo disciplinar, desde que assegurado o contraditório e a ampla defesa como ocorrido nos autos. Nesse sentido, confirmam-se: MS 16.122/DF, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe de 24/5/2011; MS 15.825/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 19/05/2011; MS 17.534/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 20/03/2014; e 14.501/DF, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Seção, DJe 08/04/2014⁹.

51. Conclui-se, portanto, que nada obsta que a Administração Pública processante faça juntar aos autos do processo administrativo de responsabilização de pessoas jurídicas elementos probatórios coligidos em outros feitos administrativos, policiais ou judiciais, com vista a provar fatos para os fins do processo sancionador em curso, desde que seja oportunizado ao ente jurídico processado o exercício do contraditório e ampla defesa. A legitimidade do compartilhamento de provas entre processos distintos encontra hoje expressa previsão legal, com, aliás, determina o art.

⁸ STF - Pet 3683 QO / MG, Rel. Min. César Peluso, julgado em 13/08/2008.

⁹ STJ - MS 15907 / DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 14/05/2014.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

372 do CPC (*O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.*)

52. Quanto ao exercício do contraditório e ampla defesa, não há necessidade de que tal exercício seja estritamente observado já no processo ou procedimento de origem, afinal, nada impede que provas produzidas no curso de procedimentos inquisitivos, a exemplo do inquérito policial, também possam ser utilizadas no bojo de um processo administrativo sancionador. Na verdade, a observância ou não do contraditório e ampla defesa no âmbito do processo de origem irá influenciar na natureza jurídica do ato de recepção da prova no processo receptor. Dessa maneira, se no curso do processo de origem, por exemplo, foi produzida uma prova testemunhal de difícil repetição, cuja produção contou com a efetiva participação do acusado, no processo receptor a prova emprestada conservará sua natureza intrínseca de prova testemunhal. Quando não houver o exercício do contraditório no processo de origem, valerá a prova emprestada ao processo de destino como prova documental.

53. Nesse sentido, vale destacar que muitos dos depoimentos coletados no bojo da referida operação policial foram renovados durante a instrução do presente processo administrativo, contanto, inclusive, com a efetiva participação dos defensores da empresa acusada, por meio da elaboração de perguntas e reperguntas. Vê-se, pois, que a nulidade suscitada não merece acolhida.

2.2. Questões de mérito.

54. Os documentos obtidos na instrução deste PAR permitiram verificar que, na relação com a Petrobras, a acusada cometeu a irregularidade de comportamento inidôneo (Lei 8.666/93, art. 88, inciso III), conforme descrito no Termo de Indiciação. Resumidamente, o comportamento inidôneo foi a empresa acusada pagar propina para o



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

agente público Paulo Roberto Costa, então Diretor de Abastecimento da Petrobras, com a finalidade de obter uma “política de bom relacionamento”, que, segundo Alberto Youssef, consistia em facilitar o convite à empresa para participar de licitações conduzidas pela diretoria de Paulo Roberto Costa, “*garantir um ‘bom acompanhamento do contrato e ‘ajudar’ na agilização dos aditivos*” (fl. 104 dos autos). Referido pagamento foi operacionalizado por meio de uma nota fiscal de serviços “fria”, isto é, sem correspondente prestação de serviços, para a empresa M. O. Consultoria, devidamente caracterizada no Termo como empresa de fachada, isto é, sem atividade real.

55. Reproduz-se a seguir a lista dos anexos probatórios do Termo de Indiciação, utilizados também neste relatório final. Todos os anexos com suporte digital constam também na mídia inserta na fl. 159 deste PAR.

Nº	Fonte	Conteúdo	Obtenção
1	JF	Autorização da 13ª vara federal de compartilhamento do material da Operação Lava Jato com a CGU	5073475-13.2014.404.70000, ev. 289
2	JF	Ratificação da amplitude do compartilhamento deferido.	5073475-13.2014.404.70000, ev. 2017
3	JF	Depoimento de Waldomiro de Oliveira	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1167
4	JF	Depoimento de Carlos Alberto Pereira da Costa	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1024
5	DPF	Nota fiscal da Jaraguá para a M.O. Consultoria e documentos correlatos	5045107-91.2014.4.04.7000, ev. 2, anexo “desp3” (arquivo digital “Anexo 5 – 002_DESP3 - nota fiscal da M.O., informação MPF e declarações de Dalmazzo.pdf”)
6	DPF	Apêndice B do Laudo nº 190/2014 – Origem dos créditos da M.O.	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1, anexo 8.
7	DPF	Relatório de Análise de Docs. 55	5045107-91.2014.4.04.7000, ev. 9
8	DPF	Depoimento de Meire Poza	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1193, anexo 2



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

Nº	Fonte	Conteúdo	Obtenção
9	DPF	Depoimento de Meire Poza	5026212-82.2014.404.7000, ev. 1193, anexo 5
10	DPF	Termo de declarações nº 37 – Alberto Youssef	Fls. 119 e 120 deste PAR.
11	DPF	Termo de declarações nº 52 – Alberto Youssef	Fls. 128 a 131 deste PAR.
12	CGU	Depoimento de Alberto Youssef a esta CPAR	Fls. 103 a 108 deste PAR.
13	CGU	Depoimento de Paulo Roberto Costa a esta CPAR	Arquivo "Anexo 13 - 00190.004173-2015-00 - 2015.09.11 - Oitiva PRC – Jaraguá;wmv"
14	CGU	Consultas da GFD e da Rigidez	Sistema interno da CGU ("Macros")

56. Ante os fatos elucidados nos autos do presente processo administrativo, a defesa ofertada pela Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. apresentou as seguintes questões de mérito, as quais se passa a analisar.

2.2.1. Inexistência de danos ou prejuízos à administração e ausência de benefícios ilegais à pessoa jurídica acusada.

57. Quanto ao mérito a acusada sustenta o descabimento da aplicação de qualquer sanção administrativa sob a alegação de que as condutas ilícitas não lhe proporcionaram benefícios nem causaram prejuízos à Administração:

Conforme demonstrado anteriormente, os elementos de suposta "prova" coletados no processo são imprestáveis para comprovação de qualquer conduta ilícita da Signatária. As inconsistências presentes nos depoimentos realizados e a imprestabilidade dos documentos juntados para tal finalidade são evidentes e impedem que se possa cogitar da aplicação de punição em face da Signatária por suposta inidoneidade.

No entanto, ainda que tivesse cometido (o que se admite apenas para argumentar), essas supostas conduta: ilícitas não causaram nenhum prejuízo à Administração e nem mesmo qualquer benefício à Signatária. Por decorrência, não justificam a aplicação da medida de declaração de



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

inidoneidade (art. 87, IV, da Lei 8.666/1993) nem revelam a inidoneidade referida no art. 88, III, da Lei 8.666/1993.

58. Desde já, cumpre afirmar que o objeto de proteção do art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93, não é o patrimônio público econômico, mas a própria moralidade administrativa, sendo irrelevante para a consumação da infração administrativa a demonstração de prejuízos suportados pelo erário ou eventuais vantagens auferidas pelo agente privado, aspectos esses que devem ser entendidos como mero exaurimento da conduta ilícita. Na hipótese, a ilicitude decorre diretamente da própria conduta, independentemente dos resultados materiais dela advindos, uma vez que em manifesta violação aos princípios constitucionais que regem a relação jurídica firmada entre administrado e Administração Pública. Neste sentido, registre a importante decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do tema:

A lesividade decorre da ilegalidade. Esta é *in re ipsa*. O agente administrativo apenas pode decidir em face das finalidades encampadas no ordenamento jurídico. A ele é dada a competência apenas para que atinja boa prestação dos serviços públicos. O fim gizado na norma constitucional ou legal é o objetivo único do agente. Sua competência destina-se a alcançar os fins traçados no sistema normativo. A ilegalidade do comportamento, por si só, causa o dano.¹⁰

59. Na seara do Direito Administrativo Sancionador, sub-ramo do Direito Administrativo, a razão pela qual a lei qualifica certos comportamentos como infrações administrativas, e prevê sanções para quem nelas incorra, é desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, de modo que se permite considerar o dano efetuado quando em risco o arcabouço principiológico que sustenta à atuação da Administração Pública. Observe-se que no Direito Administrativo, orientado à defesa e promoção do interesse público primário, a presunção do dano é técnica recorrente. Assim, por exemplo, o art. 4º da Lei de Ação Popular encerra inúmeras hipóteses de dano presumido ao erário, cujas presunções foram preestabelecidas por expressa disposição legal.

¹⁰ RE 160.381-SP, rel. Min. Marco Aurélio, j. em 29.03.94, DJ. 20-03-1994.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

2.2.2. Desproporcionalidade das sanções diante do caso concreto

60. A acusada sustenta, ainda, a violação ao princípio da proporcionalidade, uma vez que a Comissão Processante teria recomendado a mais grave das sanções legalmente previstas para fazer face a supostas infrações relacionadas a valores ínfimos, quando em comparação com os vultosos valores inerentes à relação contratual estabelecida entre o ente processado e a Petrobras:

No presente caso, ainda que se considere que a Signatária tenha cometido ato ilícito que caracterize inidoneidade (o que se admite apenas para argumentar), a relação contratual da Signatária com a Petrobras envolve valores vultosos. As infrações supostamente cometidas pela Signatária representam ínfima parcela desses valores e não resultaram nem em perdas para a Petrobras nem em ganhos para a Signatária. Isso reforça a desproporcionalidade da medida que se pretende aplicar.

Nos próprios depoimentos constantes dos autos (que são inválidos, ressalta-se) fala-se no pagamento de 1% (um por cento) do valor do contrato a título de "comissionamento" e para garantir um "bom acompanhamento" do contrato e aditivos (fls. 104-108). O suposto pagamento de propina para a MO Consultoria, único referido de modo específico no termo de indicição, teria sido no valor total de R\$1.941.944,24 (fl. 161). Mesmo o suposto pagamento à SANKO SEIDER, não detalhado no libelo, teria sido no valor de R\$1 milhão (fl.106).

Com respeito, são valores ínfimos perto dos valores das contratações envolvendo a Signatária e a Petrobras, que envolvem bilhões de reais. Somente o contrato referente ao complexo RNEST totalizava mais de R\$1 bilhão (fl. 120). Além disso, não há alusão a que tenham promovido qualquer efeito concreto relativamente ao relacionamento entre a Petrobras e a Signatária.

Assim, as condutas ilícitas supostamente cometidas pela Signatária totalizam valores extremamente reduzidos se comparados aos valores envolvidos e ao conjunto da relação contratual da Signatária com a Petrobras. Os supostos pagamentos também não causaram prejuízo à Petrobras nem acarretaram qualquer vantagem à Signatária.

61. Uma vez mais, a defesa se pauta pelo equivocado entendimento de que a gravidade da conduta pode ser mensurada pelo valor patrimonial dos benefícios auferidos ou prejuízos suportados pela Petrobras, ou mesmo pelo diminuto valor comparativo da fraude demonstrada ante o valor dos contratos firmados com a empresa estatal.

62. Consoante acima afirmado, esta CPAR demonstrou por meio de diversas provas que a pessoa jurídica acusada se valeu de ardis e mecanismos fraudatórios com a



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

finalidade de obter vantagens indevidas no curso da relação contratual firmada com a Petrobras. Mesmo que não se pudesse indicar um único centavo de aferimento indevido, ainda assim, o ente acusado poderia revelar comportamento que recomendasse o impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública. Vale ressaltar que, conforme exaustivamente demonstrado, o ente jurídico processado realizou o pagamento de propina a empregados públicos, valendo-se de estratégia a tornar dificultosa a apuração dos fatos, a exemplo de simular tais pagamentos através de contratações inexistentes. O conjunto de todas as provas carreadas aos autos, a revelar a gravidade dos ilícitos praticados, concorrem à demonstração de que a empresa acusada não possui idoneidade para contratar com a Administração Pública.

63. Ainda em termos de proporcionalidade da sanção administrativa sugerida, vale mencionar que, nos termos do art. 87 da Lei nº 8.666/93, a empresa acusada, após dois anos da aplicação da sanção, poderá requerer, atendidos os requisitos legais, a sua reabilitação perante a autoridade administrativa competente.

2.2.3. Contradições entre os depoimentos

64. A empresa acusada também sustenta que haveria inúmeras contradições entre os depoimentos dos colaboradores premiados, o que inutilizaria suas declarações para efeito de corroborar a punição contra a empresa. Contudo, não há tais inconsistências, como demonstrado a seguir:

65. Youssef diz que a finalidade do pagamento da empresa acusada à M. O. Consultoria *“era para pagar o comissionamento ao sr. Paulo Roberto Costa e ao Partido Progressista”*. Haveria contradição no fato de que Paulo Roberto Costa declarou que não recebeu quaisquer valores da Jaraguá.

66. Contudo, Youssef afirma que o dinheiro também era para pagamento ao Partido Progressista. Nada impede que todo o dinheiro tivesse sido canalizado para o Partido Progressista em vez de para Paulo Roberto Costa, conforme a contabilidade interna das propinas que cabia a Youssef.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

67. O mesmo Youssef também disse que “*não tem certeza de qual obra se tratava, e que achava que era algo relacionado a tanques*”. A contradição estaria em que a atividade da Jaraguá não tem relação com tanques. Contudo, Youssef deixa claro que “*não tem certeza de qual obra se tratava*”, algo muito longe de uma afirmação categórica de certeza de que se tratava de “*algo relacionado a tanques*”. Não é possível atribuir o caráter de contradição a uma recordação pontual que o próprio declarante afirmou ser incerta.

68. Outra contradição seria no fato de, como alega a empresa acusada, “*todas as licitações de que participou a signatária ocorreram muito antes do suposto pagamento referido pela acusação*”. Mas essa alegação é falsa: conforme listagem no termo de indicição, os contratos da empresa acusada com a Petrobras vão desde 2010 a 2014, sendo que os pagamentos ilícitos ocorreram em 19/04/2011 e 05/12/2011 (fls. 190 e 191 dos autos).

69. Também haveria esta contradição: no Termo de Colaboração nº 37, Youssef declarou que os pagamentos ilícitos para a Jaraguá foram por doações oficiais de campanha para o PP (Partido Progressista) e PDT (Partido Democrático dos Trabalhadores) e possivelmente ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), enquanto à CGU, Youssef declarou que os mesmos pagamentos foram para o PP, sem citar PDT e PMDB. Contudo, trata-se de divergência pontual, muito diferente de, por exemplo, Youssef ter negado categoricamente à CGU que os pagamentos tivessem como destino o PP.

70. Enfatiza-se que, nesse caso, a empresa acusada também fez um corte seletivo de uma divergência pontual para dar-lhe importância maior que a devida. Omitiu, por exemplo, que no mesmo termo nº 37, Youssef afirma que “*parte do comissionamento foi paga por meio de notas da MO Consultoria*”, o que **converge** com o que ele declarou a esta CPAR e, principalmente, com os **documentos**.

71. Também seria inconsistente a declaração de Youssef feita no Termo de Colaboração nº 52 pela qual “*a JARAGUA acabou pagando uma dívida relativa a*



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

comissionamento do esquema junto a um contrato da RNEST de cerca de um bilhão de reais mediante uma nota de serviços fornecidos a outra obra mantida pela JARAGUA junto a REPLAN – Refinaria de Paulinea”; “segundo se recorda, o valor dessa nota foi de um milhão de reais”. Isso porque, segundo a empresa, “nos documentos juntados entre as fls. 175 e 185, não se verificar nem uma nota fiscal, ordem de pagamento ou comprovação de transação bancária que dê suporte à afirmação”. **Afirmção patentemente falsa:** a fl. 176 é uma cópia de nota fiscal da empresa acusada para a MO no valor de R\$ 1.037,526,76, ou seja, aproximadamente 1 milhão de reais. A fl. 179 tem uma cópia de extrato da conta bancária [REDACTED] data 18/04/2011, indicando uma transferência para a MO Consultoria no valor de R\$ 973.718,87. A fl. 183 tem uma cópia da mesma conta, emitido em 02/12/2011, no valor de R\$ 968.225,37. O anexo 6 do Termo de indicição, fls. 186 a 191, consiste em laudo do DPF indicando as origens dos créditos da MO; suas fls. 190 e 191 indicam, inclusive com destaque feito em marca-texto por esta CPAR, duas transferências vindas da Jaraguá nos exatos valores desses extratos. Ou seja, a alegação de “não se verificar nem uma nota fiscal, ordem de pagamento ou comprovação de transação bancária que dê suporte à afirmação” beira a litigância de má-fé.

72. A empresa acusada também cita declaração de Youssef de que “não sabe dizer se a Jaraguá participava desses acordos entre as empresas, mas acredita que não”. Contudo, a empresa não indicou o que essa afirmação prova, infirma ou contradiz.

73. Por fim, a empresa também aponta que as declarações de Paulo Roberto Costa sobre a participação da Jaraguá em suposto cartel seriam contraditórias. Ao contrário, elas convergem: a solicitação de inclusão de empresa por diretor da Petrobras não é, isoladamente, conduta ilícita, o que converge com o fato de a licitação ter sido “normal” e “sem problemas”.

74. Em suma, não se detecta contradições ou inconsistências relevantes ou substanciais nos depoimentos dos colaboradores. No máximo, divergências pontuais, tais como a menção de um partido a mais ou a menos, mas não divergências explícitas, tais como negativa dos pagamentos feitos pela Jaraguá, negativa de seu caráter ilícito,



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

negativa de participação de partidos previamente citados, descaracterização da MO como empresa de fachada etc. Tais divergências, além disso, são pequenas se comparadas com o todo das declarações, quase todas consistentes.

75. Resume-se a seguir as alegações de contradição da empresa e os respectivos esclarecimentos:

Alegação	Explicação
Paulo Roberto Costa não recebeu a propina	Ele nunca foi seu único destinatário; O não recebimento poderia fazer sentido na contabilidade interna de Youssef; O recebimento pelo destinatário pretendido é mero exaurimento.
Youssef mencionou "tanques", algo fora do objeto da acusada	Menção reconhecidamente incerta.
A acusada só participou de licitações antes dos pagamentos ilícitos	A acusada participou de licitações antes, durante e depois dos pagamentos
As menções a partidos por Youssef para o DPF e a CGU divergem	Divergência pontual e pouco relevante; O restante dos depoimentos convergem.
Ausência de prova documental de pagamentos pala Jaraguá.	Farta prova documental de pagamentos pela Jaraguá
Ausência de participação da Jaraguá nos acertos ilícitos entre empresas	Termo de Indiciação não menciona essa conduta
Contradições de Paulo Roberto Costa ao tratar do cartel	Acusada não explicou onde estariam essas contradições.

2.3. Pedidos genéricos e impertinentes de renovação probatória.

76. Em conclusão, a empresa indiciada requer que lhe seja concedido prazo complementar, por meio de formulação genérica de renovação probatória:

Por fim, muito embora o processo administrativo seja nulo e deve ser extinto



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

sumariamente (*data venia*), a Signatária especificará as provas que pretende produzir, em cumprimento à notificação recebida e para o caso de a d. CGU pretender dar continuidade a este processo - o que se admite apenas para argumentar.

Assim, a Signatária reque- a produção de (1) prova documental consistente em juntada posterior de eventuais documentos que sejam úteis ao deslinde do feito; (2) prova pericial para o fim de demonstrar a ausência de prejuízo na contratação da Signatária, a ausência de ilicitude em sua conduta e a plena idoneidade da Signatária nos contratos celebrados com a Petrobras e para atuais e futuras novas contratações; e (3) especialmente prova oral por meio de oitiva, entre outras, de pessoas capazes de demonstrar a ausência de prejuízo na contratação da Signatária, a ausência de ilicitude em sua conduta e a plena idoneidade da Signatária nos contratos celebrados com a Petrobras e para atuais e futuras novas contratações, as quais serão arroladas pela Signatária no momento processual oportuno.

Protesta, ainda, pelo acompanhamento das provas que vierem a ser realizadas pela d. CGU, inclusive a eventual oitiva de pessoas que tenham sido ouvidas indevidamente antes da elaboração do termo de indicição ou outras de cujo depoimento a d. CGU pretenda valer-se.

Diante disso, a Signatária requer o deferimento de todas as provas indicadas e o acompanhamento, com plena observância da Lei 9.784/1999 e dos demais diplomas legais aplicáveis, das provas que vierem a ser produzidas pela d. CGU. Afinal, "a autoridade administrativa tem o dever de reconhecer ao acusado o direito de produzir todas as provas reputadas pelo próprio acusado como necessárias à defesa própria" (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo, 2015.p. 1.121).

77. Percebe-se a total ausência de fundamentação fática ou jurídica para o pedido ora formulado, que se encerra em postulação imprecisa, sem a indicação dos pontos controversos que justifiquem o pleito de renovação ou complementação instrutória. O pedido, tal como formulado, não merece acolhida por parte desta CPAR, uma vez que se resume a pedido genérico e desacompanhado da exposição circunstanciada dos motivos que demonstrem a importância do requerimento para os interesses da defesa:

78. A solicitação de prova documental não traz nem sequer princípio de especificação dos documentos, limitando-se a mencioná-los genericamente como "eventuais documentos úteis", a despeito de a acusação contra a empresa consistir em documentos específicos relativos a transferências de dinheiro.

79. A CPAR entende que a produção de prova pericial quanto ao prejuízo financeiro é desnecessária, pois, conforme expusemos longamente no relatório, não há



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

que tratar de prejuízo ao erário. Quanto à ausência de ilicitude, a defesa não declinou que perícia utilizaria para mostrar que a transferência de dinheiro para uma empresa de fachada seria lícita, ou que a MO, na verdade, é empresa com funcionamento real. Idem quanto à idoneidade para contratação, pois não se está a tratar de capacidade técnica ou financeira, mas sim do pagamento de propina a agentes públicos.

80. Por fim, quanto à prova testemunhal, reiteramos que não há falar em prova de ausência de prejuízo. Quanto à ausência de ilicitude da conduta e idoneidade da empresa, a acusada deveria ter especificado e motivado quais pessoas desejava ouvir, isto é, se pretende que certa pessoa esclareça uma contradição, que outra pessoa ateste que a MO não era empresa de fachada etc.

81. O indeferimento de pedido de produção de provas, por si só, não se caracteriza como cerceamento de defesa, principalmente se a parte faz solicitação aleatória, desprovida de qualquer esclarecimento. Nesses casos, não há que se falar em cerceamento de defesa, mas sim em regular controle da atividade processual da parte pelo órgão que dirige o processo, a fim de se evitar abusos. Outro não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, conforme se verifica na seguinte manifestação da colenda Terceira Seção¹¹:

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5o, LV, garante aos litigantes em maneira geral o direito à ampla defesa, compreendendo-se nesse conceito, dentre os seus vários desdobramentos, o direito da parte à produção de provas para corroborar suas alegações. Mas esse direito não é absoluto, ou seja, é necessário que a parte demonstre a necessidade da atividade probatória, bem como deduza o pedido no momento adequado. Por isso é que não há constrangimento ilegal no fato de se indeferir, motivadamente, como in casu, diligência meramente procrastinatória ou impertinente.

82. O indeferimento motivado de provas encontra-se disciplinado em diversos diplomas legais de aplicação subsidiária ao PAR, em especial, na lei nº 9.784/99, que em seu art. 38 estipula que “*Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias*”. Ou seja, o ordenamento legal concebe

¹¹ MS nº 7.834-DF, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 13/03/2002.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

a possibilidade de indeferimento motivado de pleitos probatórios que se apresentem, entre outros modos, manifestamente injustificados ou protelatórios, exatamente como no caso vertido.

83. Cumpre frisar que, ao longo de toda instrução, oportunizou-se amplo e tempestivo acesso à pessoa jurídica a todas as provas que compõem o acervo instrutório, seja quanto à juntada dos documentos decorrentes de prova emprestada, seja quanto à oitiva dos agentes envolvidos no ato de corrupção na Petrobras, tendo acompanhado, por meio de advogados constituídos, a produção dessas provas orais, inclusive, formulando perguntas e reperguntas.

84.. A apuração em curso compreendeu fatos e provas satisfatoriamente delimitados, de maneira que competiria à defesa indicar aqueles em que haveria a real necessidade do reforço probatório, com a designação precisa dos seus fundamentos jurídicos, circunstância que não se verificou no pedido altamente genérico ora formulado. Cabe destacar, que a pessoa jurídica, quando de sua notificação para apresentação de defesa escrita, foi expressamente intimada “a especificar eventuais provas que pretende produzir, em face dos fatos e provas apresentados no Termo de Indiciação constante nas folhas 160 a 201”.

Dessa forma, não há como deferir o pleito imotivadamente deduzido, conforme resumo a seguir:

Pedido de prova	Motivo do indeferimento
Documental	Genérico
Pericial – ausência de prejuízo	Impertinente
Pericial – ausência de ilicitude	Genérico
Pericial – idoneidade	Genérico
Testemunhal – ausência de prejuízo	Impertinente
Testemunhal – ausência de ilicitude	Genérico



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados

Testemunhal – idoneidade	Genérico
--------------------------	----------

3. Conclusão

85. A CPAR entende que as alegações da defesa não foram suficientes para alterar o entendimento firmado no Termo de Indiciação, de modo que reitera sua conclusão pela responsabilização da empresa acusada como incurso no artigo 88, inciso III da Lei nº 8.666/93, pelo cometimento das condutas descritas no Termo:

Tipificação: Demonstração de não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (art. 87, inciso IV, c/c art. 88, III, ambos da Lei 8.666/93).

Conduta: Pagar propina para agentes públicos com finalidades ilícitas, tais como exercer influência indevida sobre esses agentes e deles receber tratamento diferenciado. Utilização de empresas de fachada para dissimular pagamentos.

Provas: Cópias de notas fiscais e comprovantes de transferência; relatórios produzidos por autoridades públicas; consultas a sistemas; depoimentos (folhas 166 a 201 destes autos).

86. Conseqüentemente, a CPAR reitera a proposta firmada no Termo de que seja a pessoa jurídica acusada, Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. – Em Recuperação Judicial, CNPJ 60.395.126/0001-34, declarada **inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.**

Brasília, 02/05/2016

MICHEL CUNHA TANAKA
Membro da CPAR
Matrícula nº 1980981

MÁRCIO DE AGUIAR RIBEIRO
Membro da CPAR
Matrícula nº 1732400