



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. 00039/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.025825/2014-51**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS**

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

EMENTA: 1. Direito Constitucional e Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização. 3. Processo para apuração de infração administrativa com sugestão de declaração de inidoneidade, prevista na Lei nº 8.666, de 1993. 4. Infração administrativa praticada antes da vigência da Lei nº 12.846, de 2013. 5. Aplicação, ao PAR, do rito processual previsto na Lei Anticorrupção. 6. Imputações à empresa Galvão Engenharia S.A. de conluio em licitações da Petrobras, por meio de "propostas de cobertura" em lances de outras empresas, e de pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos em troca de benefícios diretos e indiretos. 7. Inexistência de contrariedade à prova dos autos em relação aos dois fatos imputados à acusada. 8. Enquadramento dos fatos no artigo 88, incisos II e III, c/c artigo 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993. 8. Possibilidade de acolhimento, pela autoridade julgadora, das sugestões postas no relatório final, por não contrariar a prova dos autos.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR - instaurado pela Controladoria-Geral da União, por meio da Portaria nº 2.792 de 02/12/2014, publicada no D.O.U. de 03/12/2014, que teve por objetivo apurar as condutas da empresa Galvão Engenharia S.A., inscrita no CNPJ sob o número 01.340.937/0001-79, e que correspondem aos mesmos apurados no decorrer da Operação Lava Jato, deflagrada para investigar irregularidades supostamente cometidas por empresas em face da Petrobras S.A.

2. Segundo informação da Corregedoria-Geral da União, dada por meio da Nota Técnica nº 2333/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (Sei nº 1624181), no ano de 2015, foi assinado memorando de entendimentos entre a Galvão Engenharia S.A. e a CGU, com o fim de celebrar acordo de leniência, o que ocasionou a suspensão do PAR por um determinado período de tempo.

3. Em 18 de julho de 2017, por meio da Portaria nº 2.760, publicada no D.O.U. de 22/12/2017(fl. 46 do arquivo PDF constante no Sei nº 1013284), o PAR foi reinstaurado, sendo dada continuidade aos trabalhos até então paralisados em razão da subscrição do memorando de entendimento, assinado com o intuito de celebrar possível acordo de leniência.

4. Foi realizada a Ata de Instalação e Deliberação nº 01(fl. 48 do arquivo PDF constante no Sei nº 1013284). Em seguida, na fl.61 do Sei nº 1013284, a Galvão Engenharia foi notificada da reinstauração do PAR.

5. Foi realizada a oitiva de diversas testemunhas (1053512, 1053515, 1053535, 1053542, 1053547, 1053553, 1179461, 1179470, 1179477, 1179830, 1179850, 1179864, 1779885, 1179885, 1179904, 1224347, 1224351, 1224356, 1224360, 1272117, 1272119, 1272125, 1272127, 1272133, 1272134, 1272161, 1272163, 1304748, 134751, 1304754, 1304755, 1322054, 1322060, 1322063).

6. Por decisão da Ata de Deliberação (Sei nº 1304828), decidiu-se, nos termos do inciso I do § 4º do art. 20 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, por intimar a empresa acusada para se manifestar no prazo de 10 dias sobre as novas provas juntadas aos autos após a indicição. Em atendimento à referida intimação, a empresa manifestou-se por meio da petição Sei nº 1319596. Na referida petição, houve requerimento (Sei nº 1319596) para que: a) se intimasse a Petrobras para que esclarecesse, em relação aos certames objeto da indicição, quem definiu as empresas a serem convidadas, quais os critérios utilizados nessa seleção e se essa seleção decorreu de escolha pessoal de algum empregado ou de instrumento automatizado; b) a comissão apreciasse o pedido de apresentação da cadeia de custódia da prova pré-constituída recebida por compartilhamento; e c) fosse conferido acesso ao depoimento de Carlos Diógenes Carneiro e a faculdade de manifestação sobre seu conteúdo. A comissão deliberou, por meio da Ata de Deliberação (Sei nº 1319755), por deferir o primeiro e o terceiro pedidos, bem como para se manifestar sobre o segundo quando da elaboração do relatório final.

7. Ademais, por meio da Ata de Deliberação Sei nº 1344187, a comissão decidiu realizar o saneamento dos autos em razão de terem sido compartilhados com a CPAR, pelo Conselho

Administrativo de Defesa Econômica - CADE - documentos que foram recolhidos na sede da GALPAR S/A, *holding* do grupo GALVÃO, em extrapolação à ordem judicial que havia deferido o compartilhamento. Em razão disso, a CPAR decidiu por tarjar os trechos dos documentos constantes nos autos que traziam imagem de de qualquer documento sobre o qual recaia dúvida de ter sido recolhido na sede da GALPAR. Além disso, decidiu-se por tarjar os itens 40 e 41 da Nota de Indiciação que faziam referência a documentos apreendidos de forma incorreta.

8. Para atender à deliberação, a CPAR cancelou no sistema os documentos SEI que continham as imagens de documentos potencialmente apreendidos na sede da GALPAR e o documento que continha a Nota de Indiciação e reincluiu no processo com as imagens ou trechos devidamente tarjados.

9. Assim, a nota de indicação (Sei nº 1013287) foi cancelada no sistema e reinserida com as tarjas que a CPAR entendeu pertinentes no Sei nº 1345180. Além disso, o Sei nº 1014139, que é referente ao DVD originalmente acostado à fl. 128 do processo físico e que contém os documentos apreendidos nas empresas do grupo GALVÃO e sobre os quais recai a possibilidade de terem sido recolhidos no endereço da GALPAR, foi reinserido nos autos com tarjas no Sei nº 1345143.

10. A empresa foi intimada para se manifestar sobre a decisão que determinou o tarjamento dos trechos que foram objeto de busca e apreensão considerada ilegal. A acusada manifestou-se (Sei nº 1387705) no sentido da impossibilidade de tarjamento parcial dos trechos que faziam referência à documentação apreendida, requerendo o reconhecimento da nulidade da nota de indicição, ou que trouxesse aos autos a cadeia de custódia das provas.

11. Sobre o tarjamento de documentos juntados aos autos, a CPAR afirmou, na Ata de Deliberação (Sei nº 1376856), que enfrentaria a questão de forma mais aprofundada por ocasião do relatório final, o que foi efetivamente feito, com a lembrança de que após a elaboração do relatório final ainda cabe manifestação por parte da empresa acusada, antes do julgamento, na forma do artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.

12. A última Ata de Deliberação antes do relatório final (Sei nº 1419450) responde à petição contida no Sei nº 1387705. A CPAD afirmou na Ata de Deliberação que referida petição "*são meras repetições dos argumentos já trazidos na defesa escrita e em petições posteriores, sempre em busca da nulidade do processo por entender que há a utilização de provas nulas.*". Ademais, reafirmou a intenção de enfrentar o argumento defensivo no relatório final.

13. Em seguida, a CPAR elaborou o seu relatório final em que recomenda a aplicação da declaração de inidoneidade à acusada, na forma no artigo 87, inciso IV, da Lei 8.666/93.

14. Após isso, nos termos do artigo 22 da IN CGU nº 13/2019, o Corregedor-Geral da União determinou a intimação da acusada para se manifestar no prazo de 10(dez) dias, manifestação esta que foi apresentada no Sei nº 1587131.

15. Em seguida, a Corregedoria-Geral da União elaborou a Nota Técnica nº 2333/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (Sei nº 1624181), que concluiu não haver fato novo apto a modificar as conclusões da CPAR, razão pela qual corroborou suas conclusões.

16. Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica pela Corregedoria-Geral da União (Sei nº 1627348), para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, para julgamento.

É o Relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. DAS ALEGAÇÕES PRELIMINARES DA DEFESA**

#### **2.1.1. DA APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.666/93 AOS ATOS INIDÔNEOS PRATICADOS CONTRA AS ESTATAIS.**

17. No que diz respeito a este ponto levantado pela defesa, esta Consultoria Jurídica já firmou o entendimento no sentido de que a penalidade de declaração de inidoneidade, prevista na Lei nº 8.666, de 1993, continua aplicável aos atos praticados em face das estatais, mesmo após a edição da Lei das Estatais e do decreto que criou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras, com base no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Vejamos o entendimento do PARECER n. 00004/2020/CONJUR-CGU/AGU:

70. Preliminarmente, importa discorrer sobre a validade da aplicação das penalidades previstas na Lei 8.666/93 ao caso dos autos, mesmo em face do Decreto 2.745/98, que criou o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras, com base no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

71. De início, percebe-se que a permissão para que a Petrobras possa adotar regulamento de licitações próprio não vem do Decreto nº 2.745/98, como se autônomo fosse. Tal autorização decorre, em última instância, do art. 67 da Lei nº 9.478/97, norma da mesma hierarquia da Lei nº 8.666/93.

72. Nota-se que a Lei nº 9.478/97 deu apenas uma permissão geral para que o

procedimento de contratações da Petrobras fosse estabelecido por decreto, como dispõe o art. 67: “os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República”.

73. Ademais, as disposições da Lei nº 8.666/93 continuam a ser expressamente aplicadas subsidiariamente à Petrobras, tanto porque se trata da lei geral de licitações (art. 1º, parágrafo único) quanto pela previsão expressa do art. 119, verbis (grifos nossos):

Lei 8.666/93.

Art. 119. 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.

74. Ou seja, tais entidades, a incluir a Petrobras (sociedades de economia mista) deverão observar a Lei nº 8.666/93 sempre que seus regulamentos específicos forem omissos. Esse é o caso dos autos, pois a Lei nº 9.478/97 não regulamenta qualquer matéria da Lei 8.666/93, de modo que toda matéria omissa no Decreto nº 2.745/98, que regulamenta a citada lei, será passível de aplicação subsidiária da Lei 8.666/93.

75. É o caso da aplicação de penalidades a empresas que pratiquem ilícitos no âmbito da Petrobrás.

76. No Decreto nº 2.745/98 (e especificamente, no item 7.3, relativo às sanções), observa-se que não há previsão da penalidade de declaração de inidoneidade, de maneira que se aplicam as empresas contratadas pela PETROBRÁS tanto as sanções específicas do decreto quanto à declaração de inidoneidade, prevista na Lei Geral de Licitações.

77. Ademais, nota-se que o item 7.3 do Decreto nº 2.745/98 prevê penalidades relativas estritamente à inexecução contratual, e não a fraudes ao procedimento licitatório, como no caso de pagamento de propina ou de ajustes anticompetitivos, atraindo-se, portanto, a aplicação da Lei 8.666/93.

78. Entendimento contrário tanto carece de fundamentação normativa quanto levaria a uma conclusão absurda, pois, com o afastamento da Lei 8.666/93 a casos como estes, a empresa que lesasse a Petrobras ficaria impune.

79. Importa ressaltar que a atuação da Petrobras no mercado deve observar certas regras e princípios de caráter público, por se tratar de entidade da Administração Pública Indireta (sociedade de economia mista), conforme expressa previsão do art. 119 da Lei nº 8.666/93.

80. Nesse sentido, as penalidades das leis de licitações se aplicam a lesões praticadas contra a Petrobras porque a Lei 8.666/93 e as demais leis de licitações não foram revogadas por legislações posteriores, as quais, aliás, não tratam especificamente dos mesmos temas. Nenhuma legislação nova previu a hipótese da declaração de inidoneidade, que permanece hígida, nem sua revogação que, aliás, deveria ser expressa.

81. Quanto à Lei 12.846/2013, esclarece-se que sua aplicação ao processo se restringiu às normas de índole meramente procedimental, não tendo aplicação as demais disposições de caráter material e sancionador. O procedimento previsto na referida lei, aliás, é nitidamente mais garantista e aberto ao contraditório do que o previsto na Lei 8.666/93.

82. Cabe esclarecer que o advento da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) não teve o condão de afastar a aplicação das sanções da Lei 8.666/93, tais como a declaração de inidoneidade, tendo em vista a inexistência de qualquer revogação expressa ou tácita na nova lei.

83. Assim, não há que se falar em afastamento da sanção da declaração de inidoneidade para condutas praticadas nesse âmbito apenas pelo fato de que a Lei 13.303/2016 apenas previu as sanções de suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com a entidade sancionadora.

84. Primeiramente, constatamos que a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ao revogar o artigo 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, revogou também o Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, que o regulamentava. Conforme se transcreve:

Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998

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:

a) advertência;

b) multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a PETROBRÁS, por prazo não superior a dois anos;

d) proibição de participar de licitação na PETROBRÁS, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou a pena.

Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016

Art. 83. Pela inexecução total ou parcial do contrato a empresa pública ou a sociedade de economia mista poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I e III do caput poderão ser aplicadas juntamente com o inciso II, devendo a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, ser apresentada no prazo de 10 (dez) dias úteis.

Art. 84. As sanções previstas no inciso III do art. 83 poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal norecolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a empresa pública ou a sociedade de economia mista em virtude de atos ilícitos praticados.

Art. 96. Revogam-se:

I - o § 2º do art. 15 da Lei no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, com a redação dada pelo art.19 da Lei no 11.943, de 28 de maio de 2009;

II - os arts. 67 e 68 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997. [...]

85. É importante deixar claro que a Lei nº 13.303, de 2016, é aplicável a todas as empresas que fazem parte da Administração Pública Indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista), diferentemente do Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, cuja aplicação era restrita à Petrobras.

86. Nota-se que a “proibição de participar de licitação”, prevista na letra “d” do item 7.3 do Decreto da PETROBRÁS, não consta na nova lei, ou seja, não pode ser mais aplicada no âmbito daquela entidade.

87. Porém, no que diz respeito às penalidades previstas na lei de licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), não houve vedação expressa nesse sentido. Vejamos:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. [\(Vide art 109 inciso III\)](#)

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

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

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

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Art. 119. 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.

Parágrafo único. Os regulamentos a que se refere este artigo, no âmbito da Administração Pública, após aprovados pela autoridade de nível superior a que estiverem vinculados os respectivos órgãos, sociedades e entidades, deverão ser publicados na imprensa oficial.

88. Pela leitura dos transcritos artigos 118 e 119, depreende-se que as disposições constantes na Lei nº 8.666, de 1993, são aplicáveis a toda a Administração Pública (direta ou indireta), a incluir todas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

89. Também se observa que, nos termos do §3º do artigo 87, a declaração de inidoneidade

para licitar ou contratar com a Administração Pública, no âmbito da União, somente pode ser aplicada por Ministro de Estado, razão pela qual tal penalidade não foi incluída no artigo 83 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que trata apenas de punições aplicáveis pela própria entidade.

90. Seguindo a análise, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, traz os seguintes dispositivos sobre o tema:

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

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

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

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

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

§ 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.

§ 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.

§ 4º Na hipótese do inciso I do caput, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

§ 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.

§ 2º 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.

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que

dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

§ 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus [arts. 86 a 88](#).

Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos [arts. 87 e 88 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ; e

II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

91. Fazendo-se uma interpretação conjunta e sistemática dos artigos 6º e 8º dessa lei, conclui-se que a competência para aplicar as respectivas penalidades (multa e publicação extraordinária da decisão condenatória) é da autoridade máxima do órgão ou da entidade correspondente.

92. No entanto, o § 2º do artigo 8º prevê expressamente que, no “âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento”.

93. Como se não bastasse, o artigo 30 é claro ao estabelecer que a aplicação das sanções não afeta os procedimentos apuratórios decorrentes de atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, assim como de atos ilícitos constantes na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

94. Já a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 , ao dispor sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, trouxe os seguintes dispositivos sobre o assunto:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

[...]

Art. 37. A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão informar os dados relativos às sanções por elas aplicadas aos contratados, nos termos definidos no art. 83, de forma a manter atualizado o cadastro de empresas inidôneas de que trata o [art. 23 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#).

§ 1º O fornecedor incluído no cadastro referido no caput não poderá disputar licitação ou participar, direta ou indiretamente, da execução de contrato.

§ 2º Serão excluídos do cadastro referido no caput , a qualquer tempo, fornecedores que demonstrarem a superação dos motivos que deram causa à restrição contra eles promovida.

Art. 38. Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa:

[...]

II - suspensão pela empresa pública ou sociedade de economia mista;

III - declarada inidônea pela União, por Estado, pelo Distrito Federal ou pela unidade federativa a que está vinculada a empresa pública ou sociedade de economia mista, enquanto perdurarem os efeitos da sanção;

IV - constituída por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea;

V - cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea;

VI - constituída por sócio que tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;

VII - cujo administrador tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;

VIII - que tiver, nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea.

Art. 83. Pela inexecução total ou parcial do contrato a empresa pública ou a sociedade de

economia mista poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I e III do caput poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, devendo a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, ser apresentada no prazo de 10 (dez) dias úteis.

Art. 84. As sanções previstas no inciso III do art. 83 poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a empresa pública ou a sociedade de economia mista em virtude de atos ilícitos praticados.

[...]

Art. 94. Aplicam-se à empresa pública, à sociedade de economia mista e às suas subsidiárias as sanções previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, salvo as previstas nos incisos II, III e IV do caput do art. 19 da referida Lei.

Art. 96. Revogam-se:

I - o § 2º do art. 15 da Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, com a redação dada pelo art. 19 da Lei nº 11.943, de 28 de maio de 2009;

II - os arts. 67 e 68 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

95. Em relação às penalidades, conforme vimos anteriormente, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, previu apenas aquelas que possam ser aplicadas no âmbito da respectiva entidade, não incluindo a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, uma vez que, no âmbito da União, nos termos do § 3º do artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993.

96. Essa constatação se confirma pela simples leitura dos incisos II e III do artigo 38 da Lei 13.303, os quais fazem a separação entre as punições aplicadas pelas estatais e as impostas pela União e pelas demais unidades da federação. Mais uma vez se confirma que a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, não revogou nenhum dispositivo das Leis nº 8.666, de 1993, e 12.846, de 2013.

97. Isto é, a declaração de inidoneidade é pena que só pode ser aplicada por Ministro de Estado e não foi revogada. Os presidentes das estatais poderão utilizar a Lei nº 13.303/2016 para aplicar as penas ali previstas, mas, sendo o fato mais grave, o Ministro de Estado permanece com sua competência residual para aplicar a declaração de inidoneidade da Lei 8.666/93.

98. Mesmo não havendo mais dúvidas a respeito desse assunto, é importante acrescentar que o caput do artigo 83 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, prevê expressamente que as penalidades ali previstas devem ser aplicadas pela respectiva entidade estatal (empresa pública ou sociedade de economia mista), ou seja, essa norma não trata de reprimendas cuja competência para aplicação é de autoridade externa.

99. Já o artigo 94 estende a aplicação das sanções previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, às empresas estatais. Essa previsão somente foi possível porque, da mesma forma, a aplicação das respectivas penalidades compete à autoridade máxima da respectiva entidade.

100. Finalmente, o artigo 96, ao tratar dos dispositivos que foram revogados, nada fala a respeito da Lei nº 8.666, de 1993, o que demonstra mais uma vez que tanto a Lei nº 12.846, de 2013, quanto a Lei nº 13.303, de 2016, trataram apenas de penalidades cuja competência para a aplicação é da autoridade máxima no âmbito de cada entidade.

101. Entendimento contrário levaria a um tratamento injustamente desigual entre as contratadas pela Administração Direta e Autarquias e as contratadas pelas empresas estatais, como se o bem público protegido merecesse uma proteção menor no âmbito destas.

102. Portanto, diante de todo o exposto, é possível concluir que a pena do inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993 (declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública) mantém-se em vigor, mesmo com o advento da Lei de Estatais.

18. Aderimos ao entendimento desta Consultoria Jurídica neste ponto, dado por meio do PARECER n. 00004/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, com o seguinte reforço argumentativo: o artigo 83 da Lei das Estatais estabeleceu um rol exaustivo para a aplicação de penalidades pelas próprias empresas estatais. De nenhum modo pode-se chegar à conclusão de que houve revogação da Lei nº 8.666, de 1993, pois se trata de competências distintas, não tendo havido regulação completa da matéria, da forma exigida pelo artigo 2º, parágrafo 1º, da LINDB, como um das causas de revogação

tácita de uma lei por outra.

19. A competência estabelecida na Lei das Estatais seria a competência interna por parte da própria estatal e a outra seria a competência ministerial, decorrente da supervisão ministerial, inerente ao sistema constitucional e legal brasileiro. Por outro lado, não se pode cogitar, também, da revogação, por exemplo, da previsão de declaração de inidoneidade pelo Tribunal de Contas da União, prevista em outro diploma legal, mais precisamente no artigo 46, da Lei nº 8.443, de 1992 - Lei Orgânica do TCU, justamente por ser um instituto específico, previsto em diploma legal diverso.

20. Desta forma, conclui-se que a previsão de declaração de inidoneidade por parte de Ministros de Estado em face de ilícitos praticados por decorrência de contratações públicas, ainda que realizada em empresas estatais, não foi revogada na Lei das Estatais. Em razão disso, resta íntegra a competência do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União para também aplicar a penalidade de declaração de inidoneidade em face de atos praticados em desfavor de empresas estatais, aí incluída a Petrobras.

### **2.1.2. DA COMPETÊNCIA DO MINISTRO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO PARA INSTAURAÇÃO E PROCESSAMENTO DO PAR. PELA REJEIÇÃO DA TESE DA INCOMPETÊNCIA DA CGU.**

21. Compete à Controladoria-Geral da União a adoção das providências necessárias 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 (art. 51, I, da Lei 13.844/2019).

22. No desempenho de sua missão institucional, cabe à Controladoria-Geral da União o acompanhamento, a avocação e a instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, no que se incluem a sindicância e o processo administrativo disciplinar previstos no Título V da Lei 8.112/90, no Capítulo V da Lei 8.429/92 (no que refere a atos de improbidade administrativa), bem como processos administrativos de responsabilização, previstos no Capítulo IV da Lei nº 12.846/2013, conforme descrito no artigo 51, parágrafo 5º da Lei nº 13.844, de 2019:

§ 5º Os procedimentos e os processos administrativos de instauração e avocação facultados à Controladoria-Geral da União incluem aqueles de que tratam o Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Capítulo IV da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e outros a serem desenvolvidos ou já em curso em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a lesão ou a ameaça de lesão ao patrimônio público.

23. Nessa senda, a Lei 12.846/2013, que dispõe sobre a *responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública*, estabeleceu no §2º do seu art. 8º a competência concorrente da Controladoria-Geral da União-CGU para avocar e instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas.

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.

**§ 2º 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.**

24. Por certo que os atos ilícitos praticados com o fim de frustrar os objetivos da licitação, sujeitos às sanções administrativas previstas nos artigos 87 e 88 da Lei 8.666/93, também estão sob o controle da Controladoria-Geral da União, por estarem diretamente relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (art. 51, §5º, da Lei 13.844/2019). Eis o teor dos dispositivos do estatuto de licitações:

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

[...]

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública

enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. (Vide art. 109 inciso III)

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

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - **tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação ;**

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

25. Assim é que o Decreto 8.420/2015, que regulamentou a Lei 12.846/2013, estabeleceu a sistemática de apuração conjunta dos atos que configurem infrações administrativas também previstas na Lei 8.666, de 1993:

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015

Art. 12. Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.

§ 1º Concluída a apuração de que trata o caput e havendo autoridades distintas competentes para julgamento, o processo será encaminhado primeiramente àquela de nível mais elevado, para que julgue no âmbito de sua competência, tendo precedência o julgamento pelo Ministro de Estado competente.

§ 2º Para fins do disposto no caput, o chefe da unidade responsável no órgão ou entidade pela gestão de licitações e contratos deve comunicar à autoridade prevista no art. 3º sobre eventuais fatos que configurem atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

26. O mesmo Decreto 8.420/2015 se ocupou da regulamentação da competência da Controladoria-Geral da União para instaurar e avocar os processos de apuração de responsabilidade de pessoas jurídicas - PAR:

Art. 13. A Controladoria-Geral da União possui, no âmbito do Poder Executivo federal, competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar os processos instaurados para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá exercer, a qualquer tempo, a competência prevista no caput, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias:

I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;

IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade atingida; ou

V - apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

§2º Ficam os órgãos e entidades da administração pública obrigados a encaminhar à Controladoria-Geral da União todos os documentos e informações que lhes forem solicitados, incluídos os autos originais dos processos que eventualmente estejam em curso.

27. Por fim, o Decreto 8.420/2015 tratou também da sujeição da pessoa jurídica infratora às sanções administrativas previstas na Lei 8.666/93, quando os ilícitos apurados envolverem infrações previstas naquele diploma legal:

Art. 15. As pessoas jurídicas estão sujeitas às seguintes sanções administrativas, nos termos do [art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013](#):

I - multa; e

II - publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

Art. 16. Caso os atos lesivos apurados envolvam infrações administrativas à [Lei nº 8.666, de 1993](#), ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública e tenha ocorrido a apuração conjunta prevista no art. 12, a pessoa jurídica também estará sujeita a sanções administrativas que tenham como efeito restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a administração pública, a serem aplicadas no PAR.

28. Sobre a Lei nº 10.683, de 2003, que organizava o Poder Executivo federal e era vigente à época da instauração do processo e que, segundo a defesa, impossibilitaria a instauração do processo por parte da CGU, o relatório final também se manifestou da seguinte forma:

62. Quanto à incompetência da CGU por inoocorrência da hipótese prevista na Lei 10.683/03, alega a defesa que a CGU só poderia instaurar o feito nas hipóteses de ocorrência de denúncia ou representação feita diretamente à CGU (caput do art. 18 da Lei 10.683/03) ou por avocação de processo já em curso quando considerar haver omissão da autoridade competente (art. 17, § 1º da Lei 10.683/03) o que não estaria configurado no caso concreto.

63. Em que pese o entendimento da defesa, a esta comissão parece claro que a hipótese da Lei 10.683/03 que sustentou a competência da CGU para instauração do feito foram os §4º e §5º, II do art. 18 da referida lei. E isso está muito claro tanto na Nota Técnica nº 2.554/2014/CRG/CGU-PR, mais precisamente em seu item 23, quanto na portaria de instauração deste PAR.

64. Logo, cabe razão à defesa quando alega não estarem presentes as hipóteses previstas no caput do art. 18 (dar andamento a representação ou denúncia) e em seu §1º (omissão da autoridade competente). **Mas essa constatação não parece retirar a competência desta CGU para instauração do feito visto que esta se fundamentou no § 4º e § 5º, II do art. 18 da Lei 10683/03, mais precisamente na competência para instauração de processo relacionado a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.**

29. Por sua vez, a redação dos § 4º e § 5º, II do art. 18 da Lei 10.683/03, vigente à época, era a seguinte:

§ 4º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objeto do [Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), e do [Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), **assim como outros a ser desenvolvidos, ou já em curso, em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.** [\(Revogado pela Medida Provisória nº 726, de 2016\)](#)

§ 5º Ao Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, no exercício da sua competência, incumbe, especialmente: [\(Redação dada pela Lei nº 12.314, de 2010\)](#)  
[\(Revogado pela Medida Provisória nº 726, de 2016\)](#)

I - decidir, preliminarmente, sobre as representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis; [\(Revogado pela Medida Provisória nº 726, de 2016\)](#)

II - instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo as respectivas comissões, bem como requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável; [\(Revogado pela Medida Provisória nº 726, de 2016\)](#)

30. Portanto, sendo a apuração relacionada à lesão ou ameaça ao patrimônio público, na medida em que a Petrobras é uma sociedade de economia mista e qualquer lesão ao seu patrimônio poderia, mesmo que por via indireta, ocasionar uma lesão ao patrimônio da União, pode-se entender que a lesão à Petrobras também faz incidir a referida norma. Dessa forma, é possível a interpretação, mesmo à época da instauração, pela possibilidade de instauração pela CGU, **possibilidade esta corroborada e aperfeiçoada de maneira mais clara pela legislação que a seguiu já apontada no presente tópico.**

31. Verifica-se pela legislação atual e da época, portanto, que a Controladoria-Geral da União possui competência para avocar e para instaurar processos de apuração de responsabilidade de pessoas jurídicas, tanto no âmbito da apuração de atos lesivos previstos na Lei 12.846/93 quanto dos ilícitos previstos na lei 8.666/93, inclusive de estatais, bem como quando se tratar de apuração conjunta dessas duas espécies de ilícitos, na forma prevista no art. 12 do Decreto 8.420/2015.

### **2.1.3. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. DA REGULARIDADE DAS CONDUTAS DA COMISSÃO EM RELAÇÃO AO TARJAMENTO DE INFORMAÇÕES ORIUNDAS DE DOCUMENTOS OBTIDOS DE FORMA ILEGAL. DA AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE DO INDEFERIMENTO DE PERÍCIA MACROMÉTRICA.**

32. Não se vislumbra qualquer vício apto a ensejar nulidade processual. Os documentos que compõem o apuratório em questão encontram-se anexados a estes autos sob o formato "pdf", bem como o trâmite processual foi totalmente virtualizado por meio do Termo de Encerramento de Trâmite no SGI (Sei nº 1014176).

33. Da leitura dos autos verifica-se uma ampla participação da investigada (Sei nº 1028223, 1146034, 1212864, 1266407, 1319596, 1358741, 1387705, 14338031, 1571386, 1587131), a sociedade empresária Galvão Engenharia S/A, restando caracterizada uma relação jurídica processual dialética típica do devido processo legal.
34. Os documentos relativos à notificação inicial da Galvão Engenharia S.A. sem menção do prazo para apresentação de defesa, tendo em vista que à época havia a intenção inicial de celebração de acordo de leniência, constam da fl. 61 do arquivo PDF constante no Sei nº 1013284.
35. A acusada apresentou sua Defesa Escrita, que se encontra nas páginas 84/154 do arquivo pdf constante no Sei nº 1345180. Na mesma peça de defesa, a acusada fez alguns requerimentos, dentre os quais: produção de perícia macrométrica, oitiva de empregados da Petrobras pelos orçamentos e dos membros das comissões de licitação que conduziram processos das quais a acusada participou, perícia técnica a fim de apurar a veracidade de documentos juntados aos autos, juntada de novos documentos.
36. Na Ata de Deliberação 07 (arquivo PDF 207/210, constante no Sei nº 1345180) houve manifestação acerca dos referidos pedidos. Primeiramente, salientou-se que, em relação ao pedido de perícia macrométrica, referido requerimento já havia sido indeferido por três vezes, na Ata de Deliberação 02, Ata de Deliberação 03 e Ata de Deliberação 06. Em relação ao referido indeferimento, a CPAR afirmou que os indeferimentos foram motivados pelo fato de a comissão ter entendido que a prova seria irrelevante para a apuração, pois não estaria em apuração a ocorrência de sobrepreço nas propostas e contratos da acusada junto à Petrobras, mas tão somente a participação dela em conluio com outras empresas para divisão de mercado e eventual pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos.
37. Em relação ao segundo pedido, a CPAR deferiu o pedido, mas para que fossem ouvidos apenas os coordenadores das equipes responsáveis pelos processos licitatórios no âmbito da Petrobras. No que diz respeito ao terceiro pedido, a CPAR informou que deferiria o pedido a depender do apontamento das testemunhas a ser feito posteriormente pela empresa acusada, desde que houvesse tal apontamento, bem como que fossem juntados os depoimentos prestados nas ações criminais indicadas para verificação, pela CPAR, da pertinência dos depoimentos das testemunhas com o objeto apurado no presente PAR.
38. Em relação ao quarto pedido, o de perícia nos documentos juntados aos autos, verifica-se que a CPAR o indeferiu, pela seguinte razão: *"os históricos de conduta citados na Nota Técnica de Indiciação constam nos autos, foram produzidos por instituições públicas e gozam de presunção relativa de veracidade, sendo completamente desnecessária a produção de perícia técnica nos documentos constantes nesses Históricos de Conduta."* Por fim, em relação ao quinto pedido, que requereu a juntada de novos documentos, verifica-se que houve deferimento.
39. Portanto, verifica-se que a CPAR declinou os motivos tanto para o deferimento, quanto para o indeferimento dos pedidos realizados, de forma que resta demonstrado o atendimento ao princípio da motivação e também a regularidade formal do processo neste ponto.
40. Como já pontuado no relatório da presente manifestação foram ouvidas diversas testemunhas no presente PAR cujos depoimentos constam nos Sei 1053512, 1053515, 1053535, 1053542, 1053547, 1053553, 1179461, 1179470, 1179477, 1179830, 1179850, 1179864, 1779885, 1179885, 1179904, 1224347, 1224351, 1224356, 1224360, 1272117, 1272119, 1272125, 1272127, 1272133, 1272134, 1272161, 1272163, 1304748, 134751, 1304754, 1304755, 1322054, 1322060, 1322063.
41. Outro aspecto importante debatido nos autos e que se relaciona com a regularidade formal do processo diz respeito ao **tarjamento dos documentos** que foram apreendidos na GALPAR, *holding* do grupo Galvão, cujo compartilhamento foi realizado com a CGU por parte do CADE.
42. Com efeito, a defesa advoga a tese (Sei nº 1387705) no sentido de que teria havido nulidade do processo em razão de *"menções indiretas"* e *"conclusões fundamentadas na prova nula juntada"* levadas a cabo pela CPAR. Afirma, também, que o tarjamento dos trechos de documento que digam respeito à documentação apreendida na GALPAR não seria suficiente para remediar a nulidade. Além disso, contesta-se, na mesma petição, a decisão da CPAR de deixa a análise da alegação de nulidade para o relatório final.
43. Em relação ao momento de análise da nulidade apontada, não verificamos prejuízo à defesa pelo fato de a apreciação de nulidade ser realizada apenas no relatório final da CPAR. Com efeito, o fato de referida análise ser feita em momento mais adiantado do processo não prejudica a avaliação por parte da CPAR, nem da autoridade julgadora. Neste ponto, o argumento da defesa no sentido de que a avaliação ser realizada apenas no relatório final indicaria tendência de que a autoridade julgadora não reconheceria a nulidade acaba por ser uma presunção realizada por parte da defesa, que não se encontra amparada na realidade ou, no mínimo, carece de comprovação, não servindo como argumento apto a imputar nulidade.
44. Em relação à referida argumentação jurídica a CPAR manifestou-se da seguinte maneira em seu relatório final. Vejamos:

94. Em que pese ser inconteste que houve um excesso na busca e apreensão ocorrida na GALVÃO/GALPAR e que paira sob os documentos recolhidos nesse procedimento a pecha de nulidade ao menos em face das empresas do grupo GALVÃO, fato é que o procedimento de busca e apreensão 5073478-13.2014.404.7000/PR vai muito além do procedimento implementado na GALVÃO/GALPAR e sob os quais não há declarações de nulidades.

95. É dizer que todos os outros procedimentos ocorridos no âmbito da Operação Lava Jato são válidos e produziram provas lícitas e que podem ser sim utilizadas em face da GALVÃO.

96. Nesse sentido, vale registrar que a documentação especificamente apreendida na busca e apreensão ocorrida na GALVÃO/GALPAR veio claramente identificada no documento enviado pelo CADE. **No material que pode ser visualizado no documento SEI [1345143](#), verifica-se que houve a identificação de quais documentos foram apreendidos em cada uma das empresas investigadas. O documento inicia com o material apreendido na sede da Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., depois passa para o material recolhido na sede da Engevix, depois passa para o material apreendido na GALVÃO, depois na IESA e etc.**

97. Logo, pode-se até aceitar as alegações da ACUSADA quando alega que provas lícitas foram misturadas com ilícitas no procedimento quando a Polícia Federal recolheu material na GALVÃO e na GALPAR, haja vista não ter sido possível identificar o que é lícito (recolhido na GALVÃO) do que é ilícito (recolhido na GALPAR).

**98. Entretanto, não é possível aceitar a alegação da defesa quando tenta confundir e misturar o que foi recolhido na GALVÃO/GALPAR com todo o restante de material recolhido na Operação Lava Jato para taxá-los na integralidade como nulos e imprestáveis para este processamento.**

99. Então, considerando a perfeita identificação do que foi recolhido na GALVÃO/GALPAR, a comissão procedeu ao tarjamento, que como já apontado, equivale ao desentranhamento da totalidade desses documentos independentemente de terem sido recolhidos na GALVÃO ou na GALPAR, afastando dessa forma qualquer risco de utilização indevida desses documentos.

**100. A comissão foi além. Tarjou tanto os documentos que foram identificados como recolhidos na GALVÃO/GALPAR como, por excesso de zelo, a imagem desses mesmos documentos contidos no Anexo da Nota Técnica nº 38 do CADE a fim de evitar sua visualização, ainda que por via indireta, pela autoridade julgadora e outros servidores que venham a acessar este processo. A comissão ainda tarjou dois parágrafos da Nota de Indiciação que faziam menção a documentos recolhidos na GALVÃO/GALPAR.**

101. Mas a defesa, como se viu, considerou esse procedimento insuficiente e se insurgiu alegando nulidade da própria Nota Técnica nº 38 do CADE e seu Anexo, pelo fato de terem considerado esses documentos em sua lavratura, além de pedir a nulidade da Nota Técnica 2.554/2014/CRG/CGU-PR, a qual realizou o juízo de admissibilidade deste PAR por potencialmente - uma ilação da defesa sem comprovação nos autos - ter a autoridade instauradora visualizado os documentos posteriormente considerados nulos. A propósito, **a prevalecer o entendimento da defesa, todo e qualquer processo em que alguém que o manuseou tenha também visto algum documento recolhido na GALVÃO/GALPAR ou algum documento que tenha feito referência a aqueles perderia de imediato e automaticamente a imparcialidade e tornaria todos os feitos contra a GALVÃO nulos, entendimento que obviamente não pode prosperar.**

102. Nesse sentido, vale registrar que a documentação recebida do CADE ingressou este processo na condição de prova compartilhada. **Nessa condição, smj, não cabe à CGU declarar a nulidade do documento que recebeu de forma compartilhada. A comissão de PAR recebeu provas compartilhadas de diversos órgãos públicos com a presunção de sua licitude. E essas provas compartilhadas continuaram gozando da presunção de licitude até que venham a ser declaradas nulas.**

103. Em outras palavras, a Nota Técnica nº 38 do CADE e seus anexos, bem como todo o restante do conjunto probatório produzido na Operação Lava Jato são consideradas lícitas e aptas a serem utilizadas neste PAR **até que venham ser declaradas nulas, seja pelo órgão que produziu a prova, seja por decisão judicial.**

104. **Nesse sentido, não se tem notícia de que o CADE tenha anulado a sua Nota Técnica nº 38 e respectivos anexos e tampouco há notícia de que esses documentos foram declarados nulos pela justiça, de forma que não há como concordar com a defesa quando esta pede que a CGU declare nulas todas as provas produzidas na Operação Lava Jato e a referida Nota Técnica do CADE.**

105. Em resumo, a comissão entende que o procedimento adotado de tarjamento, que na prática corresponde a desentranhamento, foi suficiente, tanto no aspecto formal (forma do procedimento) quanto no aspecto material (extensão do que foi tarjado), **para sanar qualquer problema relacionado à utilização de provas nulas neste processo não cabendo razão à defesa quando tenta a nulidade da Nota de Indiciação e da nota técnica que realizou o juízo de admissibilidade deste PAR.**

106. Para finalizar este tópico, mas ainda tratando sob o aspecto material do procedimento adotado, vale registrar que, após a realização do procedimento de tarjamento retrocitado, a comissão intimou a ACUSADA para se manifestar sobre o procedimento adotado. Por óbvio, a manifestação poderia ser sob a ótica formal ou material. A defesa se insurgiu contra o procedimento taxando-o de insuficiente, como já apontado. **Entretanto merece registro que, do ponto de vista material, a defesa teve a oportunidade, mas não logrou identificar e**

apontar nenhum documento que tenha sido apreendido na sede da GALVÃO/GALPAR e que tenha ficado de fora do processo de tarjamento, o que permite inferir que a totalidade dos documentos potencialmente afetados pela decisão judicial de nulidade foram efetivamente tarjados.

45. Entendemos que a fundamentação apresentada pela CPAR é clara e robusta, na medida em que apresenta elementos que levam a concluir que não houve prejuízo à acusada no que diz respeito ao tarjamento. Com efeito, conforme deixou claro a Comissão, o tarjamento dos documentos impediu qualquer contato dos que acessam os autos com a prova compartilhada.

46. Com efeito, o ponto crucial para esta análise é que a CPAR **deixou claro que foi perfeitamente possível separar os documentos**, que foram apreendidos na GALPAR e considerados ilícitos, **dos demais e de que não utilizou os documentos considerados ilegais em desfavor da empresa acusada**. Portanto, sendo a documentação apreendida na referida empresa identificável, obviamente que tal identificação permitiu a perfeita separação das demais provas, sendo o tarjamento um instrumento possível para isolar a prova ilícita ou suas menções, pois não é vedado pela lei e atinge a finalidade buscada, qual seja, **a interdição do contato com a prova.**

47. Sobre a alegação de nulidade em razão da negativa de perícia macrométrica, a CPAR, por mais de uma vez, debruçou-se sobre a questão, inclusive no seu relatório final. Segundo o referido documento, o pedido de perícia macrométrica foi negado, de maneira fundamentada em quatro oportunidades.

114. Foi na segunda ata de deliberação (fls. 66-68 do arquivo contido no Documento SEI [1013284](#)) que a comissão indeferiu pela primeira vez o pedido de perícia macrométrica nos seguintes termos:

Indeferimento do pedido de prova pericial consistente em estudo macrométrico de economia nas propostas apresentadas pela empresa isoladamente ou em consórcio com fulcro no § 3º do art. 5º do Decreto 8.420/15.

A comissão considera desnecessária, ao menos neste momento processual, a realização da prova pericial requerida pois não se está apurando a qualidade ou ilicitudes nas propostas de preço apresentadas pela Galvão Engenharia nas licitações junto à Petrobrás e nem a ocorrência de sobrepreço nessas propostas.

Ademais, a prática de conluio, nos moldes como revelado nas apurações da chamada Operação Lavajato, se dava a partir da divisão das obras da Petrobrás pelas empresas participantes do conluio. Ou seja, a comprovação do referido conluio passa pela comprovação de existência de acerto de obras entre as empresas que licitavam junto à Petrobrás.

Nesse contexto, o resultado de referida perícia seria totalmente irrelevante para as apurações em curso. Isso porque, ainda que a perícia indicasse a inexistência de ilícitos nas propostas de preço da Galvão Engenharia ou que as propostas de preço estavam condizentes com as condições de mercado, essa conclusão não teria nenhuma implicação caso se venha comprovar a ocorrência de acordos entre empresas dividindo entre si as obras de interesse junto à Petrobrás ou o efetivo pagamento de propinas.

Entretanto, a portaria que instaurou este PAR além de delimitar a apuração aos fatos constantes no Processo nº 00190.025825/2014-51, autorizou adicionalmente a comissão a proceder a apuração de “fatos conexos” que emergirem no curso da apuração.

Isto posto, caso apareçam indícios de sobrepreço e de superfaturamento nas licitações e contratos da Galvão Engenharia (apenas uma hipótese), em tese, esses novos fatos poderiam ser absorvidos na apuração na condição de fatos conexos. Mas tal situação somente restaria clara no momento da indicição (acusação formal).

Então, a comissão indefere, ao menos neste momento, o pedido de produção de prova pericial por entendê-la impertinente à apuração, sem prejuízo de a empresa poder peticionar novamente essa prova, após o recebimento da peça de indicição, na hipótese de a indicição vir a apontar à Galvão Engenharia alguma responsabilidade em decorrência de sobrepreço ou superfaturamento, hipótese que se o pedido for feito, será realizada nova análise sobre pertinência da feitura da prova.

115. O segundo indeferimento se deu na terceira ata de deliberação (fls. 76-77 do arquivo contido no Documento SEI [1013284](#)):

Quanto ao pedido de reconsideração da decisão desta comissão que indeferiu a feitura da prova de perícia macrométrica neste momento processual ou postergação de sua análise para futuras fases da instrução, a comissão mantém a decisão anterior de indeferimento, ao menos neste momento, pelos motivos declinados na Ata de Deliberação 02, sem prejuízo de a empresa poder peticionar novamente essa prova, após o recebimento de eventual peça de indicição, na hipótese de esta vir a imputar à Galvão Engenharia alguma responsabilidade em decorrência de sobrepreço ou superfaturamento.

116. O terceiro indeferimento foi realizado na sexta ata de deliberação (fls 32-33 do arquivo contido no documento SEI [1345180](#)):

Em relação ao pedido 04, conforme já indeferido em outras duas oportunidades, a comissão o indefere novamente pois, a princípio, a avaliação da regularidade ou não dos preços

apresentados pela Galvão Engenharia nos certames em que participou junto à Petrobrás foge ao escopo desta apuração. Caso eventual indicição impute responsabilidade à empresa em decorrência de sobrepreço nos certames, esta terá oportunidade de reiterar o seu pedido de perícia macrométrica para nova avaliação acerca da pertinência da feita da prova pela comissão.

117. Finalmente, no âmbito da própria peça de defesa houve uma quarta reiteração do pedido motivando a comissão novamente se manifestar sobre o ponto, o que ficou consignado na sétima ata de deliberação (fls 207-210 do arquivo contido no documento SEI [1345180](#)) nos seguintes termos:

No que se refere ao pedido **01**, trata-se de em verdade de um novo pedido de reconsideração visto que o mesmo já fora realizado em outras 03 oportunidades e indeferido pela comissão.

Os motivos dos indeferimentos anteriores constam: na Ata de Deliberação nº 02 (fls. 52-54), na Ata de deliberação nº 03 (fls. 62-63) e Ata de deliberação nº 06 (fls. 259-260).

Em todos os casos, o motivo que justificou o indeferimento foi o entendimento da comissão de que essa prova é irrelevante para apuração, pois não se está em apuração, a princípio, eventual sobrepreço nas propostas e contratos da Galvão junto à Petrobras e sim uma eventual participação em um conluio com outras empresas para divisão de mercado e eventual pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos.

Entretanto, há de se registrar que no momento em que a comissão indeferiu os reiterados pedidos, ainda não havia uma acusação formal que delimitasse a imputação que recairia sobre a acusada. Dessa forma, a comissão registrou em seus indeferimentos que se acaso houvesse uma imputação formal de sobrepreço nas propostas ou contratos firmados entre a acusada e a Petrobras, a comissão voltaria a avaliar a pertinência da produção da prova requerida.

Ocorre que a Nota Técnica de Indicição, que realizou a acusação formal à acusada, não fez nenhuma imputação referente a sobrepreço ou superfaturamento nas propostas e contratos da acusada junto à Petrobras, de forma que a comissão mantém o seu entendimento que a prova requerida é desnecessária à apuração dos fatos imputados à acusada.

Em sua defesa escrita, para corroborar a necessidade de realização da prova requerida, a acusada parte do pressuposto de que caso o conluio a ela imputado tivesse realmente ocorrido, ele teria por objetivo superfaturar as propostas de preço para conseguir contratos nos maiores valores possíveis e que eventual prova pericial que indicasse que as propostas estavam condizentes com os valores de mercado trariam a conclusão lógica de inexistência de conluio.

Com a devida vênia, a comissão entende que o pressuposto defendido pela acusada é falho. Não há uma relação necessária entre conluio/divisão de mercado com sobrepreço ou superfaturamento. Pode haver perfeitamente a convivência de conluio com contratações dentro do preço de mercado. Para tanto, basta a contratante ter um bom sistema de orçamentação do objeto da licitação.

Ademais, a acusação de conluio realizada por meio da Nota Técnica de Indicição está embasada em outras provas que nada dizem respeito a sobrepreço ou superfaturamento, de forma que, caso a acusação se mantenha hígida após a análise dos argumentos da defesa, considerando o conjunto probatório que a sustentou, a demonstração de que as propostas e contratos viciados pela conduta irregular estão com preço coerente com o valor de mercado, por si só, não seria apta a afastar a acusação.

Por sua vez, o atestamento de que os preços dessas propostas e contratos viciados estavam com sobrepreço ou superfaturado teria o condão apenas de fortalecer a acusação. Ou seja, a prova requerida, em si, não tem o condão de alterar as conclusões em relação à acusação de conluio a qual se lastreia em outras provas.

Isto posto, a comissão mantém o **INDEFERIMENTO** em relação ao pedido de produção de perícia macrométrica nas propostas apresentadas pela Galvão isoladamente ou em consórcio nas diversas licitações da Petrobrás.

118. Verifica-se então que a comissão entendeu que a prova requerida está fora do escopo de apuração sendo impertinente a sua produção para a presente apuração.

48. Dessa forma, entendemos que restou devidamente fundamentado o indeferimento do pedido de perícia macrométrica requerida. De fato, há de se concordar com os argumentos expostos, na medida em que a perícia requerida não serviria para esclarecer nenhum fundamento da acusação ou da defesa, tendo em vista que não houve nenhuma acusação de sobrepreço ou superfaturamento por parte da acusada nos autos, mas apenas de conluio e pagamento de vantagens indevidas a funcionário público.

49. Desta forma, entendemos que o indeferimento não representou nenhuma ilegalidade, visto que a realização da prova não guardaria consonância com a comprovação de fato que configure infração ou de fato impeditivo da configuração da infração investigada nos presentes autos, que não trata de nenhum sobrepreço.

#### 50. **2.1.4. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA**

51. A matéria da prescrição da pretensão punitiva estatal é tratada pelo art. 25 da Lei nº 12.846/2013:

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

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

52. Verifica-se que o prazo de prescrição da pretensão punitiva estatal é de 5 (cinco) anos, contados, em regra, a partir da data da ciência dos fatos a serem apurados, nos casos de infrações administrativas regidas pela Lei Anticorrupção.

53. Contudo, no caso em apreço, não se trata de infrações regidas pela Lei Anticorrupção, tendo em vista que supostamente ocorreram antes de sua vigência. Portanto, **apenas o rito processual da Lei nº 12.846/2013** e dos respectivos regulamentos, no que couber, é utilizado pela CGU nos casos de infrações praticadas antes da vigência da Lei da Empresa Limpa, justamente por ser mais benéfico ao acusado.

54. Portanto, as regras de direito material a serem aplicadas ao caso **não são** as previstas na Lei nº 12.846/2013. Com efeito, no caso em apreço, as infrações em tese praticadas estão previstas na Lei nº 8.666, de 1993, notadamente por força do artigo 30, inciso II, da Lei Anticorrupção e levando-se em conta a data da ocorrência das infrações e a vigência da Lei Anticorrupção.

55. Dessa forma, **tratando-se a prescrição de regra de direito material, e não havendo previsão específica de prescrição na Lei nº 8.666, de 1993, não resta dúvida que a lei que deve regê-la no presente caso é a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999**, que possui a seguinte redação:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

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

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

[...]

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

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; [\(Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

56. Primeiramente, portanto, deve-se verificar a ocorrência ou não de prescrição entre a data dos fatos e a **instauração do processo**, sendo a referida **instauração** a primeira causa de interrupção por ser "*ato inequívoco, que importe apuração do fato*", na forma do artigo 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/99. Além disso, a Lei nº 9.873/99 determina que a contagem da prescrição seja feita a partir da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

57. Com efeito, a Lei nº 9.873, de 1999, prevê mais de uma causa de interrupção da prescrição em seu artigo 2º e não limita a quantidade de interrupções, de modo que não há outra interpretação possível senão a de que existe a possibilidade de em um mesmo processo haver mais de uma causa de interrupção da prescrição. Tal possibilidade nada mais é do que a aplicação literal do dispositivo.

58. Além disso, há outros regimes legais de prescrição em que há uma possibilidade de existir mais de uma causa de interrupção da prescrição, como no Código Penal e no Código Tributário Nacional, de modo que não se trata de nenhuma previsão excepcional em nosso ordenamento jurídico.

59. Portanto, necessário verificar se houve outras causas de interrupção da prescrição, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 9.873, de 1999, visto que a lei prevê mais de uma causa de interrupção.

60. Sobre este ponto a CPAR pontuou o seguinte em seu relatório final:

239. A consequência dessa constatação é que a Lei licitatória não prevê regra prescricional própria. Em decorrência, já há inúmeras manifestações da consultoria jurídica desta CGU defendendo que a análise prescricional dos atos ilícitos previstos na Lei 8.666/93 deve ser referenciada nos termos da Lei 9.873/99, a qual estabelece prazo de prescrição para o

exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.

240. A referida norma traz como regra a prescrição em cinco anos a contar da prática do ato ilícito, ou no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

**241. Então, inicialmente cumpre registrar o entendimento desta comissão no sentido de que tanto a imputação de pagamento de vantagens indevidas quanto a participação da ACUSADA nas ações do “Clube de empreiteiras” configuram ilícitos continuados. Logo, o início da contagem prescricional deve se dar na data provável de sua cessação.**

**242. Quanto à imputação dos pagamentos ilícitos, tem-se provas objetivas nos autos que permitem aferir a data do último pagamento conhecido que foi em 07/10/2011.** Logo essa deve ser a data a ser levada em consideração para fins de análise da prescrição.

243. O artigo 2º da Lei 9.873/99 prevê os casos de interrupção da contagem prescricional da ação punitiva. O inciso II do referido artigo prevê que qualquer ato inequívoco, que importe a apuração do fato, interrompe a prescrição. Logo, parece tranquilo defender que a instauração deste PAR configurou um ato inequívoco de apuração do fato e, conseqüentemente, de interrupção da prescrição.

**244. Assim sendo, temos que a portaria de instauração deste PAR, publicada em 03/12/2014 interrompeu a prescrição reiniciando sua contagem a partir de 04/12/2014.**

245. Entretanto, o mesmo art. 2º da Lei 9.873/99, em seu inciso IV, previu outra hipótese de interrupção, a qual se daria com **qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.**

246. Então, parece bastante límpido a esta comissão que a assinatura do memorando de entendimento que marca o início das tratativas para um acordo de leniência configura a situação prevista no inciso IV do art. 2º da Lei 9.873/99, promovendo uma segunda interrupção do prazo prescricional.

247. Inclusive esse entendimento já foi esposado pela Consultoria Jurídica da CGU em seu PARECER nº 00231/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU conforme abaixo:

*109. Noutra giro, não se pode olvidar a vigência plena da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública federal. Nela, há expressa previsão de que, uma vez proposta solução de natureza conciliatória, haverá nova interrupção do prazo prescricional. In verbis: Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)(...)IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)*

*110. Perceba-se que, aparentando fugir um pouco à lógica jurídica que orientou o legislador a positivar regras sobre os institutos suspensão e interrupção da prescrição, a Lei 9.873/99 estabeleceu uma hipótese de interrupção do prazo prescricional em decorrência do que parece ser, em princípio, um fator externo (extraprocessual), lembrando que, conforme exposto acima, a interrupção da prescrição costuma ocorrer em decorrência de fatores endoprocessuais.*

*111. Não obstante, numa leitura mais detida do dispositivo legal, orientada por uma interpretação teleológica, o que se verifica é que o legislador vislumbrou a celeuma numa perspectiva macro processual, valendo-se da expressão “âmbito interno da administração pública federal”, o que permite que a interrupção da prescrição ocorra tanto no próprio processo em que entabulada a negociação, quanto em relação a outros eventuais apuratórios em curso na Administração.*

*112. Acertadamente, o legislador vislumbrou a questão por uma perspectiva macro de unicidade processual, em que os processos e procedimentos exercem funções instrumentais para a aplicação do ordenamento jurídico, mas o mérito processual é um só, ainda que difundido em vários processos que tramitam em paralelo.*

*113. Em síntese, partindo-se do pressuposto de que a proposta de acordo de leniência, consubstanciada em Memorando de Entendimentos assinado pela CGU, AGU e a sociedade empresária, é uma proposta de solução conciliatória, há que se concluir pela existência de uma nova causa interruptiva do prazo prescricional, com fundamento no inciso IV do art. 2º da Lei 9.873/99.*

*114. Nessa senda, há que se compreender que, iniciado o Processo de Acordo de Leniência, em que se busca uma solução negocial/consensual para o caso em questão, estabelece-se também a interrupção da prescrição dos ilícitos apurados por meio de um PAR. Essa é a chamada prejudicialidade externa, já tratada em tópico anterior.*

*115. Destarte, com amparo no inciso IV do art. 2º da Lei 9.873/99, entendemos plenamente defensável juridicamente que o prazo prescricional das infrações administrativas previstas na Lei 8.666/93 e na Lei 12.846/2013 é interrompido pelo advento de negociações vocacionadas à celebração de um Acordo de Leniência*

*116. Por se tratar de hipótese de interrupção de prazo, deve-se considerar que a contagem do lapso prescricional será reiniciada logo após a interrupção. Trata-se da tese revestida de maior segurança jurídica, por fundamentar-se em expressa disposição legal (inciso IV do art. 2º da Lei 9.873/99).*

**248. A leitura dos autos não deixa claro a esta comissão a data da assinatura do citado memorando de entendimentos. O que tem é o memorando nº 2058/2015/SE/CGU-PR (fl. 37 do arquivo eletrônico contido no documento SEI [1013284](#)), datado de 01/04/2015, que informa ter ocorrido a assinatura do citado memorando de entendimentos ao então Corregedor-Geral da União.**

249. Logo, para fins desta análise prescricional a comissão considerará a data de 01/04/2015 como data da segunda interrupção prescricional, informação que poderá ser ajustada pela autoridade julgadora no momento de sua análise deste PAR. Então, para fins desta análise, será considerada a data de 02/04/2015 como a data do reinício da contagem do prazo da prescrição.

250. Ainda sobre o tema é relevante mencionar a existência da Medida Provisória nº 703/2015 que iniciou sua vigência em 18/12/2015, mas não foi convertida em lei, perdendo vigência em 29/05/2016. Isso por que a citada MP havia incluído o § 9º ao art. 16 da Lei 12.846/13, segundo o qual "A formalização da proposta de acordo de leniência suspende o prazo prescricional em relação aos atos e fatos objetos de apuração previstos nesta Lei e sua celebração o interrompe".

251. Como a MP teve vigência por 163 dias, e considerando que não foi editado decreto legislativo nos termos do § 3º do art. 62 da Constituição Federal de 1988, e levando em consideração ainda que o § 11 do mesmo art. 62 da CF88 previu que "*Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.*", é defensável que o prazo prescricional dos fatos apurados neste PAR tenham ficado suspensos no período de 18/12/2015 a 29/05/2016.

252. Então, concluindo a análise prescricional da imputação de pagamento de vantagens indevidas, temos que o prazo prescricional reiniciou sua contagem em 02/04/2015 e ficou suspenso no período de 18/12/2015 a 29/05/2016 de forma que a prescrição se concretizará em 12/09/2020, um sábado, levando seu marco prescricional para o primeiro dia útil subsequente, dia 14/09/2020.

253. Analisando agora o ilícito relacionado ao conluio nos certames da PETROBRAS, temos que o último dos certames identificados pela comissão como afetados pela conduta ilícita da ACUSADA foi o certame do TRBA com propostas em 29/12/2011.

254. Da mesma forma, a portaria de instauração deste PAR, publicada em 03/12/2014 interrompeu a prescrição reiniciando sua contagem a partir de 04/12/2014. Após houve a segunda interrupção por conta da assinatura do memorando de entendimentos, reiniciando a contagem a partir de 02/04/2015, e por fim houve a suspensão da contagem prescricional no período de vigência da MP 703/2015 levando à conclusão de que a prescrição ocorrerá também em 14/09/2020.

255. Esse prazo prescricional que se finda em 14/09/2020 é a análise mais conservadora, em que leva em consideração apenas a regra prescricional geral da Lei 9.873/99 que previu o prazo de cinco anos.

256. Todavia, há que se registrar que a Lei 9.873/99 previu também uma regra especial de prescrição para quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime. Nessa circunstância, a norma previu que a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

257. Quanto ao tema também já há diversas manifestações da consultoria jurídica desta CGU defendendo a possibilidade de utilização do prazo da prescrição penal para os casos de apurações de responsabilidade de pessoas jurídicas calçadas na lei 8.666/93.

258. Se analisarmos sob essa ótica da prescricional penal, temos que a conduta de conluio para fraudar licitação se amolda ao crime disposto no art. 90 da Lei 8.666/3 que prevê pena de detenção de 2 a 4 anos e multa.

259. De posse dessa informação e seguindo para o artigo 109 do CP, temos o prazo prescricional insculpido no seu inciso IV, ou seja, prescrição em 8 anos.

260. Logo, para o ilícito de conluio nos certames da PETROBRAS, sob a ótica da análise prescricional pelo prazo previsto na lei penal e considerando os marcos já citados de interrupção e suspensão da contagem do prazo prescricional, entende esta comissão que sua prescrição ocorrerá em 12/09/2023.

261. Já para o ilícito de pagamento de vantagem indevida que se amolda ao crime de corrupção ativa para o qual o Código Penal prevê pena de reclusão de 2 a 12 anos e multa, partindo para o artigo 109 do CP, temos o prazo prescricional insculpido no seu inciso II, ou seja, prescrição em 16 anos.

262. Logo, para o ilícito de pagamento de vantagem indevida, sob a ótica da análise prescricional pelo prazo previsto na lei penal e considerando os marcos já citados de interrupção e suspensão da contagem do prazo prescricional, entende esta comissão que sua prescrição ocorrerá em 12/09/2031.

61. Em relação, portanto, à **primeira interrupção**, temos que ela deu-se com a instauração do processo ocorrida em **03/12/2014**. Após isso, a **segunda interrupção** ocorreu com a notificação ou citação do indiciado ou acusado, que ocorreu por meio do mandado de notificação contido no arquivo pdf 36/38, constante no Sei nº 1013284, cujo Aviso de Recebimento foi assinado no dia **15/12/2014**.

62. Em relação ao **terceiro marco interruptivo**, por não ter tido acesso à data do memorando de entendimento celebrado entre a acusada e a CGU e AGU, a CPAR entendeu por bem considerar como marco interruptivo o memorando nº 2058/2015/SE/CGU-PR (fl. 37 do arquivo eletrônico contido no

documento SEI [1013284](#)), datado de 01/04/2015, que informa ter ocorrido a assinatura do citado memorando de entendimento ao então Corregedor-Geral da União. **Ou seja, o documento que a CPAR considerou como marco interruptivo não se trata do memorando de entendimento em si, mas de um memorando (atualmente, ofício), que deu notícia da subscrição do memorando de entendimento para o fim de assinatura de acordo de leniência.**

63. Não se pode concordar com a referida conclusão da CPAR, pois o memorando nº 2058/2015/SE/CGU-PR, de 01/04/2015, que dá notícia da assinatura do memorando de entendimento não tem o condão de interromper a prescrição, mas somente o memorando de entendimento propriamente dito teria.

64. Em razão disso, este parecerista entrou em contato com a Corregedoria-Geral da União para buscar a informação sobre data exata da assinatura do memorando de entendimento para fins de celebração do acordo de leniência. Obtivemos a resposta, oriunda da Secretaria de Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União e da Corregedoria-Geral da União, que a data de assinatura do memorando de entendimento **foi dia 12/03/2015.**

65. Dessa forma, a terceira interrupção da contagem do prazo prescricional não ocorreu no dia 02/04/2015, **mas sim no dia 12/03/2015, ou seja, 20(vinte) dias antes.** Assim, do cálculo do prazo prescricional primeiramente realizado pela Nota Técnica nº 2333/2020/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (Sei nº 1624181) e pelo relatório final, deve-se diminuir os referidos 20(vinte) dias. **Desta forma, ao invés do prazo prescricional, já levada em conta a MP nº 951/2020, encerrar-se no dia 11/01/2021, encerrou-se no dia 23/12/2020. Tudo isto quando não levamos em consideração o prazo da prescrição criminal.**

66. Com efeito, por outro lado, ainda é plenamente possível **a utilização da prescrição penal por força do artigo 1º, parágrafo 2º, da Lei nº 9.873/99,** tendo em vista que os fatos investigados são também previstos, em tese, como crime, de modo que pode-se também utilizar o prazo de prescrição penal para regular o presente feito, conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

***“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. RESTABELECIMENTO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO-OCORRÊNCIA. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. NÃO-OBSERVÂNCIA. SEGURANÇA CONCEDIDA.***

*1. Insurge-se no ‘mandamus’ contra o restabelecimento de sanção de inidoneidade para licitar aplicada pelo Ministro de Estado das Comunicações, em virtude de suposta fraude à competitividade de certame licitatório instaurado no âmbito da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - EBCT (Concorrência Pública nº 010/2000). O ‘writ’ fundamenta-se, basicamente, nos seguintes argumentos: i) contrariedade ao devido processo legal e à ampla defesa, pois a revisão do ‘decisum’ que suspendeu a aplicação da penalidade ocorreu sem o oferecimento de prévio contraditório e a oportunidade de defesa; ii) decurso do prazo prescricional da ação punitiva da administração pública, porquanto o ato tido por infracional fora firmado em 21.07.2000 e o processo administrativo instaurado apenas em 11.09.2008.*

*2. O termo inicial do prazo prescricional coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, em consagração do princípio universal da ‘actio nata’. Assim, embora o termo de compromisso de subcontratação tenha sido o elemento utilizado pela impetrante para supostamente fraudar a competitividade da licitação, a realidade é que a fraude ao certame licitatório apenas aperfeiçoou-se a partir da celebração do contrato pela vencedora do procedimento.*

***3. De acordo com o art. 1º, § 2º, da Lei 9.873/99, quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal. No caso, a conduta supostamente praticada enquadra-se no tipo penal do art. 90 da Lei 8.666/93, que prevê a pena de detenção de 2 a 4 anos. Nessa hipótese, o art. 109, IV, do CP prevê que o prazo prescricional é de 8 anos. Dessa feita, considerando que a lesão ao direito ocorreu em 01.10.2000 (assinatura do contrato) e que o processo administrativo foi iniciado em 11.09.2008, deve-se afastar a alegativa de prescrição.***

*4. Ao mesmo passo que a Constituição impõe à administração pública a observância da legalidade, atribui aos litigantes em geral, seja em processos judiciais, seja administrativos, a obediência à garantia fundamental do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV). Todavia, não se deve confundir o poder de agir de ofício, ou seja, de iniciar um procedimento independentemente de provocação das partes, com a tomada de decisões sem a prévia oitiva dos interessados. É nesse contexto, portanto, que se inserem os enunciados das Súmulas 346 e 473/STF.*

*5. O contraditório e a ampla defesa são valores intrinsecamente relacionados com o Estado Democrático de Direito e têm por finalidade oferecer a todos os indivíduos a segurança de que não serão prejudicados, nem surpreendidos com medidas interferentes na liberdade e no patrimônio, sem que haja a devida submissão a um prévio procedimento legal. Os aludidos preceitos, desse modo, assumem duas perspectivas: formal - relacionada à ciência e à participação no processo - e material - concernente ao exercício do poder de influência sobre a decisão a ser proferida no caso concreto.*

***6. Ao restabelecer a sanção de inidoneidade para licitar - que havia sido suspensa anteriormente - sem sequer abrir vista dos autos à parte interessada para aduzir o que de direito, a autoridade coatora deixou de observar os princípios da ampla***

*defesa e do contraditório, o que acarreta na nulidade desse ato. Todavia, isso não impede a Administração Pública de, observado o devido processo legal, prosseguir na apreciação do processo administrativo instaurado.*

**7. Segurança concedida em parte."**

**(MS 15.036/DF, Rel. Min. CASTRO MEIRA)**

67. Portanto, um aspecto importante a ser considerado é se as pessoas físicas envolvidas e que tinham relação com a empresa foram processadas criminalmente, apesar de tal informação não ser essencial, devido à independência das instâncias e ao entendimento firmado no PARECER N.º 0004/2019/CNPAD/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00007/2019/CNPAD/CGU/AGU; DESPACHO n. 00195/2020/DECOR/CGU/AGU; e pelo DESPACHO n. 00276/2020/GAB/CGU/AGU, este último do Consultor-Geral da União, ementado da seguinte forma e aplicável *mutatis mutandis* (com as devidas adaptações) aos processos de responsabilização que envolvam declaração de inidoneidade:

**EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO. MATÉRIA DISCIPLINAR. ABSOLVIÇÃO CRIMINAL. APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PENAL.**

**I. Aplica-se o prazo prescricional penal em relação à infração administrativa também capitulada como crime nas hipóteses de absolvição na esfera criminal.**

II. Nas hipóteses de absolvição por inexistência do fato, negativa de sua autoria ou reconhecida excludente de ilicitude do servidor acusado não poderá ser responsabilizado na esfera administrativa pelo mesmo fato, consoante o art. 126 da Lei nº 8.112, de 1990, e o art. 8º, da Lei nº 13.869, de 2019, razão pela qual a discussão acerca da aplicação do prazo prescricional penal fica prejudicada.

**III. Ainda que se aplique o prazo prescricional previsto na seara penal, a contagem na esfera administrativa é regida pelas normas administrativas.**

IV. Não cabe aplicação retroativa da extinção da punibilidade na esfera penal após o julgamento na esfera disciplinar.

68. Em relação a este importante ponto, a CPAR consignou nos autos o seguinte:

142. Foram então condenados 3 executivos da Galvão Engenharia (Erton Medeiros, Jean Alberto Luscher Castro e Dario de Queiroz Galvão Filho) pelos **crimes de corrupção ativa**, pelo pagamento de vantagem indevida; lavagem de dinheiro, consistentes nos repasses de recursos criminosos provenientes do contrato da Galvão Engenharia obtido com cartel e ajuste fraudulento de licitação, através de operações simuladas com a empresa MO Consultoria e crime de associação criminosa.

143. Por fim, em razão da pertinência com o ponto ora analisado, oportuno trazer à lume trecho da sentença proferida no processo nº 5083360-51.2014.404.7000:

*375. De todo modo, o processo penal não é espaço para discutir questões ideológicas a respeito do papel do Estado ou do mercado na economia, mas sim de definir, com base nas provas, a responsabilidade criminal dos acusados. A responsabilização de agentes públicos ou privados culpados por corrupção favorece tanto o Estado como o mercado, sem qualquer distinção.*

*376. As propinas foram pagas a Paulo Roberto Costa em decorrência do cargo de Diretor de Abastecimento da Petrobrás, o que basta para a configuração dos crimes de corrupção.*

*377. Não há prova de que Paulo Costa tenha, porém, praticado ato de ofício para favorecer a Galvão Engenharia consistente em inflar preços de contratos ou de aditivos ou permitir que fossem superfaturados.*

*378. A propina foi paga principalmente para que ele não obstaculizasse o funcionamento do cartel e os ajustes fraudulentos das licitações, comprando a sua lealdade em detrimento da Petrobrás.*

*379. Como, porém, há notícias de que as propinas eram pagas até por empresas não cartelizadas e de que a própria Galvão Engenharia pagou propinas antes de ingressar, em 2009, no cartel das empreiteiras, de se concluir, na esteira das declarações de alguns dos acusados, que as propinas haviam se tornado "rotina" ou a "regra do jogo", sequer tendo os envolvidos exata compreensão do porquê se pagava ou do porquê se recebia.*

*380. Quando a corrupção é sistêmica, as propinas passam a ser pagas como rotina e encaradas pelos participantes como a regra do jogo, algo natural e não anormal, o que reduz igualmente os custos morais do crime.*

144. Diante da gravidade dos fatos apurados, vislumbra-se que não há como atenuar a sua proposição a ser recomendada à autoridade julgadora.

69. Dessa forma, em relação ao **Fato 1** (oferecimento de proposta de cobertura nos certames da Petrobras) que deve se enquadrar penalmente no artigo 90 da Lei nº 8.666, de 1993, cuja pena máxima é de 4 (quatro) anos, tem prazo prescricional de 8 (oito) anos, de acordo com o artigo 109, inciso IV, do Código Penal c/c artigo 1º, parágrafo 2º, da Lei nº 9.873, de 1999. Ressalte-se que a prática do crime previsto na artigo 90 da Lei de Licitações foi reconhecido também na sentença criminal do Processo nº 5083360-51.2014.4.04.7000 como crime antecedente à lavagem de dinheiro.

70. Já em relação ao **Fato 2**, tendo-se em conta que o prazo da pena máxima do crime de corrupção ativa (artigo 333 do Código Penal) é de 12 (doze) anos, a prescrição aplicável ao caso é de 16 (dezesseis) anos, por força do artigo 109, inciso II, do Código Penal c/c artigo 1º, parágrafo 2º, da Lei nº 9.873, de 1999.

71. Em razão disso, utilizando-se da prescrição penal e a última data de interrupção (12/03/2015), as infrações apuradas no presente PAR **prescreveriam, em relação ao Fato 1, em 12/03/2023 e, em relação ao Fato 2, somente no ano de 2031.**

72. Da mesma forma, também não houve prescrição retroativa entre a data dos fatos e a primeira interrupção, ocorrida em 03/12/2014. Isto porque a proposta de cobertura apresentada pela acusada no Terminal de Regaseificação da Bahia (TRBA) ocorreu em 29/12/2011; a proposta de cobertura no BID da Tubovias COMPERJ ocorreu no dia 15/04/2011; a proposta de cobertura no Pipe Rack COMPERJ ocorreu em 12/05/201; proposta de cobertura no Rebid da UCR COMPERJ em 22/09/2009; proposta de cobertura na Unidade de Destilação Atmosférica à Vácuo (UDAV) em 02/07/2009.

## **2.2. MÉRITO.**

### **2.2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. ANÁLISE PROBATÓRIA, PARECER JURÍDICO E JULGAMENTO**

73. Anteriormente à análise do mérito quanto à responsabilidade da indiciada e dos respectivos enquadramentos legais, importa esclarecer que o presente parecer jurídico, tem por propósito subsidiar a decisão da autoridade julgadora no PAR, nos termos do art. 11 da LC nº 73/1993 e do art. 6º, §2º, da Lei nº 12.846/2013, pelo qual "A aplicação das sanções previstas neste artigo [multa e publicação extraordinária da decisão condenatória] será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público." A utilização do referido dispositivo é recomendada mesmo se sabendo que, no presente caso, não serão aplicadas as sanções da Lei nº 12.846, de 2013. Isto porque se trata de previsão de caráter procedimental que não prejudica a defesa.

74. Nesse sentido, é competência desta CONJUR a análise de regularidade formal da apuração conduzida pelo órgão apurador e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, consolidadas no Relatório Final da CPAR e nos subsídios da Nota Técnica da COREP/CRG, submetidas ao órgão julgador, não sendo dever legal da CONJUR-CGU apreciar ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pela Comissão.

75. Por outro lado, como previsto expressamente no art. 9º, §6º, do Decreto nº 8.420/2015 ("Na hipótese de decisão contrária ao relatório da comissão, esta deverá ser fundamentada com base nas provas produzidas no PAR."), mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante do Relatório da Comissão quanto às infrações imputadas à acusada e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos.

76. Nesse sentido, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas à indiciada não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

77. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU nº 1, de 1º de março de 2016, que regula a análise jurídica em procedimentos administrativos disciplinares no âmbito dos órgãos consultivos da AGU – raciocínio que, mudando o que deve ser mudado, também se aplica aos demais processos administrativos sancionadores.

78. Como expressa o art. 9º, §6º, do Decreto nº 8.420/2015, salienta-se também que a autoridade julgadora não se vincula à conclusão da Comissão, e poderá, com a devida motivação, agravar a penalidade imposta, abrandá-la ou afastá-la, em conformidade com o princípio do livre convencimento motivado, plenamente aplicável aos processos administrativos sancionadores.

79. Segundo este princípio, os destinatários das provas são livres para atribuir valor aos fatos carreados aos autos, desde que externem sua íntima convicção por meio de fundamentação clara e lógica (motivação), de maneira que, fundamentada a manifestação nesses termos, é de se esperar que a conclusão quanto à inocência ou responsabilização dos acusados está provada, ainda que eventualmente contrária à argumentação e aos pedidos da defesa.

### **2.2.2. DO OBJETO DA APURAÇÃO**

80. A CPAR dividiu sua apuração em dois fatos principais. O **primeiro fato (Fato 1)** foi a participação da GALVÃO em conluio representado pelo oferecimento de propostas de cobertura em certames da Petrobras, como consequência da criação do "Clube das 16", que teria sido uma espécie de cartelização com o fim de eliminar ou reduzir a concorrência em determinados certames da Petrobras. O **segundo fato (Fato 2)** foi a imputação da realização pela acusada de pagamentos indevidos a agentes públicos da estatal petroleira e/ou partido político que dava sustentação política a agentes públicos em cargo de direção.

81. O relatório final sintetizou da seguinte forma a apuração:

23. A Nota de indicição realizou a avaliação do conjunto probatório até então constante

nos autos. Após essa análise, a comissão firmou sua convicção preliminar pela ocorrência de irregularidades cometidas pela ACUSADA em licitações da PETROBRÁS que se materializaram em conluio para reduzir ou eliminar a concorrência em determinados certames e em pagamento de valores indevidos a agentes públicos da estatal petroleira e/ou a partido político que dava sustentação política a agentes públicos em cargo de direção.

24. Numa apertada síntese, no que concerne à conduta de conluio para reduzir ou eliminar a concorrência em determinados certames, a comissão indiciou a ACUSADA por ter apresentado **proposta de cobertura, ou seja, proposta intencionalmente não competitiva**, a partir de combinação efetuada no âmbito do chamado “clube das 16” ou “Clube das empreiteiras”, em cinco certames diferentes a saber: a) Tubovias do Comperj; b) Pipe Rack do Comperj; c) UCR + Coque (Unidade de Coqueamento Retardado) do Comperj; d) UDA e UDAV (Unidade de Destilação Atmosférica e Unidade de Destilação Atmosférica à Vácuo) do Comperj; e e) Terminal de Regaseificação da Bahia - TRBA.

25. Um ponto de destaque no certame Tubovias do Comperj, segundo restou apurado, é que a ACUSADA teria apresentado “proposta de cobertura” no primeiro certame (bid) da PETROBRÁS, o qual foi cancelado por excesso de preço de todas as licitantes **redundando no segundo certame (rebid) em que o “Clube das 16” não teria conseguido chegar a um acordo e teria liberado todas as licitantes para concorrerem plenamente, de forma que a proposta de cobertura teria ocorrido apenas no “bid”.**

**26. Ainda sobre o conluio imputado à GALVÃO, a acusação apontou que o certame 02 HDT'S U2500/2600 (Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios (U-2500), Unidade de Hidrotratamento de Querosene (U-2600)) do COMPERJ teria sido vencido pela ACUSADA em consórcio com a QUEIROZ GALVÃO e a IESA a partir de combinações realizadas perante o “clube das 16”.**

**Nesse certame em específico, o consórcio teve o melhor preço tanto no primeiro certame (Bid), o qual foi cancelado devido a excesso de preço de todas as licitantes, quanto no segundo certame (Rebid).**

27. Conforme apurado, nos dois certames (bid e rebid) houve acerto no âmbito do “clube das 16” para que o consórcio Queiroz Galvão/IESA/Galvão vencesse com o menor preço entre as concorrentes.

**29. Já no que atine ao pagamento de valores indevidos a agentes públicos da estatal petroleira e/ou a partido político que dava sustentação política a agentes públicos em cargo de direção, a comissão firmou o seu entendimento preliminar no sentido de ter ocorrido o pagamento indevido de R\$ 1.333.430,00 (um milhão, trezentos e trinta e três mil, quatrocentos e trinta reais) no período de agosto de 2008 a abril de 2009 e de outros 4.179.000,00 (quatro milhões, cento e setenta e nove mil reais) no período de março a outubro de 2011, o que totalizou o pagamento indevido de R\$ 5.512.430,00 (cinco milhões, quinhentos e doze mil, quatrocentos e trinta reais).**

**30. Os pagamentos eram realizados por meio de contratos inidôneos firmados entre a ACUSADA e a empresa MO CONSULTORIA COMERCIAL E LAUDOS ESTATÍSTICOS LTD. Trataram-se de contratos em que houve o pagamento dos valores milionários citados sem que nenhum serviço ou produto fosse efetivamente prestado à ACUSADA, ou seja, eram contratos utilizados apenas para justificar a saída dos valores milionários na contabilidade da GALVÃO e que foram utilizados para pagamento de vantagens indevidas a diretor da PETROBRAS e ao partido que lhe dava sustentação política.**

82. O Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) sob análise foi instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União com designação da respectiva Comissão pela Portaria nº 2.792, de 02/12/2014 publicada no DOU de 03/12/2014. (arquivo PDF, fl. 31 do Sei nº 1013284).

83. Consta que a apuração das irregularidades foi resultado, no âmbito administrativo, dos desdobramentos da Operação Lava Jato, deflagrada pela Polícia Federal, que inicialmente foi realizada com o objetivo de desarticular um esquema de lavagem de dinheiro em diversos estados da federação e que desaguou na descoberta de irregularidades supostamente praticadas por empreiteiras em face da Petrobras.

84. Em decorrência da apuração da Polícia Federal, o Ministério Público Federal ofereceu a respectiva denúncia que deu início à Ação Penal nº 5083360-51.2014.404.7000, ajuizada na 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba/PR. Ainda segundo narra a CPAR, em seu relatório final, em decisão proferida nos autos da ação cautelar nº 5073475-13.2014.404.7000/PR, o Juiz Federal Titular da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR autorizou o compartilhamento, com esta CGU, de todos os elementos probatórios colhidos nos autos daquele feito e de todos os correlatos (fls 16/19 do arquivo PDF constante no Sei nº 1013284).

85. Em razão disto e da ampla divulgação nos meios de comunicação, foi instaurada a presente investigação no âmbito da Controladoria-Geral da União, após sugestão da Nota Técnica nº 2.554/2014/CRG/CGU-PR (fls. 20/28 do arquivo PDF constante no Sei nº 1013284) pela Corregedoria-Geral da União, que, a partir do material compartilhado por decisão judicial com a CGU entendeu haver fortes indícios de envolvimento da acusada em atos ilícitos de fraude à licitação e fortes elementos que indicariam a entrega direta e indireta de vantagem indevida a agente público.

## 2.2.3. DAS PROVAS ARRECADADAS OBJETO DE ANÁLISE DA CPAR EM SEU RELATÓRIO FINAL.

### 2.2.3.1. EM RELAÇÃO AO FATO 1: CONLUÍO DA ACUSADA JUNTAMENTE COM O CLUBE DAS 16 POR MEIO DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS DE COBERTURA.

86. A CPAR abriu um tópico específico em seu relatório final com o fim de abordar as provas que foram carreadas aos autos e que comprovariam as infrações praticadas pela acusada. Em relação ao "Clube das 16" e a apresentação das propostas de cobertura, o relatório final da CPAR afirma que sua convicção foi baseada nos seguintes documentos:

- o o acordo de leniência firmado entre a UTC e a CGU/AGU;
- o o acordo de leniência firmado entre a SOG e o CADE;
- o os Termos de Cessação Conduta - TCCs firmados pelo CADE com a UTC, com a ANDRADE GUTIERREZ e com a CAMARGO CORREA;
- o documentos existentes nos acordos citados, bem como documentos que instruem o processo 08700.002086/2015-74, dentre eles o anexo da Nota Técnica nº 38 do CADE - "ANT 38" - e outros documentos recolhidos em buscas e apreensões ao longo da Operação Lavajato.

87. Segundo o relato da CPAR, a documentação comprovaria relatos descritos nos históricos de conduta dos acordos de leniência a existência do referido "Clube". Vejamos o trecho do relatório final:

37. Para a demonstração de que a ACUSADA participou efetivamente do "Clube" a comissão utilizou, além dos **relatos dos históricos de conduta já citados**, outros documentos entregues em anexos aos acordos de leniência ou TCCs e documentos que instruíram a ação penal nº 5083360-51.2014.404.7000.

38. A análise da documentação contida nos autos permite inferir que ao menos até agosto de 2008 a GALVÃO ainda não participava do esquema. Nesse sentido são os documentos contidos às fls. 83, 86, 89, 92, 95, 98 e 101, todos do apêndice de provas do Histórico de Conduta do TCC firmado entre a UTC e o CADE (podem ser visualizados no arquivo intitulado "III - Anexo I do TCC firmado com Ricardo Pessoa e Antônio Mi" constante nos documentos SEI [1014103](#) e [1014105](#)). Esses documentos eram utilizados pelo "Clube" para mapear e dividir as obras da PETROBRAS. A maioria deles contém data de 2008, sendo que a data mais próxima é a do documento "LISTA NOVOS NEGÓCIOS COMPERJ", fl, 86, datado de 07/08/2008. Em todos esses documentos aparecem 15 empresas do "Clube" ainda sem a participação da ACUSADA, indicando que até esse momento a GALVÃO ainda não participava do "Clube".

**39. A primeira menção à participação da GALVÃO como membro integrante do "Clube das 16" é o fax enviado por RICARDO PESSOA da UTC para ANTÔNIO CARLOS MIRANDA (fl. 125 do apêndice de provas do Histórico de Conduta do TCC firmado entre a UTC e o CADE).** O documento foi enviado via fax dia 20/01/2009 e trata de planilha com possíveis composições para as obras do COMPERJ. O nome da planilha é "PROPOSTA DE FECHAMENTO DO BINGO FLUMINENSE" e aparece a indicação das preferências da GALVÃO que é mencionada na planilha sob a sigla "gal". No caso, a preferência indicada para a ACUSADA eram as obras "HCC PETROQ"; "HDT NAFTA + HDT C4 + BUTADIENO"; e TRAT.GLP + DEA + URE'S + AA'S + UTGR.

40. Vale frisar que versão posterior desse mesmo documento "PROPOSTA DE FECHAMENTO DO BINGO FLUMINENSE", porém datado de 25/06/2009, foi encontrado nos trabalhos de busca e apreensão realizados na sede da ENGEVIX (pode ser visualizado na fl. 02 do arquivo nomeado "1\_OUT13" que se encontra na pasta referente aos eventos 1 a 4 da ação penal 5083360-51.2014.404.7000. **Após a transformação em processo digital, a referida ação penal foi incluída nos autos como documentos SEI [1013401](#), [1013409](#), [1013415](#), [1013421](#), [1013427](#), [1013431](#), [1013437](#), [1013441](#), [1013445](#), [1013449](#), [1013454](#), [1013463](#), [1013467](#), [1013470](#), [1013474](#).**

41. Essa constatação de que versões diferentes de um mesmo documento que em tese se presta a subsidiar as reuniões de divisão de obras da **Petrobras tendo uma de suas versões sido entregue por RICARDO PESSOA da UTC e a outra versão sido encontrada na sede de outra empresa do "Clube" é mais um indício de que esses documentos se prestavam à finalidade indicada.**

42. Outro documento utilizado na indicação e que foi utilizado para subsidiar a divisão das obras da PETROBRAS é o documento nominado "REUNIÃO DO BINGO", datado de 14/08/2009 o qual também foi apreendido na ENGEVIX e pode ser visualizado na fl. 03 do mesmo arquivo nomeado "1\_OUT13" citado no item 40. Nesse documento, é apontado inclusive quais consórcios ganhariam cada pacote de obras e quais consórcios seriam responsáveis por apresentar propostas de coberturas.

43. O referido documento fez referência a 04 certames, sendo que em 14/08/2009 dois dos certames já tinham tido suas propostas apresentadas (COQUE e UDA/UDAV) à PETROBRAS e outros dois (HCC - propostas em 30/10/2009 e HDT's - propostas de 27/11/2009) ainda teriam propostas abertas em data futura próxima. Desta forma, demonstra-se que a "REUNIÃO DO BINGO", datada de 14/08/2009, **foi celebrada com o intuito de "ajustar" os interesses colusivos das empresas que iriam integrar os consórcios relativos às licitações de HCC e HDT's do COMPERJ.**

44. De posse das informações constantes no documento elaborado em 14/08/2009, as empresas participantes do "Clube" apresentaram propostas nas licitações realizadas posteriormente, respectivamente, nas licitações de 30/10/2009 - HCC e 27/11/2009 - HDT

´s. Assim sendo, o documento referente à “REUNIÃO DO BINGO”, com a lista exata dos consórcios participantes das licitações para HCC e HDT’s do COMPERJ, as quais foram realizadas alguns meses após a confecção de tal documento, é de extrema importância, pois é possível constatar, mais uma vez, **que as empresas do “Clube” (dentre elas, a ACUSADA) compartilhavam informações comerciais sensíveis entre si, “dividindo os empreendimentos da estatal”.**

45. Por fim, há ainda a planilha nomeada “**EMPREENHIMENTOS**” que pode ser visualizada na fl. 07 do arquivo de nome “1\_OUT9” que se encontra na pasta referente aos eventos 1 a 4 da ação penal 5083360-51.2014.404.7000. Após a transformação em processo digital, a referida ação penal foi incluída nos autos nos mesmos documentos SEI citados no item 40 deste relatório.

46. O referido documento também subsidiou as reuniões de divisão de obras da **PETROBRÁS a partir das preferências das empresas do “Clube”.** Na citada planilha, a GALVÃO é citada por meio da sigla “GO” e apresenta, como **prioridade 1 o projeto GNL TRBR - BARRA DO RIACHO, como prioridade 2 o projeto HDT DIESEL REDUC, e como prioridade 3 o projeto UPGN CABIÚNAS.**

47. Embora a referida planilha não tenha identificação da data de sua elaboração, todos os projetos mapeados têm previsão para o período de set/11 a out/13, **época em que a GALVÃO já participava efetivamente do “Clube das 16” considerando o seu ingresso no “Clube” no ano de 2009.**

48. Vale registrar neste ponto que a Nota de Indiciação utilizou ainda 03 outros documentos para concluir que a ACUSADA participou do “Clube” das empresas. Entretanto, esses 03 documentos (Evidências nº 24, 39 e 45 todos citados no anexo da Nota Técnica nº 38 do CADE) foram apreendidos na sede da própria GALVÃO. Ocorre que, como apontado pela defesa e mais a frente será novamente abordado, houve problemas nos procedimentos de busca e apreensão ocorridos junto à ACUSADA que redundou inicialmente na declaração de nulidade das provas apreendidas na GALPAR (holding do grupo Galvão) e posteriormente em acordo para permitir a utilização dessas provas com a ressalva de não se poder utilizá-las para responsabilização das empresas do grupo Galvão ou seus colaboradores, acordo devidamente homologado pela justiça.

49. Dessa forma, é de se reconhecer que tais documentos não podem ser utilizados em desfavor da ACUSADA.

50. Diante dessa constatação, a comissão tarjou todas as imagens de todos os documentos em que restava alguma possibilidade de terem sido encontrados na sede da GALPAR, bem como tarjou os itens 40 e 41 da Nota de Indiciação, justamente os itens que faziam referência às citadas Evidências nº 24, 39 e 45 do Anexo da Nota Técnica nº 38 do CADE de forma que nenhum outro servidor ou autoridade que tiver acesso a estes autos terá a possibilidade de visualizá-los, equivalendo assim ao desentranhamento desses documentos, conforme será melhor detalhado mais a frente neste relatório.

51. Com esse procedimento de tarjamento a comissão entende que resta garantido o futuro julgamento deste PAR sem que esses documentos venham a ser valorados pela autoridade julgadora no momento de emissão do seu juízo de mérito.

52. O subcapítulo da Nota de Indiciação no qual são detalhadas as obras afetadas pela conduta colusiva da ACUSADA utilizou como meio de prova: **os Históricos de conduta dos acordos de leniência firmados entre a UTC e a CGU/AGU, e entre a SOG e o CADE; o histórico de conduta do TCC firmado entre a Andrade Gutierrez e o CADE; o interrogatório de Erton Medeiros, Executivo da ACUSADA à época dos fatos, prestado por ele no âmbito da ação penal nº 5083360-51.2014.4.04.7000/PR e os documentos nominados “REUNIÃO DO BINGO”, datado de 14/08/2009 e “PROPOSTA DE FECHAMENTO DO BINGO FLUMINENSE” já citados neste relatório.**

88. Seriam estas, portanto, as provas encontradas em desfavor da acusada que comprovariam a participação da empresa acusada no “Clube das 16” e, conseqüentemente, no conluio.

### **2.2.3.2. EM RELAÇÃO AO FATO 2: PAGAMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA A AGENTE PÚBLICO**

89. No que se refere ao Fato 2, que diz respeito ao pagamento de vantagem indevida a agente público da Petrobras e a partidos políticos que davam sustentação a estes agentes, a CPAR também arrecadou provas e indicou no relatório final onde haviam sido juntadas nos autos. Vejamos o relatório final em relação a este ponto:

53. No que se refere à imputação de pagamento de valores indevidos a agentes públicos da PETROBRAS e/ou a partido político que dava sustentação política a agentes públicos em cargo de direção, os documentos utilizados pela comissão para formação de sua convicção preliminar são todos oriundos da ação penal nº 5083360-51.2014.4.04.7000/PR.

54. Vale registrar que os documentos da ação penal nº 5083360-51.2014.4.04.7000/PR foram inicialmente organizados em pastas, copiados em dois DVDs e juntados aos autos físicos à fl. 68. Em momento posterior os autos foram transformados em processo eletrônico e incluídos no sistema SEI sendo que o primeiro DVD que continha os arquivos relativos aos eventos 1 ao 340 foram transformados nos documentos SEI citados no item 40 deste relatório.

55. Já os arquivos referentes aos eventos 341 ao 766 que estavam no segundo DVD foram transformados nos documentos SEI 1013531, 1013535, 1013592, 1013627, 1013630,

1013637, 1013646, 1013714, 1013718, 1013734, 1013737, 1013871, 1013876 e 1013884.  
56. Feito esse esclarecimento inicial com o intuito de facilitar a localização e o manuseio dos documentos utilizados por esta comissão segue a relação dos documentos efetivamente utilizados no termo de indicição:

- o depoimentos de Erton Medeiros e de Alberto Youssef em sede de interrogatório no âmbito da ação penal nº 5083360-51.2014.4.04.7000/PR, os quais podem ser visualizados nos arquivos nominados "Evento 603 - TERMO1" e "Evento 589 - TERMOTRASCDEP1", respectivamente, estando o primeiro na pasta referente aos eventos 601 a 660 e o segundo na pasta referente aos eventos 581 a 600;
- o quatro contratos inidôneos firmados entre a GALVÃO e a MO CONSULTORIA COMERCIAL E LAUDOS ESTATÍSTICOS LTD, controlada por Alberto Youssef, os três primeiros no valor de R\$ 1.194.000,00 (um milhão, cento e noventa e quatro mil reais) e o quarto no valor de R\$ 597.000,00 (quinhentos e noventa e sete mil reais) que podem ser visualizados na pasta referente aos eventos 1 a 4 nos arquivos com os nomes "1\_OUT50", "1\_OUT51", "1\_OUT53", "1\_OUT54", "1\_OUT55" e "1\_OUT56";
- o dez notas fiscais com os números 112, 115, 126, 132, 143, 147, 11, 41, 54 e 66, sendo as sete primeiras emitidas no ano de 2011 e são referentes aos quatro contratos retro citados, e as três últimas emitidas entre set/2008 e mar/2009. As referidas Notas Fiscais podem ser visualizadas na pasta referente aos eventos 1 a 4 no arquivo com o nome "1\_OUT26" nas fls. 1-12;
- o Informação SPEA nº 119/2014 que identificou as transferências bancárias da GALVÃO para a MO CONSULTORIA COMERCIAL E LAUDOS ESTATÍSTICOS LTD e pode ser visualizada na pasta referente aos eventos 1 a 4 no arquivo com o nome "1\_OUT52";
- o Relatório de pesquisa nº 6811/2014 que analisou a RAIS da MO CONSULTORIA COMERCIAL E LAUDOS ESTATÍSTICOS LTD no período de 2009 a 2014 identificando que apenas em 2011 a referida empresa teve somente uma funcionária registrada e nenhum funcionário nos demais anos, o que sugere que a empresa não tinha capacidade operacional para executar os contratos firmados com a ACUSADA. O referido documento pode ser visualizado na pasta referente aos eventos 1 a 4 no arquivo com o nome "1\_OUT43";
- o confirmação de pagamento à MO CONSULTORIA COMERCIAL E LAUDOS ESTATÍSTICOS LTD prestado pela própria GALVÃO que pode ser visualizada na pasta referente aos eventos 1 a 4 no arquivo com o nome "1\_OUT24";

57. Ao final, a Nota de Indicição apontou o entendimento de que a conduta referente ao conluio para reduzir ou eliminar a concorrência em determinados certames junto à PETROBRÁS configurou a conduta prevista no art. 88, II da Lei nº 8.666/93 (prática de atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação). Já a conduta de pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos da PETROBRÁS e/ou a partidos políticos que davam sustentação a esses agentes públicos configurou a conduta prevista no art. 88, III da Lei nº 8.666/93 (ausência de idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados).

90. Feito o relato acervo probatório apontado pela CPAR, passemos à análise das teses defensivas apresentadas pela acusada.

### **2.3. DO POSICIONAMENTO DA COMISSÃO DE PAR EM ANÁLISE AOS ARGUMENTOS DEFENSIVOS DE MÉRITO E DA ANÁLISE POR PARTE DESTA CONSULTORIA JURÍDICA.**

#### **2.3.1. FATO 1: "PARTICIPAÇÃO DA ACUSADA EM CONLUIO COM DEMAIS EMPREITEIRAS COM VISTAS À OBTENÇÃO DE BENEFÍCIOS NA PETROBRÁS" E "APRESENTAR PROPOSTA DE COBERTURA EM CERTAMES DA PETROBRÁS"**

91. Em relação ao Fato 1, que diz respeito à "participação da acusada em conluio com demais empreiteiras com vistas à obtenção de benefícios na Petrobras" e quanto à acusação de "apresentar proposta de cobertura em certames da Petrobras", é de se mencionar, inicialmente, que a acusada não contestou a existência do denominado "Clube das 16" em sua defesa.

92. O relatório final da CPAR resumiu de forma organizada os argumentos defensivos, da seguinte maneira:

130. Traduzindo os inúmeros argumentos da defesa, pode-se classificá-los em 05 principais argumentos: a) inexistência de provas que demonstrem que a GALVÃO participou do acerto do Clube em que se definiu quem ficaria com a obra dos 2 HDTs do COMPERJ e nem que ela tivesse conhecimento do acerto quando aceitou participar do consórcio com a Queiroz Galvão e a IESA; b) planilhas de divisão de obras apresentadas na Nota de Indicição eram meramente propositivas não se podendo atribuir caráter de verdade a elas; c) o valor em torno de 10% superior ao preço de referência no contrato dos 2 HDTs do COMPERJ não é

inconsistente com um ambiente competitivo d) inconsistência temporal dos relatos quanto ao seu ingresso no Clube; e) inconsistência quando se verifica a participação competitiva da GALVÃO nos certames da PETROBRAS (inclusive imediatamente antes e após o certame dos 2 HDTs do COMPERJ) com a sua suposta participação no clube, dado que, no ambiente cartelizado, busca-se majorar os lucros.

93. Em relação à participação da acusada nos acertos do Clube em que se definiu quem ficaria com a obra dos 2 HDT's do COMPERJ, a Comissão acolheu o argumento defensivo no sentido de que não foi possível comprovar a participação da acusada nas reuniões do "Clube" para esse fim. Vejamos trecho do relatório final:

137. Diante dessa constatação, forçoso reconhecer que apesar de beneficiada pelo ambiente de mitigada concorrência no certame da obra 2 HDTs do COMPERJ em decorrência dos acertos do "Clube" associada à sua participação no consórcio com as empresas do "Clube" acertadas para vencer a referida licitação, não há conduta ilícita imputável à ACUSADA pois não foi possível comprovar sua participação nas reuniões do "Clube" que definiram que a citada obra seria ganha pela QUEIROZ GALVÃO E IESA e nem que a ACUSADA tivesse conhecimento dos acertos do "Clube" quando aceitou integrar o referido consórcio.

138. Logo, como o certame dos 2 HDTs do COMPERJ foi o único apontado na Nota de Indiciação em que a ACUSADA teria sido vencedora a partir de sua atuação no âmbito do "Clube", é necessário registrar que além da impossibilidade de apontar conduta ilícita da GALVÃO no referido certame, também não foi possível a esta comissão identificar outra licitação junto à PETROBRAS em que a ACUSADA tenha vencido de forma ilícita.

94. Por outro lado, em relação à acusação de que a GALVÃO teria apresentado "**proposta de cobertura**" em outros certames da Petrobras, a CPAR manteve seu entendimento de que haveria provas em face da acusada, que apontariam participação da GALVÃO em certames com o intuito de apresentar propostas muito acima do preço de referência para beneficiar que outras empresas vencessem o certame. Neste ponto, importante ressaltar que a **proposta de cobertura**, segundo a CPAR, seria justamente o fato de a empresa apresentar preços muito acima dos preços de referência da Petrobras, ou seja, uma proposta intencionalmente não competitiva.

95. Vejamos trecho do relatório final em que a CPAR narra a conduta levada a efeito pela acusada:

153. O que se observa do quadro acima é que, em todas as licitações em que foi imputada conduta de apresentação de **proposta de cobertura, os preços apresentados pela ACUSADA foram muito significativamente superior ao preço de referência havendo caso em que a proposta apresentada ultrapassou a marca de 100% superior ao preço de referência.**

154. Chama atenção ainda o caso do certame do Tubovias. Segundo a Nota de Indiciação, a ACUSADA teria apresentado proposta de cobertura no bid a partir das definições do "Clube" de quem seria vencedora e de quem apresentaria proposta de cobertura. Observando o comportamento da GALVÃO no bid, verifica-se que ela apresentou preço 35,59% superior ao preço de referência.

155. Entretanto, ainda segundo os relatos da Nota de Indiciação, para o rebid, a PETROBRAS teria convidado empresas fora do "Clube" o que teria inviabilizado o acerto e levado ao entendimento de que no rebid, todas as empresas do "Clube" poderiam concorrer efetivamente. E nesse cenário de livre concorrência, aí sim se verifica o tal comportamento Maverick da ACUSADA, altamente competitivo, cujo preço apresentou uma redução de 50% quando comparado com a proposta apresentada no ambiente contaminado pela ação do conluio. A propósito, no ambiente de livre concorrência, a ACUSADA foi tão agressiva que apresentou o menor preço entre os concorrentes, 32,04% inferior ao preço de referência, levando a PETROBRAS a desclassificá-la por entender que a proposta era inexecutável.

156. Logo, em que pese o esforço da GALVÃO para demonstrar que em sua relação junto à PETROBRAS sempre manteve uma postura competitiva, o que foi ratificado pelo estudo feito pela GO Assessoria quando da análise de todas as interações entre a GALVÃO e a PETROBRAS, numa análise mais pontual, **observando o comportamento da ACUSADA apenas nos certames em que houve imputação de conduta ilícita, verifica-se que ela apresentou comportamento concorrencial dentro das premissas esperadas para um ambiente cartelizado, conforme defendido pela própria defesa, ou seja, preços extremamente elevados quando comparados com os preços de referência.**

96. Além disso, no PAR, foi refutado o argumento defensivo de que não teria havido a **proposta de cobertura** no certame da Tubovias do COMPERJ, pelo singular argumento de que não haveria motivos para tal, já que não teria havido retorno financeiro por tal ato. Ocorre que a análise sobre os benefícios diretos e indiretos favoráveis à acusada não pode feita com base apenas no retorno financeiro, conforme se verá adiante. Vejamos a manifestação da Corregedoria-Geral da União, por meio da Nota Técnica 2333 (Sei nº 1624181):

99. Nesse sentido, a Comissão já havia preventivamente refutado eventual argumento nesse sentido, ao afirmar sobre a **possibilidade de conluio ainda que não exista êxito**

**na divisão almejada e na elevação do preço, porque o conluio é irregularidade administrativa formal.**

**100. Nas alegações finais, a empresa afirma que não há provas de vantagem auferida pela empresa que justificasse o oferecimento de propostas de cobertura.**

**101. Assim, entende que um conluio inócuo, sem vantagem na competição e sem elevação do preço, simplesmente não faz sentido, e a ausência de motivação reforça ainda mais ausência de provas da acusação.**

102. O conluio, como bem observado pela Comissão, se trata de irregularidade formal, não dependendo de resultado para sua configuração. Assim, ainda que pareça inócuo, no entendimento da defesa, fato é que a empresa realizou condutas que apontam nesse sentido, o que, por si só, é suficiente, sem ser necessário questionar o motivo ou o benefício. E, ao contrário do que alega a defesa, acerca da ausência de provas, a Comissão especificou devidamente todas as imputações e respectivas provas, conforme se verifica no item 4 do Relatório Final.

103. Na sequência, são refutadas as provas indicadas pela comissão, ao alegar que históricos de conduta não são provas, mas apenas relatam o que os delatores disseram; que o interrogatório de Erton Medeiros em momento algum fala em oferecimento de proposta de cobertura e sim que foi coagido; que os documentos “reunião do Bingo” e “Proposta de Fechamento do Bingo Fluminense têm caráter meramente propositivos, sendo ainda apócrifos.

104. Cita ainda o interrogatório de Gerson Almada, presidente da Engevix, onde foram apreendidas as citadas planilhas, que, ao ser questionado sobre quais as empresas participantes das ditas reuniões, respondeu que, quanto à Galvão, não se recordava ter participado de alguma reunião com a empresa.

**105. Tal fato, por si só, não significa que a empresa não fizesse parte dos ajustes, como demonstram o conjunto de elementos apontados pela Comissão, incluindo as próprias planilhas de ajustes.**

97. Portanto, o fato de a defesa pretender descredenciar o conluio demonstrado por meio das propostas de cobertura, somente com base num viés econômico-financeiro, ao argumento de que tais propostas não trariam nenhum retorno financeiro para a acusada, peca pela insuficiência, pois analisa somente uma dos aspectos da situação posta a lume. Com efeito, a análise completa deve verificar a possibilidade de outros atrativos para a empresa como benefícios e acessos políticos, vitrine, manutenção de projetos futuros e não alijamento dos acordos relacionados aos contratos com a Petrobras. Assim, a análise econômico-financeira, feita isoladamente, sobre os benefícios unicamente financeiros da contratação não é suficiente para desconstituir os argumentos da CPAR, visto que pode ter havido outros benefícios secundários que favoreceriam um decisão no sentido da manutenção do conluio.

98. Ainda sobre a acusação de que a GALVÃO teria apresentado proposta de cobertura na licitação da Tubovias do COMPERJ, a defesa argumenta que a sua proposta no Rebid teria estado de acordo com sua atuação agressiva no mercado. Ocorre que a CPAR aponta que a proposta realizada no Bid (primeira proposta) iria ao encontro de uma atuação concertada, na medida em que estaria muito acima do preço de referência apresentado pela Petrobras. Segundo a CPAR, tal discrepância entre as propostas no Bid (primeira proposta) e no Rebid (segunda proposta) se justificaria **em razão de que no Rebid as empresas teriam sido liberadas de qualquer acordo e teriam concorrido de forma independente.**

99. O resultado desta “liberação” teria sido justamente o preço muito abaixo do preço de referência, o que levou à desclassificação da acusada. Vejamos como a CPAR relata os fatos:

168. Quanto ao segundo ponto, ele já foi bastante abordado no capítulo anterior. Mas merece registro a estratégia da defesa de confundir para descaracterizar haja vista ter trazido informações parciais e omitido informações importantes para a perfeita compreensão dos fatos ocorridos.

169. A defesa alegou que no caso da licitação da Tubovias do COMPERJ o preço apresentado foi 32% inferior ao preço de referência. Apesar de não afirmar neste ponto defensivo, mas pelo contido ao longo de toda a defesa, resta evidente a ilação de que esse preço seria, ao menos sob a ótica econômica, incompatível ou inesperada para um ambiente cartelizado.

170. Entretanto o que a defesa deixou de informar é que a própria Nota de Indiciação registrou que no caso da licitação da Tubovias do COMPERJ houve acerto do “Clube” e afirmação de que a ACUSADA apresentou proposta de cobertura apenas no bid.

171. Nesse sentido, **analisando a proposta apresentada pela GALVÃO no bid, verifica-se que esta foi 35,59% superior ao preço de referência, proposta que, considerando a mesma ótica econômica da defesa, é totalmente condizente com um ambiente cartelizado.**

172. Outro ponto registrado na Nota de Indiciação e não mencionado pela defesa é que a PETROBRAS **cancelou o bid por excesso nos preços apresentados.** No momento do rebid, houve convites a empresas não pertencentes ao “Clube” o que teria desestruturado o acordo levando à liberação do “Clube” para que suas participantes pudessem participar efetivamente da licitação, ou seja, sem o compromisso de apresentar proposta de cobertura.

173. Então, olhando mais uma vez pela ótica defendida pela defesa - ótica econômica -, no momento em que a ACUSADA participou do bid com o compromisso de apresentar proposta de cobertura, essa foi 35,59% acima do preço de referência. Já no momento em que o "Clube" permitiu que a GALVÃO participasse efetivamente do rebid, sua proposta caiu pela metade, perfazendo um preço 32,04% inferior ao preço de referência.

174. Logo, a leitura do comportamento da ACUSADA no âmbito da licitação da Tubovias do COMPERJ apenas reforça a Nota de Indiciação no sentido de que, no bid, a GALVÃO apresentou intencionalmente proposta de cobertura a fim de garantir o resultado definido no âmbito do "Clube".

100. Verifica-se, portanto, a discrepância no comportamento levado a efeito pela acusada no Bid e no Rebid são fortes indícios de que no Bid, quando vigorava o ambiente cartelizado, sua conduta foi em uma direção e no Rebid, quando vigorava uma concorrência efetiva (liberada do "Clube"), sua conduta foi em sentido diametralmente oposto. **Tal diferença de postura é mais um indício de que realmente houve proposta de cobertura por parte de acusada.**

101. Conforme já afirmado, portanto, tem total fundamento o argumento utilizado pela CPAR para indeferir a perícia macrométrica requerida pela defesa que teriam, segundo a tese defensiva "*o condão de comprovar que as propostas questionadas na Nota de Indiciação foram condizentes com o histórico de propostas da GALVÃO, quando considerado o universo total de propostas ofertadas à PETROBRAS*".

102. Ocorre que mesmo negando a realização da perícia macrométrica, a CPAR levou em consideração os estudos realizados pela empresa GO Assessoria trazidos aos autos com o intuito de demonstrar o comportamento da acusada em relação aos preços praticados nos certames envolvendo a Petrobras. Vejamos o entendimento apresentado pela CPAR sobre este ponto que levou em consideração o estudo apresentado pela defesa da empresa GO Assessoria:

150. Em relação especificamente ao estudo apresentado pela GO Assessoria, verifica-se que a análise foi realizada com base em inúmeros certames que a ACUSADA participou. Tratou-se de estudo estatístico que observou toda a relação existente entre a GALVÃO e a PETROBRÁS para então tirar suas conclusões no sentido de que a ACUSADA apresentou ao longo do tempo uma postura concorrencial incompatível com um ambiente cartelizado. **Entretanto, merece registro que a comissão fez imputações específicas de condutas ilícitas apontando individualmente os certames afetados pelas condutas ilícitas. Logo, em todos os demais certames em que a ACUSADA participou e em que não recaem suspeita de conluio, é de se esperar que ela tivesse comportamento competitivo exatamente como atestado pela GO Assessoria.**

**151. Em outras palavras, a acusação de que a GALVÃO apresentou comportamento ilícito em 06 certames pontualmente identificados não contradiz o Estudo da GO Assessoria, cujo escopo de análise foi a integralidade da relação entre as empresas licitante e contratante.**

152. Então, partindo para a análise específica dos certames apontados como afetados por conduta ilícita imputados à ACUSADA, verifica-se que ela não apresentou esse comportamento competitivo apontado pela consultoria da GO Assessoria. Ou por outra, se a análise de toda atuação da ACUSADA junto à PETROBRÁS permitiu aos analistas da GO Assessoria concluir que a ACUSADA tinha o comportamento de empresa Maverick (*conforme a defesa, são caracterizadas por sua permanente inovação, sendo capazes de forçar a redução dos preços dos demais agentes no mercado*), fato é que nos certames especificamente apontados pela comissão como afetados pela conduta ilícita esse comportamento Maverick não foi observado. Ao contrário, nos certames apontados pela comissão como afetados pela conduta ilícita da GALVÃO, esta apresentou, **sem exceção**, preços muito acima do preço de referência da PETROBRÁS conforme se visualiza na tabela abaixo:

103. E prossegue a CPAR, em outro trecho, no mesmo sentido:

175. No terceiro ponto, a defesa voltou a questionar o indeferimento da prova pericial macrométrica nas propostas de preço da ACUSADA. Apesar do lamento, já restou demonstrado neste relatório que a prova requerida era completamente desnecessária haja vista não haver acusação de sobre-preço ou superfaturamento na Nota de Indiciação.

176. Adicionalmente, pedimos vênias para repetir o contido nos itens 119 e 120 deste relatório:

Todavia, alguns registros merecem ser feitos. Para suprir o que considerou como decisão limitadora do seu contraditório, a própria defesa incluiu nos autos dois estudos técnicos elaborados pela equipe da Gesner Oliveira e Associados que se prestam justamente para fazer a análise solicitada pela defesa, qual seja, analisar do ponto de vista econômico e concorrencial os contratos da GALVÃO com a PETROBRÁS. Esses documentos, após a transformação em processo digital destes autos, podem ser visualizados às págs. 152-182 e 183-242 do arquivo eletrônico em PDF contido no documento SEI 1013284;

Então, ainda que se considere que se trata de prova essencial para o esclarecimento dos fatos em apuração, eventual cerceamento de defesa foi sanado com o deferimento da comissão do pedido de juntada dos referidos estudos técnicos elaborados pela equipe da

Gesner Oliveira e Associados.

177. Registre-se também que no capítulo anterior a comissão se manifestou sobre os estudos da GO Assessoria no sentido de se tratarem de estudos estatísticos que tiveram **por escopo a totalidade da relação da GALVÃO com a PETROBRAS, motivo pelo qual ele é inservível para descaracterizar as irregularidades apontadas na Nota de Indiciação que fez acusações de irregularidades em certames pontuais e cuja análise pontual demonstra comportamento incompatível com as conclusões da GO Assessoria.**

104. Em outras palavras, o estudo juntado pela acusada traz um panorama geral da relação da acusada com a Petrobras, o que não infirma, por si só, a acusação realizada pela CPAR, que se baseou em 6(seis) certames específicos, pontualmente citados pela Comissão, em que teria havido comportamento de atuação cartelizada. Além disso, em relação especificamente ao certame da Tubovias COMPERJ, tal estudo não explica a proposta de cobertura feita no bid (na primeira proposta), que acabou desclassificando a acusada por excesso no preço, mas apenas, em tese, explicaria sua atuação no Rebid.

105. Portanto, entendemos que não contrariam as provas dos autos a acusação de que a GALVÃO ENGENHARIA S.A. apresentou proposta de cobertura nos seguintes certames realizados pela Petrobras, conforme foi levantado pela CPAR e consta na nota de indicição (fls. 34/78 , Sei nº 1345143) e no relatório final (Sei nº 1429062): a) Tubovias do Comperj; b) Pipe Rack do Comperj; c) UCR + Coque (Unidade de Coqueamento Retardado) do Comperj; d) UDA e UDAV (Unidade de Destilação Atmosférica e Unidade de Destilação Atmosférica à Vácuo) do Comperj; e e) Terminal de Regaseificação da Bahia - TRBA.

### **2.3.2. FATO 2: PAGAMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA A DIRETOR DA PETROBRAS E A PARTIDO POLÍTICO QUE LHE DAVA SUSTENTAÇÃO POLÍTICA.**

106. Sobre a acusação de pagamento de vantagens indevidas a agente públicos, pela acusada, verifica-se dos autos que se trata de fato incontroverso, tendo em vista que não houve negativa por parte dela sobre o pagamento em si. No entanto, a tese defensiva afirma que a ação da empresa deu-se em razão de chantagens ou extorsão realizada por parte dos agentes públicos envolvidos.

107. A tese não se sustenta diante de uma reflexão mais ampla, mesmo se admitindo a existência de uma extorsão. Com efeito, trata-se de uma grande empresa, com uma grande retaguarda, pelo menos à época dos fatos, de modo que se espera que ela pudesse simplesmente negar a exigência do agente público. Com efeito, mesmo que houvesse prejuízo em relação aos contratos com a Petrobras e mesmo que houvesse (tudo no campo da hipótese) dependência de contratos públicos, ainda restaria à acusada contratar com outras empresas estatais e também com a Administração direta da União, Estados e Municípios.

108. Portanto, ainda que se alegue que uma parcela significativa do faturamento da acusada se originasse dos contratos com a Petrobras, tal fato, por si só, não tem o condão de autorizar a empresa realizar o pagamento de propina ou para servir como uma excludente de culpabilidade.

109. Com efeito, conduta diversa do pagamento da propina era exigível, pois, além da obrigação de probidade em si, o mercado em que a acusada atua é bastante amplo, englobando, fora a Petrobras, a União, Estados, municípios e respectivas entidades da Administração indireta. Desta forma, a exigência realizada por agentes da Petrobras era perfeitamente contornável, além de ser uma obrigação ética de qualquer empresa negar-se a realizar tal tipo de prática, ainda que artificialmente naturalizada em determinado ambiente. De fato, a recusa na participação nos concursos na Petrobras poderia até retirar a acusada dos certames da Petrobras, mas não a impediria de exercer sua atividade econômica ainda de modo amplo. Em outras palavras, a recusa não significaria o fim da empresa.

110. Com efeito, não havia inexigibilidade de conduta diversa, tanto que isto foi reconhecido judicialmente. Ademais, as causas exculpantes previstas na lei levam em conta o agente como pessoa humana e não uma empresa, de modo que resta ainda mais difícil se configurar uma inexigibilidade de conduta diversa em relação a uma entidade não dotada de psique, ainda mais dado o ambiente de governança que a circunda, com várias camadas decisórias e fiscalização por parte de órgãos colegiados da própria empresa de capital aberto.

111. Vejamos trecho do relatório final que trata do tema:

205. Feitas essas inserções de informação para contextualização do cenário completo, passando para análise dos argumentos de defesa, vê-se que neste capítulo não se discute se houve ou não pagamento de vantagens indevidas ao diretor da PETROBRAS. **Esses pagamentos estão comprovados e admitidos. O que se discute é se as circunstâncias desses pagamentos indevidos - solicitação mediante ameaça - são aptas a excluir a culpabilidade da acusada, pois a tese defensiva segue nesta linha.**

206. Para início do debate então, vale registrar que este PAR tem por objetivo a realização da apuração de responsabilidade na esfera administrativa e não criminal. Dito isso, muito embora estejamos no âmbito do direito administrativo sancionador, o qual observa vários dos princípios do direito penal, fato é que as legislações, os institutos, as capitulações e os

bens jurídicos tutelados são diferentes.

207. O primeiro ponto importante a ser registrado é que, no caso da legislação administrativa que rege esta apuração, não há previsão normativa de institutos de excludente de ilicitude ou de culpabilidade, típicos do direito penal.

208. Entretanto, em se admitindo a hipótese de excludentes de culpabilidade no âmbito do PAR, seria necessário analisar qual excludente de culpabilidade poderia ser suscitado para então verificar se o caso em apreço atende as circunstâncias para a aceitação do excludente.

209. A esta comissão ocorrem apenas como possibilidade o excludente de “inexigibilidade de conduta diversa” em decorrência de “coação moral irresistível”. Logo, faz-se necessário perguntar: no caso em apreço, a coação moral foi de fato irresistível? Havia outras condutas diversas possíveis à acusada além de se submeter ao pedido do agente público?

**210. Abstratamente falando, parece haver sim outras potenciais condutas diversas, como deixar de participar de novos certames, e, no caso dos contratos em execução, denunciar tanto a tentativa de concussão quanto eventuais ações dos agentes públicos visando punir eventual denúncia que a ACUSADA fizesse.**

211. Entretanto, essa avaliação de existência ou não de conduta diversa passa por uma seara subjetiva de custo/benefício e de riscos advindos de uma conduta diversa que eventualmente viesse a ser tomada. Nesse sentido, traz-se para ajudar na análise da autoridade julgadora os termos da conclusão do processo penal que apurou esses mesmos pagamentos ilícitos, registrando que, na ação penal 5083360-51.2014.4.04.7000/PR, o réu era o senhor Erton Medeiros, então executivo da ACUSADA.

212. Obviamente, todos os argumentos apresentados aqui pela defesa da ACUSADA que se coloca como vítima do crime de concussão e solicita excludente de culpabilidade também foram empregados pela defesa do senhor Erton Medeiros na citada ação penal.

213. O magistrado que analisou esses argumentos assim se pronunciou na sua sentença quanto ao tema:

350. A tese das Defesas é de que a Erton Fonseca teria, como Diretor de Óleo e Gás da Galvão Engenharia, cedido à extorsão e concordado, isoladamente, a pagar propina à Diretoria de Abastecimento da Petrobrás.

351. O álibi não resiste sequer ao próprio depoimento de Erton, pois este afirma que não agiu sozinho.

352. De todo modo, a tese da extorsão isolada e episódica não é consistente com os registros de pagamento de propina, por intermédio de Alberto Youssef, à própria Diretoria de Abastecimento da Petrobrás em 2008 e 2009 (item 299), antes mesmo do ingresso de Erton Fonseca na Galvão Engenharia, e para os quais as Defesas dos acusados não apresentaram qualquer explicação.

353. Afinal, comprovados documentalmente também os pagamentos pela Galvão Engenharia para a MO Consultoria em 2008 e 2009, com afirmação dos acusados colaboradores de que também se tratavam de propina, não podem as Defesas dos dirigentes da Galvão Engenharia simplesmente silenciar sobre os fatos porque eles não cabem no álibi apresentado, de que Erton foi vítima de extorsão episódica e isolada em 2010 e 2011.

354. O álibi também não é consistente com os registros documentais de pagamento de propina pela Galvão Engenharia em 2008, desta feita diretamente à CSA Project, empresa controlada pelo Deputado Federal José Janene, fatos estes também ignorados pelas Defesas dos dirigentes da Galvão Engenharia.

355. E o depoimento de Shinko Nakandakari e os documentos por ele apresentadas revelam não só o pagamento de propina pela Galvão Engenharia, desta feita de 2007 a 2014, à Diretoria de Serviços da Petrobrás, mas que a medida era uma prática empresarial da Galvão Engenharia, com envolvimento de vários outros executivos, inclusive do acusado acionista Dario Galvão, e não uma iniciativa isolada e episódica de um executivo.

356. Todas essas inconsistências retiram a credibilidade do álibi.

357. Tornam também inviável o reconhecimento de que a Galvão teria sido vítima de extorsão.

358. O crime de extorsão ou concussão do art. 316 do CP pressupõe uma exigência do agente público baseada em alguma espécie de compulsão, seja por coação ou ameaças irresistíveis ou às quais o particular poderia resistir apenas com dificuldade.

359. Um mínimo de compulsão deve ser exigida para caracterizar a extorsão, pois o crime de corrupção passiva também se tipifica quando é do agente a iniciativa em "solicitar" a vantagem indevida. Em outras palavras, a corrupção configura-se mesmo se a iniciativa partiu do agente público, não sendo elemento determinante, por conseguinte, para a caracterização do crime de corrupção ativa ou passiva, se a iniciativa partiu do agente público ou do agente privado.

360. Para eliminar a responsabilidade do agente privado, com a configuração não de corrupção, mas sim de concussão, não basta que a iniciativa tenha vindo do agente público, sendo necessário que essa solicitação caracterize verdadeira exigência, o que demanda elementos que caracterizem compulsão.

361. No caso presente, não vislumbro situações claras de extorsão.

362. José Janene é apontado, pelas testemunhas e acusados, como um homem truculento, mas em episódios relacionados à cobrança de propinas atrasadas e não nos próprios acertos da propina. De todo modo, José Janene faleceu em 2010 e, portanto, também não pode ser considerado como causa de extorsão de pagamentos para as duas Diretorias e que se estenderam até 2014 e, mesmo para a Diretoria de Abastecimento, até pelo menos

2011.

363. Nem mesmo na versão dos fatos formulada pelo acusado Erton Fonseca há descrição de uma situação clara de compulsão. Não teria havido segundo ele, nenhum ato concreto, antes do pagamento da propina, pela Petrobrás obstaculizando o recebimento dos valores devidos à Galvão Engenharia. Toda a negociação e compulsão teria vindo basicamente de supostas ameaças verbais de Paulo Roberto Costa.

364. Quem é extorquido, procura a Polícia e não o mundo das sombras.

365. Não é possível aceitar que a Galvão Engenharia, poderosa empreiteira, não poderia, entre julho de 2008, quando dos primeiros registros de pagamentos à Diretoria de Abastecimento, até outubro de 2011, dos últimos pagamentos documentados à Diretoria de Abastecimento, considerando apenas os fatos provados documentalente, recusar-se a ceder às exigências indevidas.

366. Isso sem olvidar os pagamentos à CSA Project, ainda em 2008, e os pagamentos para a Diretoria de Serviços e Engenharia, de 2007 a 2014, inclusive já durante o período no qual a Operação Lavajato havia ganho publicidade e notoriedade.

367. Aliás, mesmo depois da prisão preventiva de Paulo Roberto Costa e de Alberto Youssef, em 17 de março de 2014 e até prisão dos executivos da Galvão Engenharia em novembro de 2014, não houve qualquer iniciativa da empreiteira em revelar que ela teria pago propinas, o que seria o esperado se tivesse sido vítima de extorsão e não cúmplice de corrupção.

368. Pode ainda ser citado o depoimento de Shinko Nakandakari que, de maneira muito convincente, descreveu que chegou a prestar favores pessoais a Dario Galvão, definindo-se como um "parceiro" da empresa e não como um algoz, afastando a caracterização de extorsão ou concussão (item 338).

369. No fundo, a explicação para os pagamentos foi dada, com muita singeleza, por Júlio Gerin de Almeida Camargo, ouvido neste feito como testemunha, conforme já transcrito no item 159, retro, a de que os pagamentos de propina eram, nos contratos da Petrobrás, uma prática institucionalizada e os corruptores a ela aderiram sem resistência.

370. Então, não houve extorsão, mas sim corrupção.

371. Não se trata aqui de aliviar a responsabilidade dos agentes públicos e concentrá-la nas empreiteiras.

372. A corrupção envolve quem paga e quem recebe. Ambos são culpados e devem ser punidos.

373. Entre eles uma simbiose ilícita.

214. Então, nem na esfera penal, cujos institutos da excludente de culpabilidade estão previstos e são amplamente utilizados, foi aceito pelo magistrado julgador do caso concreto, por entender não estarem presentes os pressupostos para a aplicação da excludente suscitada.

215. Ademais, a constatação de pagamentos ilícitos anteriores a 2011 por meio da própria M.O. CONSULTORIA e que não foram enfrentados pela defesa, além do contexto dos pagamentos ilícitos para a diretoria de serviço da PETROBRÁS desmonta a aura de vítima do crime de concussão que tentou a defesa imputar à ACUSADA.

216. Por todo o exposto, entende esta comissão não ser possível eximir a responsabilidade administrativa da GALVÃO sob o argumento de ela ter sido vítima do crime de concussão.

112. Portanto, não se verificaram os requisitos necessários para entender como presente eventual excludente de culpabilidade, seja por ausência de previsão legal, seja por ausência de condições subjetivas de aplicação de eventual excludente, quando se trata de uma empresa com as características da acusada. Ademais, havia outras atitudes exigíveis por parte da acusada, tendo em vista também a amplitude do mercado em que a acusada atua, havendo possibilidade de captação de clientes fora da Petrobras. Desta forma, a recusa ao pagamento de propina não seria um ato de autodestruição da empresa, o que contraria a sua tese defensiva.

113. Desta forma, opina-se pelo afastamento da tese defensiva levantada pela empresa acusada, entendendo-se que existem provas de que aconteceu o pagamento indevido a agente público pela acusada.

### **2.3.3. SOBRE OS PEDIDOS DE DETRAÇÃO E APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE APRESENTADOS PELA DEFESA.**

114. Um dos pedidos finais apresentados pela defesa foi o de detração do bloqueio de contratação com a GALVÃO S.A. realizado cautelarmente pela Petrobras em relação à possível pena de declaração de inidoneidade. Além disso, também foi o pedida a aplicação do princípio da proporcionalidade na dosimetria da pena.

115. Acerca do pedido de detração, pode-se concluir facilmente que se trata de pedido incabível. Primeiro, por inexistir previsão legal neste sentido. Em segundo lugar, em razão de se tratar de duas penalidades diversas, tendo a declaração de inidoneidade amplitude bem maior do que a suspensão de contratar com a Petrobras.

116. Caso de admitisse a referida tese de detração, haveria uma burla às penalidades estabelecidas pela Lei nº 8.666, de 1993, na medida em que uma pena mais gravosa seria trocada por uma penalidade menos gravosa, em desrespeito ao preceito legal amplo que prevê a proibição de

contratar da declaração de inidoneidade. Ou seja, caso houvesse detração, a reprimenda seria muito mais branda do que a previsão legal tipificada para o caso, acabando por ser uma burla à determinação legal. Por isso, entendemos ser inviável o deferimento do pedido de detração.

117. Em relação ao pedido de aplicação do princípio da proporcionalidade, entendemos que os fatos comprovados no presente PAR são de imensa gravidade, pois, dentre as condutas inidôneas, uma das que mais violam probidade é justamente o pagamento de propina ou vantagem indevida a agente público.

118. Portanto, caso se admitisse a aplicação da proporcionalidade para atenuar penalidade em decorrência de pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos, estaríamos vulgarizando a aplicação do referido princípio, tendo em vista que o pagamento de vantagens indevidas a agente público está entre os atos mais graves, senão o de maior gravidade, que se pode realizar contra a Administração Pública.

### III - CONCLUSÃO

119. Ante o exposto, verifica-se que o processo administrativo de responsabilização foi regularmente conduzido pela Comissão de PAR, não se vislumbrando vício processual a ensejar nulidade de atos processuais.

120. No mérito, manifesto concordância das conclusões lançadas no Relatório Final da Comissão de PAR, por entender que a Galvão Engenharia S.A. ofereceu propostas de cobertura em licitações na Petrobras, conforme exposto no relatório final (Sei nº 1429062) e na nota de indicição (fls. 34/78, Sei nº 1345180) e com isso praticou a infração administrativa tipificada no artigo 88, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, também manifesto concordância com as conclusões lançadas no Relatório Final da Comissão de PAR e na nota de indicição por entender que a Galvão Engenharia S.A. realizou o pagamento de vantagens indevidas a empregados da Petrobras em troca de benefícios diretos e indiretos, o que é tipificado no artigo 88, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.

121. Nessa senda, realizado o juízo de adequação típica e proporcionalidade ínsitos à dosimetria da pena nos termos da fundamentação supra, recomenda-se a aplicação da sanção prevista no inciso IV do art. 87 da Lei 8.666/93, de *declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública*.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

Brasília, 17 de março de 2021.

Documento assinado eletronicamente  
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190025825201451 e da chave de acesso 9e2c728e

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 575364089 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA. Data e Hora: 17-03-2021 18:45. Número de Série: 1748014. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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

---

**DESPACHO n. 00166/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.025825/2014-51**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS**

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

1. Aprovo, por seus fundamentos fático e jurídicos, o **PARECER n. 00039/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, o qual analisou o Processo Administrativo de Responsabilização - PAR - instaurado pela Controladoria-Geral da União para apurar as condutas da empresa Galvão Engenharia S.A., inscrita no CNPJ sob o número 01.340.937/0001-79, e que correspondem às condutas apurados no decorrer da Operação Lava Jato, deflagrada para investigar irregularidades supostamente cometidas por empresas em face da Petrobras S.A.

2. Com efeito, restou comprovado por inúmeras provas que Galvão Engenharia S.A. ofereceu propostas de cobertura em licitações na Petrobras, conforme exposto no relatório final (Sei nº 1429062) e na nota de indicição (fls. 34/78, Sei nº 1345180) e com isso praticou a infração administrativa tipificada no artigo 88, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, também temos que concordar com as conclusões lançadas no Relatório Final da Comissão de PAR e na nota de indicição por entender que a Galvão Engenharia S.A. realizou o pagamento de vantagens indevidas a empregados da Petrobras em troca de benefícios diretos e indiretos, o que é tipificado no artigo 88, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.

3. Assim, sugerimos ao Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União a aplicação da sanção prevista no inciso IV do art. 87 da Lei 8.666/93, de **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública**, pela prática de infrações administrativas tipificadas no artigo 88, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.

À Consideração Superior.

Brasília, 25 de março de 2021.

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 <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190025825201451 e da chave de acesso 9e2c728e

---

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 603517943 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 25-03-2021 14:16. Número de Série: 17223246. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



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

---

**DESPACHO n. 00177/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.025825/2014-51**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS**

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

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **aprovo**, nos termos do **DESPACHO n. 166/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 39/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Protocolo, 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, 29 de novembro de 2021.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO  
Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190025825201451 e da chave de acesso 9e2c728e

---

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 603650687 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 29-11-2021 16:26. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---