



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
NOTA n. 00003/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106298/2019-99

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em face das pessoas jurídicas MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, CNPJ nº 04.750.630/0001-34 E VOLKSWAGEN DO BRASIL INDUSTRIA DE VEICULOS AUTOMOTORES LTDA, CNPJ nº 59.104.422/0001-50.
2. Os fatos objetos da presente apuração correspondem a fatos identificados nos Inquéritos Policiais (IPL) nº 266/2014 e nº 327/2016, que integram o Processo nº 0012319-03.2016.403.6181, em curso na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo e referem-se ao desvio de objeto do projeto cultural “Brasilidade Sinfônica”, aprovado em 4/10/2012 como PRONAC 127240, mediante fraude e simulação, em benefício da patrocinadora do evento.
3. Em síntese, os elementos de prova oriundos da mencionada investigação evidenciaram que o projeto cultural, apresentado pela empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA. ao Ministério da Cultura, que obteve o patrocínio de R\$ 1.000.000,00 por parte da VOLKSWAGEN DO BRASIL INDÚSTRIA DE VEÍCULOS LTDA., teve seu objeto alterado, sem ciência ou concordância daquele Ministério. Os objetivos do programa teriam sido desvirtuados, e o evento transformado em uma festa corporativa da empresa patrocinadora denominada “Show 60 anos VW”, para um grupo selecionado de pessoas.
4. A apuração se iniciou com rito fundamentado na Portaria CGU nº 910 de 7 de abril de 2015, a qual foi revogada no curso dos trabalhos pela IN CGU nº 13/2019.
5. Dessa forma, instaurado o PAR sob análise, por meio da Portaria nº 2.140, de 25 de junho de 2019, publicada no DOU nº 121 de 26 de junho de 2019, subscrita pelo Corregedor-Geral da União, e retificada no DOU nº 178, de 13 de setembro de 2019, e no DOU nº 190 de 1º de outubro de 2019, a CPAR procedeu à notificação prévia das pessoas jurídicas acusadas (Documentos SEI nº 1186224 e 1203848), oportunidade em que foi concedido o prazo de 10 dias para especificação de provas, nos termos do art. 13 da respectiva Portaria.
6. No Relatório Final, a comissão recomendou à autoridade julgadora a aplicação das penalidades de multa, com fundamento na Lei nº 8.313/1991 e na Lei nº 12.846/2013, e publicação extraordinária da decisão condenatória a ambas as pessoas jurídicas.
7. A autoridade instauradora, por meio de despacho, datado de 23/07/2020, tomou ciência do Relatório Final e determinou a intimação das empresas para, querendo, apresentar manifestação aos termos do Relatório Final (SEI nº 1572053).
8. Assim, a COREP intimou os procuradores das empresas do conteúdo do citado Relatório (e-mails datados de 28 e 31 de julho de 2020), concedendo-lhes o prazo de 10 (dez) dias para apresentação de manifestação perante a autoridade julgadora, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa no 13/2019 (DOU de 12.08.2019).
9. Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI nº 1686933) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.
10. Em uma primeira análise prévia ao julgamento pelo senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, lançamos o PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que analisou a conduta da MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, e da VOLKSWAGEN DO BRASIL INDUSTRIA DE VEICULOS AUTOMOTORES LTDA. Referido parecer foi aprovado pelo DESPACHO n. 00578/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, do Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.
11. O Consultor Jurídico desta Consultoria Jurídica, por sua vez, exarou o seguinte despacho, deixando de aprovar o PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU e o DESPACHO n. 00578/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, nos seguintes termos:

1. Nos termos do art. 9º da Portaria 1.399, de 2009, do Advogado-Geral da União, deixo de aprovar o PARECER n. 238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, com o fundamento de que: A) quanto a uma das acusadas, há fato relevante processual novo, qual seja, a solicitação de julgamento antecipado, com admissão de responsabilidade objetiva e evidenciação dos fatos imputados;

B) quanto à outra acusada, houve alteração de entendimento desta Consultoria Jurídica no sentido de que sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato serão levadas em consideração na dosimetria e

adimplemento umas das outras (LINDB, art. 22, §3º).

2. Assim sendo, retornem os autos à CGCS, para complemento da instrução com os documentos do Sistema SEI correspondentes, e reexame deste processo à luz do acima delineado, sugerindo que desmembre as análises e minutas de decisão ministerial subsequentes, tendo em vista as peculiaridades do instituto do julgamento antecipado do PAR.

12. Em seguida, foi exarado novo despacho (DESPACHO n. 00870/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU) pelo Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção, nos seguintes termos:

1. O Sr. Consultor Jurídico desta CONJUR/CGU, nos termos do art. 9º da Portaria 1.399, de 2009, do Advogado-Geral da União, deixou de aprovar o PARECER n. 238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU e devolveu os autos a esta Coordenação-Geral para reexame deste processo.

2. Com efeito, houve a superveniência de fato novo em relação à VOLKSWAGEN DO BRASIL INDUSTRIA DE VEICULOS AUTOMOTORES LTDA, pois ela solicitou julgamento antecipado do PAR, com admissão de responsabilidade objetiva e evidencição dos fatos imputados a ela; e, em relação à MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, sobreveio alteração de entendimento jurídico da CRG e desta Consultoria Jurídica no sentido de que sanções de mesma natureza relativas à LAC e à Lei Rouanet não devem ser cumuladas por afronta ao *ne bis in idem* e ao art. 22, §3º da LINDB.

3. Assim, tendo em vista que a Dra. ÁGUEDA CRISTINA GALVÃO PAES DE ANDRADE está designada para cuidar dos processos de julgamento antecipado e tendo em vista as peculiaridades do instituto do julgamento antecipado do PAR, distribuo o processo para ela analisar e elaborar Parecer em relação ao pedido da VOLKSWAGEN DO BRASIL INDUSTRIA DE VEICULOS AUTOMOTORES LTDA.

4. Já em relação à MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, solicito ao Dr. ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA que reanalise a questão e exare novo parecer, tendo em vista a alteração do entendimento jurídico aludida acima.

5. Ao apoio administrativo desta CONJUR para juntar aos autos SAPIENS os documentos que estão nos autos SEI e ainda não foram juntados a este processo SAPIENS; e, após, que abra tarefa de manifestação jurídica à Dra. ÁGUEDA CRISTINA GALVÃO PAES DE ANDRADE e ao Dr. ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA.

13. Portanto, os autos retornaram para a revisão do PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU. No entanto, a devolução dos autos do processo a este parecerista foi somente para análise relacionada aos fatos praticados pela empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, notadamente em relação à aplicação cumulada das duas penalidades previstas na Lei nº 12.846, de 2013, e na Lei Rouanet, bem como sobre possível compensação entre elas.

14. Em relação a esse aspecto, há de se consignar que a presente manifestação será restrita à análise dos fatos relacionados à possibilidade jurídica ou não da cumulação (compensação) das penalidades sugeridas no PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, pois somente essa matéria nos foi redistribuída.

15. Isso quer dizer que a presente manifestação não analisará os fatos envolvendo a empresa VOLKSWAGEN DO BRASIL INDUSTRIA DE VEICULOS AUTOMOTORES LTDA, conforme despacho que determinou nova distribuição. Além disso, será replicada a análise realizada em relação à MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, no PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, com as necessárias alterações, notadamente relacionadas à compensação entre as multas previstas na LAC e Lei Rouanet e outras modificações decorrentes.

1. DA FRAUDE À PRESTAÇÃO DE CONTAS PELA MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 12.846/2013. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO FALSA.

16. Inicialmente, cumpre destacar que a CPAR apresentou um conjunto probatório que evidencia fraude à prestação de contas, mediante apresentação de informação falsa, pela empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA (fls. 69 a 74 do Documento SEI nº 1180340). Esta empresa apresentou, segundo apurado nos autos, ao Ministério da Cultura, informações inverídicas e não correspondentes à realidade sobre o evento em si, além do que foram apresentadas razões não consoantes com as provas dos autos para tentar justificar a alteração, a posteriori, do objeto do projeto cultural, ainda que a alteração já estivesse acertada entre patrocinador e patrocinado à época do contrato de patrocínio (Documento SEI nº 1180425).

17. Em relação a este ponto, é importante salientar que não se pode apresentar informação falsa em uma prestação de contas, mesmo que presumidamente haja ali um intuito defensivo. Com efeito, não há a figura de um acusado na prestação de contas, de modo que o fornecimento de informações falsas (mesmo que para fins defensivos futuros) pode certamente dificultar a atividade de investigação, podendo ser enquadrada como infração na LAC e em outros dispositivos legais.

18. Ademais, conforme devidamente apontado pela CPAR, as informações inverídicas foram apresentadas pela MASTER em 23/05/2014 (fls. 69 a 74 do Documento SEI nº 1180340), no momento de prestação de contas, ou seja, já durante a vigência da Lei nº 12.846/2013, a qual teve início em 23/01/2014. Portanto, esta Lei é perfeitamente aplicável à conduta de fraude praticada pela empresa MASTER, em especial o seu inciso V, art. 5º, que estabelece o seguinte:

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:

[...]

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

19. Além disso, necessário demonstrar também a incidência da Lei Rouanet aos fatos apurados pela comissão de PAR.

2. DA RESPONSABILIZAÇÃO DA EMPRESA MASTER EM DECORRÊNCIA DA LEI Nº 8.313/1991 (LEI ROUANET). DA POSSIBILIDADE DE PROCESSAMENTO DA APURAÇÃO DAS INFRAÇÕES PREVISTAS NA LEI ROUANET EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO.

20. Inicialmente, cumpre esclarecer sobre a possibilidade de a multa decorrente da Lei nº 8.313, de 1991, ser processada no presente processo administrativo de responsabilização. Com efeito, o artigo 30, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, prevê de forma clara que a aplicação das disposições previstas na Lei Anticorrupção não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de "atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. "

21. Dessa forma, além da previsão do artigo 30, inciso II, da LAC, por uma questão de economia processual, evidentemente que a apuração das infrações previstas na Lei Rouanet pode ser feita de forma conjunta com as infrações previstas na Lei Anticorrupção. Isto porque, além da economia processual evidente, resta clara a competência da CGU para o referido processamento, tendo em vista as disposições dos parágrafos 1º a 5º do artigo 51 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, ainda vigente à época do processamento do PAR.

22. Em relação à responsabilização da empresa de acordo com a Lei Rouanet, a defesa da empresa MASTER, alegou que Zuleica Amorim, sócia da empresa, desconhecia os trâmites da Lei nº 8.313/1991 e acreditava estar agindo em prol da cultura brasileira.

23. No entanto, conforme o art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, "ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece", de modo que Zuleica Amorim não pode alegar que desconhecia os trâmites da Lei nº 8.313/1991.

24. Ademais, Zuleica Amorim foi a signatária dos principais documentos de representação da empresa MASTER relativos ao projeto cultural "Brasilidade Sinfônica", tais como o contrato de patrocínio junto à VOLKSWAGEN (Documento SEI nº 1180425) e os documentos relativos à prestação de contas (Documentos SEI nº 1180333 e nº 1180340), de maneira que não há evidências de que ela atuasse apenas como "laranja" ou "testa-de-ferro".

25. Dessa forma, a Lei nº 8.313/1991, em seu artigo 38, prevê a aplicação de multa em valor de duas vezes a vantagem recebida, quando presente fraude, dolo ou simulação no desvio do objeto de projeto cultural, tanto para o patrocinador quanto para o patrocinado.

Art. 38. Na hipótese de dolo, fraude ou simulação, inclusive no caso de desvio de objeto, será aplicada, ao doador e ao beneficiário, multa correspondente a duas vezes o valor da vantagem recebida indevidamente.

26. No caso concreto, o dispêndio de recursos para patrocínio em si já estava eivado de simulação e fraude, uma vez que, em nenhum momento, efetivamente se destinou ao projeto cultural em tela, mas a uma festa corporativa, como acordado entre patrocinadora e executora no contrato de patrocínio celebrado (Documento SEI nº 1180425). Tal fato foi provado pela Comissão, com a juntada de diversos documentos aos autos (Sei nº 1242609, 1242611, 1242614, 1244006) e depoimentos da testemunha Luciana Farinacci (Sei nº 1244233 a 1244368), que atestaram a natureza corporativa e não destinada ao público do evento.

27. Portanto, conforme bem apontado pela CPAR, o depósito dos recursos de patrocínio, quando a utilização destes com finalidade diversa, já estava acordado. Portanto, a efetiva aplicação dos recursos com desvio de objeto, caracteriza, por si só, a irregularidade tipificada pela fraude ou simulação constante do artigo 38 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

28. Por fim, em relação ao cálculo da multa prevista na Lei Rouanet, entendemos que o cálculo realizado pela Comissão em seu Relatório Final está de acordo com a prova dos autos, visto que levou em consideração as disponibilidades financeiras do projeto patrocinado, conforme exposto no Item V.1. do Relatório Final (Sei nº 1442525). Desta forma, não existem razões para o seu não acolhimento.

3. DO DESVIO DE OBJETO DO PROJETO CULTURAL

29. O Projeto Cultural "Brasilidade Sinfônica" (fls. 2 a 20 do Documento SEI nº 1180333) - PRONAC 127240, foi apresentado pela MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, tendo como objeto:

Produzir quatro apresentações sinfônicas aliando à música orquestrada à cultura nacional, proporcionando uma rica mistura artística e promovendo a circulação da arte pelo nosso país, uma vez que o projeto será itinerante por quatro cidades diferentes. Uma parte dos ingressos será distribuída gratuitamente e outra parte será vendida a preços populares, o que auxilia na fruição da cultura.

30. Contudo, como destacado pela CPAR, o projeto cultural não foi desenvolvido conforme aprovado. Sem ciência ou autorização do Ministério da Cultura, a totalidade dos recursos captados a título de patrocínio foi utilizada no desenvolvimento de um único evento, qual seja, a festa corporativa em comemoração aos 60 anos da Volkswagen no Brasil, em benefício da VOLKSWAGEN DO BRASIL INDÚSTRIA DE VEÍCULOS LTDA., sem acesso ao público em geral.

31. Nesse sentido, a CPAR apresentou um vasto conjunto probatório que demonstra a natureza corporativa do evento "60 anos da Volkswagen no Brasil" (Documentos SEI nº 1242609, nº 1242611, nº 1242614 e nº 1244006), inclusive dando destaque ao depoimento da testemunha Luciana Farinacci. Referida testemunha afirmou que os ingressos do evento foram repassados à VOLKSWAGEN para que esta organizasse a respectiva distribuição. Além disso, afirmou que a cobrança de ingresso era controlada na entrada do evento e que não havia venda de ingressos para o público em geral.

32. Dessa forma, embora a empresa VOLKSWAGEN não tenha patrocinado a totalidade dos recursos de arrecadação autorizada no âmbito do Projeto Cultural "Brasilidade Sinfônica", cumpre ressaltar que a irregularidade não se caracterizou pela redução do escopo do projeto, mas sim pelo desvio de seu objeto, infringindo o disposto no § 2º, do art. 2º, no § 1º, do art. 23, e no art. 38, todos da Lei nº 8.313/1991, em seu benefício.

33. Ainda, o fato de itens publicitários terem sido custeados por recursos não oriundos do projeto cultural não retira o caráter privado e corporativo do evento como um todo. Todo o conjunto probatório obtido pela CPAR demonstra a natureza corporativa do evento. É fato que a exigência de ingresso não é, por si só, um desvio de objeto do projeto cultural. No entanto, nem na prestação de contas, nem na defesa das empresas, foi apresentada alguma evidência de que o evento foi direcionado ao público em geral.

34. Sendo assim, resta a conclusão de que o desvio de objeto não se deu por conta da restrição à entrada mediante ingresso, mas sim devido à seleção do público no interesse da patrocinadora, tornando o evento de caráter privado e corporativo.

4. DA INEXISTÊNCIA DE COAÇÃO IRRESISTÍVEL PELA VOLKSWAGEN EM FACE DA MASTER

35. A empresa MASTER alegou, em sua defesa, que ela se tratava de mera facilitadora para promoção de evento organizado no integral interesse da empresa patrocinadora, além de destacar que eventual descaracterização do objeto do projeto seria decorrente de imposições da patrocinadora, aceitas integralmente para viabilizar qualquer projeto cultural que viesse a correr.

36. Contudo, vale ressaltar, primeiramente, que, ainda que tenha sido submetida a exigências da VOLKSWAGEN, ou ainda que esta, porventura, tenha condicionado o patrocínio a suas reivindicações, a MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA era a autora e executora do projeto cultural "Brasilidade Sinfônica", de modo que a recusa em realizar atos ilegais, no máximo, acarretaria a não obtenção de patrocínio e a respectiva não execução do projeto, sem nenhum outro ônus à empresa MASTER.

37. Ademais, não há que se falar em coação irresistível ou qualquer minoração de culpa em razão de eventuais condutas da VOLKSWAGEN. Novamente, conforme esclarecido acima, na qualidade de autora e executora do projeto cultural "Brasilidade Sinfônica", a recusa em realizar atos ilegais acarretaria, no máximo, a não obtenção de patrocínio e a respectiva não execução do projeto, sem nenhuma outra consequência jurídica para a empresa

5. DO CÁLCULO DA MULTA PREVISTA NA LEI Nº 12.846/2013 EM RELAÇÃO À EMPRESA MASTER

38. A multa prevista no art. 5º, inciso V, da Lei nº 12.846/2013, é, em tese, aplicável à empresa MASTER, em decorrência da fraude à prestação de contas praticada já durante a vigência da referida norma.

39. Tendo isso em vista, em relação à multa prevista na LAC, entendemos que o cálculo realizado pela Comissão está em conformidade com a prova dos autos e com o Manual Prático de Cálculo das Sanções, devidamente detalhado no tópico V, item 3, do Relatório Final (Documento SEI nº 1442525).

40. A CPAR utilizou-se do critério da vantagem auferida para aplicação da sanção, por ser o patamar mínimo previsto na Lei nº 12.846/2013 e o fez, da seguinte forma em seu Relatório Final:

A vantagem indevida é caracterizada no presente caso pelo valor dos recursos públicos que deveriam ser utilizados no projeto cultural "Brasilidade Sinfônica", mas foram indevidamente dispendidos para a realização da festa corporativa da empresa VOLKSWAGEN DO BRASIL INDUSTRIA DE VEICULOS AUTOMOTORES LTDA.

Tendo em vista que o valor de patrocínio foi integralmente utilizado pela empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA na referida festa, conforme pode ser verificado nas fls. 134 a 208 do Documento SEI nº [1180333](#), a vantagem indevida caracteriza-se por 100% destes recursos, monetariamente atualizados.

O valor de R\$ 619.000,00 foi liberado pela Administração para utilização da MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA no projeto cultural em dezembro de 2012 (fls. 80 do Documento SEI nº [1180333](#)), atualizado de janeiro de 2013 a junho de 2020 (último índice disponível) pelo IPCA, totaliza R\$ 915.062,56.

Já o valor de R\$ 381.000,00 foi liberado pela Administração para utilização em fevereiro de 2013 (fls. 100 do Documento SEI nº [1180333](#)) atualizado de março de 2013 a junho de 2020 (último índice disponível) pelo IPCA, totaliza R\$ 555.096,08.

Para fins de atualização monetária foi utilizada ferramenta disponibilizada pelo BACEN e <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

Dessa forma, o valor da vantagem indevida deve ser considerado R\$ 1.470.158,64.

41. Neste ponto, apesar de os recursos não terem sido vertidos todos como "lucro" para a a Master, torna-se possível a interpretação da Comissão, na medida em que a vantagem auferida pela empresa não é apenas a de natureza pecuniária ou, melhor dizendo, não se exige para a configuração da vantagem um incremento financeiro direto, sendo possível que a vantagem seja verificada por meio de facilidades para a empresa. Vejamos a lição de Gilson Dipp e Manoel L. Volkmer de Castilho (em Comentários sobre a Lei Anticorrupção, São Paulo: Saraiva, 2016 (Série IDP: Linha doutrina, p. 50):

"[...]A vantagem que aqui se cogita não tem feição definida podendo ser de variada espécie, mas parece que a lei considerou preponderante a vantagem pecuniária ou nela conversível, sendo infrator uma pessoa física. Mas é possível que a vantagem se converta em algum tipo de facilidade, oportunidade, exclusão de terceiro, exclusão ou omissão de formalidade ou requisito, enfim de uma gama de possíveis manipulações que não se representam se convertam em bens ou valores materiais mas que conferem vantagem apurável."

42. Dessa forma, está correto, de acordo com a prova dos autos, o cálculo realizado pela CPAR, considerando a vantagem auferida, pela empresa MASTER, como o valor de R\$ 1.470.158,64 (um milhão, quatrocentos e setenta mil, cento e cinquenta e oito reais e sessenta e quatro centavos).

6. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NA LEI Nº 8.313/1991 (LEI ROUANET) À EMPRESA MASTER. POSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO ENTRE AS DUAS MULTAS - DA LAC E LEI ROUANET - EM RESPEITO AO PRINCÍPIO DO *NE BIS IN IDEM* E ÀS DISPOSIÇÕES DA LINDB. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS OUTRAS PENALIDADES DIFERENTES PREVISTAS NA LEI Nº 12.846. DE 2013, SEM AFRONTA AO *BIS IN IDEM*.

43. Conforme consignado anteriormente nesta manifestação jurídica, os fatos apurados no presente PAR, em tese, podem ser enquadrados como infração à Lei nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, e também na Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção.

44. Com relação a isso, cumpre pontuar que a possibilidade jurídica de processamento conjunto das duas infrações, previstas em uma e noutra lei, tem fundamento no art. 30, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, ao dispor que:

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

[...]

II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (grifo)

45. Nesse ponto, quanto à empresa MASTER, apesar do cabimento da aplicação das sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 a esta empresa, por fraude à prestação de contas do projeto de incentivo, o artigo supramencionado esclarece que essa aplicação não impede e nem afeta a imputação de sanções decorrentes de outras normas de contratos da administração pública, como é o caso da Lei Rouanet.

46. No entanto, é princípio geral do Direito Penal, também aplicável ao Direito Administrativo Sancionador, a impossibilidade de aplicação de duas penalidades da mesma natureza em razão do mesmo fato. Tal garantia é denominada de vedação ao *bis in idem* ou princípio do *ne bis in idem*.

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

48. Com efeito, nesse sentido, o artigo 22, parágrafo 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro determina o seguinte: "*As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.*". Obviamente que tal previsão deve se coadunar com o princípio da proibição ao *bis in idem*, levando a indicar que as penalidades da mesma natureza, aplicadas na mesma seara (administrativa, cível ou penal) devem ter sua gradação delimitada.

49. Com efeito, trata-se - as penalidades de multa - de duas penalidades aplicadas com base no poder de supervisão ministerial exercido pela CGU, bem como, também, com base em poder de polícia exercido pela Administração, além de terem, as duas, a característica de serem penalidades pecuniárias. Por outro lado, o *ne bis in idem* veda que a mesma penalidade seja aplicada na mesma esfera de poder. Nesse sentido é a lição de Edilson Pereira Nobre Júnior (em Vedação do Bis In Idem e as Sanções Administrativas. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-administrativo-sancionador/avdacao-do-bis-in-idem-e-as-sancoes-administrativas-10082021>. Acesso em: 6.1.2023):

"No regime dos direitos fundamentais da Constituição vigente, cujo pioneirismo da sua precedência perante a organização do Estado não é questão de mera topografia, a impossibilidade da duplicidade de punição, se é de ser visualizada com a individualização da pena, ganha seu substrato indiscutivelmente pela consagração da legalidade e segurança jurídica. A sua transposição para a província das sanções administrativas é, do mesmo modo, inquestionável, nos termos do art. 5º, §2º, da Lei Básica.

Desse modo, a previsão típica de mais uma hipótese de responsabilização administrativa para um mesmo fato e sujeito afigura-se incompatível com a proscrição do bis in idem no sentido material e, de conseguinte, não ostenta validade. O conflito aqui não é superado pela incidência do art. 22, §3º, da LINDB, o qual, mais apropriado à matiz processual do princípio, não possui eficácia para resistir a um confronto com um direito fundamental."

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TITULAR DE CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE SABINÓPOLIS/MG. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR QUE RESULTOU NA APURAÇÃO DE VÁRIAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS. APLICAÇÃO CUMULATIVA DE SANÇÕES DISCIPLINARES. POSSIBILIDADE. DUPLA PUNIÇÃO POR UM MESMO FATOS. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO NE BIS IN IDEM. INTELIGÊNCIA DA LEI 8.935/1994 C/C ART. 1.041, § 2º, DO PROVIMENTO Nº 260/CGJ/2013. APLICAÇÃO DA SÚMULA 19/STF POR ANALOGIA. RECURSO ORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO. SEGURANÇA CONCEDIDA EM PARTE.1. Cuida-se, na origem, de mandado de segurança impetrado pela ora recorrente, titular do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Sabinópolis/MG, contra apontado ato ilegal do Juízo de Direito da Comarca de Sabinópolis e do Presidente do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, consubstanciado na indevida acumulação de sanções administrativas, em face dos fatos apurados no PAD 10.528/83/568/2015. **2. Revela-se possível, em um mesmo processo administrativo disciplinar, a cumulação de sanções administrativas em face da prática de condutas diversas, desde que se refiram a fatos distintos.** Inteligência da Lei 8.935/1995 c/c o art. 1.041, § 2º, do Provimento 260/CGJ/2013 e com a Súmula 19/STF, aplicada por analogia. 3. Conquanto o princípio de vedação ao bis in idem não possua previsão constitucional expressa, é ele reconhecido como decorrência direta dos princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal.4. O princípio do ne bis in idem consubstancia direito fundamental do implicado, assim reconhecido no art. 8.4 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, quando estabelece: "8. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.[...] 4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos."5. Segundo tal regramento, um mesmo fato não poderá ensejar duas punições de mesma natureza. É dizer, dentre as esferas penal, civil e administrativa, o sujeito ativo de um ato ilícito somente poderá sofrer as sanções na respectiva esfera por uma única vez, respeitada a sanção correspondente, já prevista no ordenamento.6. Caso concreto em que restou configurada a dupla punição da delegatária impetrante em relação a algumas das infrações que lhe foram imputadas.7. Recurso ordinário parcialmente provido para reformar o acórdão recorrido e, nessa extensão, conceder em parte a segurança, determinando-se às autoridades impetradas que promovam novo julgamento da impetrante, aplicando as sanções que entendam cabíveis, ressalvando-se a impossibilidade de dupla penalização por um mesmo fato.(RMS n. 61.317/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 11/2/2020, DJe de 20/2/2020.)

51. Por outro lado, há também entendimento doutrinário que defende a possibilidade da aplicação cumulativa de duas sanções administrativas idênticas pelo mesmo fato, mas com possibilidade de compensação entre as penalidades. Vejamos o entendimento de Heraldo Garcia Vitta:

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

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

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

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

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

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

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

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

Se, porventura, o cúmulo das sanções resultar excessivo, desproporcional, em virtude do critério ou princípio da

proporcionalidade, a autoridade deve reduzi-las, à medida da conduta do infrator, do grau de culpabilidade (dolo, culpa) e demais dados concretos contidos no processo.

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

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

53. O grau de compensação a ser efetuado na aplicação das penalidades pode variar. No caso concreto, entendemos que a compensação pode ser total, devendo-se aplicar a maior multa sugerida, conforme entendimento já esposado, em caso semelhante, pela própria Corregedoria-Geral da União, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1995/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG, no Processo nº 00190.101806/2017-81:

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

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

54. Mas e em relação à publicação extraordinária da decisão, prevista no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013? Haveria *bis in idem* caso ela continue a ser aplicada? Entendemos que não.

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

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

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

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

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

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

57. Portanto, conforme previsto na legislação, entende-se como possível a aplicação de duas penalidades à mesma empresa, pelo mesmo fato. No entanto, cabe ao operador do Direito e à autoridade julgadora compensar as penalidades eventualmente idênticas, quando possível, como no presente caso.

58. Diante disso, portanto, sugere-se a aplicação da penalidade mais grave sugerida, qual seja, a penalidade prevista na Lei Rouanet e que a penalidade prevista na Lei nº 12.846, de 2013, seja absorvida pela primeira.

7. DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA EMPRESA MASTER .

59. Por meio de Documento SEI nº 1305598, a CPAR recomendou desconsiderar a personalidade jurídica da pessoa jurídica MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA em face de ZULEICA AMORIM e de ANTÔNIO CARLOS BELINI AMORIM, nos termos do art. 14 da Lei nº 12.846/2013, que tem os seguintes termos:

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão

60. No entanto, tendo em vista a compensação da multa prevista na Lei nº 12.846, de 2013, nos presentes autos, opinamos no sentido de que não é cabível a desconsideração da personalidade jurídica da empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA.

61. Isto porque a autorização para a desconsideração, dada pelo artigo 14 da LAC, limita-se à prática dos atos ilícitos previstos na própria LAC. Ora, se a multa da Lei nº 12.846, de 2013, foi compensada ou absorvida, que seja, por consequência lógica, não há razão jurídica para estende-la às pessoas dos sócios, sob pena de uma interpretação ampliada, mas indevida, do dispositivo legal.

62. Diante disso, não é mais possível ou não há mais razão jurídica para a desconsideração da personalidade jurídica da empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA em desfavor de ZULEICA AMORIM e de ANTÔNIO CARLOS BELINI.

8. DA CONCLUSÃO

63. Ante o exposto, revendo o entendimento apresentado no PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, opina-se no sentido de apresentar concordância parcial com as conclusões presentes no Relatório Final da Comissão de PAR por entender que os atos praticados pela empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, por meio da fraude à prestação de contas do projeto cultural, geraram dano à Administração, bem como por entender que referida empresa desviou o objeto do projeto cultural "Brasilidade Sinfônica".

64. Diante disso e acolhendo parcialmente o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, opina-se que o Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União tome as seguintes providências e aplique as seguintes penalidades:

a) multa no valor de R\$ 2.940.317,28, com fundamento no art. 38, da Lei nº 8.313/1991, à pessoa jurídica MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, CNPJ nº 04.750.630/0001-34;

b) publicação extraordinária da decisão condenatória à pessoa jurídica MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, CNPJ nº 04.750.630/0001-34, com fundamento no inciso V, do art. 5º, e no art. 6º, inciso II, ambos da Lei nº 12.846/2013.

65. Recomenda-se, ainda, que a multa, no valor de R\$ 1.470.158,64, recomendada pela CPAR à MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA seja absorvida pela multa aplicada com base na Lei Rouanet, na forma do artigo 22, parágrafo 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e também levando-se em conta o princípio da proibição do *bis in idem*.

À consideração superior.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106298201999 e da chave de acesso 1bfa4fb8



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, 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 1067803320 e chave de acesso 1bfa4fb8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-01-2023 15:18. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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

DESPACHO n. 00032/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106298/2019-99

INTERESSADOS: MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

I.

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, a **NOTA n. 00003/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA que analisou o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em face das pessoas jurídicas MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, CNPJ nº 04.750.630/0001-34 E VOLKSWAGEN DO BRASIL INDUSTRIA DE VEICULOS AUTOMOTORES LTDA, CNPJ nº 59.104.422/0001-50. Os fatos apurados referem-se ao desvio de objeto do projeto cultural “Brasilidade Sinfônica”, aprovado em 4/10/2012 como PRONAC 127240, mediante fraude e simulação, em benefício da patrocinadora do evento.

2. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização apresentou um conjunto probatório que evidencia fraude à prestação de contas, mediante apresentação de informação falsa, pela empresa **MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA** (fls. 69 a 74 do Documento SEI nº 1180340). Esta empresa apresentou, segundo apurado nos autos, ao Ministério da Cultura, informações inverídicas e não correspondentes à realidade sobre o evento em si, além do que foram apresentadas razões não consoantes com as provas dos autos para tentar justificar a alteração, a posteriori, do objeto do projeto cultural, ainda que a alteração já estivesse acertada entre patrocinador e patrocinado à época do contrato de patrocínio (Documento SEI nº 1180425).

3. Em uma primeira análise prévia ao julgamento pelo senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, foi lançado, nesta CONJUR, o PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU (Seq. 8), que analisou a conduta da MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, e da VOLKSWAGEN DO BRASIL INDUSTRIA DE VEICULOS AUTOMOTORES LTDA. Referido parecer foi aprovado pelo meu DESPACHO n. 00578/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, na qualidade de Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

4. Contudo, o, à época, Consultor Jurídico desta Consultoria Jurídica, por sua vez, exarou o seguinte despacho, deixando de aprovar o PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU e o DESPACHO n. 00578/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, nos seguintes termos:

1. Nos termos do art. 9º da Portaria 1.399, de 2009, do Advogado-Geral da União, deixo de aprovar o PARECER n. 238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, com o fundamento de que:

A) quanto a uma das acusadas, há fato relevante processual novo, qual seja, a solicitação de julgamento antecipado, com admissão de responsabilidade objetiva e evidenciação dos fatos imputados;

B) quanto à outra acusada, houve alteração de entendimento desta Consultoria Jurídica no sentido de quesanças de mesma natureza e relativas ao mesmo fato serão levadas em consideração na dosimetria e adimplemento umas das outras (LINDB, art. 22, §3º).

2. Assim sendo, retornem os autos à CGCS, para complemento da instrução com os documentos do Sistema SEI correspondentes, e reexame deste processo à luz do acima delineado, sugerindo que desmembre as análises e minutas de decisão ministerial subsequentes, tendo em vista as peculiaridades do instituto do julgamento antecipado do PAR.

5. Assim, e em seguida, os casos de cada uma das duas empresas foram desmembrados nesta CONJUR nos termos do meu DESPACHO n. 00870/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (Seq. 13); e foi feito um novo Parecer para a VOLKSWAGEN (PARECER Nº 00411/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU - Seq. 14); e a **NOTA n. 00003/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU** (que será analisada no presente despacho) para corrigir, à luz do novel entendimento da CONJUR e da CRG, a pena sugerida para o caso da empresa **MASTER** pelo refutado PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

6. **Desse modo, o presente despacho tem, assim, por objeto apenas a conduta da empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, CNPJ nº 04.750.630/0001-34, analisada pela NOTA n. 00003/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.**

II.

7. A CPAR apresentou um conjunto probatório que evidencia fraude à prestação de contas, mediante apresentação de informação falsa, pela empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA (fls. 69 a 74 do Documento SEI nº 1180340). Esta empresa apresentou, segundo apurado nos autos, ao Ministério da Cultura, informações inverídicas e não correspondentes à realidade sobre o evento em si, além do que foram apresentadas razões não consoantes com as provas dos autos para tentar justificar a alteração, a posteriori, do objeto do projeto cultural, ainda que a alteração já estivesse acertada entre patrocinador e patrocinado à época do contrato de patrocínio (Documento SEI nº 1180425).

8. Assim, não há dúvidas de que a empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA merece ser multada com base na Lei nº 8.313/1991 (LEI ROUANET).

9. Com efeito, conforme apresentado pela NOTA n. 00003/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que ora se aprova, entende-se como possível a aplicação de duas penalidades à mesma empresa, pelo mesmo fato (LAC e Rouanet). No entanto, cabe ao operador do Direito e à autoridade julgadora **compensar as penalidades eventualmente idênticas**, quando possível, como no presente caso. Este entendimento surgiu de uma evolução de entendimentos dentro da CGU e desta CONJUR que hoje se encontra consolidado.

10. Tratam-se - as penalidades de multa - de duas penalidades aplicadas com base no poder de supervisão ministerial exercido pela CGU, bem como, também, com base em poder de polícia exercido pela Administração, além de terem, as duas, a característica de serem penalidades pecuniárias. Por outro lado, o *ne bis in idem* veda que a mesma penalidade seja aplicada na mesma esfera de poder. E o artigo 22, parágrafo 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ainda determina que: "*As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.*".

11. Diante disso, portanto, sugere-se a aplicação da penalidade mais grave prevista no art. 38, da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet), enquanto que a penalidade prevista na Lei nº 12.846 (Lei Anticorrupção) deve ser absorvida pela primeira.

III.

12. Ante o exposto, revendo o entendimento apresentado no PARECER n. 00238/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU diante do novo entendimento da CONJUR e da área técnica sobre a necessidade de respeito ao *ne bis in idem* em casos como este, opina-se no sentido de apresentar concordância parcial com as conclusões presentes no Relatório Final da Comissão de PAR por entender que os atos praticados pela empresa MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, por meio da fraude à prestação de contas do projeto cultural, geraram dano à Administração, bem como por entender que referida empresa desviou o objeto do projeto cultural "Brasilidade Sinfônica".

13. Assim, acolhendo parcialmente o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização e integralmente a NOTA n. 00003/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU desta CONJUR, sugerimos que o Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União tome as seguintes providências e aplique as seguintes penalidades:

a) multa no valor de R\$ 2.940.317,28, com fundamento no art. 38, da Lei nº 8.313/1991, à pessoa jurídica MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, CNPJ nº 04.750.630/0001-34;

b) publicação extraordinária da decisão condenatória à pessoa jurídica MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA, CNPJ nº 04.750.630/0001-34, com fundamento no inciso V, do art. 5º, e no art. 6º, inciso II, ambos da Lei nº 12.846/2013.

14. Recomenda-se, ainda, que a multa, no valor de R\$ 1.470.158,64, recomendada pela CPAR à MASTER PROJETOS E EMPREENDIMENTOS CULTURAIS LTDA seja absorvida pela multa aplicada com base na Lei Rouanet, na forma do artigo 22, parágrafo 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e também levando-se em conta o princípio da proibição do *bis in idem*.

Brasília, 18 de janeiro de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
CONSULTOR JURÍDICO SUBSTITUTO
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106298201999 e da chave de acesso 1bfa4fb8



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1074333390 e chave de acesso 1bfa4fb8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-01-2023 20:20. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
