



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00404/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104883/2020-98

INTERESSADOS: VALE S A

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Pedido de Reconsideração visando à reforma da decisão que aplicou as penalidades de multa e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora. Inexistência de fato novo. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do recurso.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração formulado pela empresa VALE S.A., CNPJ nº 33.592.510/0001-54, com o objetivo de obter a reforma da decisão que lhe aplicou as penalidades de multa e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, publicada no Diário Oficial da União – DOU, de 15 de agosto de 2022 (SEI – Pasta XXII / Documento nº 2477492).

2. Irresignada com a punição que lhe foi imposta, de forma resumida, a recorrente apresentou as seguintes alegações (SEI – Pasta XXII/ Documento 2489860):

a) Haveria equívoco no entendimento de caracterização de fraude pela mera existência de registro interno do fraturamento hidráulico havido durante a instalação do 15º DHP como evento de pontuação 6 para o item percolação versus a ausência de registro com a mesma pontuação nos extratos (EIR) do SIGBM;

b) haveria incorreção na afirmativa de que as leituras anômalas dos piezômetros se deram por erro eletrônico e que tal fato deveria ser informado à ANM;

c) no tocante a Declaração de Condição de Estabilidade, inexistiu disposição normativa que impusesse a observância de um limite mínimo de 1,3 (ou de qualquer outro) para referir a condição não drenada. Alegam que os membros do PIESEM tinham conhecimento do fator de segurança não drenado em 1,09 para a B1 e não se alarmaram ou manifestaram receio. Ademais, aduzem que a substituição da empresa Tractebel foi consensual;

d) impossibilidade de aplicação do enquadramento legal pretendido - ausência de atos de corrupção em face de agentes públicos aptos a justificar a imputação almejada com fundamento no art. 5º, inciso V, da Lei 12.46/2013;

e) Necessidade de aplicação dos princípios da especialidade e do non bis in idem;

f) necessidade de aplicação do princípio da irretroatividade de nova interpretação - orientação normativa mais gravosa.

3. Ao final, requereu que a decisão fosse reconsiderada:

A - para determinar o arquivamento do PAR, considerando que a Vale não omitiu as informações relacionadas à B1 ou prestou-as falsamente à ANM;

B – ou, subsidiariamente, para reconhecer a inaplicabilidade ao caso concreto da Lei nº 12.846/2013, pois não houve a prática de atos de corrupção envolvendo promessa ou oferecimento de vantagem indevida a funcionários públicos pela Vale, ou, subsidiariamente, pela incidência do princípio da especialidade, a fim de não ofender ao princípio do *non bis in idem*;

C - tendo em vista que teria havido mudança superveniente do Manual de Responsabilização de Entes Privados, o qual teria sido modificado para dar nova interpretação ou orientação desfavorável que não poderia retroagir para fundamentar a imposição de sanção à Vale.

4. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

I.

5. Primeiramente, é necessário lembrar que, conforme disposto no artigo 11 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 (regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências), o pedido de reconsideração é cabível nos seguintes casos:

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015

[...]

Art. 11. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão. (GRIFEI)

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

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

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

6. Tendo em vista que a ciência da condenação se deu no dia 15 de agosto de 2022 (data da publicação da respectiva decisão retificada no Diário Oficial da União – DOU) e que o presente Pedido de Reconsideração foi protocolado no dia 24 de agosto de 2022, é patente a tempestividade deste, motivo pelo qual deve ser conhecido.

7. Passa-se ao exame realizado no âmbito da Corregedoria-Geral da União – CRG.

8. Instada a se manifestar, a Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP, por meio da Nota Técnica nº 2894/2022/COREP1-ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG, proferido no dia 23 de novembro de 2022, além de ter apreciado os requerimentos feitos pela recorrente, fez a análise de todos os argumentos constantes no Pedido de Reconsideração. Tal análise se incorpora a este parecer, pois concordamos com todos os pontos e análises ali feitas.

II.

9. Em relação alegado equívoco no entendimento de caracterização de fraude pela mera existência de registro interno do fraturamento hidráulico havido durante a instalação do 15º DHP como evento de pontuação 6 para o item percolação versus a ausência de registro com a mesma pontuação nos extratos (EIR) do SIGBM, como bem salienta a DIREP, não se está diante de novos fatos ou argumentos. O que ocorreu foi a peça de pedido de reconsideração selecionar, sem contextualizar, aspectos isolados do presente PAR.

10. Ora, como exposto anteriormente, o “EIR (Extrato de Inspeção Regular) é o documento pelo qual o empreendedor informa à ANM um resumo das informações das fichas de inspeções regulares (inciso XXI do art. 2º da Portaria nº 70.389/2017)”.

11. Já os DHPs - Drenos Horizontais Profundos são tubos de pequeno diâmetro inseridos ao longo do corpo de taludes, com o objetivo de coletar águas infiltradas ou procedentes de lençol freático, para minimizar a pressão que a água exerce nos interstícios (poros) do solo. Com isso, o objetivo é rebaixar o nível de água do maciço, melhorando sua estabilidade.

12. Quando a perfuração para a instalação do DHP 15 ocorreu, deu início a ocorrência de erosão interna, o que interrompeu a instalação dos DHPs, selando sua ineficácia para garantir a segurança da Barragem I, e, por esse motivo, deveria ser reportado no SIGBM.

13. Nesse sentido, a Denúncia do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Pasta V, SEI 1558913) bem salienta a gravidade da situação:

Outrossim, conforme já narrado, no dia 11 de junho de 2018, durante a instalação do 15º DHP pela empresa ALPHAGEOS, ocorreu uma surgência um pouco acima do local onde o dreno estava sendo implantado, com carregamento de sólidos. Referida surgência iniciou um processo de erosão interna, com vazão crescente, o que foi atribuído a um fraturamento hidráulico decorrente do aumento de pressão imposta para a realização do furo onde seria posteriormente instalado o dreno. Segundo consta, o aumento de pressão foi imprimido na tentativa de se perfurar um bloco de canga (material duro) que se encontrava na trajetória da perfuração.

A erosão interna iniciada no dia 11 de junho de 2018 foi evento grave e importante, que ensejou grande mobilização corporativa.

Em vista da gravidade da erosão interna, repita-se, a implantação dos DHPs que ocorria na Barragem I foi interrompida.

Conforme apurado, foi necessária a execução de um dreno invertido. Nos dias que se seguiram ao evento, consultores externos e geotécnicos da VALE compareceram à área da barragem em um esforço de contenção que perdurou por muitos dias. Fato é que, uma semana mais tarde, o respectivo talude da Barragem I ainda se mostrava encharcado.

Tanto é assim que, no dia 18 de junho de 2018, por determinação da equipe de segurança da VALE, os equipamentos que ali se encontravam foram desmobilizados e retirados do local, considerando o risco de deslizamento do talude.

Os Boletins de Perfuração para DHP, produzidos pela ALPHAGEOS, registraram parte da dinâmica da erosão interna e demonstram a duração do evento e do seu risco:

Boletins de Perfuração para DHP elaborados pela ALPHAGEOS	
Relatório Diário de Obra – RDO	Observações do Encarregado (Marcionete da Silva)
11/06/2018	Das 7:03 as 8:10h deslocamento para a obra. Das 8:10 as 8:20 h DDS. Das 8:20 as 12:00h perfuração com tricone 9". Furo de 0 a 83m. Das 12 as 13h almoço. Das 13 as 14h perfuração com tricone perdido 6" e com revestimento NW. <u>Perfuração interrompida por vazamento de lama em outro local entre 14 a 16:30h.</u> Das 16:30 as 17:30 instalação do tubo geomecânico de 0 a 63m. Quebra da rosca do revestimento NW em 15m. Ficou 46m preso no DHP. <u>César da VALE mandou fechar a boca do furo e deixar o revestimento dentro do furo e que iria verificar o que fazer.</u>
12/06/2018	Das 7:03 as 8:10h deslocamento para a obra. Das 8:10 as 8:15 h DDS. <u>Das 8:15 as 10:30h aguardando frente de trabalho pela VALE.</u> Das 10:30 as 12h visita técnica na cava da Feijão. Nova frente de DHP's. Das 12 as 13h almoço. Das 13 as 17h Aguardando caminhão para mobilização dos equipamentos para cava do Feijão. <u>Foi usado 100 sacos de areia para execução de dreno onde houve o rompimento. Solicitado pelo Cesar da VALE..</u>
13/06/2018	Das 7:03 as 8:10h deslocamento para a obra. Das 8:10 as 8:20 h DDS. Das 8:20 as 12:00h mobilização da máquina CMV 2010 com apoio de caminhão e prancha da barragem B1 para a Cava Feijão. Almoço das 12 as 13h. Das 13 as 14h mobilização do compressor com apoio de caminhão prancha da barragem B1 para a Cava Feijão. Foi feito acabamento de 7 DHP's na barragem B1. Das 14 as 17:30 retirada de compressor para a Cava Feijão.
14/06/2018	Das 7:03 as 8:10h deslocamento para a obra. Das 8:10 as 8:20 h DDS. <u>Das 8:20 as 13:00h reunião para investigação do vazamento da barragem B1 local do DHP 15 pelo pessoal da VALE e da consultoria.</u> Almoço das 13 as 14h. Das 14 as 17h mobilização da máquina e compressor para DHP 01 na Cava Feijão. Das 17 as 18:30h deslocamento para alojamento..
15/06/2018	Das 6:20 as 7:20h deslocamento clínica para execução dos exames dos colaboradores Cleiton Lima e Ademir das 8:20 as 11:20h Almoço das 12:20 as 13:20. Deslocamento das 13:20 as 14:20 deslocamento para a obra. Das 14:20 as 16:30 mobilizando do DHP 1 para DHP 2, pois no DHP 01 havia um escorregamento de material (deslocamento do furo pedido pela VALE). Das 16:30 as 17:30 deslocamento para alojamento.
18/06/2018	Das 7:03 as 8:10h deslocamento para a obra. Das 8:10 as 8:20 h DDS. Das 8:20 as 10:30h aguardando a fiscalização e segurança da VALE para
	inspeção da área para execução dos DHP's. Das 10:30 as 12h esperando no local dos DHP's. Das 12 as 13h almoço. <u>Das 13 as 16h desmobilização dos equipamentos da área por risco. A frente foi parada pois o talude estava muito encharcado com risco de deslizamento.</u> Das 16 as 17h deslocamento para alojamento.

Tabela 06. Boletins de Perfuração para DHP na Barragem I, elaborados pela Alphageos.

Saliente-se que a gravidade do evento consubstanciado na erosão interna restou retratada nas reações esboçadas por agentes internos da VALE, responsáveis pela segurança da Barragem I. A anomalia fez com que a situação da Barragem I fosse internamente considerada "intolerável" e "tenebrosa" e a segurança da estrutura passou a depender de um "ato de fé".

Ressalte-se que, com a ocorrência da erosão interna, todo o equipamento e maquinário presente nas imediações foi retirado dos arredores da Barragem I, mas centenas de funcionários da empresa e muitas outras pessoas existentes na Zona de Autossalvamento (ZAS) foram mantidos abaixo da estrutura que se encontrava diante de gravíssima anomalia.

Relembre-se que a Barragem I já apresentava, ao menos desde novembro/dezembro de 2017, índices intoleráveis de probabilidade de falha justamente para erosão interna, desatendendo aos parâmetros de segurança estabelecidos internamente pela própria VALE quanto ao referido modo de falha.

Os elementos constantes das investigações não deixam dúvidas de que o evento ocorrido no dia 11 de junho caracterizou-se como uma urgência com carregamento de sólidos e com altas vazões. Além disso, restou comprovado que o material carregado era um "ultrafino" proveniente de um processo erosivo interno do maciço.

Também ficou constatado que a situação gerou uma condição de risco que exigiu um monitoramento permanente e um grande volume de material para construção do dreno invertido, durando dias para ser controlada.

Conclui-se, assim, que o evento da erosão interna ocorrido no dia 11 de junho de 2018 alcançou, nos termos da norma, pontuação grau 10.

(...)

14. Dessa forma, conclui-se que se tais informações não tivessem sido minimizadas pela Vale e tivessem sido, isso sim, apresentadas em toda a sua gravidade e de acordo com a Portaria DNPM nº 70.389/17, a ANM teria utilizado seus próprios critérios e análises para perceber a gravidade da situação.

III.

15. No tocante à suposta incorreção na afirmativa de que as leituras anômalas dos piezômetros se deram por erro

eletrônico e que tal fato deveria ser informado à ANM, também verifica-se tratar de assunto amplamente rebatido nos autos do presente PAR.

16. Nesse sentido, cumpre destacar, mais uma vez, o disposto na Nota Técnica nº 328 (Vol. XXIII, SEI nº 2280938), a saber:

2.2.11.4. O entendimento da defesa não prospera. A única lógica da CPAR é a constatação de diversas situações em que a Vale deixou de reportar à ANM. Seja no caso do fraturamento ocorrido no 15º DHP, que ainda que tenha sido corrigido, tratou-se de incidente relevante, a ser reportado à ANM, seja no caso das leituras anômalas, em que pese consistentes em erro eletrônicos, mas que perduraram por mais de um mês, conforme destacado pela própria ANM: “Apesar de a empresa alegar problemas na instalação/operação dos instrumentos de leitura automatizada, os níveis registrados por mais de 1 mês, repetindo essa moda, é algo relevante do ponto de vista de gestão e deveria ser reportado no SIGBM” (SEI nº1558691, p. 108).

17. Assim, independente de ser erro técnico ou não, a leitura dos instrumentos de piezômetro ressaltava atenção e deveria ser comunicada à ANM, uma vez que se trata de dispositivo de segurança utilizado para medição da pressão da coluna d'água, que pode levar a uma situação de emergência.

18. O pedido de reconsideração alega que, em relação à Declaração de Condição de Estabilidade, que inexistia disposição normativa que impusesse a observância de um limite mínimo de 1,3 (ou de qualquer outro) para referir a condição não drenada.

19. Ocorre que, conforme exaustivamente analisado no PAR em questão, inobstante o regramento não adotar, à época, um limite, o fator de segurança padronizado nacional e internacionalmente considerava 1,3 como mínimo para a estabilidade para a condição não-drenada de pico.

20. As melhores práticas determinam que, em situação de FS abaixo desse índice, juntamente com outros fatores, deve ser emitida DCE negativa, pois é indicativo de instabilidade na barragem.

21. Pelos documentos juntados aos autos, observa-se que a convicção técnica era de que a DCE não deveria ser emitida porque o FS de 1,09 para condição não drenada inviabilizava a declaração de estabilidade, por ser inferior ao mínimo recomendado.

22. Em que pese não haver um índice mínimo para análise de estabilidade em caso de liquefação, são diversos os documentos e entendimentos, nacionais e internacionais, que firmam 1,3 como requisito para emissão de DCE positiva.

IV.

23. O pedido de reconsideração alega, novamente, que os membros do PIESEM tinham conhecimento do fator de segurança não drenado em 1,09 para a B1 e não se alarmaram ou manifestaram receio.

24. Os PIESEM – Painéis Independentes de Especialistas para Segurança e Gestão de Riscos de Estruturas Geotécnicas eram eventos que reuniam especialistas externos e as equipes técnicas da Vale e consultores e auditores externos, nos quais havia amplo debate e conhecimento sobre a situação da barragem B1, e culminava com a elaboração de um relatório final que era emitido para a Vale e circulava internamente, **contudo**, verificou-se que a Vale ocultava e dissimulava as informações ali contidas.

25. Essa dissimulação fez com que os membros da PIESEM não realizassem uma revisão aprofundada na DCE positiva emitida, limitando-se a assistir a duas apresentações (liquefação e descomissionamento) feitas pelos próprios funcionários da TSB e a visitar a barragem, sem examinar os documentos que a TSB elaborou para a DCE.

V.

26. O pedido de reconsideração aduz, noutra giro, que a substituição da empresa Tractebel foi consensual.

27. Ora, constatou-se nos autos do PAR que a empresa Tractebel realizava os serviços de consultoria e auditoria técnica para a empresa Vale, tendo emitido a DCE de março de 2018, com o FS superior a 1,3. Contudo, diante da nova realidade dos estudos, que indicavam um FS inferior ao mínimo recomendado e dúvidas acerca da emissão de DCE positiva ou não por parte da Tractebel, a Vale cessou essas atividades com a Tractebel e optou por contratar a TSB, que não se opunha a emissão da DCE positiva, mesmo diante da realidade fática de um FS de 1,05.

28. Todos esses fatos foram plenamente debatidos durante a instrução do presente processo administrativo, constituem soma de indícios hábeis a provar as irregularidades, e culminaram com a aplicação de penalidade à Vale, não havendo qualquer fato novo que modifique a situação anterior.

VI.

29. Essa mesma ordem segue as alegações de Direito.

30. No tocante à impossibilidade de aplicação do enquadramento legal pretendido -- ausência de atos de corrupção em face de agentes públicos aptos a justificar a imputação almejada com fundamento no art. 5º, inciso V, da Lei 12.46/2013 --, a matéria foi amplamente discutida nos autos e refutada.

31. Destaca-se o disposto pela COREP na Nota Técnica nº 2894, *in verbis*:

Outro, aliás, não foi o entendimento firmado pelo STJ no Recurso Especial N° 1.803.585 - RN (2019/0073461-4), cujo Relatório do Ministro Relator assim expôs (grifei):

A previsão do art. 5º, V, da Lei 12.486/2013, que caracteriza como ato atentatório contra o patrimônio público nacional a conduta consistente em "dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos", abrange a constituição das chamadas "empresas de fachada" com o fim de frustrar a fiscalização tributária.

Afirma-se no acórdão recorrido que a recorrente "nunca funcionou de fato, foi única e simplesmente criada para ocultar e branquear seus reais ganhos, sonogando e ludibriando a Receita Federal, o que gerou um prejuízo ao erário na monta de R\$ 527.869.928,06 (quinhentos e vinte e sete milhões, oitocentos e sessenta e nove mil e novecentos e vinte e oito reais e seis centavos)" (fl. 346, e-STJ).

Portanto, o Tribunal de origem corretamente subsumiu a conduta descrita nos autos ao art. 5º, V, da Lei 12.486/2013.

Dessa forma, na parte que tangencia o assunto ora tratado, a Ementa assim foi publicada (grifos no original):

ENQUADRAMENTO DA CONDOTA NA LEI 12.486/2013

10. Apona-se nas razões recursais ofensa ao art. 5º, V, da Lei 12.486/2013, sob o argumento de que "a paper company que dificulta atividades de investigação e fiscalização tributária não lesa o patrimônio público" (fls. 473-474, e-STJ).

11. A previsão do art. 5º, V, da Lei 12.486/2013, que caracteriza como ato atentatório contra o patrimônio público nacional a conduta consistente em "dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos", abrange a constituição das chamadas "empresas de fachada" com o fim de frustrar a fiscalização tributária.

Observa-se, assim, precedente judicial que demonstra a possibilidade de aplicação da Lei Anticorrupção a situações de interferência em diversos processos de fiscalização do Estado. Tal aplicação, no processo citado, restou possível ainda que presentes mecanismos outros como aqueles específicos da fiscalização tributária. A mesma aplicação da Lei nº 12.846/2013 também se mostrou plausível ainda que ausentes parâmetros (ou hipóteses) específicos desenhados ou estipulados pela defesa, como a promessa ou pagamento de vantagem indevida.

Ou seja, configura-se o ato lesivo descrito no inciso V, da Lei nº 12.846/2013, pela conduta de dificultar a atividade de investigação ou fiscalização estatal, ainda que essa atividade de investigação ou fiscalização não tenha por escopo específico identificar ou apurar a prática de atos de corrupção, como é o caso da fiscalização tributária ou da fiscalização realizada pela ANM.

A subsistir a tese da defesa de que "não existe a hipótese de incidência isolada do Inciso V", o teor desse inciso se tornaria letra morta. O texto normativo não traz elementos que permitam a interpretação pretendida pela defesa para diferenciar os incisos I e IV como "tipos autônomos" e os incisos II, III e V como dependentes daqueles.

O precedente do STJ reforça a independência do inciso V em relação aos demais incisos. Não obstante, a sua configuração fica condicionada aos objetivos da Lei nº 12.846/2013, quais sejam, a observância de ato atentatório contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra os princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

32. Assim dispõe a Lei nº 12.846/2013, *in verbis*:

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

(...)

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

33. Claramente, percebe-se que as atitudes da Vale, em omitir e deixar de inserir as informações de modo real nos documentos apresentados para a ANM, caracterizam-se como fraude, incurso no inciso V, do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013, não merecendo subsistir a tese de inaplicabilidade da Lei Anticorrupção.

34. Como sustentamos no nosso Parecer anterior, entendemos que os atos lesivos praticados pela empresa Vale S/A são abrangidos pela Lei Anticorrupção, pois esta lei, apesar de seu título, abrange atos não somente corruptos, mas também lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, entre eles, o de fraudar documentos visando alterar ou impedir os procedimentos de fiscalização e controle (sejam eles o controles que forem, as fiscalizações que forem).

VII.

35. Quanto à suposta necessidade de aplicação dos princípios da especialidade e do *non bis in idem*, a matéria também foi amplamente discutida no presente PAR.

36. O aparente conflito de normas não se configurou, uma vez que o ato analisado no presente caso é o de apresentar documentos fraudulentos, não previstos mais especificamente em nenhuma outra lei de igual hierarquia, não podendo ser aplicada a lei ambiental em supressão à lei anticorrupção; e mesmo que estivesse minimamente presente tal conflito, não se pode esquecer que coexistem no nosso ordenamento jurídica várias instâncias punitivas e que um mesmo fato pode ser punido por diversas esferas do Poder Público.

37. Sacramentando a questão, a COREP delimita:

Tradicionalmente, o princípio do *non bis in idem* significa que nenhuma pessoa pode ser processada, julgada e

condenada mais de uma vez, por determinado órgão, pelo mesmo fato. Trata-se de princípio consolidado na esfera penal, contudo, admite-se sua aplicação em outros âmbitos do Direito.

Como se sabe, o moderno *ius puniendi* estatal compreende, além da esfera penal, a esfera civil (a exemplo da Lei de Improbidade Administrativa) e a esfera administrativa (a exemplo da própria Lei Anticorrupção). Em regra, reconhece-se a independência entre essas instâncias e, considerando os diferentes fundamentos que sustentam a atuação estatal em cada uma dessas esferas, a punição de determinada pessoa em mais de uma delas pelos mesmos fatos não configura *bis in idem*.

Isso porque o legislador, ao atribuir ao Estado múltiplas esferas de atuação, reconhece que cada uma vem acompanhada de diferentes perspectivas e propósitos. Ou seja, diferentes âmbitos de atuação estatal, fundados em finalidades próprias, permitem múltiplas sanções, a uma mesma pessoa, pelo mesmo fato.

A esse respeito, vale lembrar que a DIREP/CRG tem consolidado entendimento de que o exercício do Poder Sancionador pela Administração Pública não constitui um fim em si mesmo. Como todo ato da Administração, a aplicação de sanções administrativas está sempre associada à implementação de uma política pública. Além dos efeitos retributivo e dissuasório específico, a aplicação de penas administrativas visa a corrigir e coibir os comportamentos considerados reprováveis e, assim, criar uma estrutura de incentivos para que os administrados atuem de acordo com a forma desejada pelo Estado.

Os questionamentos da defesa versam sobre a possibilidade de coexistência de múltiplas sanções advindas de uma mesma instância, qual seja, a administrativa. A mesma lógica se aplica.

Nesse sentido, como já asseverou a COREP, em sua Nota Técnica de análise de regularidade, não há vedação expressa, legal ou constitucional, para que uma pessoa jurídica seja punida com base em várias normas em razão de uma mesma conduta, ainda que em uma mesma esfera. Há, como a defesa mencionou, disposição específica na Lei de Improbidade Administrativa, prevendo a observância do princípio do *non bis in idem* na aplicação de sanções dessa norma e da LAC, já reconhecendo a incidência simultânea das duas normas.

Diante desse cenário, faz-se necessário buscar parâmetros para a aplicação do princípio *donon bis in idem*.

O artigo 22, parágrafo, 3º, do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei nº 13.655/2018, prevê que:

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Ao reconhecer a possibilidade de aplicação de sanções de mesma natureza, a LINDB indica uma tendência normativa brasileira. Contudo, não o faz absolutamente à margem das considerações tecidas até o momento. Ao determinar que uma sanção seja levada em conta na dosimetria das demais de mesma natureza, a LINDB parece funcionar como bússola interpretativa, indicando o real sentido do princípio do *non bis in idem*, qual seja, o de evitar o excesso punitivo estatal.

Ao invés de simplesmente vedar a aplicação de múltiplas sanções na esfera administrativa, nota-se uma orientação no sentido de conferir proporcionalidade às sanções estatais, considerando as sanções já aplicadas na dosimetria das demais.

Diante da constatação de ofensa a múltiplos e distintos bens jurídicos, cada órgão estatal, dentro da sua missão institucional, pode exercer a atividade sancionadora em relação a um mesmo fato, desde que pautado por norma específica que sancione a violação a determinado bem jurídico.

Por todo o exposto, é forçoso reconhecer que o direito pátrio vem caminhando no sentido de uma aplicação coordenada e sistematizada de sanções de competência de diferentes entes e com base em fundamentos legais distintos.

Portanto, ainda que existam outras normas administrativas que prevejam a responsabilização da pessoa jurídica pelos fatos em questão, não há nada que afaste a competência da CGU para processar e sancionar essa mesma pessoa jurídica com base na LAC diante de atos que violem os bens jurídicos protegidos por essa norma: o patrimônio público nacional ou estrangeiro, os princípios da administração pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

38. Ademais, como dito no nosso Parecer jurídico anterior, pelo princípio da especialidade, a lei especial afasta a aplicação da lei geral (*Lex specialis derogat legi generali*), ou seja, a lei especial, que contém todos os elementos da norma geral, acresce especializantes (mais elementos) que a tornam distintas.

39. As Leis precisam estar no mesmo patamar hierárquico. Nesse diapasão, uma portaria não pode valer mais que uma lei. Um Manual não pode se sobrepor à interpretação que se faz de uma Lei.

40. Assim, há de se verificar que a Lei Anticorrupção estabelece especificamente a hipótese de "dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos públicos". Revisitemos a Lei:

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

(...)

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

41. As outras leis não fazem isso. A Lei nº 12.334/2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, bem como a Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, **nada preceituam de específico para o caso em apreço.**

42. Desse modo, não há que se falar em aplicação de lei mais específica que a LAC, diante da ausência de normativo de igual hierarquia mais específico que aquela.

VIII.

43. No que tange à alegada mudança superveniente do Manual de Responsabilização de Entes Privados, o qual teria sido modificado para dar nova interpretação ou orientação desfavorável que não poderia retroagir para fundamentar a imposição de sanção à Vale, mantemos nossa posição anterior.

44. Basta ver as duas versões do Manual para se perceber que a versão original não vinculava expressamente a aplicação do inciso V do art. 5º da LAC apenas a atos de corrupção:

Versão de 2018	Versão de 2020
A respeito desse último tipo de ato lesivo, Mateus Bertoncini ensina que tal obstrução está associada à dificuldade imposta pela pessoa jurídica à atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública incumbidos de apurar a conduta de todos os autores, partícipes e beneficiários dos atos lesivos definidos na Lei nº 12.846/201337. Quanto à sujeição passiva dessa infração específica, ensina ainda o referido autor: Podem ser sujeitos passivos dessa infração órgãos como a Controladoria-Geral da União, o Ministério Público, o Banco Central, as agências reguladoras, os órgãos e entidades encarregados do processo administrativo a que alude essa Lei em seu art. 8º, assim como o próprio Poder Judiciário, encarregado da responsabilização judicial , que pode ter a sua atuação atingida pela pessoa jurídica na senda de obstruir a Justiça.	Podem ser sujeitos passivos do ato lesivo todos os órgãos, entidades ou agentes que tenham por obrigação legal a realização de fiscalizações ou investigações, sendo dispensável que atuem exclusivamente no combate à corrupção ou na persecução penal. Por esse motivo, restará caracterizada infração a este dispositivo caso seja obstruída uma investigação ou fiscalização de um órgão ambiental, da polícia judiciária ou de autarquia responsável pela fiscalização do sistema financeiro, por exemplo.

45. Sustenta o pedido de reconsideração que até maio de 2020, quando a CGU publicou o seu novo Manual de Responsabilização de Entes Privados, estabelecera-se, no âmbito do órgão central do sistema de correição do Poder Executivo federal, o entendimento de que a incidência do inciso V do art. 5º estaria condicionada à prática de condutas corruptivas, mormente daquelas previstas nos incisos I a IV do art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

46. Na verdade não havia surgido ainda um caso concreto onde a questão fosse aplicável. Ao surgir se foi buscar a melhor hermenêutica e se chegou à interpretação presente. E tal interpretação, aliás, não é contrária à redação do manual original o qual, de resto, não pode ser considerado *norma jurídica* de interpretação que "não pode retroagir para prejudicar".

47. Assim, a atualização do Manual não veio para *dar interpretação desfavorável*, mas apenas para deixar claro um entendimento que já era extraível do Manual anterior.

48. Portanto, no que pertine à alegada necessidade de aplicação do princípio da irretroatividade de nova interpretação -- orientação normativa mais gravosa --, veja-se que a matéria foi tratada com zelo na instrução do PAR.

49. Como mencionado pela COREP, A CPAR, em seu Relatório Final (SEI [2207556](#), itens 63 a 65), assim como a Nota Técnica que analisou a regularidade do presente PAR (SEI [2280938](#), item 2.2.14) e o Parecer da CONJUR (SEI [2469280](#), itens 69 a 73), bem analisaram a matéria e justificaram a possibilidade de sancionamento da processada. Segue o entendimento:

A análise de regularidade registrou que (fl. 12):

2.2.14.16. De fato, houve uma alteração no Manual, em decorrência de natural revisão e aperfeiçoamento, com vistas a melhor aclarar o entendimento do órgão central. Contudo, corroboramos o entendimento da Comissão de que não houve alteração substancial entre as versões. O entendimento outrora mencionado pelo referido manual não prejudica a adequação típica ventilada pelo juízo de admissibilidade e confirmada pela CPAR.

2.2.14.17. Acrescentamos, ainda, que o entendimento citado pela defesa, de que a incidência do inciso V do art. 5º está condicionada à prática de condutas corruptivas, mormente daquelas previstas nos incisos I a IV do art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, não reflete o entendimento da CGU, tanto que o trecho colacionado pela defesa no item 2.2.14.8 supra, que consta da mesma obra de Mateus Bertoncini, citada no Manual de 2018, não foi nele transcrita.

2.2.14.18. Assim, refuta-se a tese de que houve alteração substancial na parte do Manual que a defesa menciona, bem como o entendimento trazido de que seria uma incoerência da CGU naquele documento colacionar autores cujas obras contenham, em uma parte ou outra, entendimentos divergentes com análises proferidas por Comissões de PAR da CRG ou de unidades outras do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Fosse assim dificilmente poderiam ser promovidas citações doutrinárias no referido compêndio, considerando ser natural que, em uma parte ou outra de obras jurídicas, autores e autoras apresentem suas interpretações peculiares do ordenamento jurídico pátrio. Interpretações essas que não vinculam nem limitam, por óbvio, o poder administrativo sancionador.

No mesmo sentido é o entendimento do sobredito Parecer da CONJUR, o qual bem arrematou a discussão (fl. 10): 73. Ou seja, nitidamente, desde 2018, a leitura realizada do inciso V do art. 5º da LAC abrange não somente os

*atos de corrupção, mas também os atos lesivos por obstrução ao controle exercido pelo Poder Público, tratando, portanto, de todos e quaisquer atos de fiscalização ou investigação.
Pelos motivos acima narrados e transcritos, opina-se pelo não acatamento dessa tese de defesa.*

IX.

50. Assim, tendo em vista que não foram trazidos fatos novos, nem provas em sentido diverso, mantem-se as razões e fundamentos fáticos e jurídicos constantes no Parecer nº 00246/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 07 de agosto de 2022 (SEI – Pasta XXIII/ Documento 2469280) por força de seus próprios fundamentos e, agora, também dos fundamentos do presente parecer e dos da Nota Técnica nº 2894/2022/COREP1-ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI nº 2588001) cujo teor também fundamentam o presente parecer.

3. CONCLUSÃO

51. Diante do exposto, sugere-se o conhecimento e o indeferimento do Pedido de Reconsideração formulado pela empresa VALE S.A., CNPJ nº 33.592.510/0001-54.

52. É o parecer.

53. À consideração superior.

Brasília, 13 de dezembro de 2022.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
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) 00190104883202098 e da chave de acesso 5198d074



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 1057616327 e chave de acesso 5198d074 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: 13-12-2022 22:15. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE
DESPACHO n. 00794/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104883/2020-98

INTERESSADOS: VALE S A

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o **PARECER n. 404/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

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

Brasília, 13 de dezembro de 2022.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104883202098 e da chave de acesso 5198d074