



**Ministério da Justiça – MJ**  
**Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE**  
SEPN 515 Conjunto D, Lote 4 Ed. Carlos Taurisano, 2º andar - Bairro Asa Norte,  
Brasília/DF, CEP 70770-504  
Telefone: (61) 3221-8436 e Fax: (61) 3326-9733 – [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO BRUNO DANTAS, RELATOR,**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU**

**Ref: TC 016.991/2015-0**

**O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)** vem perante V. Exa., por meio dos subscritores desta, apresentar algumas considerações a respeito das empresas que interpuseram pedidos de reexame nestes autos, que tratam de apuração de irregularidades nas obras da Usina Termonuclear (UTN) de Angra 3, sobretudo sobre a existência no CADE de Termos de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) quanto a parte das empresas investigadas e eventuais repercussões dessas colaborações nas declarações de inidoneidade decretadas. O objetivo é fornecer informações que possam ser úteis às decisões emanadas por essa Egrégia Corte de Contas, a exemplo do que restou assentado no Acórdão 580/2019-TCU/Plenário.

Nesse sentido, cabe destacar, dos referidos pedidos de reexame interpostos pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S.A. (“**Queiroz Galvão**”), Empresa Brasileira de Engenharia S.A. (“**EBE**”), Techint Engenharia e Construção S.A. (“**Techint**”) e UTC Engenharia S.A. (“**UTC**”) – contra o Acórdão 483/2017 Plenário, mantido pelo Acórdão 801/2017 Plenário –, discussão ali incursa quanto ao seu pleito de que a aplicação da sanção de inidoneidade pelo prazo de cinco anos, decretada em decorrência de fraude à licitação declarada pelo TCU em apuração relativa à construção de Angra 3, fosse reavaliada em virtude da existência, às vezes ainda em andamento, de acordos de cooperação com este Conselho ou mesmo com o Ministério Público Federal (“MPF”).

Desse modo, em breve síntese, Queiroz Galvão, EBE, Techint e UTC pleitearam no pedido de reexame, em sede de juízo *ad quem*, que fosse a elas estendida o entendimento aplicado anteriormente às empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (“CCCC”), à Construtora Andrade Gutierrez S.A. (“AG”) e à Construtora Norberto Odebrecht S.A. (“Odebrecht”) pela Egrégia Corte de Contas de modo que a sanção de inidoneidade, decretada pelo prazo de cinco anos, fosse revertida em seu proveito.

Isto posto, cabe arrazoar, em face do cenário acima delineado, sobre a importância da colaboração entre órgãos no que concerne suas competências distintas, mas complementares na apuração de irregularidades relacionadas à construção de Angra 3, especialmente pela possibilidade dessas negociações concomitantes impactarem – como estabelecido, aliás, no Acórdão recorrido pelas partes – na atuação e no escopo de investigações realizadas por parceiros institucionais em ações atinentes à Lava Jato.

A existência de diversas investigações – no caso em comento, sobre Angra 3 – é desdobramento natural da divisão de competências entre órgãos com funções legais distintas no ordenamento jurídico brasileiro, mas que em alguma medida convergem em suas tarefas institucionais. Nesse ínterim, dita divisão de tarefas impõe uma permanente cooperação entre esses atores para que os melhores e mais efetivos resultados sejam sempre alcançados, no esclarecimento, repressão e persecução de ilícitos cometidos contra a Administração Pública. A permanente harmonização entre as diversas ações de investigação, empreendidas por cada um desses órgãos, é que possibilita uma resposta célere e eficiente do Estado, com a devida responsabilização dos envolvidos, o ressarcimento dos prejuízos causados aos cofres públicos e a definitiva superação da sensação de impunidade que tão danosamente tem se apresentado à sociedade brasileira.

Essa coordenação de ações, é certo, não exclui nem restringe as competências originárias dos órgãos em colaboração na apuração de irregularidades na construção de Angra 3. Pelo contrário, as fortalece, o que nos encaminha à necessidade, cada vez maior, de atuação coordenada entre distintos atores institucionais em negociações que suspendem e, por fim, encerram, o prosseguimento no CADE de apurações em face de pessoas físicas ou jurídicas que eventualmente incorram infrações à ordem econômica. Nessa seara, cumpre informar acerca dos elementos relevantes que diferenciam, no

CADE, dois tipos distintos de acordo com particulares: o **Acordo de Leniência**<sup>1</sup> (AL) e o **Termo de Compromisso de Cessação de Conduta**<sup>2</sup> (TCC).

O **Acordo de Leniência** é instrumento disponível apenas ao primeiro agente infrator a reportar a conduta anticoncorrencial entre concorrentes ao CADE (art. 86, §1º, I da Lei nº 12.529/2011) e cujos benefícios são tanto administrativos quanto criminais (art. 86, §4º c/c art. 87 da Lei nº 12.529/2011).

O **TCC**, por sua vez, é acessível a todos os demais investigados na conduta anticompetitiva (art. 85 da Lei nº 12.529/2011), gerando benefícios na seara administrativa, mas sem previsão de benefícios automáticos na seara criminal. Especificamente para os casos de acordo, combinação, manipulação ou ajuste entre concorrentes, como no cartel em exame, o TCC possui os seguintes requisitos:

**I.** pagamento de contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, nos termos dos artigos 85, §1º, III da Lei nº 12.529/2011 e 224, caput, do RICADE, que é estabelecida com base no valor da multa esperada, sobre o qual incidirá uma redução percentual que varia conforme o momento da propositura do TCC e a amplitude e utilidade da colaboração do compromissário com a instrução processual, de acordo com o artigo 227, incisos I, II, III e artigo 228 do RICADE, nos seguintes termos:

**a.** logo após a instauração de procedimento administrativo e antes de o processo ser remetido ao Tribunal do CADE, a contribuição pecuniária será calculada com base na multa esperada, sobre a qual incidirá:

---

<sup>1</sup> O “Guia – Programa de Leniência Antitruste do CADE”, apesar de não ser vinculativo e não possuir caráter de norma, consiste em um documento consolidado com as melhores práticas e procedimentos usualmente adotados para negociação de Acordos de Leniência Antitruste do CADE (Acordo de Leniência). O objetivo é registrar a memória institucional e servir de referência para negociações futuras, norteados servidores, advogados e sociedade nos procedimentos dessa relevante atividade para a política brasileira de defesa da concorrência e de combate a cartéis e práticas anticoncorrenciais coletivas. Acessível em: [http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia\\_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf](http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia_programa-de-leniencia-do-cade-final.pdf)

<sup>2</sup> O “Guia de Negociação de Termo de Compromisso de Cessação para Casos de Cartel”, apesar de não ser vinculativo e não possuir caráter de norma, consiste em um documento consolidado com as melhores práticas e procedimentos usualmente adotados para negociação de TCCs em casos de cartel. O objetivo é registrar a memória institucional e servir de referência para negociações futuras, norteados servidores, advogados e sociedade nos procedimentos dessa relevante atividade para a política brasileira de defesa da concorrência e de combate a cartéis e práticas anticoncorrenciais coletivas. Acessível em: [http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia-tcc-atualizado-11-09-17](http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-tcc-atualizado-11-09-17)

- i. uma redução de 30% a 50% para o primeiro proponente de TCC;
- ii. uma redução de 25% a 40% para o segundo proponente de TCC;
- iii. uma redução de até 25% para os demais proponentes de TCC; e

b. depois de os autos serem remetidos ao Tribunal do CADE: a contribuição pecuniária será calculada com base na multa esperada, sobre a qual incidirá uma redução de até 15% (esses parâmetros podem sofrer alteração se também houver Leniência Plus).

**II.** é necessário o reconhecimento de participação na conduta investigada por parte do proponente, nos termos do artigo 225 do RICADE;

**III.** deve haver colaboração do proponente com a instrução processual, nos termos do artigo 226 do RICADE;

**IV.** o proponente obrigar-se-á a não praticar a conduta investigada, nos termos do §1º do artigo 85 da Lei nº 12.529/2011;

**V.** será fixada multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas.

Como o TCC não gera benefícios automáticos na seara criminal, o Ministério Público (“MP”) não é interveniente no acordo e pode propor ação penal contra os compromissários. Não obstante, caso o interessado em celebrar TCC com o CADE queira também negociar, paralelamente, acordo de colaboração premiada com o MP e/ou a Polícia Federal (“PF”), a SG/CADE pode auxiliar a interlocução com o MP e/ou a PF, sendo que a negociação e a assinatura de eventuais acordos de colaboração premiada ocorrem **a exclusivo critério dessas autoridades** em questão.

Aqui cabe um pequeno arrazoador sobre as competências de órgãos em colaboração na apuração de irregularidades relativas à construção de Angra 3. Eventuais multas ou **contribuições pecuniárias atinentes a ALs e TCCs no CADE não impactam no ressarcimento decretado pelo TCU dos valores subtraídos ao Erário em Angra 3** (e também em outras apurações da Lava Jato), justamente por essa Egrégia Corte de Contas possuir competências e tarefas institucionais e constitucionais distintas em face do dever legado ao CADE no art. 1º da Lei 12.529/2011 que destaca enquanto sua finalidade a “prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada

pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico”, por conseguinte, em termos diferentes do previsto ao TCU. Ademais, ditos acordos também não afetam ou geram descontos automáticos em eventuais ações civis de reparação de danos por cartel ou em ações levadas à cabo por outros órgãos que analisam processos com objetos semelhantes em outras esferas ou níveis distintos da Administração Pública, **cabendo à autoridade competente** (*in casu*, o TCU) **avaliar eventuais repercussões a partir de seus próprios critérios** de oportunidade e conveniência.

Desse modo, e tendo em vista o procedimento supra pormenorizado para ALs e TCCs no CADE, tem-se observado que apesar da divisão de tarefas previstas em lei, os órgãos de controle, **sem abrir mão de suas competências legais**, estão delineando e implementando os contornos necessários para a criação de ambiente propício a uma efetiva colaboração de agentes privados com o Estado nesses tipos de acordo. Busca-se, assim, fortalecer e dar segurança jurídica a uma cultura permanente de enfrentamento – no caso do CADE, a infrações à ordem econômica – em que a participação do cidadão comum e de empresas se constitui como indispensável ferramenta nessa engrenagem.

Nesse sentido, convém ressaltar que a atuação do CADE em ALs e TCCs pauta-se por rigorosa e estrita observância de critérios técnicos (sumarizados, aliás, em Guias de Negociação de TCC e de AL que consolidam as melhores práticas e procedimentos nacionais e internacionais usualmente utilizados no CADE, como supracitado), além da padronização de critérios jurisprudenciais de negociação e de constante interlocução com outros órgãos de controle. É, portanto, **uma política de sucesso** em muitos níveis e em que, para além do número crescente de acordos fechados<sup>3</sup>, seu êxito resta comprovado, também, por ser considerado um modelo a ser seguido para outras autoridades antitruste mundiais e para outros órgãos persecutórios da Administração Pública em geral.

E neste contexto de permanente colaboração e diálogo, é certo que não há impedimento para que, sem prejuízo das competências atribuídas pela Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011), o CADE também considere a colaboração ofertada

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, destaca-se a relevância e valores crescentes relativos aos TCCs homologados ao longo de 2018 (respectivamente, 60 TCCs homologados e R\$ 1.327.702.540 arrecadados nesses acordos). Quanto aos ALs, destaca-se que em 2018 foram assinados 5 novos ALs, bem como foram registrados 3 pedidos de Leniência Plus, 4 Aditivos que robusteceram informações anteriormente disponíveis à autoridade antitruste e foram abertos 8 Processos Administrativos originados de ALs firmados no CADE. Para balanço completo e atualizado das atividades do CADE ao longo de 2018, verificar “Anuário CADE 2018” acessível em: <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/anuario-2018.pdf>

pelas empresas com outros órgãos de controle (MPF e TCU, p. ex), não só nos ALs e TCCs aqui celebrados, mas também nos próprios processos de responsabilização em curso ou que vierem a ser iniciados no CADE. Ou como no caso em exame, que o TCU leve em conta ao decretar a inidoneidade das empresas por irregularidades em Angra 3, o reforço que pode haver em sua própria política e em ambas as políticas a **existência de previsão de que eventualmente empresas que concluam acordos com outros órgãos de controle podem ter parte da decisão no TCU reexaminada**. Ao relacionar a discussão entre acordos de AL e TCC no CADE e ponderações sobre revisão ou não da inidoneidade no TCU como elementos de decisão, **há ganhos em ambos os sistemas**.

Aliás, ressalta-se que os TCCs formulados no âmbito de investigações relacionadas à Operação Lava Jato, e homologados 134ª SOJ em 21/11/2018, inovaram ao prever nominalmente entre suas Cláusulas a possibilidade de descontos na contribuição pecuniária estipulada no caso de eventual ressarcimento judicial ou extrajudicial aos cofres públicos dos danos causados ao Erário em Angra 3.

Trata-se, portanto, de **medida de inegável estímulo** para que as próprias empresas envolvidas em irregularidades auxiliem o Estado no devido esclarecimento desses fatos, bem como busquem ressarcir o eventual prejuízo causado ao Erário ou à Ordem Econômica. Dita atuação harmônica dos órgãos de controle e combate à corrupção, em especial, entre CADE e TCU, é condição inarredável para que a Operação Lava Jato e outras relevantes ações de persecução do Estado possam, de fato, constituir-se em um marco de mudança nas relações público-privadas brasileiras.

Assim, se por um lado o CADE busca fortalecer seus instrumentos de atuação – o que já resultou, inclusive, na **manutenção da inidoneidade de Queiroz Galvão, EBE, Techint e UTC ao não consignarem acordos com o CADE e na possibilidade, em discussão futura a cargo do próprio TCU, sobre eventualmente revisar as sanções de inidoneidade às empresas que efetivamente colaboraram com esta Autarquia** –, igualmente procura-se acentuar a colaboração com outros órgãos da Administração Pública que, dentro de suas respectivas esferas de competência, têm atuado com eficiência crescente na apuração de ilícitos e responsabilização de empresas envolvidas em irregularidades.

É nesse sentido que se cumprimenta o TCU, na figura de seus Ministros, por toda a detida avaliação que vem fazendo na apuração sobre irregularidades em Angra 3, mas

especialmente pelo esforço continuado desta Egrégia Corte de Contas em criar um novo cenário institucional, permeado por boas práticas relacionadas à ética, à integridade e à probidade, e a efetiva responsabilização de agentes corruptores e corrompidos. A atuação do TCU, nesse e em outros casos, por certo torna ainda mais crível a possibilidade de, em conjunto, promovermos mudanças estruturais no cenário nacional para que definitivamente encerremos com a lógica perversa e não republicana da corrupção no Brasil.

Outrossim, o **CADE, se coloca à disposição desta Egrégia Corte de Contas no que puder contribuir com sua tarefa constitucional de buscar, nos termos devidos, o ressarcimento do dano causado ao Erário** concernente à construção da Usina Termonuclear de Angra 3, bem como em quaisquer outras investigações relativas à Lava Jato em que reste comprovado eventuais prejuízos aos cofres públicos.

Por fim, com o objetivo de registrar a memória institucional e servir de referência para análises futuras, destacamos brevemente o **histórico de ALs e TCCs negociados no CADE concernentes a irregularidades nas obras da Usina Termonuclear de Angra 3** na tabela em sequência que sistematiza as informações mais relevantes, enfatizando, sobretudo, decretação de descumprimento integral do TCC firmado com a UTC declarada pelo Tribunal do CADE em 25/04/2018 na 122ª Sessão Ordinária de Julgamento.

<b>Processo Administrativo nº 08700.007351/2015-51 (Apartado de Acesso Restrito ao CADE e aos Representados nº 08700.007353/2015-40)</b>	<b>Empresa</b>	<b>Data</b>	<b>Contribuição Pecuniária</b>
<b>Acordo de Leniência</b>	Construções e Comércio Camargo Correa ("CCCC")	31/07/2015	N/A
<b>TCC 1</b>	Andrade Gutierrez ("AG")	97ª SOJ, 18/01/2017	R\$ 6.152.600,81

<b>TCC 2 (Descumprimento<sup>4</sup>)</b>	UTC Engenharia ("UTC")	97ª SOJ, 18/01/2017	R\$ 9.921.619,71
<b>TCC 3</b>	Construtora Norberto Odebrecht S.A ("Odebrecht")	134ª SOJ, 21/11/2018	R\$ 13.883.074,54

Nestes termos e com a devida deferência,

Brasília-DF, 2 de maio de 2019.

**CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA**

**ALEXANDRE BARRETO DE SOUZA**

Presidente

**CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA**

**ALEXANDRE CORDEIRO MACEDO**

Superintendente-Geral

---

<sup>4</sup> O Tribunal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) declarou descumprimento integral de Termos de Compromisso de Cessação (TCCs) firmados pela UTC Engenharia no âmbito de investigações ligadas à Operação Lava Jato. A partir da decisão, referendada em 25/04/2018 na 122ª SOJ, a UTC voltou a responder aos processos administrativos que investigam carteis em licitações de obras *onshore* da Petrobras (08700.002086/2015-14) e de montagem eletro nuclear da Usina de Angra 3 (08700.007351/2015-51), bem como foi multada em R\$ 200 mil em cada processo.