



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 595/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.108835/2023-11

INTERESSADO: CIS BRASIL LTDA, CNPJ nº 03.389.993/0001-23

ASSUNTO

Pedido de julgamento antecipado formulado pela CIS BRASIL LTDA no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 030.01652/2023, que tramita perante a Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRAS).

REFERÊNCIAS

- Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC);
- Decreto nº 11.129, de 11 de junho de 2022;
- Portaria Normativa CGU nº 19, de 22 de julho de 2022.

1. DO RELATÓRIO

- Trata-se de pedido de julgamento antecipado apresentado, com fundamento na Portaria Normativa CGU nº 19, de 22 de julho de 2022, pela CIS BRASIL LTDA, CNPJ nº 03.389.993/0001-23, no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 030.01652/2023, que tramita perante a Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRAS).
- O PAR foi instaurado pelo Gerente Geral de Integridade Corporativa da Petrobras, por meio do Ato nº 34.379, de 13 de junho de 2023, publicado no Diário Oficial da União, Seção 2, em 19 de junho de 2023 (2941365 pg. 63).
- No dia 19 de junho do mesmo ano, a comissão processante elaborou Nota de Indicação (2941365 pgs. 67 a 75), com a consequente intimação da indiciada para que apresentasse defesa escrita, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência (2941365 pgs. 76).
- No dia 07/07/2023, a Comissão processante concedeu cópia integral dos autos à requerida e devolveu o prazo integral para a apresentação da defesa, a contar deste dia 07 de julho.
- No dia 08/08/2023, a empresa protocolou a proposta de julgamento antecipado na Coordenação Administrativa de Procedimentos de Entes Privados (COPAR) (2916310).
- Em seguida, o Diretor de Responsabilização de Entes Privados enviou ofício (2919682) ao Gerente da Gerência de Demandas de Órgãos de Controle da PETROBRAS, solicitando a cópia do PAR nº 030.01652/2023, que foi posteriormente juntada neste procedimento (2941365).
- Enfim, os autos foram encaminhados a esta Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados (CGIPAV), a fim de avaliar a possibilidade de realização do julgamento antecipado.
- Passa-se agora à análise da proposta apresentada, nos termos dos artigos 3º e 5º, da Portaria Normativa CGU nº 19, de 22 de julho de 2022.

2. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

- A pessoa jurídica CIS BRASIL LTDA foi indiciada por violação às alíneas "a" e "b" do inciso IV do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

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:

(...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

 - frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
 - impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- De acordo com as evidências juntadas aos autos, a empresa CIS BRASIL estaria em processo para incorporação da empresa ALTERNATIVA MACAENSE SERVIÇOS DE HOTELARIA LTDA., CNPJ: 08.353.192/0001-21, quando participou da licitação de oportunidade nº 7003410114 (contratação de Serviços de Hotelaria Marítima e manutenção de equipamentos), realizada pela Petrobras, em 2021, juntamente com a incorporada ALTERNATIVA, ocasião em que as empresas apresentaram propostas comerciais supostamente não independentes para participar da licitação, desobedecendo regra prevista no edital.
- A partir da Nota de Indicação da lavra da Comissão de PAR, instituída pela Integridade Corporativa da Petrobras, obtém-se que:

Por meio do Portal de Negócios Eletrônicos da Petrobras – Portal Petronect, em 01/02/2021 foi publicada licitação por modo de disputa aberto para contratação de serviços de hotelaria marítima e manutenção de equipamentos, por meio da oportunidade nº 7003410114, com prazo para recebimento de propostas até 15/03/2021, às 14:00h (...)

Em 14/03/2021, às 18:57:29h a CIS BRASIL, pelo Sr. Luiz Antonio Queyroi Moreira Gomes (fls. 31), e em 14/03/2021, às 18:07:00h a INCORPORADA, também pelo Sr. Luiz Antonio Queyroi Moreira Gomes (fls. 32), firmaram por meio de “aceite digital” a “Declaração de Elaboração Independente de Proposta (Declaração)”, prevista no item 3.3.1 do edital (...) como condição para a apresentação de proposta no certame (...)

O lance da INCORPORADA foi enviado por meio do Portal Petronect no dia 14/03/2021, às 18:39:13h (fls. 36), pelo usuário “LG.CISALT” e o lance inicial da CIS BRASIL também no dia 14/03/2021, às 19:29:24h (fls. 36), 50 minutos após o lance da ALTERNATIVA, pelo usuário “LG.CISBRA”, e ambos pertencentes ao Sr. Luiz Antonio Queyroi Moreira Gomes (fls. 41).

Esta licitação foi objeto de análise de similaridade de propostas, pela Petrobras, que identificou que os itens das Planilhas de Preços Unitários (PPUs) propostos pela CIS BRASIL e ALTERNATIVA tinham uma relação linear entre si, levantando-se a suspeita de falta de independência entre suas propostas.

Isso porque, ao analisar as PPU's apresentadas em 14/03/2021 às 18:33:32h pela ALTERNATIVA (fls. 42/43) e em 14/03/2021 às 19:21:51h pela CIS BRASIL (fls.44/45) identifica-se uma variação linear de 7,6923% em todos os valores (...)

E, analisando os arquivos destas PPU's, verifica-se que tiveram suas últimas modificações feitas em 14/03/2021, com uma diferença de 13 minutos entre elas, pela mesma pessoa, o Sr. “Luiz Gomes” que, possivelmente trata-se do Sr. Luiz Antonio Queyroi Moreira Gomes, que possui cadastro de usuário no Portal Petronect para ambas as empresas: CIS BRASIL e ALTERNATIVA (fls. 41).

(...)

- Em 26 de abril de 2019 foi publicado no site do Grupo Cis Brasil que “O Grupo CIS decidiu consolidar sua posição no Brasil com a aquisição de 100% do capital da Alternativa e Beta (A & B)” (fls. 49/52);

- Na página “Quem Somos” do site da CIS BRASIL (cisbrasil.com.br) consta que “Em abril de 2019, a CIS Brasil adquiriu as empresas Alternativa Macaense e Beta Transporte, formando assim o Grupo CIS BRASIL. Esse posicionamento estratégico visou a reforçar as posições da CIS Brasil no mercado.” (fls. 53/54);

- Documento cadastrado no Portal Petronect (Questionário do Portal do Cadastro) subscrito pelo Sr. Luiz Gomes, que se identifica como CIS BRASIL LTDA + ALTERNATIVA MACAENSE SERVIÇOS DE HOTELARIA LTDA, conforme destacado na Figura 4, e declara: “Após a aquisição, em 2019, da ALTERNATIVA MACAENSE SERVIÇOS DE HOTELARIA LTDA pela empresa CIS BRASIL LTDA, houve a necessidade do aporte de R\$1.242.001,00 da CIS BRASIL LTDA na ALTERNATIVA MACAENSE SERVIÇOS DE HOTELARIA LTDA, para que esta última pudesse mobilizar os contratos para a própria PETROBRAS, iniciados no segundo trimestre de 2019”.

- No Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), consta que 01/04/2021 a ALTERNATIVA foi baixada por motivo de incorporação (fls. 07 e 56/57);

- A CIS BRASIL e a ALTERNATIVA, antes da baixa desta última, possuíam o mesmo endereço: Rua Fiscal Juca 950 – Quadra W lote 027 – Vale Encantado – Macaé – RJ; (fls. 05 e 56/57);

- Consulta ao site <http://cnpj.info> informa que as empresas CIS BRASIL LTDA. e Catering Intl. Et. Servs. eram sócias da ALTERNATIVA, sendo que a Catering Intl. Et. Servs.

também é uma das sócias da CIS BRASIL LTDA (fls. 58/59 e 60/61).

2.4. As provas que sustentam a acusação se encontram indicadas no mesmo documento.

3. DA COMPETÊNCIA

3.1. Conforme já mencionado, trata-se de pedido de julgamento antecipado manejado no âmbito de Processo Administrativo de Responsabilização que tramita perante a PETROBRAS.

3.2. O artigo 1º da Portaria Normativa nº 19/2022 prevê que o julgamento antecipado apenas pode ser feito no âmbito de PAR's instaurados ou avocados pela Controladoria-Geral da União (CGU), a saber:

Art. 1º Esta Portaria Normativa dispõe sobre o procedimento de julgamento antecipado do mérito nos processos administrativos de responsabilização - PARs instaurados ou avocados pela Controladoria-Geral da União - CGU, nos quais a pessoa jurídica admita a sua responsabilidade objetiva pela prática de atos lesivos investigados.

3.3. Assim, verifica-se que a CGU detém competência exclusiva para realizar julgamento antecipado, não sendo possível, *a contrario sensu*, o julgamento antecipado por parte de autoridades de outros órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo Federal.

3.4. Desse modo, o entendimento da CGU é no sentido de que, formulado o pedido de julgamento antecipado de processo que tramita em outro órgão correicional do Poder Executivo Federal e uma vez atendidos os requisitos da Portaria Normativa nº 19/2022, o processo deve ser avocado para que tramite na CGU, diante da competência exclusiva para apreciação do pedido e aplicação das sanções dele decorrentes. Nesse aspecto, remete-se ao Parecer nº 422/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pela Decisão nº 376/2022 do Ministro de Estado da CGU, nos quais se lançam as premissas que levam a tal entendimento.

3.5. Portanto, recomenda-se a avocação, pelo Secretário de Integridade Privada, do PAR instaurado pelo Gerente Geral de Integridade Corporativa da Petrobras em face da pessoa jurídica CIS BRASIL.

4. DA PRESCRIÇÃO

4.1. Com respeito às sanções decorrentes da prática dos atos lesivos previstos nas alíneas "a" e "b", inciso IV, do artigo 5º, da Lei nº 12.846/2013, a prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração, nos termos do art. 25 daquele diploma legal.

4.2. No caso vertente, considerando-se apenas os autos enviados pela Petrobras (2941365), não é possível definir com exatidão a data de ciência da infração. Embora a Nota de Indicação afirme que a licitação foi objeto de análise de similaridade de propostas, pela Petrobras, quando se identificou a irregularidade, não se informa a data em que tal análise foi realizada.

4.3. Apesar disso, considerando-se que o fato ocorreu em março de 2021 e que o PAR 030.01652/2023 foi instaurado por meio do Ato nº 34.379, de 13 de junho de 2023 (2941365 pg. 63), publicado no Diário Oficial da União, Seção 2, em 19 de junho de 2023, com um interstício de pouco mais de 2 anos, sendo a instauração de PAR causa interruptiva de prazo prescricional, conclui-se que resta hígida a pretensão punitiva estatal, pois ocorreu dentro do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013.

4.4. **Dessa forma, quanto ao prazo prescricional, inexistente, na hipótese, óbice ao julgamento antecipado, previsto no artigo 7º, inciso II, da Portaria Normativa CGU nº 19/2022.**

5. DA MANIFESTAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA INTERESSADA

I - DA APLICAÇÃO INTERTEMPORAL DOS DECRETOS REGULAMENTADORES DA LEI Nº 12.846/2013

5.1. Quanto à retroatividade do Decreto nº 8.420/2015 ao presente caso, a PROPONENTE alega que (2916272):

O PAR-PB, contudo, reclama atenção quanto ao cálculo da sanção aplicável. Isso, porque a imputação remonta a um fato ocorrido em 14.03.2021, quando ainda vigia o Decreto nº 8.420/2015.

{...}

A Lei nº 12.846/2013 está inserida no sistema do direito administrativo sancionador, esfera que se sujeita aos princípios constitucionais próprios do direito repressivo estatal, notadamente o direito penal, no que se inclui o princípio da irretroatividade da lei mais grave e a sua contraparte (a retroatividade da lei mais benéfica).

{...}

Não há como se refutar, portanto, mesmo em casos relativos a fatos anteriores à entrada em vigor do Decreto nº 11.129/2022, a necessidade de consideração das particularidades normativas em que se verifique tratamento mais benéfico ao acusado em cotejo com o regime jurídico anterior, agora revogado.

5.2. **Tal proposta de aplicação retroativa de norma mais benéfica não deve ser acatada no presente caso.**

5.3. Diante do alto grau de abstração das leis, sua execução depende, por vezes, da edição de normas complementares, a fim de conferir maior grau de detalhamento às suas disposições e, consequentemente, garantir sua aplicabilidade a casos concretos. Por essa razão, o artigo 84, IV, da Constituição Federal atribui ao Presidente da República competência privativa para expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis.

5.4. Em decorrência dessa atribuição, editou-se o Decreto nº 8.420/2015, cuja entrada em vigor ocorreu em 19/3/2015 (data de sua publicação), com objetivo de regulamentar a Lei nº 12.846/2013. No entanto, em 18/7/2022, entrou em vigor o Decreto nº 11.129/2022, cujo objeto consiste na regulamentação da mesma lei, razão pela qual se revogou o decreto anterior.

5.6. Diante disso, exsurge a seguinte questão: o decreto mais recente é aplicável a processos instaurados em data posterior à sua entrada em vigor, ainda que os fatos objetos da apuração tenham ocorrido em data anterior?

5.8. A questão parece ser facilmente respondida pelo **artigo 69 do Decreto nº 11.129/2022, segundo o qual "as disposições deste Decreto se aplicam imediatamente aos processos em curso, resguardados os atos praticados antes de sua vigência."** A leitura singela do dispositivo leva à conclusão de que a data de ocorrência dos fatos sob apuração e a data de instauração do PAR são irrelevantes para fins de determinação do regulamento aplicável, devendo ser levada em conta, para fins de análise de adequação do ato processual ao regulamento, apenas a data de prática deste ato, em obediência ao princípio *tempus regit actum*.

5.10. A Proponente consigna a retroatividade da lei mais benéfica nas hipóteses em que a mudança legislativa tiver agravado a situação do defendente. Esse entendimento é calcado, sobretudo, no princípio da irretroatividade da lei penal, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República. Esse entendimento consequentemente justificaria também a ultratividade das normas sancionadoras mais benéficas ao infrator.

5.12. No entanto, esses princípios não podem justificar a aplicação de alguns dos dispositivos do Decreto nº 8.420/2015, em total desrespeito ao artigo 69 do Decreto nº 11.129/2022, o qual ressalvou em regra de transição somente os atos processuais praticados antes de sua entrada em vigor, tendo em vista que o PAR sequer havia sido instaurado à época, o qual só ocorreu quase 1 (um) ano após a publicação do Decreto nº 11.129/2022.

5.14. Preliminarmente, destaque-se que a aplicação desses princípios ao Direito Administrativo Sancionador (DAS) não pode ser feita de forma automática e absoluta, mas deve harmonizar-se aos demais preceitos que regem este ramo da atividade punitiva estatal. Ao dispor sobre a transposição do princípio da retroatividade da norma mais benéfica do Direito Penal ao DAS, Fabio Medina Osório ensina (2022, versão digital, tópico 4.1.2):

"Se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, **parece-nos prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao Direito Criminal, dado seu maior dinamismo.** O fato de não haver a equiparação, não obstante, pouco revela sobre a retroatividade das normas sancionatórias mais benéficas. Ao contrário, a ausência de equiparação apenas demonstra que eventual retroatividade poderia ocorrer em níveis diferenciados, com intensidade variada. É possível homologar a tese da retroatividade das normas mais favoráveis aos interesses dos acusados em geral, em homenagem aos valores constitucionais que dão suporte à norma penal veiculadora desse mesmo benefício. As normas podem ser distintas em seus contornos, intensidades e alcances, mas os valores que as embasam podem assemelhar-se, até mesmo assumindo identidade comum no campo constitucional, sem prejuízo aos espaços divergentes.

Pensamos que, em tese, o problema há de ser resolvido à luz de alguns critérios gerais facilmente perceptíveis na ordem jurídica brasileira, não se podendo partir, aprioristicamente, de forma absoluta, de uma presunção de retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador, como se fosse este equiparado ao Direito Penal, por várias razões relevantes, mas, sobretudo, pela ausência de identidade entre estes ramos jurídicos, como temos afirmado. Porém, se é certo que não se pode arrancar de uma presunção absoluta, também é verdade que não se pode ignorar os fatores normativos condicionantes da retroatividade da norma mais benéfica, no campo punitivo. Soluções equilibradas advêm desse olhar marcado pela complexidade e pelo respeito aos detalhes e matizes dos ramos jurídicos em jogo." (grifos nossos)

5.16. Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, por exemplo, que as alterações perpetradas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) não atingem casos já definitivamente julgados, ainda que para beneficiar o condenado, sem que isso represente ofensa ao artigo 5º, XL, da Constituição Federal, pois não se está a tratar de norma penal. Confira-se:

"[...] 11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal ('a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu') não tem

aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

12. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de 'anistia' geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado.

13. A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, consequentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal. [...]” (Supremo Tribunal Federal; Pleno; ARE nº 843.989-PR; Relator Ministro Alexandre de Moraes; publicado em 12/12/2022)

5.18. No mesmo sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRÂNSITO. APREENSÃO E SUSPENSÃO DA HABILITAÇÃO. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA DE NATUREZA EMINENTEMENTE PENAL. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA AO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO SOMENTE NO QUE DIZ RESPEITO A CONDUTAS TÍPICADAS ENQUANTO CRIME. PRECEDENTE DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A aplicação subsidiária das normas de direito material penal se restringe "Aos crimes cometidos na direção de veículos automotores" (art. 291 do CTB), e não às infrações de trânsito. Neste sentido:

AgRg no REsp 1119091/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2012, DJe 13/06/2012.

2. **No entanto, a norma constante no art. 218, III, do Código de Trânsito Brasileiro diz respeito à infração de cunho administrativo consistente na direção em velocidade superior à máxima permitida, não sendo tipificada, naquele dispositivo, enquanto crime** (os quais estão dispostos nos arts. 291 e seguintes do Código de Trânsito Brasileiro. **Assim, não há que se falar na aplicação retroativa do referido dispositivo.**

3. Agravo regimental a que se nega provimento."

(AgRg nos EDcl no REsp n. 1.281.027/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18/12/2012, DJe de 8/2/2013.)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - CONSÓRCIOS - FUNCIONAMENTO SEM AUTORIZAÇÃO - MULTA ADMINISTRATIVA - PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI TRIBUTÁRIA - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA DOS DISPOSITIVOS - FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL - REEXAME DE PROVAS: SÚMULA 7/STJ.

1. **Inaplicável a disciplina jurídica do Código Tributário Nacional, referente à retroatividade de lei mais benéfica (art. 106 do CTN), às multas de natureza administrativa. Precedentes do STJ.**

2. Não se conhece do recurso especial, no tocante aos dispositivos que não possuem pertinência temática com o fundamento do acórdão recorrido, nem tem comando para infirmar o acórdão recorrido.

3. Inviável a reforma de acórdão, em recurso especial, quanto a fundamento nitidamente constitucional (caráter confiscatório da multa administrativa).

4. É inadmissível o recurso especial se a análise da pretensão da recorrente demanda o reexame de provas.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e provido."

(REsp n. 1.176.900/SP, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 20/4/2010, DJe de 3/5/2010.)

5.20. Na mesma linha, decidiu o Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

"DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE CONHECIMENTO. PODER DE POLÍCIA. APLICAÇÃO DE MULTA PELA ANATEL (LEI Nº 9.472/1997). NÃO CUMPRIMENTO DE METAS DE QUALIDADE. 10 PROCEDIMENTOS DE APURAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES (PADO'S) EM 2005 E 2008. INDICADORES. INFORMAÇÕES PRESTADAS UNILATERALMENTE PELA CONCESSIONÁRIA. SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO DOS INDICADORES (ARTIGOS 6º E 7º, PLANO GERAL DE METAS DE QUALIDADE, RESOLUÇÃO Nº 30, DE 29.06.1998). RESOLUÇÕES DA ANATEL. LEGALIDADE E REGULARIDADE. RESPONSABILIDADE DE TERCEIROS. IRRELEVÂNCIA (ARTIGO 94, LGT). REGULAMENTO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS (RESOLUÇÃO ANATEL Nº 344, DE 18.07.2003). RESPALDO LEGAL E REGULAMENTAR. **INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA CONTINUADA E RETROATIVIDADE DE NORMA MAIS BENÉFICA. NÃO APLICAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO.** VALOR DA MULTA APLICADA. SOMATÓRIO DAS SANÇÕES APLICADAS EM TODOS OS PADO'S. REGULARIDADE, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS NA SENTENÇA. ADEQUAÇÃO E RAZOABILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS RECURSAIS. CABIMENTO (ARTIGO 85, §§ 1º E 11, CPC/2015). MAJORAÇÃO DAS VERBAS DE SUCUMBÊNCIA. APELAÇÃO DA AUTORA DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA, COM CONDENAÇÃO DA APELANTE EM HONORÁRIOS RECURSAIS."

(...)

8. Os institutos utilizados em Direito Penal (como a sistemática de dosimetria da pena aplicada aos chamados crimes continuados, assim como a retroatividade de normas ou regras regulamentares mais benéficas) não são aplicáveis à seara Administrativa, já que não cabe equiparar violações aos bens jurídicos mais relevantes, tratadas pelo Direito Penal, com simples violações de cunho administrativo, que ensejam tratamento jurídico e interpretação distintos, sendo de todo irrazoável que, em se tratando de multa administrativa, tente a empresa sancionada se beneficiar de institutos jurídicos que não se relacionam à natureza jurídica da sanção, conforme a sua conveniência. Precedentes: TRF-2ª Reg., 8ª T.E., AC 00196726820134025101, Relator: Des. Fed. GUILHERME DIFENTHAELER, E-DJF2R 28.06.2017; TRF-2ª Reg., 5ª T.E., AC 00203456620104025101, Relator: Des. Fed. MARCELLO FERREIRA DE SOUZA GRANADO, E-DJF2R 10.02.2017.

(...)"

(TRF2, Apelação Cível nº 0005668-60.2012.4.02.5101, 8ª Turma, Rel. Des. Marcelo Pereira da Silva, j. 18.04.2018, p. 25.04.2018)

5.22. Conquanto o excerto doutrinário e os julgados digam respeito ao princípio da retroatividade da norma mais benéfica, a conclusão se aplica, por simetria, ao princípio da irretroatividade da norma mais gravosa, visto que ambos constituem, em verdade, duas faces do mesmo princípio, destinado a conferir segurança jurídica aos administrados e evitar decisões injustas e arbitrárias por parte do Estado.

5.24. Nota-se, portanto, que a (ir)retroatividade das normas deve ser observada em graus diferentes no âmbito do Direito Penal e do DAS, sobretudo por conta da desproporção entre as possíveis sanções decorrentes de ambos os regimes - a restrição da liberdade de locomoção, no primeiro; e a aplicação de multa pecuniária ou restrições administrativas, no segundo.

5.26. Não obstante, não se pode dizer que os Decretos nº 8.420/2015 e 11.129/2022 estejam abrangidos pelos princípios em questão, pois não constituem atos normativos de caráter sancionador, mas meros atos regulamentares secundários destinados a detalhar aspectos procedimentais da Lei nº 12.846/2013 - portanto, sem aptidão para inovar no ordenamento jurídico. E os dispositivos que tratam dos critérios de dosimetria da multa não são diferentes, pois não prescrevem qualquer sanção, tampouco modificam sanções prescritas em lei, mas limitam-se a estabelecer critérios mais objetivos para aplicação do artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013, a fim de conferir maior segurança jurídica e isonomia no tratamento dos administrados.

5.28. Nesse sentido, consigna-se que o artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 dispõe: "*multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação*", sendo certo que a própria Lei prevê em seu art. 7º os critérios que devem ser considerados na dosimetria da sanções nela previstas e, por conseguinte, não foi e não seria possível ao Decreto regulamentador alterar os limites mínimos e máximo da multa ou os critérios definidos como agravantes e atenuantes. Segue trecho do art. 7º:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e

X - (VETADO).

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

5.30. Cotejando-se o dispositivo e o Decreto nº 11.129/2022, nota-se que este não traz em seus dispositivos nenhuma nova agravante ou atenuante, mas tão somente efetua pequenos ajustes, reduzindo o valor de algumas circunstâncias agravantes ou atenuantes e aumentando o valor de outras, mas mantendo sempre o respeito aos limites e critérios legais já estabelecidos pela Lei nº 12.846/2013.

5.32. Ainda que assim não fosse, o artigo 69 do Decreto nº 11.129/2022, ao estabelecer que suas disposições se aplicariam imediatamente aos processos em curso, não fez outra ressalva a não ser a relativa aos atos processuais praticados antes de sua entrada em vigor. Frise-se que o decreto não se trata de mera orientação, mas sim de

instrumento normativo cuja observância é obrigatória por parte de toda a Administração Pública Federal. Se não há ressalva quanto à ultratividade dos dispositivos do decreto revogado que tratam dos critérios de dosimetria da multa, não cabe aos órgãos inferiores criá-la sob pretexto de se estar atendendo ao princípio da irretroatividade da norma mais gravosa.

5.34. Diante disso, conclui-se que o princípio da irretroatividade da norma que prescreva sanção mais gravosa não se aplica ao Decreto nº 11.129/2022, pois *i*) o decreto não constitui ato normativo sancionador, senão instrumento regulamentar secundário; e *ii*) o artigo 69 do Decreto determina sua imediata aplicação, sem ressalvas, aos atos praticados nos PARs em trâmite na data de sua entrada em vigor.

5.36. **Pelas mesmas razões, conclui-se que o Decreto nº 8.420/2015 não se aplica ao fato ora apurado, pois sequer havia PAR instaurado à época, o qual só ocorreu quase 1 (um) ano após a publicação do Decreto nº 11.129/2022, de forma que não se deve aplicar a ultratividade dos dispositivos do decreto revogado a nenhum ato do PAR 030.01652/2023.**

II - APLICAÇÃO COMBINADA DOS PARÂMETROS DE DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DA MULTA PREVISTOS EM AMBOS OS DECRETOS

5.38. Quanto à dosimetria da multa, a PROPONENTE alega que (2916272):

Nesse sentido, tomando por base as circunstâncias dos autos, as informações ora apresentadas a respeito das estruturas internas da CIS BRASIL **eos parâmetros dos arts. 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, e, quando aplicáveis, os dos arts. 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015, ou, quando aplicáveis**, a Proponente consigna a seguir a sua proposta de dosimetria para a multa administrativa (grifou-se)

5.39. **Tal proposta de dosimetria para a multa administrativa, usando-se ora o Decreto nº 11.129/2022, ora o Decreto nº 8.420/2015, não deve ser acatada.**

5.40. No caso, a Proponente seguiu os parâmetros dos artigos 20 e 21 do Decreto nº 11.129/2022 para definir o valor da base de cálculo da multa prevista no artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013. Ao definir a alíquota aplicável, no entanto, a comissão valeu-se dos parâmetros previstos nos artigos 22, I, III, V; e 23, III, IV, do Decreto nº 11.129/2022; e nos artigos 17, II, IV, VI; e 18, I, II; do Decreto nº 8.420/2015.

5.42. Na prática, a Proponente aplicou, para cada parâmetro, o percentual mais benéfico à pessoa jurídica processada, resultando em alíquota constituída pelos critérios mais favoráveis de ambos os decretos.

5.44. Isso posto, ainda que se admita que os decretos regulamentadores da Lei nº 12.846/2013 constituem atos normativos sancionadores, a aplicação de ambos ao mesmo caso concreto representa ilegítima criação de norma nova, visto que o resultado do cálculo decorrente da combinação não segue, propriamente, os critérios de nenhum dos decretos, mas sim de um terceiro regulamento criado pela comissão, consistente na combinação dos fatores mais benéficos à pessoa jurídica extraídos de ambos os normativos.

5.46. Essa prática é vedada, inclusive, no âmbito penal, conforme se extrai da leitura do verbete de súmula nº 501 do Superior Tribunal de Justiça, bem como dos seguintes julgados daquela corte:

"[...] II - A norma insculpida no art. 33, § 4º da Lei nº 11.343/06 inovou no ordenamento jurídico pátrio ao prever uma causa de diminuição de pena explicitamente vinculada ao novo apenamento previsto no caput do art. 33.

III - Portanto, não há que se admitir sua aplicação em combinação ao conteúdo do preceito secundário do tipo referente ao tráfico na antiga lei (Art. 12 da Lei n. 6.368/76) gerando daí uma terceira norma não elaborada e jamais prevista pelo legislador. [...]" (EREsp nº 1.094.499-MG; 3ª Seção; Relator: Ministro Felix Fischer; publicado em 18/8/2010)

"[...] 4. Desde que favorável ao réu, é de rigor a aplicação da causa de diminuição prevista no art. 33, § 4º, da Lei n. 11.343/06, quando evidenciado o preenchimento dos requisitos legais. É vedado ao Juiz, diante de conflito aparente de normas, apenas aplicar os aspectos benéficos de uma e de outra lei, utilizando-se a pena mínima prevista na Lei n. 6.368/76 com a minorante prevista na nova Lei de Drogas, sob pena de transmutar-se em legislador ordinário, criando lei nova. [...]" (REsp nº 1.117.068-PR; 3ª Seção; Relatora: Ministra Laurita Vaz; publicado em 8/6/2012)

5.48. No mesmo sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"I – É inadmissível a aplicação da causa de diminuição prevista no art. 33, § 4º, da Lei 11.343/2006 à pena relativa à condenação por crime cometido na vigência da Lei 6.368/1976; II – Não é possível a conjugação de partes mais benéficas das referidas normas, para criar-se uma terceira lei, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da separação de Poderes; III – O juiz, contudo, deverá, no caso concreto, avaliar qual das mencionadas leis é mais favorável ao réu e aplicá-la em sua integralidade." (Repercussão Geral, Tema 169, *Leading case*: RE nº 600.817-MS, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski; publicado em 30/10/2014)

5.50. Conquanto os julgados transcritos não digam respeito à aplicação de sanções administrativas, tal entendimento pode ser aplicado ao Direito Administrativo, pois o fundamento da vedação vai ao encontro dos princípios que regem ambas as esferas punitivas, notadamente o da legalidade. Isso porque, ao aplicar de forma combinada duas normas que tratam da mesma matéria, o julgador cria norma nova, o que representa indevido exercício de atribuição que não lhe compete - no caso em tela, a competência privativa do Presidente da República de regulamentar leis federais.

5.52. **Portanto, conclui-se que é vedada a combinação de dispositivos selecionados de ambos os decretos com vistas a aplicar sanção mais favorável à pessoa jurídica processada.**

III - ADEQUAÇÃO JURÍDICA DA PRETENSÃO

5.54. O PJA é um instrumento que permite, em tese, a possibilidade de atenuação da multa prevista no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, ao conceder percentuais nos critérios atenuantes previstos no art. 23 do Decreto 11.129/2022 e na Portaria Normativa CGU nº 19/2022, modificado pela Portaria Normativa nº 54/2023, de acordo com o momento da protocolização do instituto.

5.55. A fim de se beneficiar de tais atenuações, a CIS BRASIL decidiu por aderir a este instrumento sancionador negocial ainda durante o prazo para apresentação de defesa escrita, implicando em percentuais mais benéficos quando considerados neste momento processual.

5.56. No entanto, ainda que esta etapa processual - reservada ao exercício pela acusada da faculdade que lhe confere a Portaria Normativa CGU nº 19/2022 - não seja a adequada para reanálise de mérito, a proponente manifestou-se sobre o Termo de Indiciação, propondo algumas alterações, especialmente na tipificação do fato.

5.57. Assim, far-se-á uma análise sobre os pedidos, de forma sucinta, de modo que caso a proponente ainda deseje apresentar peça de defesa, que seja manifestado seu direito diante da Comissão processante.

5.58. Passa-se à análise.

5.59. De acordo com as evidências juntadas aos autos, a empresa CIS BRASIL quando participou de licitação realizada pela Petrobras, em 2021, juntamente com a incorporada ALTERNATIVA, apresentou propostas comerciais não independentes para participar da licitação, desobedecendo regra prevista no edital.

5.60. A Comissão Processante propôs o enquadramento da conduta na forma das alíneas "a" e "b" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, reproduzidos a seguir:

"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 (...):

IV - no tocante a licitações e contratos:

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

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público (...)"

5.61. A empresa, por sua vez, solicita que em vez de se considerar 2 (dois) enquadramentos seja considerada somente a tipificação do art. 5º, IV, "b":

45. Considerando que não houve (i) atuação na fase de lances; (ii) efetivo impacto na licitação; (iii) repercussão sobre a concorrência e/ou sobre concorrentes; e (iii) prejuízos causados à Petrobras, não houve, e nem poderia haver, atentado ao caráter competitivo do procedimento licitatório público. O ato de apresentar duas propostas por equívoco, embora tivesse o potencial de perturbar o regular andamento do procedimento, conforme se verá abaixo, não se subsume à hipótese do art. 5º, IV, "a", da Lei nº 12.846/2013.

{...}

46. O enquadramento típico mais adequado à conduta imputada à Proponente decorre da alínea "b" do inciso IV do art. 5º. O dispositivo em questão abrange 3 núcleos verbais, a saber: (i) impedir, (ii) perturbar e (iii) fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público.

47. Em primeiro lugar, não há que se falar em conduta fraudulenta. Isso, porque, a despeito do regime de responsabilidade objetiva introduzido pela Lei nº 12.846/2013, o próprio conceito de fraude (ou de fraudar) ostenta requisito inerente de ardil ou má-fé para a sua configuração.

{...}

54. No caso dos autos, ainda que haja a descrição de comportamento que, para os fins da presente proposta de julgamento antecipado, possam configurar algum tipo de ato lesivo à Administração, definitivamente não há uma fumaça sequer de comportamento ardiloso, enganoso, ludibrioso ou em exercício de má-fé. O contexto fático aponta para a ocorrência de um erro, em conduta isolada, ainda que, de fato, distancie-se da obrigação legal assumida no curso da participação no certame.

{...}

58. À luz desses esclarecimentos, a hipótese de impedimento também deve ser descartada: o núcleo verbal projeta a definitividade no insucesso de ato formal no certame, o que não aconteceu no presente caso. O procedimento licitatório seguiu normalmente, até a adjudicação da proposta vencedora, independentemente do descumprimento da declaração prestada pela Proponente.

59. Por fim, tem-se que, com a exclusão dos demais comportamentos lesivos, resta, de fato, a conduta de “perturbar”, igualmente entulhada na alínea “b” do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

60. A bem da verdade, qualquer possível contratempo pode ensejar algum grau de “perturbação” a um procedimento licitatório. É evidente, portanto, que o ato lesivo previsto na Lei nº 12.846/2013 diz respeito apenas ao risco de “perturbação” originada em comportamentos tidos por ilegítimos.

5.62. A capitulação da conduta deve ser retificada.

5.63. Considerando-se que atualmente vige o Decreto nº 11.129/22, o qual pontua como agravante o concurso de atos lesivos, constata-se a necessidade de maior rigor na imputação dupla dos enquadramentos legais, a fim de não acarretar distorções na dosimetria.

5.64. Por essa perspectiva, em se tratando de uma única conduta, faz-se razoável o enquadramento em único tipo.

5.65. Isso porque o ato lesivo que melhor se adequa ao praticado é o previsto no art. 5º, IV, “d” - fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente, na medida em que a apresentação de documento ideologicamente falso configura evidente fraude à licitação, violando os princípios da moralidade, da isonomia e da competitividade que devem reger as contratações públicas.

5.66. Registre-se ainda que a Lei Anticorrupção estabelece a responsabilidade objetiva, de forma que a aplicação da lei independe da comprovação de culpa ou dolo, não se fazendo necessária a discussão nesse ponto quanto à intenção do funcionário ou à causa do fato ser decorrente de erro ou não.

5.67. Ressalte-se ainda o exposto no Manual de Responsabilização de Entes Privados/2022 desta CGU:

“Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados são, mormente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública.”

5.68. A súmula 645, do STJ consolida essa orientação, no sentido que a fraude à licitação se consuma com a mera demonstração de que o caráter competitivo da licitação foi frustrado:

O crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem. (SÚMULA 645/STJ)

5.69. Assim, entende-se que o mesmo entendimento deve ser aplicado para o ato lesivo previsto pela LAC, de forma que busca-se proteger o caráter competitivo entre os licitantes interessados em contratar, punindo aquele que fraudar tal característica essencial da licitação, independentemente do efeito patrimonial.

5.70. As evidências listadas no Termo de Indiciação demonstram que o processo de incorporação já era de conhecimento geral da organização, tendo sido publicada em site oficial. Demonstram também que o Sr. Luiz tinha pleno conhecimento do processo de incorporação, inclusive já tendo assinado documento em nome das duas empresas.

5.71. Apresenta-se as evidências listadas nos autos de origem:

I - aquisição da empresa ALTERNATIVA desde 2019, tendo tal notícia sido publicada no site da empresa (pag 49);

II - documento assinado pelo Sr. Luiz Antonio Queyroi Moreira Gomes, em 2020, representando as duas pessoas jurídicas (pag 55);

III - variação linear de 7,6923% nos itens das Planilhas de Preços Unitários (PPUs), apresentadas pelas CIS BRASIL e ALTERNATIVA na licitação;

IV - arquivos Excel destas PPU foram salvos pela mesma pessoa, Luiz Gomes, em 14/03/2021, com intervalo de 13 minutos entre a modificação de uma planilha e de outra;

V - possuir registro no Portal Petronect no cadastro da CIS BRASIL e da ALTERNATIVA, tendo se manifestado no certame por ambas as empresas, sendo, inclusive, o responsável pelo envio das propostas nessa licitação;

VI - CIS BRASIL e ALTERNATIVA firmaram sua concordância com os termos da Declaração Unificada – Adendo B do Edital, por meio de “aceite digital” no Portal Petronect, efetivado pelo Sr. Luiz Gomes, em um intervalo de 50 minutos entre uma declaração e outra.

5.72. Tem-se ainda que após a sessão de lances, as empresas CIS BRASIL LTDA. e ALTERNATIVA ficaram em 5º e 7º lugar (fls.33/40 - processo de origem), respectivamente, num universo de 10 (dez) concorrentes.

5.73. **Pelo exposto, faz-se necessária a adequação do enquadramento do ilícito no art. 5º, IV, “d” - fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente - em vez do enquadramento duplo nas alíneas “a” e “b” do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.**

IV - DA APLICAÇÃO DE SANÇÃO IMPEDITIVA DE CONTRATAR

5.74. Ao mesmo tempo que o Termo de Indiciação determinou a responsabilização objetiva da CIS BRASIL pela prática de atos tipificados na Lei 12.846/13, também registrou que a Comissão Processante continuaria a apuração dos atos no âmbito da Lei nº 13.303/2016 (estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias).

5.75. Dessa forma, a CIS BRASIL, na sua proposta de julgamento antecipado, manifesta que não seja aplicada de forma automática as sanções previstas na Lei 13.303/2016, especialmente a sanção impeditiva de contratar com a entidade sancionadora:

Desse modo, a aplicação da Lei nº 12.846/2013 e a admissão da responsabilidade objetiva não podem implicar na automática aplicação das sanções previstas na Lei nº 13.303/2016, sendo necessário impreterivelmente a caracterização do dolo – inexistente *in casu* – para justificar a aplicação de qualquer sanção prevista nos seus arts. 82 a 84, em especial no tocante a uma eventual sanção impeditiva de contratar.

5.76. No caso, ficou comprovado que houve fraude no processo licitatório em razão de apresentação de documentação ideologicamente falso quanto à entrega de propostas comerciais não independentes para participar da licitação, conforme evidências já listadas nos itens 2.3 e 5.71.

5.77. Assim, considerando que dolo se deduz das circunstâncias do ilícito e que o PAR contém provas suficientes de que o ente privado em questão, deliberadamente, emitiu declaração fraudulenta no âmbito do processo licitatório, a imposição da penalidade é fática e juridicamente adequada.

5.78. Ademais, aplicação da suspensão de licitar e contratar em detrimento das demais alternativas possíveis está devidamente motivada pela gravidade da conduta e pelo próprio valor do contrato, o que evidencia razoabilidade da medida e justifica sua aplicação em detrimento das alternativas possíveis.

5.79. Ocorre que a Portaria Normativa CGU nº 19/2022, ao estabelecer a política de responsabilização no âmbito dos PARs, instituiu o benefício de atenuação das sanções impeditivas de contratar nos casos em que a pessoa jurídica processada solicita o julgamento antecipado do processo apuratório. Como regra de proporcionalidade, esse instituto leva à aplicação da sanção diretamente inferior à prevista pelo diploma de regência da licitação e contratos.

5.80. Na presente hipótese, essa sanção seria a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos, conforme disposto no art. 83, III, da Lei nº 13.303/2016. Nesses casos, diferente da declaração de inidoneidade, a suspensão comporta juízo de proporcionalidade quanto a sua duração.

5.81. Dessa forma, utilizar-se-á metodologia de proporcionalidade com os critérios alcançados com PJA no caso concreto em associação com normativos previstos na Lei nº 12.846/2013.

5.82. Realizar-se-á uma regra de três, considerando os seguintes critérios:

a) Alíquota de 20% sobre Faturamento bruto (limite máximo da multa na LAC) em equivalência ao limite máximo de penalidade de suspensão de licitar e contratar com a PETROBRAS de 24 meses (720 dias);

b) Uso da alíquota final alcançada pela CIS BRASIL no cálculo da multa da LAC em razão do PJA de 0,5% (tabela abaixo - tópico 8.5) para o cálculo da penalidade impeditiva na regra de três.

$$\begin{array}{l} 20\% \rightarrow \frac{720 \text{ dias}}{X} \\ 0,5\% \rightarrow \end{array}$$

5.83. Levando em conta percentual de 0,5%, o prazo de aplicação da sanção seria de apenas 18 dias.

5.84. Para se afastar da evidente inocuidade resultante da aplicação irrestrita desse critério, é preciso determinar um período mínimo que, embora reflita os benefícios decorrentes do julgamento antecipado, seja condizente com a gravidade dos fatos e sirva às finalidades pretendidas pela sanção.

5.85. Com base nessa premissa, verifica-se que a Norma Operacional DIRAD nº 02/2017 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão cumpre bem esse papel, na medida em que, embora disponha exclusivamente sobre aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar previstas no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, estabelece critérios que podem ser aproveitados na aplicação de sanções de idêntica natureza.

5.86. Nesse sentido, orienta o Manual de Sanções do Tribunal de Contas da União (TCU):

Levando-se em conta que o Tribunal ainda não possui normativo que trate das condutas e da dosimetria na aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União e descredenciamento do Sifac previstas no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, **sugere-se aos agentes responsáveis pela propositura ou decisão das sanções a serem impostas às licitantes ou contratadas, que observem, como referencial, os preceitos da Norma Operacional DIRAD nº 02/2017.**

O normativo supramencionado **detalha as hipóteses de incidência da penalidade e estabelece o tempo de sua extensão, em observância ao princípio da proporcionalidade.** Estabelece, ainda, situações em que a pena será agravada, atenuada e afastada, bem como estabelece qual pena deverá ser aplicada quando uma mesma conduta punível se enquadrar em mais de uma hipótese legal de incidência.

(fl. 20-21, [Manual de Sanções](#), BRASIL, 2020)

5.87. Da análise do DIRAD nº 02/2017, verifica-se que o prazo mínimo passível de ser aplicado para sanção impeditiva de licitar e contratar é equivalente a 60 dias (art. 3º da Norma Operacional DIRAD nº 02/2017).

5.88. Assim, levando como referência o parâmetro normativo operacional e os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, **sugere-se que a suspensão de licitar e contratar seja reduzida para o prazo de 60 dias.**

5.89. Vale destacar ainda que a CGU adota o entendimento constante do PARECER n. 00007/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, por meio do qual ficou assentado, no âmbito da Procuradoria Geral Federal da AGU, que a "pena de suspensão de contratar com a administração prevista no inciso III do art. 87, da Lei 8666, de 1993, deve ser aplicada estritamente, limitando os seus efeitos ao órgão, entidade ou unidade administrativa que aplicou a sanção". No caso específico de sanções aplicadas pela CGU, no exercício de sua competência concorrente, a restrição ao direito de licitar recai sobre o órgão ou entidade lesado pela prática ilícita.

5.90. **Pelo exposto, opina-se pela aplicação da sanção prevista na Lei nº 13.303/2016, art. 83, inciso III, para suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRAS), pelo prazo de 60 dias, nos termos do inciso V, do art. 5º da Portaria CGU 19/2022.**

6. DOS REQUISITOS PARA O JULGAMENTO ANTECIPADO

6.1. Passa-se à verificação do atendimento dos requisitos para o julgamento antecipado de PAR, estabelecidos pelo art. 2º, da Portaria Normativa CGU nº 19/2022:

| Previsão Portaria CGU nº 19/2022 | Requisito Normativo | Cumprimento | Evidência | Análise e considerações |
|----------------------------------|---|--|---|---|
| Art. 2º, inciso I | Admissão pela pessoa jurídica de sua responsabilidade objetiva pela prática dos atos lesivos investigados, acompanhada de provas e relato detalhados do que for de seu conhecimento | <i>"A CIS BRASIL reconhece que está sujeita ao regime de responsabilidade objetiva previsto na Lei nº 12.846/2013, de modo que, exclusivamente para os fins do mecanismo de resolução previsto na Portaria Normativa CGU nº 19/2022, aceita a sua responsabilidade objetiva em razão da submissão de propostas não-independentes no curso do processo licitatório de oportunidade nº 7003410114, conduzida que, mesmo praticada sem finalidade fraudulenta, dolo, ardil ou má-fé, e desprovida de capacidade de impacto à competitividade do certame, expôs o processo licitatório a risco de perturbação procedimental, na forma do art. 5º, IV, "b", da Lei nº 12.846/2013."</i> | Petição _Julgamento Antecipado _PAR nº 030.01652/2023 (2941365) | Considerando o exposto no item : necessária a adequação da admiss objetiva. Ressalte-se que é imprescindível que ressalvas de sua responsabilidade conduta apurada, para que o PJA se dessa Controladoria-Ge |
| Artigo 2º, inciso II, "a" | Compromisso de ressarcimento dos valores correspondentes aos danos a que tenha dado causa | Não aplicável, pois não foram identificados danos. | - | |
| Artigo 2º, inciso II, "b" | Compromisso de perder a vantagem auferida, quando for possível sua estimação | Não aplicável, pois não houve vantagem auferida. | - | |
| Artigo 2º, inciso II, "c" | Compromisso de pagar o valor da multa prevista no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 | <i>"a Proponente firma o compromisso de pagamento da multa cabível, pedindo vênha para consignar, no item V abaixo, sugestão de cálculo e dosimetria da sanção financeira."</i> | Petição _Julgamento Antecipado _PAR nº 030.01652/2023 (2941365) | O parâmetro de multa sugerido será NT. De todo modo, é preciso que compromisso de aceitar o pagamento 1, do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, r Controladoria-Geral |
| Artigo 2º, inciso II, "d" | Compromisso de atender os pedidos de informações relacionados aos fatos do processo, que sejam de seu conhecimento | <i>"a CIS BRASIL registra a sua concordância com todos os requisitos e compromissos indicados no art. 2º da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 para a formulação da proposta de julgamento antecipado"</i> | Petição _Julgamento Antecipado _PAR nº 030.01652/2023 (2941365) | Verifica-se que a petição do PJA disponibilizado pela CGU (formulár que faz-se necessária a concordânc compromisso de forma específica proposto pela |
| Artigo 2º, inciso II, "e" | Compromisso de não interpor recursos administrativos contra o julgamento que defira integralmente a proposta | <i>"a CIS BRASIL registra a sua concordância com todos os requisitos e compromissos indicados no art. 2º da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 para a formulação da proposta de julgamento antecipado"</i> | Petição _Julgamento Antecipado _PAR nº 030.01652/2023 (2941365) | Verifica-se que a petição do PJA disponibilizado pela CGU (formulár que faz-se necessária a concordânc compromisso de forma específica proposto pela |

| Previsão Portaria CGU nº 19/2022 | Requisito Normativo | Cumprimento | Evidência | Análise e conside |
|----------------------------------|---|--|---|---|
| Artigo 2º, inciso II, "f" | Compromisso de dispensar a apresentação de peça de defesa | "a CIS BRASIL registra a sua concordância com todos os requisitos e compromissos indicados no art. 2º da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 para a formulação da proposta de julgamento antecipado" | Petição _Julgamento Antecipado _PAR nº 030.01652/2023 (2941365) | Verifica-se que a petição do PJA disponibilizado pela CGU (formulár que faz-se necessária a concordânc compromisso de forma específica proposto pela |
| Artigo 2º, inciso II, "g" | Compromisso de desistir de ações judiciais relativas ao processo administrativo | "a CIS BRASIL registra a sua concordância com todos os requisitos e compromissos indicados no art. 2º da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 para a formulação da proposta de julgamento antecipado" | Petição _Julgamento Antecipado _PAR nº 030.01652/2023 (2941365) | Verifica-se que a petição do PJA disponibilizado pela CGU (formulár que faz-se necessária a concordânc compromisso de forma específica proposto pela |
| Art. 2º, inciso III | Forma e os prazos de pagamento das obrigações financeiras | "a CIS BRASIL registra a sua concordância com todos os requisitos e compromissos indicados no art. 2º da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 para a formulação da proposta de julgamento antecipado" | Petição _Julgamento Antecipado _PAR nº 030.01652/2023 (2941365) | Não houve manifestação da propon Apesar disso, não haveria impossibi dispositivo em razão do explicitad Técnica. |

6.2. Ante o exposto, verifica-se que **devem ser feitas retificações** para que sejam devidamente preenchidos os requisitos e compromissos constantes do art. 2º I e II, "c" a "g" da Portaria Normativa CGU nº 19/2022.

6.3. Ademais, verifica-se que a petição do PJA deixou de incluir vários termos imprescindíveis para que seja deferida, especialmente os conteúdos dos parágrafos 2 e 8 do [formulário padrão CGU](#), não sendo menos importantes os demais termos, os quais também devem constar no pedido.

6.6. Assim, **recomenda-se que, quando a empresa for intimada para concordar com análise feita nessa Nota Técnica, também seja intimada para apresentar nova petição de PJA com correção dos apontamentos feitos nesse item 6.**

7. DA FORMA DE PAGAMENTO DAS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS ASSUMIDAS PELA PESSOA JURÍDICA

7.1. Com respeito à forma e ao prazo de pagamento da obrigação financeira (Portaria Normativa CGU nº 19/2022, artigo 2º, inciso III), rememora-se que não existe previsão regulamentar da possibilidade de pagamento parcelado da multa aqui prevista; deixando de ocorrer a inscrição no CNEP apenas no caso de pagamento à vista, no prazo de até 30 dias após a publicação da decisão de julgamento antecipado pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

7.3. Nesse sentido, o pagamento da GRU deve ser efetuado no valor integral da multa indicada no item 8 deste documento, no prazo de até 30 dias após a publicação da decisão de julgamento antecipado pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

7.5. Transcorrido o prazo acima sem o devido recolhimento da GRU e a apresentação de seu comprovante perante esta CGU, considera-se descumprida a proposta de julgamento antecipado, ensejando a inclusão no CNEP, sem prejuízo da incidência de multas, juros, correção e honorários advocatícios.

7.7. Por conseguinte, observado o entendimento de que o pagamento deverá ocorrer em parcela única, bem assim a sugestão, na presente nota técnica (item 8), de valor da multa, sugere-se a intimação dessa para manifestar-se quanto à continuidade do interesse no julgamento antecipado.

8. DA RECOMENDAÇÃO QUANTO AOS BENEFÍCIOS DECORRENTES DO JULGAMENTO ANTECIPADO E DO CÁLCULO DA MULTA

8.1. **Conforme exposto no item 5 desta nota técnica, aplica-se ao cálculo da multa, das atenuantes e das agravantes o Decreto nº 11.129/2022.**

8.2. A [Portaria Normativa CGU nº 19/2022](#), após as alterações trazidas pela [Portaria Normativa nº 54/2023](#), prevê os seguintes possíveis benefícios decorrentes do julgamento antecipado:

- aplicação isolada da sanção de multa prevista na Lei nº 12.846, de 2013, com a concessão dos benefícios previstos no § 1º, do art. 5º;
- isenção da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória;
- atenuação das sanções impeditivas de licitar e contratar com o Poder Público.

8.3. Tendo sido apresentado o pedido de julgamento antecipado no âmbito de PAR durante o prazo prazo para apresentação da defesa escrita, opina-se pela aplicação das atenuantes previstas nos incisos II, III e IV, do artigo 23 do Decreto nº 11.129/2022 nos montantes estabelecidos no artigo 5º, § 1º, inciso II, da Portaria Normativa CGU nº 19/2022, após as alterações trazidas pela Portaria Normativa nº 54/2023, a saber, "até o prazo para apresentação da defesa escrita, concessão do percentual máximo do fator estabelecido pelo inciso II, de 1,5% (um e meio por cento) do fator estabelecido pelo inciso III e de 1,5% (um e meio por cento) do inciso IV, do art. 23 do Decreto nº 11.129, de 2022".

DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO

8.4. A definição da base de cálculo foi feita a partir da Demonstração de Resultado do Exercício de 2022, que corresponde ao "faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos" (Decreto nº 11.129/2022, art. 20), chegando ao montante de **R\$ 104.855.487,00** (cento e quatro milhões, oitocentos e cinquenta e cinco mil e quatrocentos e oitenta e sete reais). Tal valor foi obtido através da dedução do valor da legenda "RECEITA BRUTA DE VENDAS" (R\$ 121.935.654,00) do montante dos "TRIBUTOS SOBRE VENDAS" (R\$ 17.080.167,00), conforme art. 20 do Decreto nº 11.129/2022 e informações contábeis prestadas pela indiciada (2991008).

8.5. Dessa forma, após análise da Nota de Indicação, das evidências constantes dos autos e da manifestação da empresa, tem-se o seguinte quadro-resumo da dosimetria da multa aplicável:

| Dispositivo do Decreto 11.129/2022 | Percentual aplicado | Justificativa |
|--|---------------------|--|
| I - até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos; | 0,0% | Conforme exposto no item 5, desta nota técnica, optou-se pela adequação do enquadramento do ilícito em apenas 1 (uma) tipificação, de forma que não houve concurso de atos lesivos. |
| II - até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica; | 2% | A proponente solicita que seja aplicado percentual de 1,5% do Decreto 8.420/2015, por considerar mais benéfico. A solicitação da proponente não merece ser atendida, conforme item 5 dessa NT. Considerou-se que o funcionário que praticou o ilícito tinha reporte direto ao corpo diretivo representante da empresa neste país, estando, no mínimo, no 3º nível hierárquico, conforme organograma apresentado na PJA, sendo aplicado o percentual de 2,0%, do Decreto 11.129/2022, em consonância com a tabela sugestiva de escalonamento de agravantes e atenuantes da CGU (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68539/7/tabela_sugestiva_aplicacao_dos_criterios_de_dosimetria_set22.pdf). |

| | | | |
|-----------------------|---|------|--|
| Art. 22 Agravantes | III - até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios; | 0% | Não houve interrupção. |
| | IV - um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR; | 1% | A proponente calcula a agravante pelo Decreto 8.420/2015, por considerar mais benéfico, e utiliza-se do demonstrativo contábil da CIS BRASIL no ano de 2020 (exercício anterior ao fato), o qual resultou em prejuízo. A solicitação da proponente não merece ser atendida, conforme item 5 dessa NT. Foram consideradas as demonstrações contábeis de 2022 (exercício anterior à instauração do PAR), nas quais apurou-se lucro líquido em 31 de dezembro no valor de R\$ 9.329.232,00, índice liquidez geral no valor de 1,56 e índice de solvência geral no valor de 2,07. Para o cálculo dos índices de solvência geral e de liquidez geral usou-se a fórmula matemática contida no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (versão abril/2022). Para o Ativo Realizável a Longo Prazo considerou-se: retenções contratuais R\$ 6.404.051; outros ativos LP R\$ 210.000; Ressalte-se que mesmo que não sejam considerados os valores do Ativo Realizável a Longo Prazo, o resultado será superior a 1. |
| | V - três por cento no caso de reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior; e | 0% | Empresa não apresentou penalidades anteriores, conforme Certidão Negativa CGU e Consulta Consolidada do TCU. |
| | VI - no caso de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou com as entidades lesadas, nos anos da prática do ato lesivo, serão considerados os seguintes percentuais: a) um por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); b) dois por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); c) três por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); d) quatro por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais); ou e) cinco por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais). | 2% | A proponente solicita que seja aplicada o percentual do Decreto 8.420/2015, por considerar mais benéfico, tendo como parâmetro o valor da proposta vencedora da licitação no valor total de R\$ 8.434.900,00, da ganhadora LC Administração de Restaurantes Ltda. A solicitação da proponente não merece ser atendida, conforme item 5 dessa NT. Considerando o valor de R\$ 8.434.900,00 (proposta vencedora), aplica-se o percentual de 2%, do Decreto 11.129/2022. |
| Art. 23 Atenuantes | I - até meio por cento no caso de não consumação da infração; | 0,5% | A resposta afirmativa a esse quesito se baseia no fato de que a empresa não atingiu a finalidade pretendida com a conduta que teve no certame, que era, com a fraude que praticou, sair vencedora e obter o objeto da licitação. Assim, deve ser aplicado, no cálculo da multa, o percentual de 0,5% relativo a esse fator/atenuante. |
| | II - até um por cento no caso de: a) comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou b) inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo; | 1% | Benefício concedido pelo artigo 5º, § 1º, inciso II, da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 . |
| | III - até um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência; | 1,5% | Benefício concedido pelo artigo 5º, § 1º, inciso II, da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 . |
| | IV - até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e | 1,5% | Benefício concedido pelo artigo 5º, § 1º, inciso II, da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 . |
| | V - até cinco por cento no caso de comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V. | 0% | Realizada a avaliação do programa de integridade por esta Coordenação-Geral (3110052 ; 3110045), segundo metodologia disciplinada pelo art. 7º, inc. VIII, da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 41 e 42 do Decreto nº 11.129/2022 c/c Portaria Conjunta CGU nº 6/2022 c/c Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização, chegou-se ao percentual de 0,82%, menor que 1%. Por conseguinte, tem-se que a benesse pretendida não é aplicável ao caso em tela, razão por que a solicitação da proponente não merece ser atendida. |
| Alíquota aplicada | 0,5% | | |

| | | | |
|-----------------------------|--|---|--|
| Base de cálculo | | R\$ 104.855.487,00 | |
| Multa preliminar | | R\$ 524.277,44 | |
| Limite mínimo | | R\$ 104.855,48 (0,1% da base de cálculo) | |
| Limite máximo | | R\$ 20.971.097,40 (20% da base de cálculo) | |
| Valor final da multa da LAC | | R\$ 524.277,44 | |

8.6. Assim, ao realizar a subtração do percentual agravante de 5% do percentual atenuante de 4,5%, chega-se à alíquota final de valor 0,5%.

8.7. Em razão da multiplicação da alíquota final de 0,5% pela base de cálculo (**R\$ 104.855.487,00**), chega-se ao valor final de multa atenuada pelo PJA de **R\$ 524.277,44 (quinhentos e vinte e quatro mil, duzentos e setenta e sete reais e quarenta e quatro centavos)**.

8.8. Adicionalmente, recomenda-se a **aplicação da suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRAS), pelo prazo de 60 dias**, nos termos do art. 83, inciso III, da Lei n. 13.303/2016 e do do art. 5º, inciso V, da Portaria CGU 19/2022.

8.9. Por fim, opina-se pela **isenção da sanção de publicação extraordinária** da decisão condenatória, uma vez que foram preenchidos os requisitos para o deferimento do pedido de julgamento antecipado e a solução se mostra proporcional e razoável diante das circunstâncias do caso concreto.

9. DA CONCLUSÃO

9.1. Diante do exposto, com fundamento na Portaria Normativa CGU nº 19, de 22 de julho de 2022, **RECOMENDA-SE:**

I - preliminarmente, a **avocação**, pelo Secretário de Integridade Privada, do **PAR nº 030.01652/2023**, que tramita perante a Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRAS), para que seja julgado pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, tendo em vista que o julgamento antecipado do mérito só é aplicável em processos instaurados ou avocados pela CGU;

II - a **intimação** da pessoa jurídica **CIS BRASIL LTDA**, por meio de seus advogados constituídos, para que à vista da presente peça: **(i) se manifeste, no prazo de 10 (dez) dias, pela concordância** com as condições aqui descritas - **pagamento à vista** do valor de **R\$ 524.277,44 (quinhentos e vinte e quatro mil, duzentos e setenta e sete reais e quarenta e quatro centavos)** e **aplicação da suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRAS), pelo prazo de 60 dias** - ou pela desistência do pedido de julgamento antecipado; **(ii) retifique** o pedido de julgamento antecipado, conforme exposto no item 6.

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ERICA LOURENCO DOS SANTOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 02/08/2024, às 17:14, 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 3125838 e o código CRC 40E6D949