



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PARECERES - CGEP
SEP 515 CONJUNTO D, LOTE 4 ED. CARLOS TAURISANO, 4º ANDAR CEP: 70770-504 - BRASÍLIA/DF

PARECER n. 00059/2024/CGEP/PFE-CADE/PGF/AGU

NUP: 08700.005045/2016-61

INTERESSADOS: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE

ASSUNTOS: PROTEÇÃO À LIVRE CONCORRÊNCIA

EMENTA. TERMO DE COMPROMISSO DE CESSAÇÃO. PEDIDO DE COMPENSAÇÃO DE VALORES PAGOS EM ACORDOS FIRMADOS COM OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS. PRECEDENTES DA AUTORIDADE CONCORRENCIAL. ADMITE-SE A COMPENSAÇÃO APENAS DE VALORES DE SANÇÕES DE NATUREZA SEMELHANTE E RELATIVAS AO MESMO FATO. VALORES CONCERNENTES À REPARAÇÃO DE DANOS NÃO POSSIBILITAM A COMPENSAÇÃO COM VALORES DEVIDOS AO CADE. INDEFERIMENTO.

VERSÃO DE ACESSO PÚBLICO

1. RELATÓRIO

1. A Superintendência-Geral submete a esta unidade jurídica os autos em epígrafe para que analise e manifeste acerca do pedido de compensação formulado pela compromissária Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. (SEI 1480126).
2. A Carioca Engenharia, em 06 de agosto de 2024, solicitou a compensação de valores pagos em acordos firmados com outros órgãos públicos, referentes a infrações contra a ordem econômica tipificadas na Lei nº 12.529/2011. Alegou que os valores pagos em acordos de leniência celebrados com o Ministério Público Federal e com a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro deveriam ser compensados ou abatidos do valor ora devido ao CADE, visto que se tratariam das mesmas condutas indicadas em Termos de Compromisso de Cessação celebrados com a autoridade concorrencial, fundamentando o pleito no precedente do processo administrativo nº 08700.007776/2016-41 (PAC-Favelas), julgado pelo Tribunal Administrativo de Defesa Econômica.
3. A Carioca demonstrou que recolheu valores a título **[ACESSO RESTRITO]**.
4. Em sede de monitoramento de cumprimento de decisões, a SG concluiu que a pretensão não encontra amparo legal e jurisprudencial, indeferindo o pedido de compensação dos valores. Ainda, determinou **[ACESSO RESTRITO]**, e que se encaminhasse para esta Procuradoria Federal Especializada a fim de que analise se o pedido de compensação se coaduna com o precedente citado.
5. A SG compreendeu que o requerimento difere do precedente do caso de PAC-Favelas, destacando que o Voto do Presidente do Tribunal, exarado no julgamento em comento (SEI 1377990), admitiu a possibilidade de abatimento da multa aplicada pela CGU, em casos de cartel que tenham sido igualmente investigados pelo referido ente, na hipótese da multa do CADE ser superior à multa da CGU. No entanto, a requerente desejaria abater os valores recolhidos a título de reparação civil, compromisso decorrente de acordos realizados no âmbito penal, dos saldos remanescentes de TCCs celebrados com o CADE, situação que diferiria do precedente.
6. Ainda, vale transcrever o que fora afirmado pela SG em sua análise (SEI 1480126):

18. Ademais, ainda que a infração penal e a infração administrativa decorram do mesmo ato, os processos penal e administrativo são autônomos e independentes entre si. O princípio da independência entre as esferas penal, civil e administrativa é bem consolidado no direito brasileiro. Assim, uma condenação ou multa imposta em processo penal não influencia diretamente o processo administrativo, e vice-versa. Situação semelhante ocorre entre os processos administrativos conduzidos pela União, estados e municípios.

[ACESSO RESTRITO]. Ocorre que, não é possível compensar uma penalidade ou obrigação aplicada a uma pessoa física com uma penalidade ou obrigação de uma pessoa jurídica. Nesse caso, o pedido novamente diverge do precedente, que previu o abatimento da multa aplicada pelo CADE à Pessoa Jurídica, os valores pagos pela mesma Pessoa Jurídica à CGU.

(...)

*20. Adicionalmente, verifica-se que os valores recolhidos estão depositados em contas vinculadas a procedimento judicial. Desse modo, pelo que consta nos autos, os valores não foram efetivamente pagos à União. **Novamente, difere-se do previsto no precedente.***

...

21. Assim, além ser necessária a comprovação do efetivo pagamento à União, entende-se que para ser passível de compensação de valores junto ao CADE, não devem existir mais instâncias para discussão que ponham em dúvida o seu efetivo pagamento.

7. É relatório. Passa-se a análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

8. O precedente citado como fundamentado do pleito da requerente Carioca refere-se ao processo administrativo nº

08700.007776/2016-41, instaurado para imposição de sanções administrativas por infração à ordem econômica por supostas condutas anticompetitivas que teriam sido praticadas no contexto da Concorrência Nacional nº 002/2007/SEOBRS/MCIDADES/CAIXA, realizada pela Secretaria de Obras do Governo do Estado do Rio de Janeiro, para a contratação de serviços de engenharia e construção para urbanização do Complexo do Alemão, Complexo de Manguinhos e Comunidade da Rocinha no Rio de Janeiro/RJ, entre março de 2007 e fevereiro de 2008.

9. A Carioca celebrou, junto ao CADE, 6 (seis) Termos de Compromisso de Cessação. O presente processo administrativo refere-se à celebração do TCC relacionado à apuração contida no processo administrativo nº 08700.001836/2016-11 (Ferrovias).

10. No mencionado julgamento apresentado como precedente e fundamento ao requerimento, consignou-se o entendimento acerca da possibilidade de compensação de valores pagos e relativos a mesmos fatos, concernentes a um acordo de leniência celebrado com a CGU. O Conselheiro Gustavo Augusto Freitas de Lima, em seu voto vogal SEI 1377023, entendeu *“razoável que as representadas que tenham sido condenadas pela CGU ou pelo TCU em relação aos mesmos fatos possam abater da multa imposta pelo Cade os valores que já tenham sido efetivamente pagos, como forma de se evitar um bis in idem.”* Ressaltou que a compensação não equivale a um arquivamento, devendo a empresa ser condenada, *“ainda que possa vir a não recolher o valor da multa determinada”*, mantendo todos os demais efeitos da condenação, como reconhecimento da reincidência, as penas acessórias e o direito dos legitimados que queiram ingressar em juízo para o ressarcimento do prejuízo causado, na forma do art. 46 da Lei nº 12.529/2011. Ainda, destacou que o *“direito de compensação com outras multas aplicadas no âmbito da União não é aplicável à sanção devida pelo descumprimento do TCC, devendo tal valor ser cobrado sem qualquer abatimento, por se tratar de fato diverso”*.

11. O Conselheiro Carlos Jacques Vieira Gomes (voto vogal SEI 1377767) destacou que a *“compensação somente poderá ser cogitada caso se comprove o efetivo pagamento de sanção imposta ou contribuição pecuniária acordada com outros órgãos sancionadores. Caso haja inadimplemento, a multa do Cade é plenamente aplicável. Destarte, não há o que se falar sobre ausência de imposição de multa em razão de futura e possível compensação.”* O Conselheiro acompanhou o entendimento do Presidente Alexandre Cordeiro, esclarecendo que a compensação deveria ser discutida em momento posterior ao do julgamento, quando restar comprovado o pagamento das multas ou contribuições pecuniárias a outros órgãos da Administração Pública.

12. O Presidente Alexandre Cordeiro Macedo acordou com o entendimento sobre a possibilidade de compensação, desde que se comprovasse a efetivação do pagamento nos termos do acordo de leniência junto à CGU, consignando em seu voto vista (SEI 1377990):

485. Assim, como encaminhamento, entendo ser possível haver o abatimento da multa aplicada pela CGU em casos de cartel, que tenham sido igualmente investigados pelo referido ente, na hipótese da multa do Cade ser superior à multa da CGU. Obviamente que a absolvição, por parte da CGU, não geraria nenhuma espécie de obrigação por parte do Cade de ter que, também, absolver a parte em questão, já que as análises são distintas e, possivelmente, o arcabouço probatório apresentado pode diferir (grifei).

13. Por esta razão, depreende-se que se firmou o entendimento da autoridade concorrencial no sentido de que cabe a compensação tão somente do valor referente à multa sancionatória com os valores devidos ao CADE.

14. O Presidente também asseverou acerca da possibilidade de compensação apenas do valor referente à multa principal, de modo que o valor relacionado à multa por descumprimento do TCC acordado com o CADE não poderia ser objeto de compensação, por se tratar de infração de natureza distinta, tendo disposição contratual específica que disciplina o tema, assim como os valores que já foram pagos pela empresa no âmbito do TCC.

15. Ainda, destacou que há uma certa intersecção entre as normas de defesa da concorrência e as da Lei Anticorrupção, todas da esfera administrativa, que, embora os ilícitos sejam distintos, as sanções são de natureza semelhante, referentes ao mesmo fato a ser considerado quando do sancionamento. Essa intersecção ocorre quando ambos os sistemas buscam coibir infrações ao caráter competitivo de licitações, nos termos do que dispõe o art. 5º, inciso IV, alínea "a", 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:

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

16. Quanto à verificação de que o pedido de compensação formulado pela compromissária se coaduna com o precedente em comento, depreende-se que a análise da SG, bem como a exposição trazida pela requerente quanto à comprovação dos valores, conforme petição SEI 1465452, demonstram que os valores pagos, que se pretende ser compensados com valores devidos ao CADE, dizem respeito a valores recolhidos a título de reparação civil a entes lesados, decorrentes dos ilícitos concorrenciais, originados de acordos de leniência celebrados com o Ministério Público Federal e a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro.

17. A própria requerente, em sua petição SEI 1465452, requer que, dos valores pagos à União, ao Estado do Rio de Janeiro e à empresa Petrobras, por força dos acordos de leniência celebrados com o MPF e a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, sejam deduzidos os valores estipulados à reparação dos danos pelos ilícitos não concorrenciais, para o fim de se proceder à compensação apenas dos ilícitos concorrenciais (parágrafos 13 e 20).

18. Portanto, verifica-se que os referidos valores não compreendem as multas previstas na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013, art. 6º) quanto à responsabilização administrativa por atos praticados contra à Administração Pública que impliquem lesão ao caráter competitivo de procedimento licitatório público e que, pela intersecção dos sistemas, pudessem permitir a compensação, de acordo com o precedente do Tribunal Administrativo. Confirma-se o citado dispositivo:

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

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

vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

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

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

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

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

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

§ 6º (VETADO).

19. Mesmo que se considere a atuação concomitante de diversos entes e instituições públicas no âmbito de celebração de Acordos de Leniência Anticorrupção (art. 16, “caput”, da Lei nº 12.846/2013), o acordo de leniência não exige da obrigação de reparar integralmente o dano causado e permite a redução em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável (art. 16, §§ 2º e 3º). A negociação e celebração de acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da Controladoria-Geral da União, que é a autoridade competente para instaurar processos administrativos de responsabilização (art. 8º, § 2º) e aplicar a multa prevista no art. 6, inciso I, tem admitido a exigência de parcelas referentes à multa e à reparação de danos, como esclarece Amanda Athayde[1]:

Nesse sentido, a prática da AGU nas negociações de Acordos de Leniência Anticorrupção, conjuntamente com a CGU, tem sido a exigência de três parcelas no cálculo dos valores a serem pagos pelos colaboradores: (i) todos os valores pagos como propina; (ii) o lucro dos contratos afetados pela corrupção (disgorgement); e (iii) a multa. Especificamente para o cálculo desta multa, a CGU editou a Instrução Normativa nº 02/2018, com os critérios de dosimetria. ...

20. A Instrução Normativa da CGU nº 2/2018 [2], que estabelece a metodologia de cálculo da multa administrativa a ser aplicada no âmbito dos acordos de leniência, prevê, no item 3, o seguinte:

3. No que se refere ao ressarcimento aos entes lesados, a orientação vigente sobre o valor a ser ressarcido aos entes públicos lesados, no âmbito de acordo de leniência, consigna dois tipos de rubricas: i. Rubrica com natureza de sanção: a multa administrativa da LAC; e ii. Rubrica com natureza de ressarcimento: a vantagem indevida auferida ou pretendida no âmbito de suas relações com a administração pública em geral. Composta por três categorias de valores, a saber: 1. somatório de eventuais danos incontroversos atribuíveis às empresas colaboradoras; 2. somatório de todas as propinas pagas; e 3. lucro ou enriquecimento que seria razoável se não houvera o ato ilícito.

21. Desse modo, ainda que os compromissos que respaldam o requerimento apresentado não sejam originados de acordos celebrados com a CGU, mas sim de acordos de leniência firmados com o MPF e a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, constata-se que não se referem a qualquer valor concernente a multa administrativa sancionatória. Ao contrário, de acordo com a manifestação da requerente (SEI 1465452), os valores que se deseja ver compensados com os valores devidos ao CADE foram pagos exclusivamente para reparar os danos a diversos entes. A propósito, mesmo em sede de cominação de pena em processo administrativo, a própria Lei nº 12.846/2012 prevê que a aplicação das sanções não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação de reparação integral do dano causado (art. 6º, par. 3º), indicando uma distinção cristalina entre ambos os instrumentos legais.

22. Como já afirmado, o sistema da Lei Anticorrupção permite a celebração de acordos de leniência, que, no entanto, não exige da obrigação de reparar integralmente o dano causado e permite a redução em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável (art. 16, §§ 2º e 3º), a demonstrar que a obrigação de ressarcimento pode compor as cláusulas da leniência. Confira-se:

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

...

§ 2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

§ 3º O acordo de leniência não exige a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

23. Ademais, não há de se confundir a compensação admitida nos termos do precedente em referência com a aplicação de cláusula de desconto por reparação de danos prevista em TCC, tal como procede a requerente ao fazer alusão à manifestação desta Procuradoria Federal Especializada (SEI 1350539), simplesmente pelo fato de lá haver sido reconhecida a correspondência entre o objeto e as condutas constantes dos acordos de leniência e colaboração premiada celebrados com o Ministério Público Federal e do TCC, para fins de incidência de desconto em razão do ressarcimento dos danos concorrenciais. Já a compensação possibilita o abatimento do valor devido ao CADE de multa aplicada pela CGU, quando devidamente quitada e que se refira a sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato, de acordo com a regra insculpida no § 3º do art. 22, do Decreto-lei nº 4.657/1942 (LINDB):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

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

24. Não é demais rememorar a distinção entre a natureza jurídica das verbas objeto da presente consulta. De um lado, a sanção aplicada pela CGU e pelo CADE, convertida em obrigação de recolhimento de contribuição voluntária e que decorre do exercício do poder de polícia dessas autoridades administrativas, é caracterizada pela sua finalidade dissuasória e pedagógica e tem como destino o erário público, seja junto ao FDD, seja perante o Tesouro Nacional. De outro, a indenização paga em favor dos agentes lesados pela prática em questão decorre do direito subjetivo desses agentes, assumindo natureza reparatória. Assim, não é possível admitir a compensação entre esta e aquela, por incompatibilidade de sua natureza jurídica e destinação.

3. CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, em atendimento ao pedido de manifestação desta Procuradoria Federal Especializada quanto ao pleito de compensação formulado pela requerente, especificamente, se o requerimento se coaduna com o precedente do processo administrativo nº 08700.007776/2016-41, observa-se que os parâmetros estabelecidos no paradigma não permitem o acolhimento da pretensão, porquanto o pedido da Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A. se refere a valores pagos a título de reparação de danos concorrenciais e não de valores de sanções de natureza semelhante e relativas ao mesmo fato que possibilitam a compensação, nos termos admitidos pela legislação e jurisprudência administrativa.

À consideração superior.

Brasília, 12 de dezembro de 2024.

ANTONIO MARCOS GUERREIRO SALMEIRÃO
PROCURADOR FEDERAL JUNTO AO CADE

[1] Athayde, Amanda. *Manual dos Acordos de Leniência no Brasil. Teoria e Prática*. Belo Horizonte: ed. Forum, 2019, pág. 287.

[2] <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33688>

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08700005045201661 e da chave de acesso 89fbd09b



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO MARCOS GUERREIRO SALMEIRÃO, 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 1785927660 e chave de acesso 89fbd09b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO MARCOS GUERREIRO SALMEIRÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-12-2024 14:04. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
