



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. 00093/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104884/2020-32

INTERESSADOS: TUV SUD INDUSTRIE SERVICE GMBH (TSIS)

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO – PAR. COMPLEMENTAÇÃO DE TEMAS JURÍDICOS JÁ ANALISADOS NESTES AUTOS NO PARECER n. 00377/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU E QUE A ELE PASSAM A INTEGRAR . APESAR DO REFORÇO DE ARGUMENTAÇÃO, MANTÉM-SE O ENTENDIMENTO PELA APLICAÇÃO DAS PENAS SUGERIDAS NO PARECER n. 00377/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

1. A LAC não é Lei exclusivamente de combate a atos de corrupção. Possibilidade de aplicação do art. 5º, II e V da LAC a casos que não sejam de corrupção direta.
2. Ausência de ofensa ao princípio da especialidade, pois ele não se aplica em face da independência das instâncias.
3. Casos banais que podem ser punidos exclusivamente em outras esferas administrativas poderão não ser objeto de apuração por meio de PAR a juízo da autoridade, face ao princípio da reserva do possível e do art. 20 da LINB3.
4. Possibilidade de se acumular sanção administrativa da LAC com outra sanção administrativa de outra lei, sendo observado apenas a possibilidade de compensação de penas administrativas quando forem de mesma natureza.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, instaurado para apurar irregularidades praticadas pelas empresas **TÜV SÜD BRASIL – TSB**, em relação ao qual fizemos o **PARECER n. 00377/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU** acostado no Seq. 44 deste processo SAPIENS.

2. Contudo, no final da gestão anterior e antes de ser levado a julgamento pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, o Consultor Jurídico à época, desta CONJUR, entendeu por bem solicitar nova análise deste processo tendo em vista a novidade de algumas questões discutidas e principalmente o fato de que havia mais dois processos sobre o tema (notadamente o processo da VALE S.A) e todos os três deveriam ser concluídos com teses harmônicas entre si.

Considerando a semelhança de teses e questões jurídicas discutidas nos NUPs 00190.104884/2020-32, 00190.104883/2020-98 e 00688.001402/2018-87, ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para reabertura de tarefa à CGCS, solicitando análise dos três processos em conjunto, com manifestações jurídicas distintas, mas que esposem as mesmas teses jurídicas.

Brasília, 31 de dezembro de 2022.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO

Consultor Jurídico

3. Pois bem, após novos estudos e novas análises sobre alguns dos temas relevantes a este processo, vimos agora apresentar a presente complementação ao **PARECER n. 00377/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU** para melhor fundamentar algumas matérias para julgamento final pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

2. DA POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PENAS ADMINISTRATIVAS DA LAC COM PENAS DE OUTRAS LEIS ADMINISTRATIVAS; E DA COMPENSAÇÃO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS DE MESMA NATUREZA.

I.

4. Durante toda a instrução processual, restou evidenciado que a subsunção dos atos praticados pela empresa TUV SUD ao art. 5º, incisos II e V, da Lei Anticorrupção deu-se pelo fato dela ter praticado atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, ao fraudar documentos visando alterar ou impedir os procedimentos de fiscalização e controle.

5. Ora, como mostramos no parecer anterior (**PARECER n. 00377/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**), a TUV SUD BRASIL, nos dias 13/06/2018 (conduta 1) e 26/09/2018 (conduta 2), emitiu, fraudulentamente, os documentos DCE/RPSB (Declaração de Condição de Estabilidade referente à Revisão Periódica de Segurança de Barragens) e DCE/RISR (DCE do Relatório de Inspeção Regular) da barragem B1, como positivos, quando, na verdade, as certidões deveriam ser negativas, tendo em vista as condições reais da barragem (Fator de Segurança para a condição não drenada de 1,09). Com isso, houve efetiva obstrução à fiscalização da ANM, o que infringiu o art. 5º, V, da LAC;

6. Percebe-se claramente que tais atos de omitir e deixar de inserir as informações de modo real nos documentos apresentados para a ANM, caracterizam-se como fraude, incurso no inciso V, do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013, não merecendo subsistir a tese de inaplicabilidade da Lei Anticorrupção, além de subvenção a outros ilícitos praticados pela empresa VALE S.A.

7. Como sustentamos no nosso Parecer anterior, entendemos que os atos lesivos praticados pela empresa são abrangidos pela Lei Anticorrupção. Que fique claro: é tese muito cara e consolidada nesta CGU a que sustenta que esta lei, apesar de seu título, abrange não somente atos estritamente ou nomeadamente corruptos, mas também lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, entre eles, o de fraudar documentos visando alterar ou impedir os procedimentos de fiscalização e controle (sejam eles os controles que forem, as fiscalizações que forem).

8. Com efeito, reitere-se que o inciso V do art. 5º da LAC visou o notório fortalecimento da atividade de controle, de Direito Administrativo Sancionador, sendo um ilícito de mera conduta, no qual é indiferente se surtiu ou não o efeito esperado, bastando a interferência da pessoa jurídica para ser considerado ato lesivo (POZZO, Antônio Araldo Ferraz Dal; POZZO, Augusto Neves Dal; et al. Lei Anticorrupção: Apontamentos sobre a Lei nº 12.846/13. Belo Horizonte: Fórum, 2014.).

9. Não importa se o uso do laudo em tela tenha obstado a correta aplicação das normas ambientais ou minerárias, ou de normas que tratam da segurança de barragens, a Lei nº 12.846/2013 também se aplica no caso no qual a Administração teve sua fiscalização atrapalhada.

10. E igualmente não importa se a) a investigação ou fiscalização que se procurou dificultar, evitar ou impedir, era de um ato ou conduta que envolvia crime de corrupção ou um ato que simplesmente visava impedir uma fiscalização qualquer. **Não há na Lei 12.846/2013 nenhum dispositivo que diga que ela se aplica só em atos de corrupção.** Daí porque também não importa se o ato foi praticado b) para evitar ou impedir a ação do órgão ou agente fiscalizador, no qual o autor lanç ou mão de iniciativas corruptoras, como o efetivo oferecimento ou promessa de pagamento de propina ou suborno. Basta um ato que se enquadre no inciso V do art. 5º da Lei 12.846/2013, isto é, que *dificulte atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervenha em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.*

11. No caso concreto a apresentação do laudo *dificultou*, ao induzir em erro, a *fiscalização de órgãos, entidades e agentes públicos, inclusive de agências reguladoras*, a desempenharem seu mister. O fato delituoso se amolda a este tipo perfeitamente, independentemente de o fato ser estritamente corrupto, mesmo porque o tipo legal **não exige que o ato de dificultar a fiscalização seja um ato corrupto.**

12. Veja-se que o *caput* do art. 5º também não exige que os tipos descritos nos seus incisos sejam ligados a atos de corrupção:

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:

13. Basta que o fato seja lesivo à administração pública.

14. O fato de os incisos I e IV do art. 5º da LAC descreverem hipóteses que realmente são de atos corruptos, não significa que os demais incisos tenham que ser também de hipóteses de corrupção. Fazer tal leitura seria subverter as regras de hermenêutica.

II.

15. Por outro lado, também não se diga que estarão os integrantes da CGU obrigados, para serem coerentes, a instaurar processos de responsabilização, com fulcro na Lei Anticorrupção, sempre que tiverem notícia de qualquer embaraço à atuação ou aplicação de uma multa de trânsito, à ação da inspeção de alimentos do MAPA, à fiscalização da Receita Federal do Brasil, à fiscalização do trabalho infantil ou do desmatamento na Amazônia, e assim por diante. Na verdade, com base no art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 chama-se a atenção para as consequências práticas, inclusive quanto aos riscos de desvirtuamento das funções institucionais e impactos nas estruturas. Tal dispositivo da LINDB permite que apenas casos graves, como a destruição de uma cidade -- como aconteceu no caso concreto --, sejam obrigatoriamente objeto de apuração pela Lei 12.846/2013. Casos banais que podem ser punidos exclusivamente em outras esferas administrativas e poderão não ser objeto de apuração por meio de PAR poderão ser avaliados caso a caso e, de acordo com o princípio da reserva do possível, se decidir se a CGU deverá ou não abrir o processo, haja vista a competência concorrente com a outra esfera administrativa que eventualmente também tenha competência para apurar o fato. Aqui precisa vigorar o **princípio da razoabilidade e da reserva do possível**. Do mesmo jeito que *improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada por elementos subjetivos específicos*, a LAC só pode ser utilizado em casos que não haja corrupção patente, nas hipóteses de ilegalidades *qualificadas* que tenham o condão de corromper a integridade, a lógica e a robustez de um sistema de fiscalização federal, como fizeram os atos ilícitos da pessoa jurídica.

16. Embora à Administração Pública possa ser imposto o dever de apuração de fatos apontados como ilícitos previstos na LAC, por estar orientada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37, da Constituição da República, o entendimento de que toda e qualquer conduta deve ser objeto de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR deve ser analisado com ressalvas.

17. Ora, para a abertura de PAR a Administração Pública precisa realizar uma série de medidas positivas que dispõem recursos materiais e humanos para sua devida implementação. Na realidade, a problemática está na real ausência de condições dos meios para o Poder Público cumprir com sua obrigação, uma vez que sua capacidade de recursos material é limitada faticamente.

18. Nesse sentido, cumpre mencionar que a Corte Constitucional Federal da Alemanha, ao analisar ação impetrada por estudantes de medicina, intitulada *numerus clausus*, sobre o direito de acesso ao ensino superior, firmou jurisprudência no sentido

de que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável (STARCK, p. 303).

19. A aplicação desse princípio no Brasil, leva em conta dois fatores de reserva: o fático e o jurídico. O primeiro, diz respeito à possibilidade financeira e o segundo à legalidade orçamentária e à competência dos Entes para efetivação do direito. Nessa esteira ensina Conte citado por [Matta](#), Marco Antonio Sevidanes (2006, p.6):

Entre essas duas reservas do possível — a fática e a jurídica — deve caminhar o administrador público na busca para tornar sua ação a mais eficiente possível. Observados os limites materiais e as imposições jurídicas, deve o administrador ponderar dentre as diversas alternativas possíveis aquela que promove o melhor custo-benefício. Nesse 'balanço entre bônus e ônus', entram não apenas os recursos financeiros em si, mas toda a gama de interesses coletivos e individuais afetados pela ação administrativa.

20. Ora, evidente que a reserva do possível é um princípio que reconhece que o Estado tem recursos limitados e que, por isso deve fazer escolhas e priorizar determinadas políticas públicas em detrimento de outras.

21. Utilizando-se da limitação da reserva do possível, compete ao administrador público priorizar o conhecimento das irregularidades e sopesar, diante dos fatores fáticos e jurídicos, qual ação deve ser aplicada. Se as condutas são minimamente inseridas nas descritas no art. 5º da Lei 12.846/2013 podem ter sua penalidade somente no âmbito das demais leis punitivas. Se a lesividade é evidente, deve apurá-la também nos termos da Lei Anticorrupção.

22. Isso porque na aplicação do princípio da reserva do possível frente a Lei anticorrupção, o Estado pode definir as garantias a serem aplicadas às empresas que praticam atos anticorrupção. Dessa forma, em que pese a lei preveja uma série de controles (como multa e publicação de sentença condenatória), é necessário avaliar se a aplicação da medida é razoável e proporcional, considerando as limitações fáticas e jurídicas do Estado, sem, contudo, comprometer a eficácia do combate à corrupção.

23. Nesse ponto, cumpre destacar que a Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB e tem como propósito conferir maior segurança jurídica na regulamentação, interpretação e aplicação da legislação de Direito Público, fundamenta ainda a resolução da questão, na medida em que impacta todas as regras de Direito Público, inclusive a anticorrupção.

LINDB

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas da decisão**.

24. Vê-se que o art. 20 da LINDB determina que o órgão julgador deve observar "as consequências práticas" da sua decisão, isto é, é preciso que o órgão julgador atenha-se aos reflexos que sua decisão pode gerar, entre elas a impossibilidade de concluir processos sancionadores que não tem condições materiais de concluir.

25. Neste diapasão, explanam Fredie Didier Jr e Rafael Alexandria de Oliveira, *in Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro* (extraído do sítio eletrônico: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1473819/Fredie+Didier+Jr.+%26+Rafael+Alexandria+de+Oliveira.pdf>):

Para minimizar esses riscos e tentar chegar ao meio termo de que fala Mac Cormick, convém então estabelecer de modo objetivo qual o conteúdo dogmático do dever de considerar as consequências práticas da decisão. Vejamos: a) Em primeiro lugar, a observância desse dever pressupõe a identificação de mais de uma solução dogmaticamente justificada para o problema jurídico posto sob apreciação. Sempre que o julgador constatar que, dada a incidência de determinado princípio normativo ao caso, duas ou mais soluções são dogmaticamente possíveis, ele tem o dever de avaliar as consequências práticas de cada uma dessas soluções.

(...)

e) A observância desse dever não pode redundar numa decisão em desconformidade com o Direito. O postulado do pragmatismo não se sobrepõe³⁹ aos outros postulados previstos no CPC – a saber: razoabilidade, proporcionalidade, integridade, coerência, ponderação e boa-fé. Eles convivem e não é possível que a aplicação de um afaste completamente o outro.

III.

26. Noutro giro, reiteramos que a corrupção não se confunde apenas com a prática de suborno e propina, ao contrário, é muito mais abrangente. *Lato sensu*, inclui qualquer forma fraudulenta ou desvio ético para conseguir algo de maneira ilegal ou imoral. Na definição do *Institute of Internal Auditors* (IIA), fraude é qualquer ato ou omissão intencional concebido para enganar terceiros, resultando em a vítima sofrer uma perda e/ou o autor alcançar um ganho. Os conceitos de fraude e corrupção se misturam, podendo vários atos fraudulentos serem considerados também corrupção. Assim, várias ações referidas como fraude também podem ser definidas ou são conhecidas como corrupção.

27. Conforme muito bem detalhado na nota técnica de juízo de admissibilidade (NTJA), todo o contexto em que se deu a inserção de informações enganosas e incompletas no SIGBM, culminando inclusive no rompimento da B1, demonstra que não se tratou de um singelo descumprimento normativo.

28. Quanto ao **princípio da especialidade ele não se aplica em face da independência das instâncias**. Assim, uma vez configurada a irregularidade praticada, a pessoa jurídica deve ser responsabilizada independentemente de existirem diversas

outras normas que já dispõem de forma assemelhada sobre o tema (v. g. normas da legislação minerária ou ambiental, tais como a Lei nº 12.334/2010 ou a Lei nº 9.605/98).

29. A própria Lei 12.846/2013 prevê que o seu regime é autônomo e não invalida ou exclui as competências de outros órgãos, além de poder se aplicar cumulativamente em outras situações. Confira-se o teor dos arts. 29 e 30 da Lei nº 12.846/2013 que, de forma não taxativa, exemplifica situações que demonstram a possibilidade da cumulação de sanções:

Art. 29. O disposto nesta Lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica.

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.

30. Com efeito, o “mesmo fato pode ter mais de uma acepção jurídica e submeter-se a diferentes jurisdições autônomas administrativas e judiciais, tal qual no administrativo e no judicial. **O que não se admite é a dupla incriminação pelo mesmo fato com a mesma penalidade, objeto e justificação**”. **Desta forma, uma só prática lesiva contra a administração pública pode constituir infração a diferentes leis ou regimes de repressão a ilícitos, devendo lhe ser aplicadas as diversas penalidades correspondentes.**

31. **Há que se destacar que os bens jurídicos protegidos são diferentes. Enquanto a LAC protege a Administração Pública contra atos que lesem o patrimônio público nacional ou estrangeiro, que afrontem princípios da administração pública ou os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; outras leis minerárias ou ambientais, por exemplo têm como bem jurídico protegido o meio ambiente equilibrado e a sua exploração sustentável. Então, também por isso, não há que se falar em princípio da especialidade que impeça a aplicação da LAC cumulada com outras instâncias administrativas.**

32. Não se está aqui a negar o *ne bis in idem*. Mas também não se pode refutar a independência das instâncias. Nada impede que penas de Leis que visam persecuções diversas sejam cumuladas. Uma pena que visa coibir e punir uma conduta ambiental pode se cumular com uma pena que visa coibir uma pena que coíba uma infração de trânsito, assim como pode ser cumulada com uma pena que visa coibir uma lesão à Administração Pública prevista na LAC.

IV.

33. **O que eventualmente poder-se-á admitir é a compensação de penas da mesma natureza, mas não a impossibilidade de condenação em diversos tipos diferentes.** Por exemplo, penas de multa da LAC com penas de multa da Lei Rouanet. Ou multas pecuniárias da LAC com multas pecuniárias de uma Lei Ambiental. Mas isso tem que ser verificado no momento da execução da pena, se for o caso. Não no momento da aplicação da sanção em cada uma das esferas punitivas independentes da Administração Pública.

34. **Ademais, essa compensação somente pode ocorrer entre penas de mesma natureza aplicadas no âmbito da esfera administrativa, jamais entre esferas penal e administrativa ou civil e administrativa, pois aqui vigorará a possibilidade total de cumulação das penas, ainda que de mesma natureza, pois neste caso prevalece a total independência das instâncias.**

35. Reconhecemos que é princípio geral do Direito Penal, também aplicável ao Direito Administrativo Sancionador, a impossibilidade de aplicação de duas penalidades da mesma natureza em razão do mesmo fato. Tal garantia é denominada de vedação ao *bis in idem* ou princípio do *ne bis in idem*.

36. Nesse ponto, o legislador, com o fito de compatibilizar a aplicação cumulativa de duas sanções pelo mesmo fato (também previsto na legislação), determinou a utilização de mecanismos que pudessem arrefecer a gravidade da cumulação das duas sanções idênticas.

37. Com efeito, nesse sentido, o artigo 22, parágrafo 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro determina o seguinte:

Art. 22.

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

38. Obviamente que tal previsão deve se coadunar com o princípio da proibição ao *bis in idem*, levando a indicar que as penalidades da mesma natureza, aplicadas na mesma seara (administrativa, cível ou penal) devem ter sua gradação delimitada.

39. De fato, trata-se -- as penalidades de multa -- de duas penalidades aplicadas com base no poder de supervisão ministerial exercido pela CGU, bem como, também, com base em poder de polícia exercido pela Administração, além de terem, as duas, a característica de serem penalidades pecuniárias.

40. Há entendimento doutrinário que defende a possibilidade da aplicação cumulativa de duas sanções administrativas idênticas pelo mesmo fato, mas com possibilidade de compensação entre as penalidades. Vejamos o entendimento de Heraldo

Um dos princípios das penalidades administrativas, ordinariamente referido pela abalizada doutrina, é o 'non bis in idem, o qual, na verdade, é princípio geral de Direito; e, conforme já aduzimos, decorre dos princípios da legalidade e tipicidade, ambos princípios das infrações e penalidades administrativas.³ Como o nome está a indicar, o non bis in idem veda à autoridade impor mais de uma penalidade administrativa no sujeito infrator.

Apesar disso, a lei pode, expressamente, estabelecer a imposição de mais de uma penalidade administrativa, embora tenha havido o cometimento de somente uma infração. Dessa forma, o artigo 87, §2º, da Lei 8.666/93 (Normas Gerais de Licitações e Contratos Administrativos), permite à autoridade impor, concomitantemente, a multa com a advertência, a suspensão temporária e a declaração de inidoneidade, conforme o caso, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

Porém, como resolver o problema em que a conduta afronta duas ou mais normas jurídicas, cada qual estabelecendo sanções administrativas, quando omissa a lei a respeito da possibilidade de imposição cumulativa dessas penalidades? Seria imposta apenas uma delas, a critério da autoridade? Se possível, qual seria o critério para a escolha desta ou daquela sanção? Haveria critério seguro à autoridade administrativa, a fim de escolher a penalidade?

A nosso ver, deve-se buscar critério formal-dogmático, baseado no descumprimento de deveres de normas jurídicas [sobretudo] de proteção de bens ou valores diferentes, justificando a imposição cumulativa de sanções administrativas, apesar da omissão da lei a respeito da cumulatividade delas. Se violado mais de um dever jurídico, especialmente contidos em normas de natureza jurídico-administrativa diversas, no silêncio da lei, haverá a imposição cumulativa das respectivas sanções administrativas!⁴

Se dada pessoa importa mercadorias sem autorização do órgão sanitário competente [ordem sanitária] e sem efetuar o pagamento do tributo [ordem tributária], arcará com duas consequências normativas, porque dois deveres jurídicos foram violados. Assim também, quando uma pessoa jurídica, para importar dado produto, precisa de autorização do órgão sanitário e do órgão de fiscalização de atividade econômicas: as penas serão somadas!

As penalidades podem ser da mesma espécie; normalmente, multas são impostas por descumprimento de deveres jurídicos contidos em normas legais diversas. Assim, pouco importa o tipo ou espécie de sanção administrativas (multas, suspensões, interdições), bem assim os órgãos competentes que devam impor as penalidades, podendo ser um só, ou recair em diferentes órgãos, como sói acontecer.

Conforme explica Susana Lorenzo, não há ofensa ao princípio do non bis in idem, quando a norma, expressa ou tacitamente, atribui competência à Administração para impor as penalidades (Sanciones Administrativas. Montevideo, Júlio César Faira, 1996).

Na omissão do texto legal, não é caso de aplicar-se o Código Penal (concurso formal de crimes),⁵ para imposição de penas administrativas de forma menos gravosa ao agente, pois, de regra, no Direito Administrativo, ocorre o cúmulo de penalidades; tendo havido violação de mais de um dever, no silêncio da lei, o sujeito deve suportar as respectivas consequências. Na expressão capilar de Zanobini, "se a pessoa tinha um duplo dever de não cometer o fato, cometendo-o, viola duas diversas obrigações e deve suportar as consequências da dupla transgressão." (Le Sanzioni Amministrative, p.156. Torino, Fratelli Bocca, 1924).

Se, porventura, o cúmulo das sanções resultar excessivo, desproporcional, em virtude do critério ou princípio da proporcionalidade, a autoridade deve reduzi-las, à medida da conduta do infrator, do grau de culpabilidade (dolo, culpa) e demais dados concretos contidos no processo.

(Em Non bis in idem nas penas administrativas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332449/non-bis-in-idem-nas-penas-administrativas>. Acesso em: 10.1.2023)

41. No caso das penalidades de multa, portanto, trata-se de duas sanções decorrentes do mesmo fato, que são aplicadas na mesma seara, qual seja, a administrativa, e que são idênticas (pecuniárias). Portanto, não restam dúvidas de que, neste caso concreto, uma das penalidades a ser aplicada - a mais grave - deve absorver (ou compensar) a outra, conforme determinação da LINDB.

42. O grau de compensação a ser efetuado na aplicação das penalidades pode variar.

43. Esta CGU em hipótese envolvendo a LAC e a Lei Rouanet entendeu que a compensação pode ser total, devendo-se aplicar a maior multa sugerida, conforme entendimento esposado pela Corregedoria-Geral da União, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1995/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG, no Processo nº 00190.101806/2017-81:

5.31. Por todas as considerações aqui trazidas, entende-se que, no caso concreto, a cumulatividade das sanções da Lei Anticorrupção e da Lei Rouanet poderia ser considerada desproporcional aos fins a que elas se propõem. Vale ainda destacar, ainda, que o valor da vantagem auferida da parte da XXXXXXXXXXXXX já foi devolvido aos cofres públicos, mesmo antes da instauração deste PAR.

5.32. Assim, com base nos fundamentos aqui apresentados, opina-se por recomendar à autoridade julgadora que avalie, no presente caso, o reconhecimento da necessidade de compensação das multas para, no caso em tela, admitir que a aplicação da multa considere tão somente uma das duas sanções aplicáveis, ou a da Lei Anticorrupção ou a da Lei Rouanet, a que for maior, restando fixadas as multas finais da seguinte maneira:

44. Mas e em relação à publicação extraordinária da decisão, por exemplo, prevista no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013? Ou uma obrigação de reflorestamento contida numa norma ambiental? Haveria *bis in idem* caso ela continue a ser aplicada? Entendemos que não.

45. Com efeito, tratam-se de duas penalidades distintas e apesar de serem duas sanções administrativas, a Lei nº 12.846, de 2013, e a própria LINDB permitem a cumulação das duas penalidades na seara administrativa. A interpretação que se faz para compatibilizar a possibilidade de aplicação de duas penalidades na seara administrativa só pode ser a de que as penalidades até poderão ter a mesma natureza, mas deverão ser compensadas nesse caso.

46. Assim, é possível a aplicação de duas penalidades administrativas em razão do mesmo fato, pois tal possibilidade foi prevista na Lei nº 12.846, de 2013, como, de resto, também houve previsão em outros diplomas, como por exemplo na Lei de Licitações. No entanto, nos casos em que a sanção seja idêntica, tal aplicação acaba por configurar de forma mais evidente a possibilidade de ocorrência de *bis in idem*. Esse também foi o entendimento da Corregedoria-Geral da União, por meio da já referenciada NOTA TÉCNICA Nº 1995/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG, elaborada no Processo 00190.101806/2017-81:

5.26. Por todo exposto, entende-se que embora não tenha sido pleiteada, nos Pedidos de Reconsideração acima, é forçoso reconhecer que esta CGU deve levar em consideração a evolução do debate interno e avaliar o cabimento da compensação das multas da Lei Anticorrupção e Lei Rouanet. Restaria tão somente verificar se a compensação entre ambas deveria ser de forma integral (a exemplo do previsto pela Lei de Improbidade Administrativa) ou apenas tomada em consideração, como aparenta ser a indicação constante da LINDB.

5.27. Por força normativa, entende-se que a aplicação da Lei nº 12.846/2013 deve observância às disposições constantes da LINDB, considerando sua condição de norma geral de orientação à aplicação de outras leis. Ademais, nos parece que somente caberia referência à Lei de Improbidade por analogia se ausente outra norma específica aplicável à Lei Anticorrupção.

5.28. Nada obstante, mesmo tendo o comando da LINDB como norteador para interpretação da Lei Anticorrupção, não restaria afastada a possibilidade de eventual compensação integral de sanções distintas, a depender da situação específica. Isso porque o dispositivo da LINDB fala que “serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”. Logo, interpreta-se que a decisão deverá avaliar, diante do caso concreto, como equalizar a aplicação de sanções de mesma natureza pela mesma conduta.

5.29. No caso em tela deste processo, verifica-se que as multas previstas pela Lei Anticorrupção e Lei Rouanet, possuem mesma natureza. Isto é, ambas são sanções pecuniárias. Observa-se também que, no caso concreto, acabaram tendo idêntica base de cálculo. Isto porque a Lei Rouanet prescreve em seu art. 38 que a multa “será correspondente a duas vezes o valor da vantagem recebida indevidamente”.

47. Portanto, conforme previsto na legislação, entende-se como possível a aplicação de duas penalidades à mesma empresa, pelo mesmo fato. No entanto, a possibilidade de compensar as penalidades eventualmente idênticas, quando possível, terá que ser analisada, normalmente, apenas no momento de aplicação da segunda sanção. O que não temos como controlar no presente feito. Daí a necessidade de condenação à pena de multa no seu valor cheio no caso concreto, com a ressalva de que se houver outra pena "administrativa" e "de mesma natureza pecuniária", ser feita a compensação a posteriori.

3. CONCLUSÃO

48. Com as complementações jurídicas acima que devem integrar os fundamentos do **PARECER n. 00377/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU** acostado no Seq. 44 deste processo SAPIENS, mantenho as conclusões de tal parecer, **com a ressalva de que se reconhece a possibilidade de compensação da pena administrativa de multa pecuniária com outras penas administrativas de mesma natureza que eventualmente venham a ser aplicadas à empresa no âmbito administrativo (jamais no penal ou cível).**

49. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 17 de março de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104884202032 e da chave de acesso 115a8e28



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1122280674 e chave de acesso 115a8e28 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-03-2023 16:19. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00127/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.104884/2020-32

INTERESSADOS: TUV SUD INDUSTRIE SERVICE GMBH (TSIS)

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer nº. 00093/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que complementou as razões já postas pelo Parecer nº 00377/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o qual também ratifico, e que se manifestam pela condenação da empresas TUV SUD Brasil Engenharia e Consultoria LTDA (TUV SUD Brasil) pela prática do ato lesivo contido no artigo 5º, incisos II e V, da Lei nº. 12.846, de 2013.

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

Brasília, 15 de setembro de 2023.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104884202032 e da chave de acesso 115a8e28



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1167704004 e chave de acesso 115a8e28 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-09-2023 15:14. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
