



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1125/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.107409/2018-01

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Análise de Pedido de Reconsideração de decisão condenatória proferida no bojo do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.107409/2018-01, formulado pela pessoa jurídica MENDES JÚNIOR TRADING E ENGENHARIA S/A, em conformidade com o art. 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

2. RELATÓRIO

2.1. Trata-se de Pedido de Reconsideração (SEI nº 2486607) formulado pela pessoa jurídica **MENDES JÚNIOR TRADING E ENGENHARIA S/A, CNPJ 19.394.808/0001-29**, com o objetivo de obter a reforma da Decisão nº 158 (SEI nº 2468533) que lhe aplicou a penalidade de “declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública”, publicada no Diário Oficial da União – DOU, do dia 11 de agosto de 2022 (SEI nº 2474851).

2.2. A sanção foi imposta nos termos do inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, em razão da prática de graves irregularidades pela empresa, consistentes na fraude ao caráter competitivo de licitações públicas promovidas pela VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (agora Infra S.A), bem como na concessão de vantagens indevidas a agentes públicos vinculados à referida estatal. Tais condutas configuram atos ilícitos que frustraram os objetivos da licitação e evidenciaram a ausência de idoneidade da empresa para contratar com a Administração Pública, incidindo nos atos lesivos tipificados nos incisos II e III do artigo 88 da Lei de Licitações.

2.3. A análise do Pedido de Reconsideração foi inicialmente conduzida pela Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP1, por meio da Nota Técnica nº 1987/2022/COREP1/DIREP/CRG (SEI nº 2493510), que propôs negar-lhe provimento.

2.4. Posteriormente, a recorrente submeteu novas petições defensivas (SEI nº 2705367, 2756321 e 2911885), que foram avaliadas e indeferidas pela Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União - CONJUR/CGU em conjunto com o pedido original, conforme Pareceres nº 00253/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 2905595) e nº 00370/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 2981533).

2.5. Após as manifestações da CONJUR/CGU, a recorrente apresentou argumentos postos em novas petições, juntadas ao SEI nos Documentos nº 2989904, 3005779, 3028502 e 3496808, por meio das quais requer a extinção da referida pena de declaração de inidoneidade que lhe foi aplicada.

2.6. As Petições (3005779) e (3496808) foram encaminhadas a esta Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados (CGIPAV) para análise, em atenção ao Despacho n. 00039/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3110274) e ao Despacho COPAR (3497177).

2.7. Cumpre, então, resumir as teses suscitadas nas referidas manifestações, que se pretende enfrentar na presente nota:

- Ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória;
- Ausência de corroboração das delações premiadas, o que tornaria a sanção improcedente;

- Dupla penalização pelos mesmos fatos, em razão da continuidade infracional, nos termos do art. 71 do Código Penal;
- Cumprimento da penalidade em virtude da unificação por concurso material, com base no art. 75 do Código Penal;
- Superação dos motivos determinantes da sanção diante do reconhecimento do programa de integridade da empresa pela Petrobras;
- Tratamento discriminatório em relação a empresas celebrantes de acordos de leniência.

2.8. É o breve relato dos fatos. Passa-se à análise.

3. ANÁLISE

I. DA ANÁLISE DA PETIÇÃO 3005779

3.1. A recorrente organiza seus argumentos e defesa nos tópicos sintetizados e analisados a seguir:

I.1) Introdução (SEI nº 3005779, p.1, item 1).

3.2. **Argumento I:** A recorrente acredita que o recurso deve ser acolhido com base na prescrição.

3.3. **Análise do Argumento I:** A questão da prescrição já foi amplamente analisada no presente PAR nos seguintes documentos:

- Relatório Final 1792268 (itens 14 a 21).
- Nota Técnica 1972 (2046203) (itens 2.3.11 a 2.3.41).
- Parecer n. 00241/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (2468513) (itens 24 a 44).
- Nota Técnica 1987 (2493510) (itens 10 a 20).
- Parecer n. 00253/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (2905595) (itens 13 a 18).
- Parecer n. 00370/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (2981533) (itens 7 a 36).

3.4. Na última ocasião, a CONJUR/CGU destacou:

21. Considerando que o presente caso envolve situações ocorridas pelo menos até 2012, eventual prescrição de pretensão punitiva estatal, de acordo com o art. 109, II do Código Penal, somente se daria 16 anos após a cessação da permanência delitiva, de forma que, a princípio, mantém-se a possibilidade de apuração e sancionamento dos fatos narrados acima. Com a instauração do presente PAR em 2018, interrompeu-se o fluxo da prescrição, postergando-a para 2032.

22. Nada obstante, a Interessada argumenta pela inadequação desse entendimento, afirmando que não se faz apropriado utilizar-se do prazo prescricional da lei penal à responsabilização de pessoas jurídicas, as quais, desprovidas de conduta própria, não poderiam cometer os crimes em espécie apontados.

(...)

28. Diante do exposto, não merecem prosperar as alegações da Interessada, porque, embora a pessoa jurídica não possa, por si só, ser responsável pela caracterização do fato criminoso, por causa da ausência de conduta própria, os indivíduos que agiram em seu nome e em seu favor atuaram em conduta enquadrada como crime. E, havendo crime, é indiferente ser possível sancionar penalmente ou não a pessoa jurídica, para que sejam aplicados prazos prescicionais previstos na legislação penal, em sua responsabilização administrativa, conforme o art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873, de 1999.

3.5. Especificamente em relação à utilização do prazo prescricional penal, a Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG, da Corregedoria-Geral da União - CRG/CGU (disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/63598/8/Nota_Tecnica_2170_2019_CGUNE_CRG.pdf), já havia firmado o entendimento acerca da aplicação da Lei nº 9.873/99 nos casos de infrações cometidas por entes privados em licitações e contratos efetivados com a Administração Pública Federal. Conforme bem explanado em referida Nota:

4.21. Com efeito, conforme sustentou a Consultoria Jurídica, não está se questionando acerca da possibilidade de cometimento de crime por pessoa jurídica, tema deveras controverso na atualidade. Na verdade, a questão levantada gira em torno da possibilidade de aplicação de norma genérica diante de lacuna legislativa, em situações que um fato (de direito) possa se identificar, simultaneamente, com infração administrativa e penal.

(...)

4.23. Em síntese, os prazos prescricionais que, dentro de determinado período de tempo, extingam o direito de ação da Administração pela sua inércia, vinculam-se às motivações de sua criação (prazo razoável e proporcional à gravidade da ofensa e necessidade de limitação do direito de ação do Estado), bem como à natureza geral ou especial de sua aplicação (considerando-se como especial a sua aplicação à situação específica).

4.24. Com fundamento nestas mesmas razões, a alteração de regência estabelecida na Lei 9.873/99, de uma prescrição ordinária de 05 anos (art. 1º), para os prazos prescricionais de maior amplitude estabelecidos em abstrato na legislação penal (§ 2º, do art. 1º), trata-se de norma a ser observada. Cabe distinguir, contudo, que os prazos penais previstos no art. 109 do Código Penal são adotados de forma isolada e exclusiva, ou seja, sem o emprego do respectivo disciplinamento prescricional acessório nele disposto, tais como causas interruptivas, suspensivas e de diminuição e aumento - estas previstas no art. 2º da própria Lei 9.873/99.

(...)

4.29. Nessa lógica, a inexistência de previsão legal de matéria prescricional nos textos das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02, e nº 12.462/11, em relação às condutas de entes privados passíveis de responsabilização administrativa, ocorridas no âmbito de licitações e contratos, direciona a regência deste tema à Lei nº 9.873/99. Importa frisar que esta harmonização normativa constituída independe de questionamentos quanto à capacidade de uma pessoa jurídica cometer crimes ou não, tendo em vista que na criação dos parâmetros prescricionais adotados na lei regente foram analisadas as condições relacionadas ao fato resultante da ação. Resta evidente, dessa forma, que a própria instauração de procedimentos e eventual aplicação de sanções a empresas, fundamentada em algum dos crimes listados nos artigos 89 a 98 da Lei nº 8.666/93, por si só, reclama a aplicação da Lei nº 9.873/99, como tratamento necessário à matéria relacionada à prescrição.

(...)

4.32. Nestes termos, diante das considerações levantadas, conclui-se pela validade da aplicação supletiva da disposição constante no § 2º, do artigo 1º, da Lei nº 9.873/99 nos casos de infrações resultantes de ação de pessoa jurídica em licitações e contratos, que também sejam caracterizadas como crime.

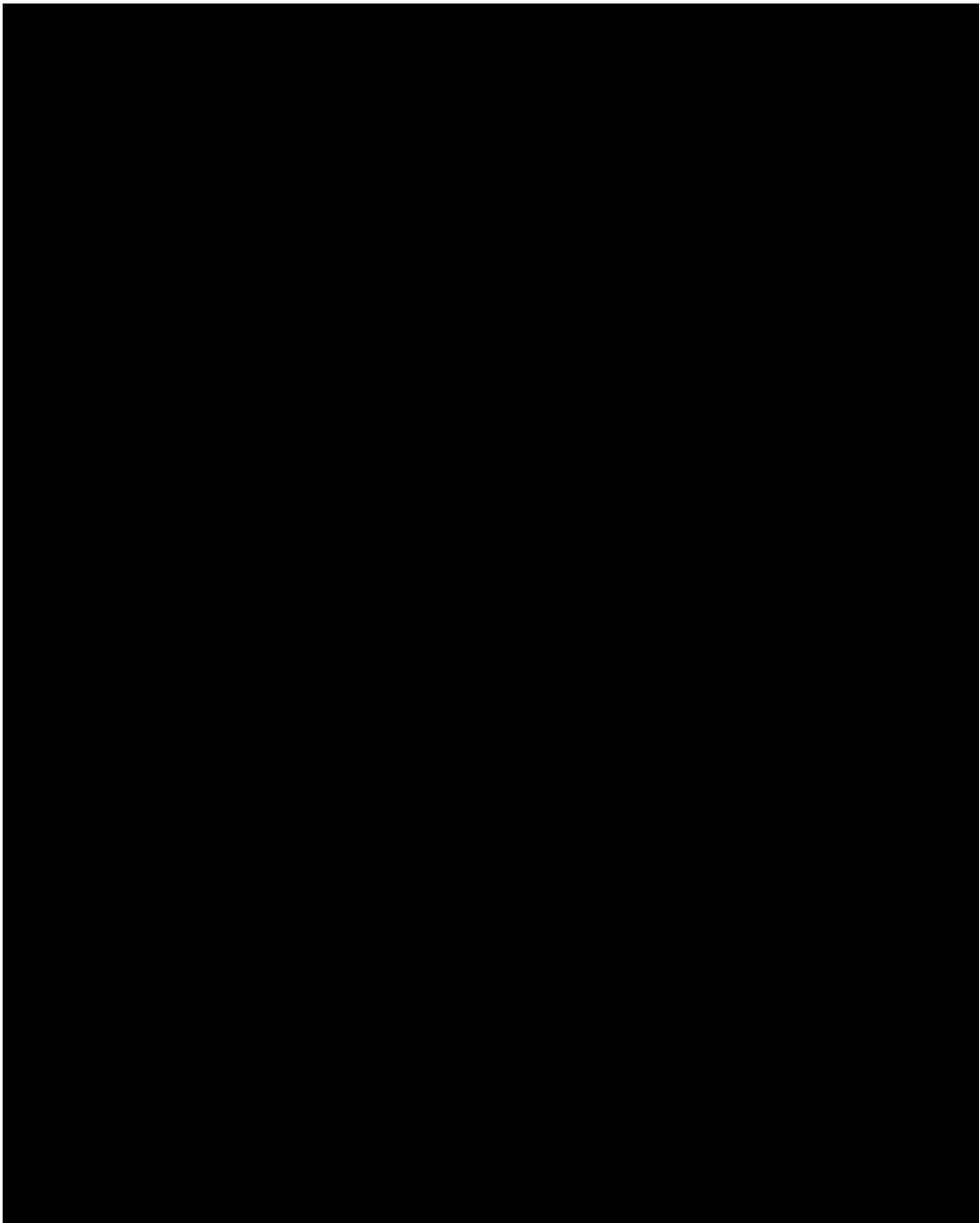
(destaquei)

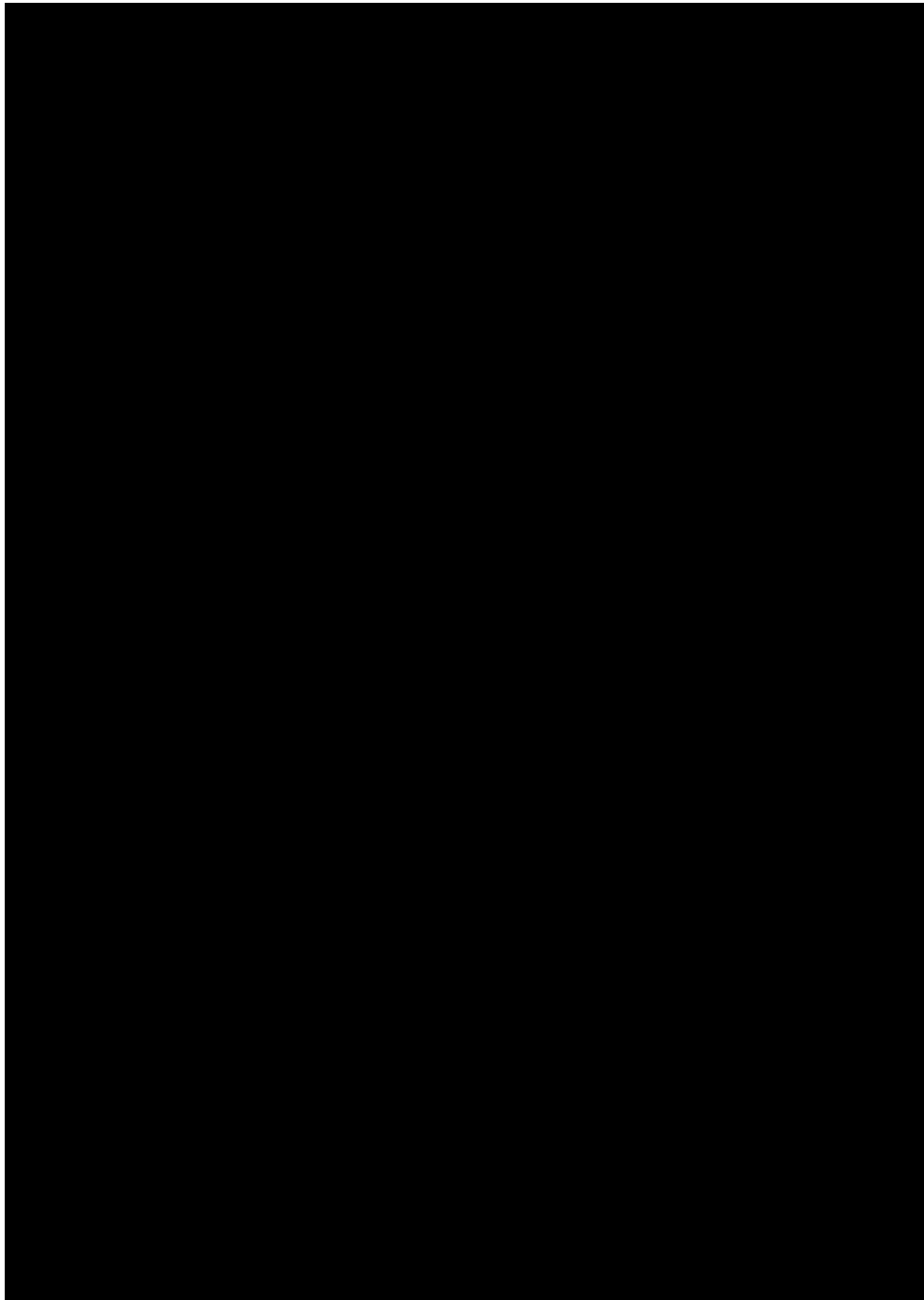
3.6. Assim, **as alegações de prescrição não prosperam**, pois o PAR instaurado em 2018 interrompeu o prazo prescricional, que se estende até 2032, sendo legítima a aplicação dos prazos da legislação penal à responsabilização administrativa da pessoa jurídica, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999.

3.7. **Argumento II:** Argumenta que não há evidências suficientes para sustentar as acusações baseadas em delações.

3.8. **Análise do Argumento II:** A tese da "improcedência por falta de corroboração nas delações premiadas" também já foi amplamente discutida nos seguintes documentos:

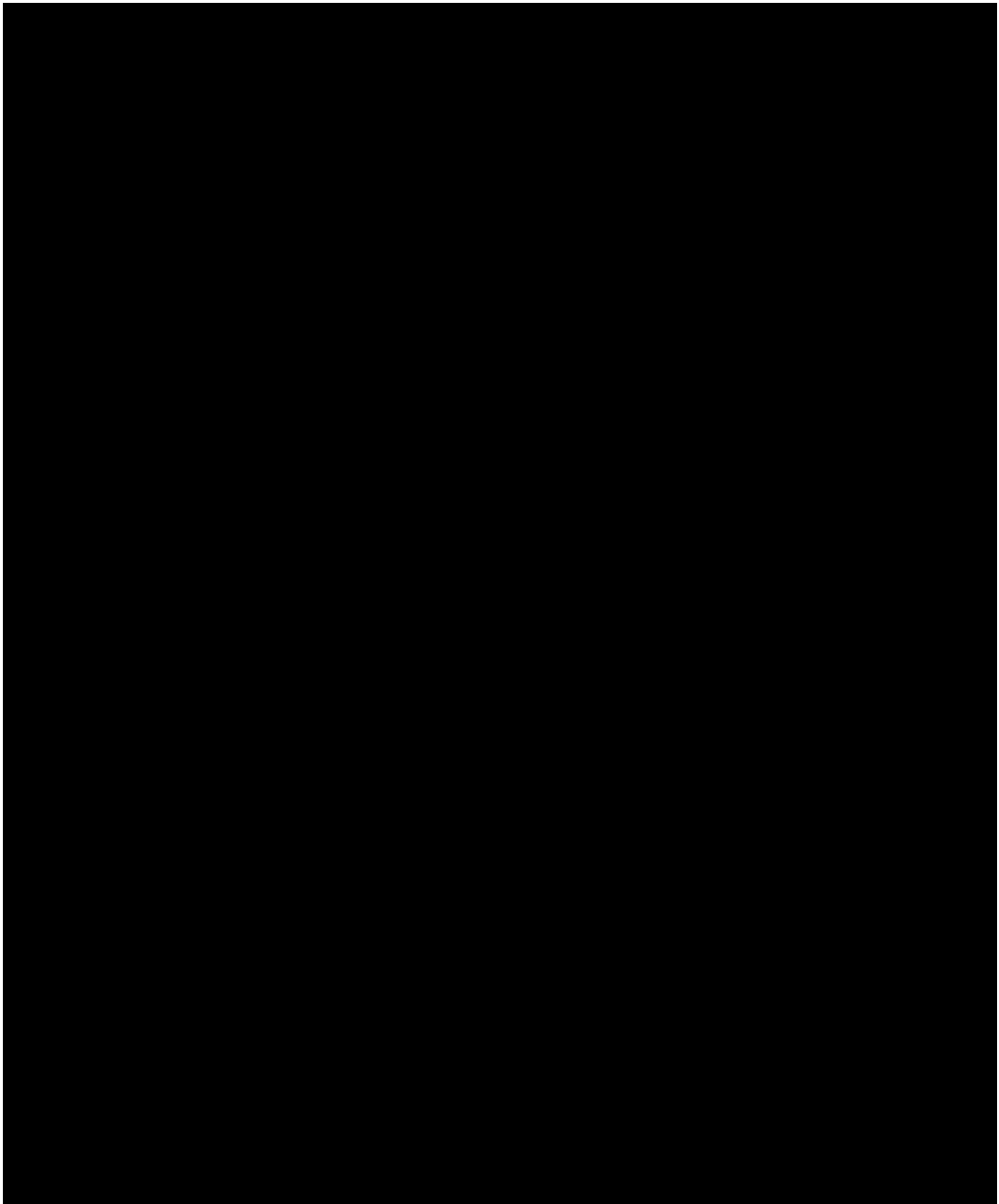
- Relatório Final 1792268 (itens 50-54).
- Nota Técnica 1972 (2046203) (itens 2.3.137 a 2.3.144).
- Parecer n. 00241/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (2468513) (itens 71-73).
- Nota Técnica 1987 (2493510) (itens 22-25).
- Parecer n. 00253/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (2905595) (itens 19-30).

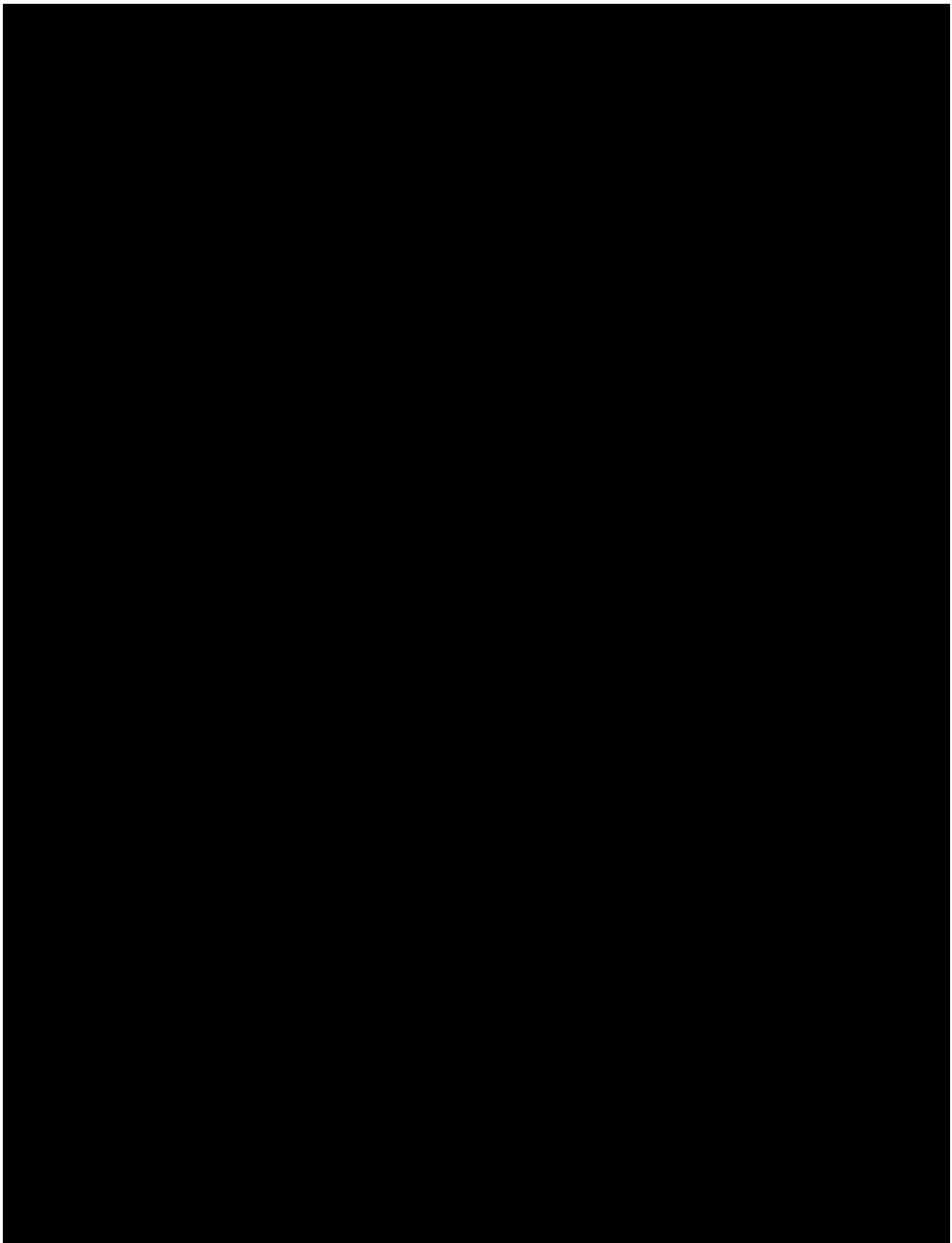


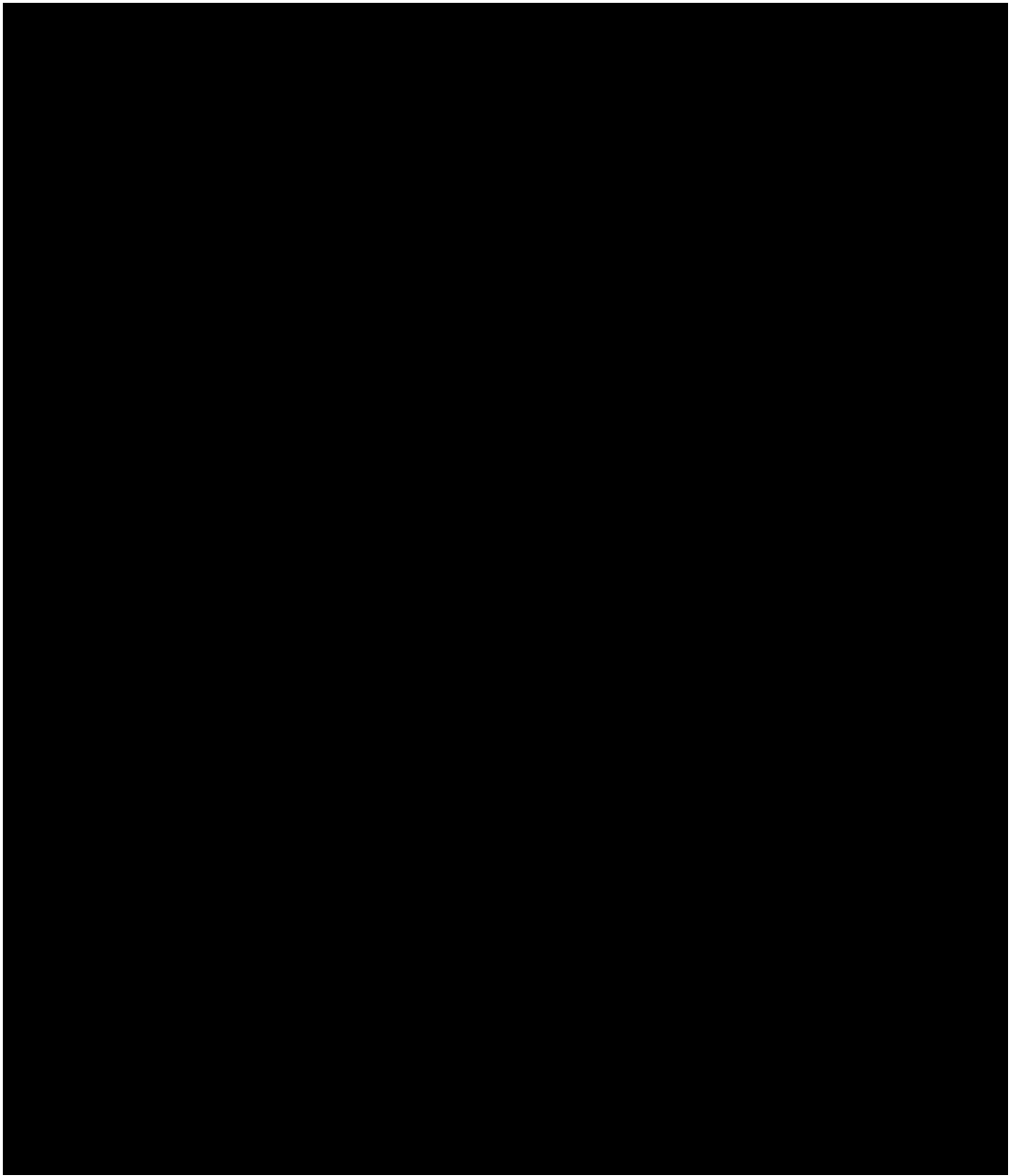


b) Extrato de alguns dos registros de ligações e contatos telemáticos trocados entre representantes de empresas integrantes do esquema de corrupção durante o ano de 2010, evidenciando que empresas integrantes do esquema de corrupção, incluindo a MENDES JÚNIOR (representada por Rony Moura, executivo da empresa), fraudaram, mediante ajustes, o caráter competitivo da Concorrência nº 004/2010 referente à implantação da FNS e da Concorrência nº 005/2010 referente à implantação da FIOL, apresentado no Acordo de Leniência nº 02/2016 celebrado entre CADE, MPF e CCCC (SEI nº 1431955, p. 188/192; 1558352, item 10):

[REDACTED]





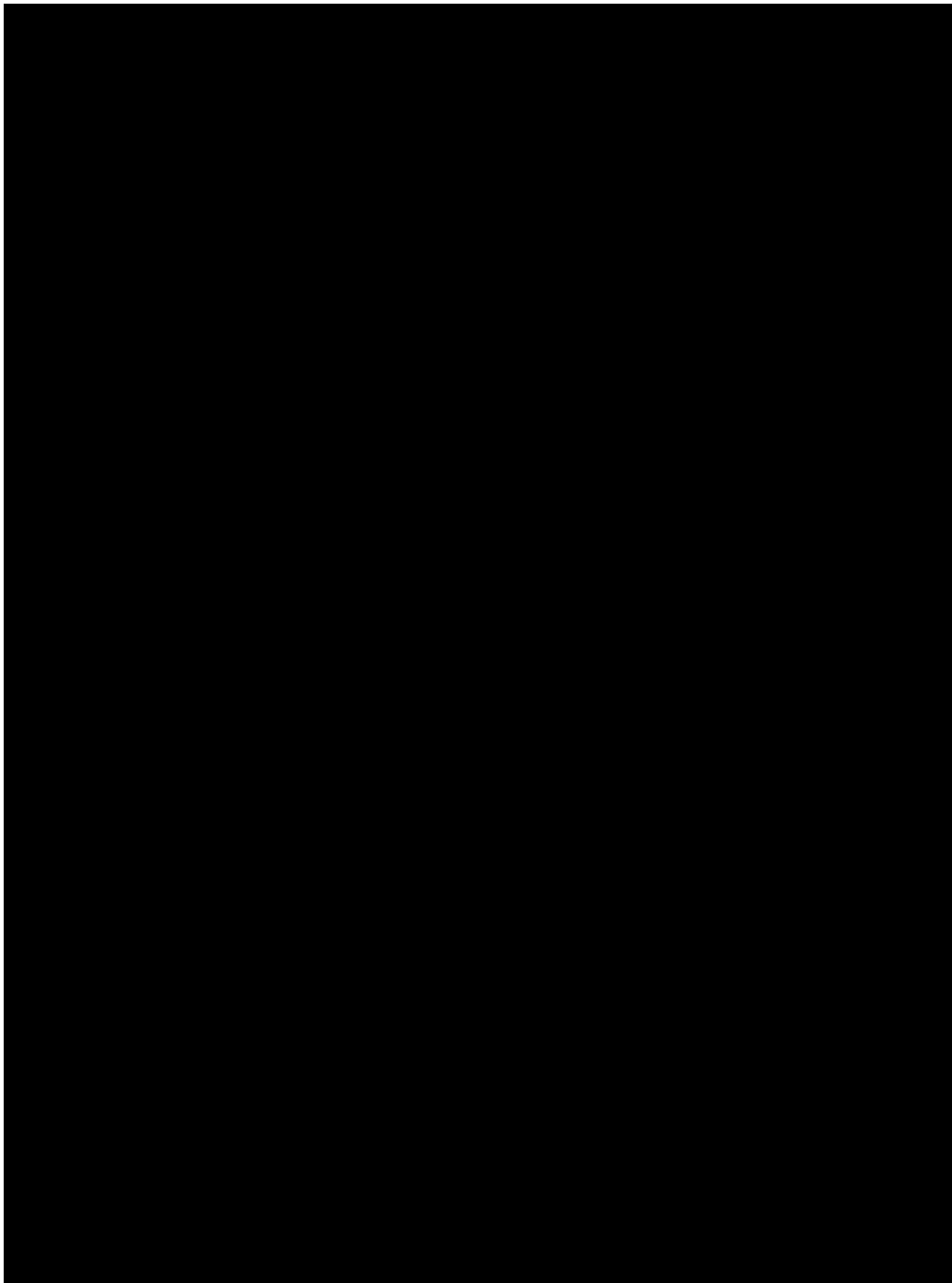


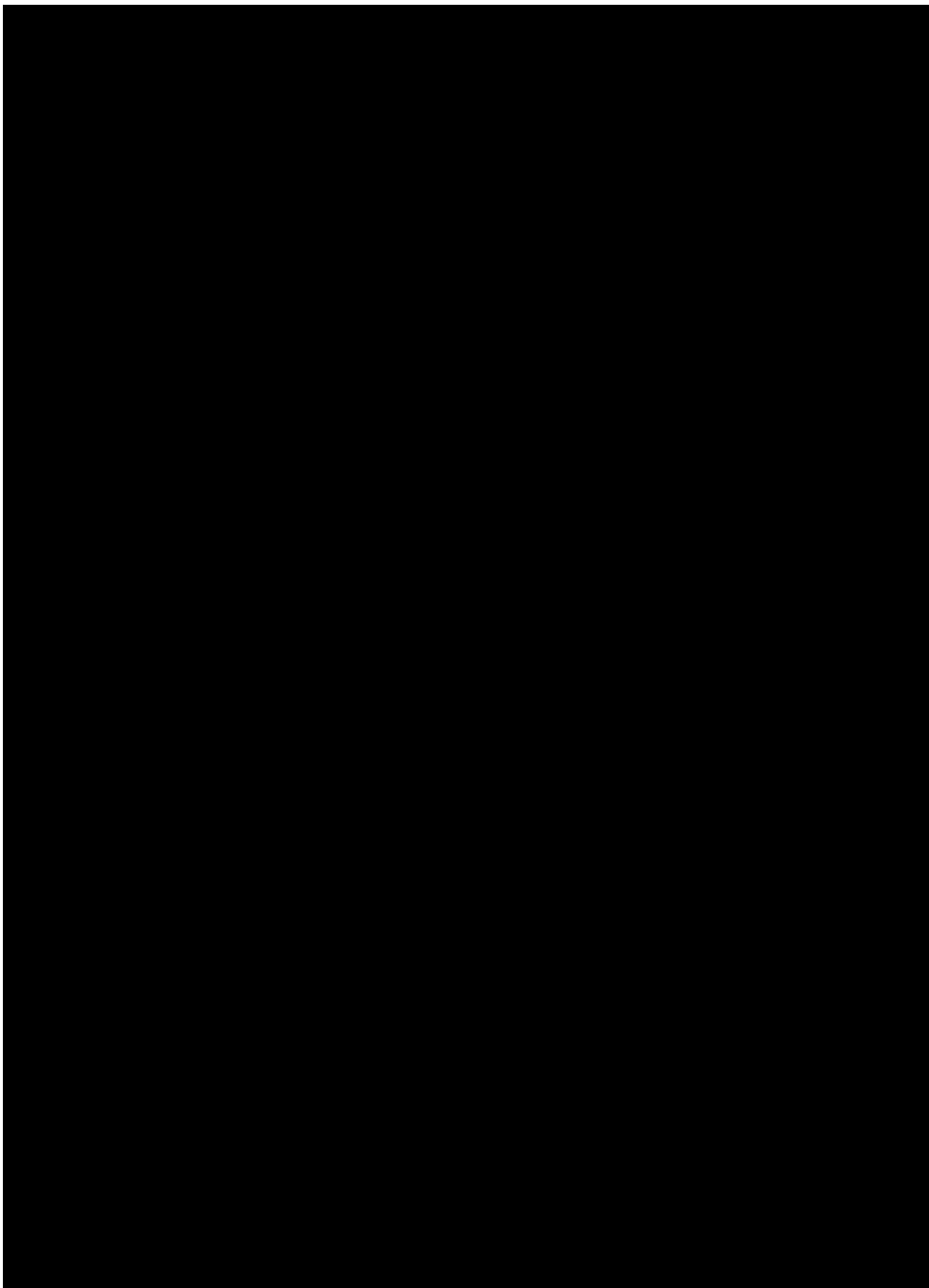
c) Termo de Depoimento de Nicomedes de Oliveira Mafra Neto, então empregado da Camargo Correia, **mas não signatário do Acordo de Leniência nº 02/2016**, confirmou que as empresas integrantes do esquema teriam fraudado, mediante ajustes, o caráter competitivo da Concorrência nº 004/2001 e que a empresa Mendes Junior faria parte deste ajuste (SEI nº. 1432677, pp. 2/3; 1558352, item 10):

[REDACTED]

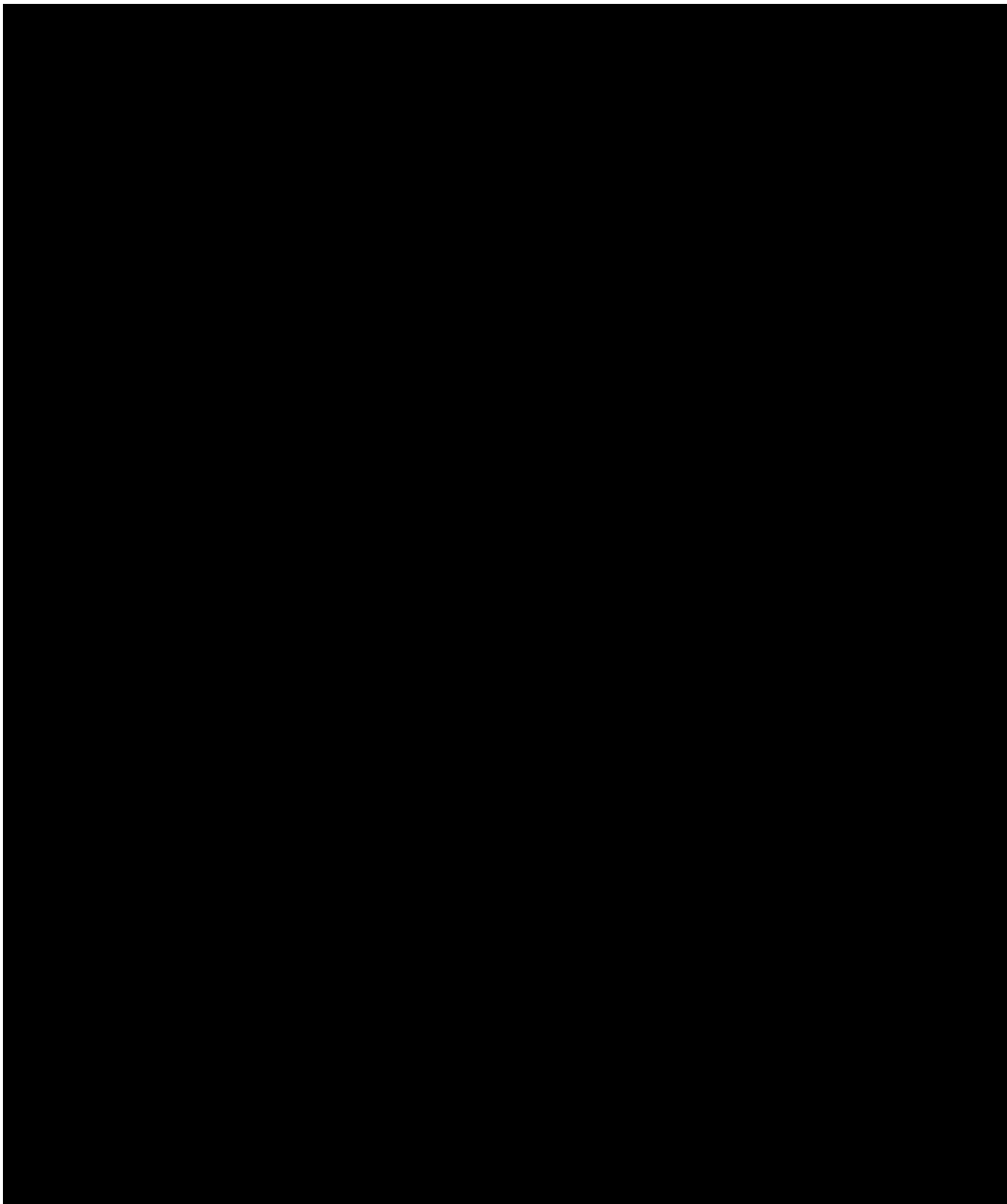
d) Laudo Pericial nº 691/2013-INC/DITEC/DPF, elaborado pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), evidencia, conforme denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (MPF) derivada

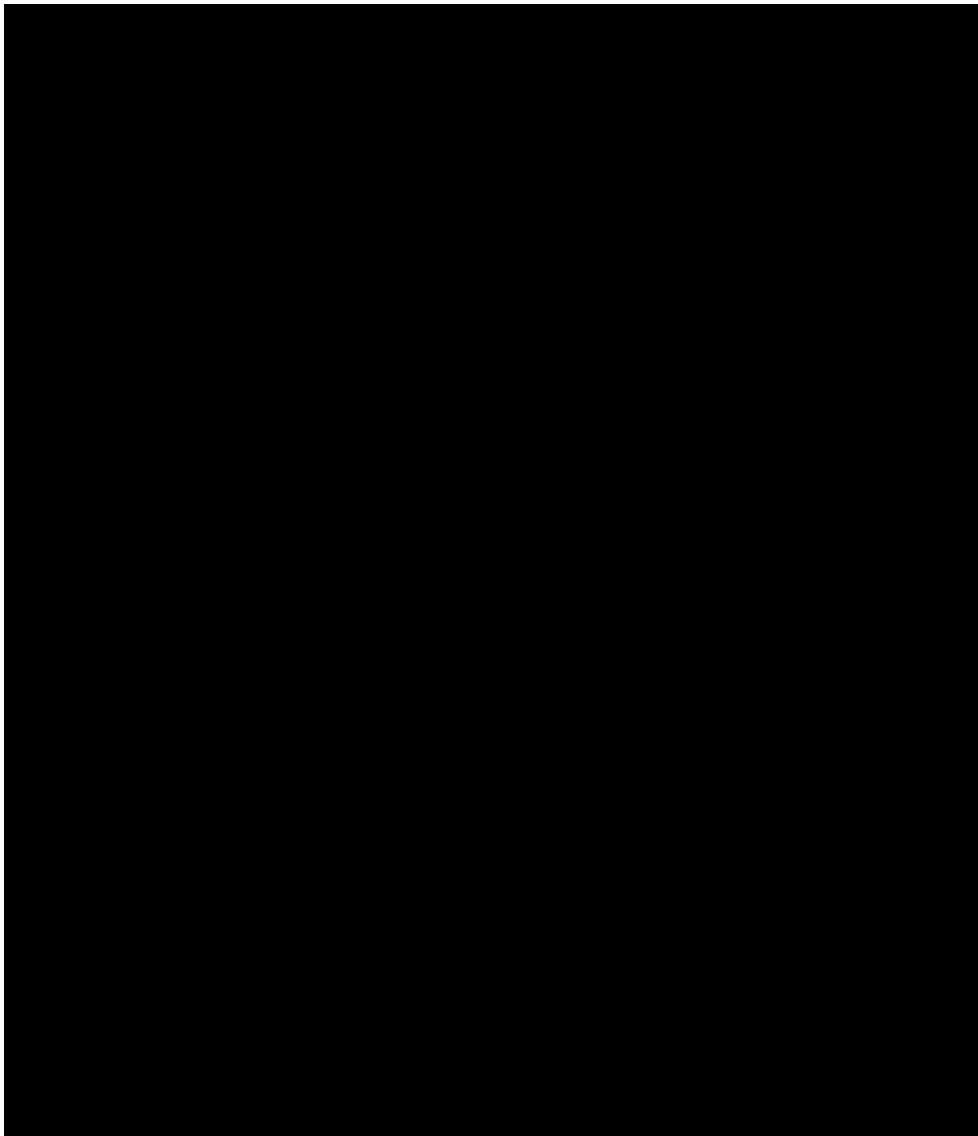
da Operação De Volta Aos Trilhos deflagrada pelo DPF, o crescimento patrimonial de Juquinha (ex-presidente da Valec Engenharia) incompatível com os rendimentos por ele declarados, demonstrando que empresas integrantes do esquema de corrupção, incluindo a MENDES JÚNIOR, concederam vantagens indevidas a Juquinha, na forma de pagamentos de propinas, relacionadas à Concorrência nº 008/2004 referente à implantação da FNS, à Concorrência nº 002/2005 referente à implantação da FNS, à Concorrência nº 001/2007 referente à implantação da FNS, à Concorrência nº 004/2010 referente à implantação da FNS e à Concorrência nº 005/2010 referente à implantação da FIOI (SEI nº 1214293, doc. [08]-0704704_Denuncia_Penal___Operacao__De_volta_aos_trilhos_.pdf, pp. 3/4; 1558352, item 11):





e) Quanto ao pagamento de propinas, a narrativa confluyente formulada pelas colaborações, de que as empresas integrantes do cartel pagariam propina a agentes públicos, por meio de pagamentos, por exemplo, ao escritório HELI DOURADO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S, foi atestada por Laudo de Perícia Criminal nº 268/2018 e Informação nº 987/2018, ambos elaborados pelo DPF (SEI 1431964, p.5, 1431966, pp. 3/4, 1432795, itens 53/56 e 1558352, item 11). No período de 2006 a 2012, a Mendes Júnior remeteu recursos para HELI DOURADO ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S no montante de R\$ 411.591,37, sem a comprovação de eventual serviço efetivamente prestado:





3.12. Dos elementos analisados, não há como se afastar a conclusão da comissão processante. Levando-se em conta que nas infrações imputadas à empresa os indícios ganham um valor ainda maior na valoração das provas, é absolutamente coerente a conclusão de que efetivamente a recorrente, em conluio com empresas concorrentes, frustrou os objetivos das licitações.

3.13. A conclusão de que efetivamente a conduta foi praticada pela investigada, desta forma, não decorre exclusivamente das narrativas feitas em sede de colaborações. As narrativas veiculadas nas colaborações, detalhadas e coincidentes, foram corroboradas por indícios externos que, conjuntamente considerados, constituem prova suficiente para a condenação.

3.14. Portanto, **as alegações da recorrente quanto à ausência de corroboração nas delações premiadas também não se sustentam**, pois os elementos probatórios foram analisados de forma conjunta, revelando conluio entre as empresas e confirmando a materialidade das infrações apuradas.

3.15. Dessa forma, **tanto a tese de prescrição quanto a de ausência de corroboração nas delações premiadas revelam-se infundadas**, uma vez que o PAR foi tempestivamente instaurado, interrompendo o prazo prescricional, que se estende até 2032, e as provas foram analisadas de forma conjunta e convergente, demonstrando a materialidade das infrações atribuídas à recorrente.

I.2) "A compreensão da unidade fática no caso concreto. Cartel como infração administrativa continuada para ambos os casos. Fraudes licitatórias em continuidade. Duplo apenamento. Evidente continuidade infracional na espécie" (SEI nº 3005779, p. 4-25, itens 11-82).

3.16. **Argumento III:** A empresa alega que os fatos apurados neste processo e no [PAR nº 00190.025826/2014-03](#), no qual foi declarada inidônea por fraudes em licitações da Petrobras, integram um mesmo conjunto fático, com práticas continuadas de cartel e fraudes a licitações entre 2000 e 2012, envolvendo os mesmos agentes e *modus operandi*, em prejuízo de entes federais (Petrobras e Valec).

Assim, sustenta que houve fragmentação indevida da pretensão punitiva, configurando *bis in idem*, e que, por isso, deve ser reconhecida a continuidade infracional e unificadas as sanções aplicadas, com base na legislação anticorrupção, na nova Lei de Licitações e por analogia ao art. 71 do Código Penal.

3.17. **Análise do Argumento III:** Embora se reconheça a existência da figura da infração administrativa continuada no ordenamento jurídico, inclusive com previsão expressa no art. 25 da Lei nº 12.846/2013, e não se desconheçam os precedentes do Tribunal de Contas da União que admitem, por analogia ao art. 71 do Código Penal, a sua aplicação no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, tais hipóteses exigem uma identidade fática e jurídica concreta entre os atos analisados, o que não se verifica no caso presente.

3.18. Com efeito, ainda que os dois processos tratem de condutas de natureza semelhante - como ajustes anticompetitivos e pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos -, os elementos constantes dos autos evidenciam que os atos lesivos foram praticados em contextos distintos, envolvendo contratos, procedimentos licitatórios e entes públicos diferentes (Petrobras e Valec), vinculados a Pastas Ministeriais também diferentes (Ministério de Minas e Energia e Ministério dos Transportes/Infraestrutura). Além disso, os processos referem-se a participação de agentes públicos específicos e diversos, com objetos contratuais autônomos, o que afasta a possibilidade de se falar em preenchimento dos requisitos da continuidade infracional prevista no art. 71 do Código Penal^[1].

3.19. Como se demonstrará na análise do argumento subsequente, os precedentes do TCU invocados pela recorrente também não se aplicam à hipótese em exame, uma vez que, para a configuração de infração administrativa continuada, tais decisões exigem que as sanções decorram de fatos idênticos, entendidos como os mesmos procedimentos licitatórios fraudados e os respectivos contratos ou aditivos contratuais deles resultantes.

3.20. Dessa forma, a similitude do *modus operandi*, por si só, não é suficiente para caracterizar unidade fática, tampouco justifica a unificação de sanções aplicadas com base em fatos e processos distintos. O fracionamento das apurações, portanto, não decorreu de opção arbitrária da CGU, mas sim da complexidade e particularidades dos fatos investigados, e sobretudo da necessidade de assegurar o contraditório e a ampla defesa em cada apuração específica.

3.21. A sanção de inidoneidade aplicada neste processo decorre de fatos próprios e autônomos relacionados exclusivamente à Valec, distintos daqueles que motivaram a penalidade imposta no âmbito do PAR relativo à Petrobras. Assim, a responsabilização em procedimentos distintos por infrações distintas configura exercício legítimo do poder sancionador do Estado, e não *bis in idem*, representando resposta proporcional, individualizada e fundamentada às condutas apuradas, conforme exige o ordenamento jurídico.

3.22. Dessa forma, entende-se que **a tese de continuidade infracional deve ser rejeitada**, por ausência de identidade fática e jurídica entre os processos analisados.

3.23. **Argumento IV:** Alega já ter cumprido mais de sete anos de inidoneidade por sanção do PAR anterior e invoca precedentes do TCU (Acórdãos nº 1605/2023/Plenário, nº 159/2012/Plenário, nº 184/2012/Plenário, nº 2446/2018/Plenário e nº 2092/2021) e da CGU (Parecer nº 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU), que reconhecem o limite máximo de seis anos e a aplicação dos princípios da proporcionalidade, da vedação à pena perpétua e da detração no direito administrativo sancionador.

3.24. **Análise do Argumento IV:** Os precedentes do TCU mencionados pela recorrente não são aplicáveis ao presente caso, pois, para fins de configuração de infração administrativa continuada e eventual detração de penalidades, exige-se que as sanções decorram dos mesmos fatos apurados, compreendidos como os mesmos procedimentos licitatórios fraudados e os contratos ou aditivos deles decorrentes.

3.25. Nesse sentido, destaca-se o seguinte precedente colacionado pela CONJUR/CGU no Parecer nº 00370/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 2981533, item 116) para afastar a possibilidade de detração da sanção no PAR em análise:

REPRESENTAÇÃO. IMPLANTAÇÃO DA REFINARIA ABREU E LIMA. FORMAÇÃO DE CARTEL FRAUDES NAS LICITAÇÕES. FORMAÇÃO DE PROCESSO APARTADO PARA

(...)

A proposta de detração, na execução da pena, do período em que a Mendes Júnior esteve impedida de licitar por força da inidoneidade declarada pela CGU mostra-se adequada e aderente ao princípio da razoabilidade. Todavia, deve-se certificar se os fundamentos da sanção aplicada pelo órgão de controle interno coincidem com os destes autos, conforme bem pontuou a Seinfra Operações em sua proposta. **Ou seja, deve-se verificar se são os mesmos procedimentos licitatórios fraudados que ensejaram a declaração publicada pela CGU.**

(TCU - RP: 01338620174, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 07/03/2018, Plenário)

3.26. No caso examinado no Acórdão nº 1605/2023 – Plenário, por exemplo, citado pela própria empresa, tratava-se de fraudes em licitações conduzidas pela Petrobras, especificamente relacionadas a certames para obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima, em Ipojuca/PE, também denominada Refinaria do Nordeste (Rnest), sendo essa identidade fática o fundamento para o reconhecimento da possibilidade de detração da penalidade. Tal circunstância não se verifica no presente caso, que envolve processos distintos, entes públicos diversos e procedimentos licitatórios/contratos autônomos, o que afasta a aplicação dos precedentes mencionados.

3.27. No [Acórdão nº 1605/2023 – Plenário](#), o TCU foi expresso ao deliberar:

9.1. reconhecer a detração do tempo da penalidade aplicada pela Controladoria-Geral da União à empresa Iesa Óleo & Gás S.A., com base no § 3º do art. 22 da LINDB, tendo em vista que, no caso concreto, **a sanção imputada pela CGU abarca os mesmos fatos apurados** pelo TCU neste feito” (grifo acrescido)

3.28. No presente caso, contudo, não há identidade de fatos, pois os dois processos administrativos de responsabilização tratam de licitações distintas, conduzidas por entes públicos diversos (Petrobras e Valec), vinculados a ministérios diferentes, com contratos autônomos e agentes públicos específicos, não se configurando a mesma base fática exigida pela jurisprudência do TCU para reconhecimento da continuidade infracional ou aplicação da detração.

3.29. No mesmo sentido dispõe o art. 22, § 3º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB), ao estabelecer que *"as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato"*.

3.30. Destaque-se, aqui, que a própria interpretação institucional da CGU, constante do Parecer nº 00370/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 2981533), corrobora esse entendimento. Como bem assentado no referido parecer:

65. Destaque-se aqui que, com efeito, o § 3º do art. 22 da LINDB, ao contrário do que alguns querem fazer crer, **reforça** a tese da possibilidade de cumulação de leis e sanções a um mesmo caso. Ora ao prever que *as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato*, a LINDB diz que as sanções poderão ser cumuladas, apenas recomendando que na aplicação das diversas sanções possíveis elas sejam levadas em conta para a fixação da dosimetria. Ou seja, no fundo, a LINDB, *a contrario sensu*, acaba por deixar claro que a cumulação de sanções é possível.

(...)

115. Ocorre que a possibilidade de detração, por qualquer ótica que se entenda, requer uma identidade de condutas para compensação da pena, e aqui cabe de pronto afirmar que a penalidade aplicada nos autos do Processo nº 00190.104227/2019-51 não diz respeito aos mesmos fatos investigados nestes presentes autos.

3.31. Portanto, tanto a jurisprudência administrativa do TCU quanto o marco legal da LINDB e sua interpretação pela própria CGU convergem no sentido de que a cumulação de sanções é juridicamente admissível, sendo exigido, para eventual modulação, que as penalidades versem sobre os mesmos fatos, o que inequivocamente não ocorre no caso em exame.

3.32. Quanto ao [Parecer 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU](#), não respalda a tese da

empresa. Embora trate da possibilidade de aplicação analógica do § 5º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021 ao regime da antiga Lei nº 8.666/1993, o parecer não reconhece a aplicação do art. 71 do Código Penal, tampouco admite a unificação de sanções com base em infrações administrativas continuadas. O parecer limita-se a sugerir a possibilidade de aplicação analógica do § 5º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021^[2] para suprir lacuna normativa da antiga Lei nº 8.666/1993, sugerindo ser razoável fixar um limite temporal (seis anos) para a eficácia da penalidade de inidoneidade.

3.33. Além disso, o próprio parecer ressalva, de forma expressa, que o limite de seis anos para a extinção da penalidade somente poderá ser aplicado quando a pessoa jurídica não estiver cumprindo outra sanção de inidoneidade oriunda de processo diverso. Consoante dispõe o item 45:

[...] passados 6 anos do início da pena de inidoneidade [...] a empresa deverá ter direito ao reconhecimento da extinção da pena, podendo voltar a licitar e contratar com a Administração Pública **se, por outro processo, não estiver cumprindo pena igual** (grifo acrescido)

3.34. Dessa forma, ainda que a soma do tempo de cumprimento das penalidades supere seis anos, não se pode reconhecer a extinção da nova sanção, que foi imposta em processo autônomo, cuja aplicação se deu após o encerramento da pena anterior - circunstância que, nos termos do próprio parecer, impede o reconhecimento do benefício.

3.35. Portanto, o Parecer nº 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU não dá respaldo à tese da recorrente, mas, ao contrário, reforça a necessidade de análise individualizada de cada sanção e afasta expressamente a aplicação do limite temporal quando houver nova sanção de inidoneidade em curso, proveniente de processo distinto.

3.36. Dessa forma, conclui-se que **a tese da empresa deve ser rejeitada**, pois não há identidade fática entre os processos nem respaldo jurídico para limitar ou unificar sanções autônomas com base nos precedentes e pareceres invocados.

I.3) "Da necessidade de unificação das sanções no eventual concurso material de infrações administrativas – interpretação do art. 75 do Código Penal por analogia ao âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Morosidade da Administração Pública na finalização do processo de responsabilização administrativa e imposição da penalidade. Princípio da boa fé objetiva" (SEI nº 3005779, p. 25-37, itens 83-122).

3.37. **Argumento V:** A empresa sustenta que as sanções aplicadas nos dois processos (PAR nº 00190.107409/2018-01 e [PAR nº 00190.025826/2014-03](#)) devem ser unificadas com base no concurso material, aplicando-se por analogia o art. 75 do Código Penal^[3] e conforme precedentes do TCU (Acórdãos n.º 348/2016 e n.º 2702/2018).

3.38. **Análise do Argumento V:** A argumentação da empresa no sentido de aplicar, por analogia, o art. 75 do Código Penal ao Direito Administrativo Sancionador, com o objetivo de unificar as penalidades aplicadas em razão de suposto concurso material de infrações, não encontra amparo no ordenamento jurídico vigente nem nas premissas do caso concreto, conforme se demonstra a seguir.

3.39. Nem a Lei nº 8.666/1993, sob cuja égide a penalidade foi aplicada, nem a Lei nº 12.846/2013, tampouco a nova Lei nº 14.133/2021, preveem a unificação de sanções administrativas por concurso material. Ao contrário, essas legislações reconhecem a possibilidade de imposição de sanções autônomas e cumulativas para cada ato lesivo individualmente apurado, a fim de preservar a proporcionalidade na responsabilização de condutas distintas, inclusive quando praticadas contra diferentes entes públicos.

3.40. Para fins de análise da inaplicabilidade do art. 75 do Código Penal ao presente caso, é essencial destacar também o entendimento consolidado pelo TCU no [Acórdão nº 348/2016 – Plenário](#), mencionado pela própria recorrente em sua manifestação, que trata da declaração de inidoneidade com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, e cujas conclusões podem ser aplicadas, por analogia, às sanções de inidoneidade aplicadas no âmbito da CGU, com fundamento no art. 87, IV, da Lei nº 8.666/1993.

3.41. O TCU, ao interpretar a aplicação de múltiplas sanções de inidoneidade, firmou entendimento expresso no sentido de que, uma vez encerrado o cumprimento de uma penalidade, eventual nova condenação, mesmo que fundada em fatos anteriores ou contemporâneos, deve ser cumprida integralmente, de forma autônoma, como punição originária, afastando, nesses casos, a possibilidade de aplicação da sistemática do art. 75 do Código Penal.

3.42. Esse entendimento consta de modo claro no seguinte trecho do sumário do [Acórdão nº 348/2016 – Plenário](#):

4. Sobrevindo condenação, após o encerramento da execução, **a nova sanção deve ser cumprida integralmente**. (grifo acrescido)

3.43. E de forma normativa, no item 9.2.5 da parte deliberativa:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos aos estudos acerca da declaração de inidoneidade decretada pelo TCU nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 16, V e VI, do Regimento Interno do TCU, em:

(...)

9.2.5. sobrevivendo condenação, após o encerramento da execução das punições anteriormente aplicadas à mesma licitante, **a nova sanção de declaração de inidoneidade deve ser cumprida como punição originária, ainda que decorrente de fatos anteriores ou contemporâneos aos das sanções já cumpridas**. (grifo acrescido)

3.44. O próprio relatório técnico do acórdão (item 1.84) esclarece o fundamento jurídico dessa diretriz, ao estabelecer:

A sistemática de soma de penas para aplicação do limite previsto no Código Penal só é relevante caso haja alguma pena em execução. **Se já encerrada a execução, a nova pena há de ser cumprida como punição originária (ou seja, desconsiderando-se as já findas), ainda que por fato anterior ou contemporâneo às penas já cumpridas**. (grifo acrescido)

3.45. E complementa (Relatório, item 1.87) :

Havendo um hiato entre a sequência anterior e a superveniência de nova condenação, ainda que por fato contemporâneo aos das sanções findas, **o tempo de inidoneidade a que o responsável ficou sujeito não é considerado**, ante a inexistência de previsão legal autorizadora do referido aproveitamento. (grifos acrescidos)

3.46. Portanto, a ausência de previsão legal expressa no ordenamento jurídico administrativo para aproveitamento ou compensação de tempo já cumprido de sanção anterior impede a aplicação analógica do art. 75 do Código Penal a situações como a dos autos. O art. 75 refere-se à limitação temporal do cumprimento de penas privativas de liberdade no juízo criminal, não havendo qualquer dispositivo na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 12.846/2013 ou no Decreto nº 11.129/2022 que permita sua transposição automática para o regime sancionador administrativo, especialmente quando já encerrada a sanção anterior.

3.47. O entendimento firmado pelo TCU encontra pleno respaldo na jurisprudência dos tribunais superiores, os quais reiteradamente afastam a aplicação da unificação penal quando houver hiato entre a pena anteriormente cumprida e a nova condenação superveniente. Em outras palavras, quando o condenado já estava em liberdade ao tempo da nova condenação, a sistemática de soma de penas prevista no art. 75 do Código Penal não se aplica.

3.48. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes colacionados pelo próprio TCU no Acórdão 348/2016 (Relatório, item 1.86):

Existindo um hiato entre a satisfação das penas anteriores e o começo das atuais, não se pode falar em constrangimento ilegal sob pretexto de estar o paciente cumprindo mais de 30 anos de prisão, limite máximo previsto no art. 55 do CP [atual art. 75] (STF - HC - Rel. Moreira Alves - RT 488/414)." (Código Penal e sua Interpretação Jurisprudencial, vol. I, p. 1202, 6ª edição, Revista dos Tribunais);

O direito do condenado à unificação das penas surge quando suas penas ultrapassam o limite legal máximo de 30 anos, sendo indubitavelmente estranho ao cálculo de unificação as penas anteriormente cumpridas, sobretudo se os novos crimes, subsequentes, foram praticados quando o condenado estava em liberdade. (STJ, RHC 8.657)

3.49. É importante destacar que o [Acórdão nº 2702/2018 – Plenário do TCU](#) conferiu nova redação apenas aos subitens 9.2.4.1 e 9.2.4.2 do Acórdão nº 348/2016 – Plenário, mantendo inalterados os demais itens, especialmente quanto à regra de que a nova sanção de inidoneidade deve ser cumprida integralmente, como punição originária, caso sobrevenha após o encerramento da anterior.

3.50. Assim, essa modificação pontual não compromete nem revoga a tese do Acórdão nº 348/2016 – Plenário em análise, no sentido de que a unificação de sanções só é possível quando estas se sucedem sem solução de continuidade, e que o tempo de inidoneidade anteriormente cumprido não pode ser aproveitado se houver um hiato entre as sanções.

3.51. Dessa forma, entende-se que **a tese da empresa deve ser rejeitada**, pois a nova sanção, aplicada após o cumprimento da anterior, deve ser executada integralmente, como punição autônoma.

3.52. **Argumento VI:** Defende que a soma das penalidades de inidoneidade não pode ultrapassar seis anos, conforme precedentes da CGU ([Decisão nº 239/2023](#) e Parecer nº 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU), STJ (REsp. 993658/SC 2007/0232844-9 e HC n. 41.009/SP), TCU (Acórdãos 977/2023/Plenário, 1605/2023/Plenário e 2138/2023/Plenário) e STF (ADI 2975/DF).

3.53. **Análise do Argumento VI:** O [Parecer nº 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU](#) não respalda a tese da empresa. Embora trate da possibilidade de aplicação analógica do § 5º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021 ao regime da antiga Lei nº 8.666/1993, o parecer não reconhece a aplicação do art. 75 do Código Penal, tampouco admite a unificação de sanções com base em concurso material de infrações. O parecer limita-se a sugerir a possibilidade de aplicação analógica do § 5º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021 para suprir lacuna normativa da antiga Lei nº 8.666/1993, sugerindo ser razoável fixar um limite temporal (seis anos) para a eficácia da penalidade de inidoneidade.

3.54. Além disso, o próprio parecer ressalva, de forma expressa, que o limite de seis anos para a extinção da penalidade somente poderá ser aplicado quando a pessoa jurídica não estiver cumprindo outra sanção de inidoneidade oriunda de processo diverso. Consoante dispõe o item 45 do parecer:

[...] passados 6 anos do início da pena de inidoneidade [...] a empresa deverá ter direito ao reconhecimento da extinção da pena, podendo voltar a licitar e contratar com a Administração Pública **se, por outro processo, não estiver cumprindo pena igual** (grifo acrescido)

3.55. Dessa forma, ainda que o tempo de cumprimento da penalidade anterior já tenha superado seis anos, não se pode reconhecer a extinção da nova sanção, que foi imposta em processo autônomo, cuja aplicação se deu após o encerramento da pena anterior - circunstância que, nos termos do próprio parecer, impede o reconhecimento do benefício.

3.56. Portanto, o Parecer nº 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU não dá respaldo à tese da recorrente, mas, ao contrário, reforça a necessidade de análise individualizada de cada sanção e afasta expressamente a aplicação do limite temporal quando houver nova sanção de inidoneidade em curso, proveniente de processo distinto.

3.57. Adicionalmente, importa esclarecer que os precedentes do STJ citados pela empresa – notadamente o REsp. 993658/SC (2007/0232844-9) e o HC n. 41.009/SP – referem-se a hipóteses de concomitância de sanções, não sendo aplicáveis ao presente caso. Isso porque, além de tais decisões não tratarem de atos previstos na Lei nº 12.846/2013, tampouco de sanções fundadas no art. 87, IV, da Lei nº 8.666/1993, não há qualquer concomitância entre as sanções aqui discutidas. Ao contrário, verifica-se um hiato temporal entre a penalidade anteriormente imposta e a atual, ambas oriundas de processos distintos,

relacionados a fatos autônomos, o que afasta por completo a incidência da jurisprudência invocada.

3.58. Do mesmo modo, não são aplicáveis ao presente caso os [Acórdãos nº 977/2023](#), [1605/2023](#) e [2138/2023](#), todos do Plenário do TCU, os quais se referem à possibilidade de aplicação do instituto penal da detração a sanções administrativas de inidoneidade. Nos referidos precedentes, a Corte de Contas reconheceu a possibilidade de abatimento do tempo já cumprido exclusivamente em hipóteses de sanções fundadas nos “mesmos fatos apurados”, o que não se verifica na espécie. Mais uma vez, destaca-se: os processos aqui discutidos dizem respeito a licitações distintas, com objetos diversos, envolvendo entes públicos distintos (Petrobras e Valec), contratos distintos e agentes públicos diversos, o que impede o reconhecimento de qualquer unicidade fática ou jurídica apta a justificar eventual detração.

3.59. Por fim, o precedente do Supremo Tribunal Federal na ADI 2975/DF, que declarou a inconstitucionalidade do art. 137, parágrafo único, da Lei nº 8.112/1990 sob o fundamento da vedação constitucional à pena de caráter perpétuo (art. 5º, XLVII, “b”, da CF/88), também não se aplica à presente hipótese. A penalidade de inidoneidade ora em análise fixou o prazo mínimo de 2 anos e, de acordo com o entendimento atual da própria CGU, consolidado no Parecer nº 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, reconhece-se, por aplicação analógica do § 5º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, o limite máximo de 6 anos para a eficácia da sanção - jamais havendo imposição de efeito perpétuo. Assim, não há qualquer violação à Constituição Federal, tampouco cabimento da tese firmada na ADI 2975/DF ao caso concreto.

3.60. Diante do exposto, conclui-se que **a tese da empresa não se sustenta**, pois os fundamentos invocados carecem de pertinência jurídica e fática com o caso concreto, sendo inaplicáveis tanto o Parecer nº 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU quanto os precedentes citados, razão pela qual deve ser rejeitado o pleito de limitação da penalidade com base em parâmetros extraídos de contextos normativos e jurisprudenciais distintos.

3.61. **Argumento VII:** Alega que a morosidade da Administração causou acúmulo injusto de penas, descumprindo os prazos legais (Decreto nº 8.420/2015, art. 9º) e violando os princípios da boa-fé objetiva, eficiência, proporcionalidade, razoabilidade e devido processo legal (CF/88, art. 5º, incisos LIV, LV e LXXVIII; art. 37, caput; art. 2º da Lei nº 9.784/1999; art. 22, § 3º da LINDB), o que justificaria a unificação das sanções por razões de justiça e proporcionalidade.

3.62. **Análise do Argumento VII:** A suposta morosidade administrativa não afasta a legalidade da sanção nem gera direito à unificação. Dessa forma, a alegação de que a Administração Pública teria incorrido em mora injustificada na conclusão deste PAR, retardando a imposição da penalidade e, com isso, inviabilizando seu cumprimento simultâneo com a sanção anterior, também não prospera.

3.63. Em primeiro lugar, o prazo de 180 dias previsto no art. 9º do Decreto nº 8.420/2015^[4] (regulamentador da Lei nº 12.846/2013 à época dos fatos, e atualmente substituído pelo Decreto nº 11.129/2022) não é peremptório, sendo admitida sua prorrogação em razão da complexidade do caso concreto, conforme Enunciado CGU nº 24, publicado em 26 de março de 2019^[5]. No presente processo, a apuração envolveu diversas empresas e agentes públicos, compartilhamento de provas com o Departamento de Polícia Federal – DPF, o Ministério Público Federal – MPF, o Poder Judiciário, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, além da análise de múltiplos acordos de colaboração e leniência.

3.64. Em especial, conforme exposto na Nota Técnica nº 503/2020/COREP (SEI nº 1432795), a instrução do feito exigiu a análise de informações provenientes de diversas operações especiais de investigação, entre as quais: "Trem Pagador", "O Recebedor", "Tabela Periódica", "De Volta aos Trilhos" e "Trilho 5x". Também foram consideradas informações oriundas de acordos de leniência e colaborações premiadas firmadas em diferentes esferas institucionais, a saber: (i) CGU/AGU e UTC Engenharia; (ii) MPF e colaboradores da Camargo Corrêa; (iii) CADE e Camargo Corrêa; (iv) CGU/AGU e Camargo Corrêa; e (v) MPF e colaboradores da Andrade Gutierrez.

3.65. Trata-se, portanto, de caso de alta complexidade, que justificou a prorrogação do prazo para a adequada instrução, razão pela qual não se aplica ao caso os precedentes do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (RemNecCiv 5000880-58.2019.4.03.6130/SP) e do STF (Inq. 4444/DF 0002725-77.2017.1.00.0000) apresentados pela empresa.

3.66. Diante desse contexto, o tempo necessário para a adequada instrução do processo se

justifica plenamente pela complexidade dos fatos apurados e pela pluralidade de fontes de prova, não havendo qualquer vício ou irregularidade processual decorrente da sua duração. Ademais, não há qualquer previsão legal que condicione a validade da sanção à conclusão do PAR no prazo de 180 dias, tampouco que determine a unificação com sanção anterior em razão da sua não simultaneidade.

3.67. Importa destacar, ainda, que o princípio da duração razoável do processo (CF/88, art. 5º, LXXVIII) não pode ser confundido com uma obrigação de celeridade absoluta ou imediata. Conforme bem ensina Fredie Didier Jr.^[6], “*não existe um princípio da celeridade. O processo não tem de ser rápido/célere: o processo deve demorar o tempo necessário e adequado à solução do caso submetido ao órgão jurisdicional*”. A razoabilidade da duração, portanto, deve ser aferida à luz das circunstâncias concretas de cada caso, sendo plenamente legítima a maior duração de processos que envolvam investigações complexas, múltiplos envolvidos e provas sensíveis oriundas de diversos órgãos – inclusive para que se evite a instauração ou condução de persecução administrativa sem justa causa fundamentada, conduta tipificada como crime de abuso de autoridade pelo art. 30 da Lei nº 13.869/2019^[7].

3.68. Portanto, a alegada mora administrativa não tem o condão de afastar a legalidade da penalidade aplicada, nem autoriza, por si só, a unificação de sanções fundadas em fatos e processos distintos, cuja autonomia está plenamente resguardada pelo ordenamento jurídico.

3.69. Em segundo lugar, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consolidada na Súmula nº 592^[8], estabelece que a mora administrativa somente compromete a validade da sanção se resultar em prejuízo concreto ao contraditório ou à ampla defesa, o que não foi demonstrado nos autos. O tempo decorrido entre a instauração e o julgamento do presente PAR não comprometeu a regularidade do processo, tampouco impediu o pleno exercício do direito de defesa pela empresa processada.

3.70. Com efeito, foi oportunizado à pessoa jurídica investigada amplo e irrestrito acesso aos autos, mediante a concessão de acesso externo ao SEI, com visualização integral do processo e possibilidade de peticionamento eletrônico. Foi-lhe assegurado, ainda, o exercício de todas as garantias processuais, incluindo a apresentação de defesa prévia, alegações finais, pedido de reconsideração, a juntada de documentos, entre outras manifestações processuais, mesmo após o prazo de 10 dias previsto pelo art. 11 do Decreto nº 8.420/2015 e pelo art. 15 do Decreto nº 11.129/2022, respeitando-se, em sua integralidade, o devido processo legal.

3.71. Assim, não há fundamento jurídico para a alegação de prejuízo decorrente da duração do processo, tampouco para se admitir, com base nesse argumento, a unificação das sanções administrativas aplicadas em processos distintos e autônomos.

3.72. Por fim, a invocação do princípio da boa-fé objetiva para justificar a unificação das penalidades é indevida. O exercício do poder sancionador pela Administração decorre de competência legal vinculada e visa proteger o interesse público, especialmente a moralidade administrativa e a integridade das contratações públicas (CF/88, art. 37). Não há desvio de finalidade ou abuso de poder configurado pelo mero transcurso do prazo para conclusão do PAR, sobretudo diante da complexidade dos fatos investigados, que envolvem contratos milionários, múltiplas empresas e colaborações premiadas/acordos de leniência.

3.73. Dessa forma, **a alegação de que a suposta morosidade administrativa justificaria a unificação das sanções não se sustenta**, diante da inexistência de prejuízo processual concreto e da plena legalidade e regularidade da instrução e aplicação da penalidade no presente caso.

II. DA ANÁLISE DA PETIÇÃO 3496808

3.74. A recorrente organiza seus argumentos e defesa nos tópicos sintetizados e analisados a seguir:

II.1) "Do relevante fato novo: chancela do *compliance* da Mendes Júnior pela Petrobras" (SEI n.º 3496808, p. 1-3, itens 1-9)

II.2) "Da superação dos motivos determinantes" (SEI n.º 3496808, p. 3-8, itens 10-26)

3.75. **Argumento VIII:** A recorrente informa a reclassificação do seu Grau de Risco de Integridade (GRI) de "alto" para "médio" pela Petrobras (SEI nº 3496809), o que é apresentado como um fato novo relevante para o PAR, uma vez que atestaria que a empresa implementou medidas concretas para superar os motivos determinantes da sanção imposta pela CGU, nos termos do art. 2º, inciso III, da Portaria CGU nº 1.214/2020. Tal circunstância reforçaria a ausência de necessidade de aplicação de nova punição no presente PAR.

3.76. **Análise do Argumento VIII:** Inicialmente, esse aprimoramento do programa de integridade da empresa é um indicativo positivo de mudança da cultura organizacional, especialmente considerando a capacidade técnica e institucional da Petrobras para avaliar programas de integridade no âmbito de sua cadeia de fornecedores.

3.77. No entanto, cumpre destacar que a sanção de declaração de inidoneidade aplicada à recorrente nestes autos decorreu de atos lesivos cometidos contra a Valec (agora Infra S.A), empresa pública federal atuante no setor de transportes, não tendo a Petrobras figurado como entidade lesada no presente processo. Ademais, a sanção em questão não torna a recorrente inidônea apenas para licitar e contratar com a Petrobras, mas com toda a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993.

3.78. Conforme disposto na [Portaria CGU n. 1.214, de 8 de junho de 2020](#) – alterada pela [Portaria Normativa nº 54, de 14 de fevereiro de 2023](#) –, em seu art. 2º, III, um dos requisitos necessários para concessão de reabilitação de que tratam o inciso IV e o § 3º do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é a adoção de medidas que demonstrem a superação dos motivos determinantes da punição, o que inclui a implementação e a aplicação de programa de integridade, instituído de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo art. 57 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

3.79. Nessa perspectiva, nos termos do art. 4º, § 3º, da Portaria, compete à Secretaria de Integridade Privada da CGU, por intermédio da Diretoria de Promoção e Avaliação de Integridade Privada – DPI, realizar a avaliação do programa de integridade implementado pelo interessado e emitir manifestação técnica sobre o atendimento do requisito estabelecido no inciso III do art. 2º da referida norma, qual seja, a adoção de medidas que demonstrem a superação dos motivos determinantes da sanção (art. 5º), com posterior envio dos documentos para a CONJUR/CGU para parecer jurídico, que depois enviará ao Ministro da CGU para decisão final (art. 6º).

3.80. Assim, embora a reclassificação do GRI pela Petrobras possa ser considerada como elemento complementar de análise, a aferição conclusiva quanto ao requisito legal de reabilitação permanece sob a competência desta CGU. Ressalte-se que tal aferição ainda não foi realizada, inclusive em razão da suspensão dos efeitos da sanção em decorrência da interposição do Pedido de Reconsideração pela defesa, cuja apreciação continua pendente no âmbito desta CGU.

3.81. Ressalte-se, ademais, que a aferição conclusiva sobre a superação dos motivos determinantes da sanção pela empresa recorrente sequer foi realizada no âmbito da [Decisão nº 239, de 21 de julho de 2023](#), proferida com fundamento na [NOTA TÉCNICA Nº 1299/2023/CGPRIV/DPI/SIPRI](#) e n o [Parecer Jurídico PARECER n. 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU](#), os quais embasaram a reabilitação da empresa em relação às sanções aplicadas no âmbito do PAR nº 00190.025826/2014-03. Conforme se depreende dos referidos documentos, a penalizada não apresentou, nos moldes exigidos pela CGU e pela legislação vigente, o respectivo Programa de Integridade, o que inviabilizou o reconhecimento do cumprimento do requisito previsto no art. 2º, inciso III, da Portaria CGU nº 1.214, de 2020.

3.82. A reabilitação concedida naquele processo decorreu, exclusivamente, da aplicação analógica do § 5º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021, que estabelece a extinção da pena de declaração de inidoneidade após o decurso de seis anos de impedimento efetivo para licitar e contratar com a Administração Pública, contados a partir da data de início da vigência da sanção. Tal interpretação buscou evitar a perpetuação ou extensão indefinida dos efeitos daquela penalidade, mesmo na ausência de comprovação dos requisitos de ressarcimento ao erário e da superação dos motivos determinantes da sanção.

3.83. Ainda que se considere, em tese, que a reclassificação do GRI pela Petrobras poderia sinalizar o aprimoramento do programa de integridade e a superação dos motivos determinantes da penalidade aplicada, tal fato, por si só, não satisfaz todos os requisitos legais para a concessão da

reabilitação. Conforme dispõe o art. 2º, inciso I, da Portaria CGU nº 1.214, de 2020, é necessário, também, o transcurso do prazo mínimo de dois anos sem que a empresa tenha celebrado contratos com a Administração Pública, a contar da data de publicação do ato que aplicou a sanção de declaração de inidoneidade. No presente caso, mesmo que não tenha sido possível a identificação do valor do dano causado à Administração Pública - circunstância que inviabilizaria a cobrança de ressarcimento -, a ausência do requisito temporal impediria, por ora, o atendimento integral das condições legais para reabilitação no âmbito do presente PAR.

3.84. Diante do exposto, **verifica-se que não assiste razão à empresa recorrente quanto à alegada superação dos requisitos legais necessários à concessão da reabilitação.** A reclassificação do GRI pela Petrobras, embora represente indicativo positivo e elemento subsidiário relevante, não substitui a análise técnica a ser realizada no âmbito da CGU nem supre os demais requisitos legais expressamente previstos na Portaria CGU nº 1.214, de 2020, os quais permanecem, até o momento, não atendidos.

II.3) "Identidade dos fatos: um único cartel nacional" (SEI n.º 3496808, p. 9-10, itens 27-34)

II.4) "Da necessidade de unificação das sanções e da reabilitação formal" (SEI n.º 3496808, p. 10-12, itens 35-43)

3.85. Quanto aos argumentos relacionados à alegada identidade fática entre os processos (II.3) e à necessidade de unificação das sanções (II.4), já foram devidamente examinados em seções anteriores desta nota, não sendo necessário reapresentá-los neste ponto.

II.5) Da situação das empresas deladoras e do cumprimento da sanção pela Mendes Júnior – aplicação do princípio da boa-fé objetiva (SEI n.º 3496808, p. 12-16, itens 44-56)

3.86. **Argumento IX:** A recorrente alega que empresas envolvidas em ilícitos semelhantes vêm sendo beneficiadas com repactuação de acordos de leniência, mesmo diante de descumprimentos parciais, refletindo postura mais flexível da CGU e da AGU. Sustenta que deve receber tratamento equivalente, à luz dos princípios da boa-fé objetiva e da proporcionalidade, especialmente diante da reclassificação do seu Grau de Risco de Integridade (GRI) de “alto” para “médio” pela Petrobras. Alega que nova sanção seria excessiva e desestimularia o sistema de incentivos ao *compliance*. Por fim, argumenta que a Petrobras, como estatal federal, deve atuar em harmonia com as diretrizes da CGU, sendo seu reconhecimento do programa de integridade da empresa elemento que deveria ser considerado vinculante no presente processo.

3.87. **Análise do Argumento IX:** Em que pese a argumentação da recorrente, os casos de repactuação de acordos de leniência mencionados possuem natureza jurídica e procedimental distinta do presente PAR. Conforme Capítulo V da Lei nº 12.846/2013, os acordos de leniência envolvem critérios próprios, com fundamentos específicos em colaboração efetiva com investigações/processos administrativos e recuperação de ativos, e sua eventual renegociação se dá com base em critérios de conveniência e oportunidade administrativa (art. 54 do Decreto nº 11.129/2022^[9]), não vinculando, por si só, a condução de PARs autônomos.

3.88. Ademais, como já analisado, o reconhecimento da efetividade do programa de integridade da empresa por parte da Petrobras, embora possa ser considerado elemento complementar de análise, não substitui a avaliação técnica a ser realizada exclusivamente pela Controladoria-Geral da União, conforme previsto nos arts. 4º e 5º da Portaria CGU nº 1.214, de 2020. A estatal, no presente caso, não é ente lesado e tampouco é parte no processo, não havendo qualquer vinculação legal entre suas práticas internas de *compliance* e os requisitos formais de reabilitação exigidos pela CGU.

3.89. Conforme já exposto, não há que se falar, portanto, em violação aos princípios da boa-fé objetiva ou da proporcionalidade, tampouco em *bis in idem*, uma vez que o presente processo trata de atos lesivos distintos e autônomos, com apuração e responsabilização própria. A existência de sanção anterior, ainda que já considerada cumprida, não impede a aplicação de nova sanção com base em conduta diversa, devidamente apurada e instruída.

3.90. Por fim, a tese de que a aplicação de sanção comprometeria o sistema de incentivos ao *compliance* não se sustenta. Ao contrário, a responsabilização de empresas que, mesmo após sanções anteriores, voltam a ser punidas por outras infrações de elevada gravidade, reforça a credibilidade do sistema e a exigência de mudança estrutural efetiva, e não meramente formal, nas práticas empresariais.

3.91. Foi exatamente este o entendimento encampado pela CONJUR/CGU no Parecer nº 00370/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 2981533, item 118):

118. De fato, não faria sentido a lei penal, ou mesmo a norma administrativa, prever que o cumprimento de pena pela prática de uma infração tornaria o indivíduo isento de apenamento, mesmo se viesse a ser condenado por infração diversa daquela primeira. Em verdade se trataria de incentivo a reiterada prática de infrações diversas.

3.92. Assim, a atuação da CGU, nesse contexto, permanece pautada na legalidade, na imparcialidade e na busca pelo equilíbrio entre repressão e estímulo à integridade, dentro dos limites normativos vigentes.

3.93. Diante do exposto, **conclui-se que não merecem acolhida os argumentos apresentados pela empresa**, uma vez que não demonstram violação a princípios jurídicos aplicáveis, tampouco afastam a competência legal da CGU para a condução do presente processo e para a avaliação autônoma do cumprimento dos requisitos legais de responsabilização e eventual reabilitação.

4. CONCLUSÃO

4.1. À vista de todo o exposto, **propõe-se o indeferimento do Pedido de Reconsideração** formulado pela pessoa jurídica **MENDES JÚNIOR TRADING E ENGENHARIA S/A (EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL) (CNPJ nº 19.394.808/0001-29)**, mantendo-se integralmente a Decisão nº 158 (2468533), nos termos da minuta subsequente.

4.2. À consideração superior.

[1] Art. 71 - Quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços.

[2] Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções: (...) IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. (...) § 5º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

[3] Art. 75. O tempo de cumprimento das penas privativas de liberdade não pode ser superior a 40 (quarenta) anos. § 1º Quando o agente for condenado a penas privativas de liberdade cuja soma seja superior a 40 (quarenta) anos, devem elas ser unificadas para atender ao limite máximo deste artigo. § 2º - Sobrevindo condenação por fato posterior ao início do cumprimento da pena, far-se-á nova unificação, desprezando-se, para esse fim, o período de pena já cumprido.

[4] Art. 9º O prazo para a conclusão do PAR não excederá cento e oitenta dias, admitida prorrogação por meio de solicitação do presidente da comissão à autoridade instauradora, que decidirá de forma fundamentada.

[5] Enunciado CGU nº 24, de 23 de janeiro de 2019 (DOU de 26 de março de 2019, seção 1, página 74): *O prazo dos trabalhos das comissões de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, poderá ser prorrogado, por mais de uma vez, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora, para possibilitar a regular conclusão do processo.*

[6] DIDIER JUNIOR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento, v. 1, Ed. Juspodivm, 2012, p. 69.

[7] Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente: Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

[8] Súmula 592: O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa.

[9] Art. 54. Excepcionalmente, as autoridades signatárias poderão deferir pedido de alteração ou de substituição de

obrigações pactuadas no acordo de leniência, desde que presentes os seguintes requisitos: I - manutenção dos resultados e requisitos originais que fundamentaram o acordo de leniência, nos termos do disposto no art. 16 da Lei nº 12.846, de 2013; II - maior vantagem para a administração, de maneira que sejam alcançadas melhores consequências para o interesse público do que a declaração de descumprimento e a rescisão do acordo; III - imprevisão da circunstância que dá causa ao pedido de modificação ou à impossibilidade de cumprimento das condições originalmente pactuadas; IV - boa-fé da pessoa jurídica colaboradora em comunicar a impossibilidade do cumprimento de uma obrigação antes do vencimento do prazo para seu adimplemento; e V - higidez das garantias apresentadas no acordo. Parágrafo único. A análise do pedido de que trata o caput considerará o grau de adimplência da pessoa jurídica com as demais condições pactuadas, inclusive as de adoção ou de aperfeiçoamento do programa de integridade.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL GOMES CLEMENTINO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 08/10/2025, às 17:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]