



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

**PARECER n. 00334/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.109824/2019-72**

**INTERESSADOS: KPMG AUDITORES INDEPENDENTES. E OUTROS**

**ASSUNTOS: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO**

**EMENTA:** Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Pedido de Reconsideração visando à reforma da decisão que aplicou as penalidades de multa e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora. Inexistência de fato novo ou provas em sentido diverso. Necessidade de ajuste no valor da multa para evitar a ocorrência de “bis in idem”. Parecer pelo conhecimento e pelo provimento parcial do recurso.

Senhor Coordenador-Geral de Controle, Ouvidoria e Integridade Privada,

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração formulado pela empresa KPMG AUDITORES INDEPENDENTES (“KPMG”), CNPJ nº 57.755.217/0001-29, com o objetivo de obter a reforma da decisão que lhe aplicou as penalidades de multa e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 1º de setembro de 2022 (**SAPIENS** – Sequencial nº 15 – Documento nº 1 / páginas 1-4 – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / páginas 60-91; **SEI** – Pasta VII / Documento nº 12 – 2500262 – Pasta VIII – Documento nº 5-2512506).

2. Irresignada com a punição que lhe foi aplicada, de forma resumida, a recorrente alegou o seguinte ( **SAPIENS** – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / páginas 60-91; **SEI** – Pasta VIII – Documento nº 5-2512506:

- o a) ausência de violação à Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;
- o b) prescrição da pretensão punitiva;
- o c) inexistência de responsabilidade objetiva da KPMG no caso concreto;
- o d) inexistência de vantagem econômica auferida pela KPMG; e
- o e) necessidade de revisão da dosimetria da pena aplicada.

3. Ao final, **preliminarmente**, requereu o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva estatal. No **mérito**, de forma alternativa, pediu sua absolvição ou a aplicação da atenuante prevista no inciso V do artigo 18 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 (**SAPIENS** – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / páginas 60-91; **SEI** – Pasta VIII – Documento nº 5-2512506).

4. É o breve relato dos fatos.

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

5. Conforme disposto no artigo 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências), o pedido de reconsideração é cabível nos seguintes casos:

*Art. 15. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão. (GRIFEI)*

*§ 1º A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.*

*§ 2º A autoridade julgadora terá o prazo de trinta dias para decidir sobre a matéria alegada no pedido de reconsideração e publicar nova decisão.*

*§ 3º Mantida a decisão administrativa sancionadora, será concedido à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias para cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão.*

6. Tendo em vista que a decisão foi publicada no Diário Oficial da União de 1º de setembro de 2022 e que o presente Pedido de Reconsideração foi protocolado no dia 12 de setembro de 2022, o consideramos **tempestivo**, motivo pelo qual **deve ser conhecido** (**SAPIENS** – Sequencial nº 15 – Documento nº 1 / páginas 1-4 – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / páginas 60-91; **SEI** – Pasta VII / Documento nº 12 – 2500262 – Pasta VIII – Documento nº 5-2512506).

7. Passamos ao **exame realizado no âmbito da Corregedoria-Geral da União – CRG.**

8. Instada a se manifestar, a Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 2661/2022/COREP2 – ACESSO RESTRITO/DIREP/CRG, de 7 de novembro de 2022, fez a análise de todos os argumentos apresentados pela recorrente, conforme veremos doravante (**SAPIENS** – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / páginas 159-170; **SEI** – Pasta VIII / Documento nº 9-2561083).

### **1º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: Ausência de violação à Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**

**- EXAME DA COODENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DE ENTES PRIVADOS – COREP:** *...Quantos aos argumentos trazidos, os mesmos já foram refutados no Relatório Final... Da mesma forma, a Nota Técnica nº 2000/2021/COREP – ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2049125 pág. 13) também já havia rebatido esses argumentos... Portanto, por não constituírem novos fatos ou argumentos e pelos motivos já expostos, opina-se pelo não acatamento da tese de defesa... (**SAPIENS** – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / páginas 161-163; **SEI** – Pasta VIII / Documento nº 9-2561083).*

9. Fizemos o exame desse argumento por meio do Parecer nº 00234/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 22 de julho de 2022, oportunidade na qual destacamos que *...a Lei nº 12.846, de 2013 dispõe “sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências”. Por tal razão, entendemos que a indiciada praticou irregularidades contra a administração pública, não havendo motivo para se afastar a aplicabilidade dessa lei...*

10. Como se trata de alegação já examinada e diante da ausência de elementos capazes de alterar nosso entendimento, consideramos que o argumento é descabido.

### **2º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: Prescrição da pretensão punitiva estatal**

**- EXAME DA COODENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DE ENTES PRIVADOS – COREP:** *...o tema já foi enfrentado no Relatório Final (SEI 1891133, pág. 8 e 47)... No mesmo sentido, a Nota Técnica nº 2000/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2049125) discordou da defesa... Portanto, por não constituírem novos fatos ou argumentos e pelos motivos já expostos anteriormente, opina-se pelo não acatamento da tese de defesa... (**SAPIENS** – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / páginas 163-164; **SEI** – Pasta VIII / Documento nº 9-2561083).*

11. Já tratamos desse assunto (prescrição) por meio do Parecer nº 00234/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 22 de julho de 2022. Na análise realizada, destacamos que as condutas tiveram uma continuidade, motivo pelo qual foram consideradas em conjunto.

12. Em razão disso, concluímos que as datas de ocorrência da extinção da punibilidade dos fatos pelo advento da prescrição são as seguintes:

- o a) em relação às penalidades previstas na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, **a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir do dia 05 de fevereiro de 2023;** e
- o b) em relação às penalidades previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, **a extinção da punibilidade pela ocorrência da prescrição ficará caracterizada a partir do dia 05 de fevereiro de 2025.**

13. Portanto, o argumento da recorrente não merece prosperar.

### **3º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: Inexistência de responsabilidade objetiva da KPMG no caso concreto**

**- EXAME DA COODENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DE ENTES PRIVADOS – COREP:** *...Toda a narrativa já foi trazida ao processo e considerada pela comissão. A defesa não trouxe novos elementos que pudessem modificar o julgamento, no sentido de que a KPMG desviou objeto dos Pronacs investigados em benefício do seu projeto de Marketing pessoal, fatos esses que foram devidamente provados ao longo do processo... Portanto, opina-se pelo não acatamento da tese da defesa... (**SAPIENS** – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / página 165; **SEI** – Pasta VIII / Documento nº 9-2561083).*

14. Já tratamos do assunto no Parecer nº 00234/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 22 de julho de 2022, tendo sido destacado que a sentença penal citada nos autos teve como réus pessoas físicas (e não jurídicas) e tratou da exclusão de responsabilidade por infrações contidas no Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.), não havendo relação com o caso em comento.

15. Por outro lado, esclarecemos que, em nosso Ordenamento Jurídico, prevalece a regra da independência entre as instâncias (civil, penal e administrativa), ou seja, há a possibilidade de aplicação de mais de uma penalidade pelo mesmo fato.

16. Destacamos que, conforme prevê expressamente os artigos 2º e 3º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a

pessoa jurídica responde de forma objetiva, independentemente da responsabilização individual dos seus representantes. Eis a transcrição dos mencionados dispositivos:

*Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.*

*Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.*

*§ 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput.*

*§ 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.*

17. Pela leitura desses dispositivos, verifica-se que as condutas da pessoa jurídica e dos representantes legais são valoradas de forma distinta.

18. Lembramos que a **responsabilidade subjetiva** é aplicável às pessoas físicas, sendo que o agente causador de determinado dano (ou autor de determinado ilícito) será responsabilizado (punido) se ficar provado que agiu com dolo (intenção) ou com culpa. Por outro lado, em relação às pessoas jurídicas, deve ser aplicada a **responsabilidade objetiva** (como é o caso), segundo a qual não há necessidade de comprovação de dolo ou culpa, bastando que fique configurado o nexo causal entre a ação dos respectivos representantes e o resultado (ilícito, delituoso ou que causar dano).

19. **Concluindo:** a atuação da empresa se materializa pelos atos praticados por seus representantes; porém, há duas responsabilidades distintas, sendo uma da pessoa jurídica e outra das pessoas físicas envolvidas.

20. Logo, o argumento não merece prosperar.

#### **4º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: Inexistência de vantagem econômica auferida pela KPMG**

- **EXAME DA COODENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DE ENTES PRIVADOS – COREP:** *...Mais uma vez, a recorrente abordou a teoria de que não houve vantagem econômica indevida auferida, pois "...ao tomar conhecimento das irregularidades imputadas ao Grupo Bellini e antes mesmo da instauração do presente PAR - providenciou de forma integral, voluntária e de boa-fé, a restituição dos valores dos projetos artísticos que haviam sido descontados de seu imposto de renda, tudo acrescido de juros e multa (ID nº 1591760, pg. 61/62)."... Esse tópico foi abordado nos itens 15 a 17 desta Nota, dentro da análise do argumento 1. Portanto, resta-se esclarecido e afastado. Dessa forma, mantém-se a opinião pelo não acatamento da tese da defesa... (SAPIENS – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / página 165; SEI – Pasta VIII / Documento nº 9-2561083).*

21. No mesmo sentido, lembramos que fizemos o exame deste argumento por meio do Parecer nº 00234/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 22 de julho de 2022, tendo sido destacado que **o pagamento do dano causado não é suficiente para exculpar o infrator ou a infratora, sob pena de dar legitimidade à impunidade em nosso Ordenamento Jurídico.**

22. Por outro lado, é importante mencionar o destaque da Corregedoria-Geral da União no sentido de que a decisão judicial juntada pela defesa determinou o arquivamento do processo pela ausência de constituição definitiva do crédito e não em virtude da extinção da punibilidade, ou seja, não era caso de excludente de ilicitude. Por esse motivo, não deve ser aplicada ao caso em comento.

23. Portanto, sem razão a recorrente.

#### **5º) ARGUMENTO DA RECORRENTE: Necessidade de revisão da dosimetria da pena aplicada**

- **EXAME DA COODENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO DE ENTES PRIVADOS – COREP:** *...A tese não deve prosperar, pois o Programa de Integridade da KPMG foi avaliado por setor especializado da CGU, o qual emitiu análises do Programa de Integridade da recorrente para fins de atenuação de multa, tais documentos encontram-se anexados ao processo (SEI 1891125), contendo o seguinte trecho:*

*7. O detalhamento desta avaliação, com informação sobre todos os quesitos que compõe a metodologia adotada, está disposto na Planilha de Avaliação, já mencionada no item 2, acima, e inserida no presente processo sob o SEI nº 1891116.*

*8. Tendo em vista que o resultado da avaliação foi de 0,35%, de acordo com a metodologia estabelecida no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização e normas correlatas, considera-se o Programa de Integridade da KPMG apresentado, meramente formal para fins de mitigação dos riscos de ocorrência de atos lesivos da Lei n. 12.846/2013. Assim, não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução na dosimetria da multa, de que trata o inciso V do art. 18 do Decreto nº 8.420, de 2015.*

*...Portanto, é patente que o programa foi avaliado minuciosamente, sendo esclarecidas as razões da não contemplação da atenuante na aplicação da sanção... Opina-se pelo não acatamento da tese da defesa... (SAPIENS – Sequencial nº 17 – Documento nº 1 / páginas 165-166; SEI – Pasta VIII / Documento nº 9-2561083).*

24. O argumento está relacionado ao exame do Programa de Integridade da KPMG AUDITORES INDEPENDENTES, realizado pelo setor especializado no âmbito da Controladoria-Geral da União, no qual chegou-se à seguinte conclusão:

*...Tendo em vista que o resultado da avaliação foi de 0,35%, de acordo com a metodologia estabelecida no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização e normas correlatas, considera-se o Programa de Integridade da KPMG apresentado, meramente formal para fins de mitigação dos riscos de ocorrência de atos lesivos da Lei n. 12.846/2013. Assim, não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução na dosimetria da multa, de que trata o inciso V do art. 18 do Decreto nº 8.420, de 2015...*

25. Como a avaliação foi realizada pela área especializada no assunto e considerando que foi seguido o “Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização e normas correlatas”, consideramos que está devidamente fundamentada, não havendo necessidade de esclarecimentos adicionais.

26. Em razão disso, entendemos que a referida atenuante não deve incidir no caso concreto.

27. Apesar de terem sido rejeitados todos os argumentos da recorrente, foi feita uma análise adicional em relação ao valor da penalidade de multa aplicada.

28. **A Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados – COREP fez uma abordagem a respeito de eventual ocorrência de “bis in idem” na aplicação cumulativa das sanções das Leis Anticorrupção** (12.846, de 1º de agosto de 2013) e Rouanet (8.313, de 23 de dezembro de 1991), oportunidade na qual foi destacado o seguinte:

o [...]

o **38.** *Apesar do entendimento consolidado da possibilidade de incidência de diferentes normas para os mesmos fatos, o tema foi recentemente revisado, ainda que parcialmente, pelo legislador em determinados diplomas legais.*

o **39.** *A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), por intermédio da Lei nº13655/2018, trouxe novos balizamento para aplicação do direito, destacando-se os dispositivos:*

*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.*

o **40.** *É importante frisar que o parágrafo 3º não menciona que não se pode aplicar sanções de mesma natureza ao mesmo fato, apenas exige que seja considerada a punição de mesma natureza eventualmente já sofrida numa possível nova sanção.*

o **41.** *Outra possível referência desse novo posicionamento são as modificações realizadas na lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92) por meio da Lei 14230/2021:*

*Art. 12 (...)*

*§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do non bis in idem.*

*Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):*

*(...)*

*V - considerar na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente;*

*Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:*

*(...)*

*§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei.*

o **42.** *É importante salientar que aplicação do poder sancionador não é um fim em si, na verdade sua utilização possui objetivos a serem alcançados, como as políticas públicas, a reabilitação do agente e a dissuasão. Portanto, é mister atentar-se que a excessiva acumulação de multas pecuniárias pode ter um efeito paralisante nos agentes, principalmente de cunho econômico. Além de aumentarem a probabilidade de inadimplência por ausência de condições financeiras de o agente poder quitá-las, gerando ineficiência da atividade administrativa.*

o **43.** *Por todo o exposto, embora não tenha sido pleiteada no pedido de reconsideração, entende-se forçoso reconhecer que esta CGU deve levar em consideração a evolução dos debates internos e avaliar o cabimento da compensação das multas da Lei Anticorrupção e Lei Rouanet. Tendo como parâmetro o posicionamento da CRG em outros processos de assunto semelhante, orienta-se utilizar a LINDB como norteador para interpretação da Lei Anticorrupção, devendo avaliar no caso concreto como equalizar a aplicação de sanções de mesma natureza pela mesma conduta.*

- o 44. *No presente caso analisado, a empresa KPMG recebeu sanções de mesma natureza (sanções pecuniárias) pela aplicação da Lei Anticorrupção e da Lei Rouanet, totalizando o valor de R\$ 2.050.000,00 (dois milhões e cinquenta mil reais), sendo R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) pela LAC e R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) pela Lei Rouanet. Ademais, em ambas as incidências, as multas tiveram a mesma base de cálculo (a vantagem auferida) conforme detalhado no Relatório Final (SEI 1891133 págs. 38/42).*
- o 45. *Por todas as razões apresentadas, entende-se que, no caso concreto, a cumulatividade das sanções pecuniárias da Lei Anticorrupção e da Lei Rouanet poderia ser considerada desproporcional aos fins que elas propõem.*
- o 46. *Portanto, opina-se por recomendar à autoridade julgadora que avalie, no presente caso, o reconhecimento de compensação das multas para, no caso em tela, admitir tão somente a aplicação de uma das duas sanções possíveis, a que for a maior entre elas, restando fixada a multa para KPMG no valor de R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais), referente a multa pela Lei Rouanet.*
- o 47. *É importante frisar que o debate em tela não se estende às demais pessoas jurídicas sancionadas nesse processo, já que a MASTER Projetos e Empreendimentos Culturais Ltda. foi multada apenas com base na Lei Rouanet, enquanto que VISION Mídia e Propaganda Ltda. recebeu sanções conforme a Lei Anticorrupção. Portanto, não se abrindo margem para discutir reforma das penalidades com base no Non bis in idem aqui discutido.*

29. O exame desse assunto requer cuidado, principalmente no que diz respeito à interpretação dos correspondentes dispositivos legais.

30. Em relação à pena de multa, inicialmente, entendeu-se que a recorrente praticou infrações distintas, previstas nas Leis Anticorrupção (12.846, de 1º de agosto de 2013) e Rouanet (8.313, de 23 de dezembro de 1991), razão pela qual, na decisão recorrida, ocorreu a soma dos correspondentes valores.

31. Diante da controvérsia existente a respeito do assunto, faz-se necessária uma análise desses normativos.

32. Iniciando pela Lei Anticorrupção – LAC (12.846, de 2013), ressaltamos que seu principal objetivo é a proteção da probidade administrativa e da moralidade nas relações entre os setores público e privado, exigindo-se comportamentos baseados na integridade, na honestidade e na ética nas atividades governamentais.

33. Já a Lei Rouanet (também conhecida como Lei Federal de Incentivo à Cultura – Lei nº 8.313, de 1991) foi criada com a finalidade de fomentar (promover, estimular, apoiar) a cultura no Brasil, por meio de mecanismos de renúncia fiscal para facilitar atividades destinadas à produção artística e cultural de maneira geral.

34. Nota-se que ambas exigem comportamentos éticos, probos (honestos) e morais por parte dos agentes públicos.

35. No entanto, verifica-se que a Lei Anticorrupção – LAC é uma norma mais abrangente, uma vez que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

36. Por outro lado, a Lei Rouanet tem como objeto específico o apoio às atividades artísticas e culturais, ou seja, tem aplicação restrita a essas atividades. Consequentemente, uma infração contida nessa lei (Rouanet) pode também estar prevista na Lei Anticorrupção.

37. A respeito da possibilidade de aplicação de mais de uma penalidade para o mesmo fato, transcrevemos os seguintes dispositivos da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013:

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

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

*I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e*

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

38. Conforme disposto no inciso II do artigo 30, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, a aplicação das disposições contidas na Lei Anticorrupção – LAC não impede a responsabilização por "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".

39. Com fundamento no transcrito dispositivo legal, os fatos apurados no presente Processo Administrativo de Responsabilização – PAR foram enquadrados tanto na nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet) como na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção – LAC).

40. Todavia, nosso Ordenamento Jurídico adotou o princípio do “ne bis in idem”, segundo o qual é vedada a aplicação de duas penalidades da mesma natureza para o mesmo fato. Trata-se de um princípio geral do Direito Penal, também aplicável ao Direito Administrativo Sancionador.

41. Com o objetivo de compatibilizar a aplicação cumulativa de duas sanções pelo mesmo fato, o legislador criou mecanismos que pudessem abrandar a gravidade da cumulação das duas sanções idênticas, conforme se pode verificar pela leitura do seguinte dispositivo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018):

*Art. 22. [...]*

*[...]*

*§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

42. A aplicação dessa disposição não pode contrariar o princípio do “ne bis in idem”, ou seja, as penalidades porventura aplicadas na mesma esfera de competência (administrativa, cível, penal), devem ter sua graduação limitada.

43. Vale esclarecer que, embora o princípio de vedação ao “bis in idem” não possua previsão constitucional expressa, é reconhecido como decorrência direta dos princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal.

44. Destacamos, ainda, que essa necessidade (de observância ao princípio do “ne bis in idem”) tem como principal objetivo evitar punições excessivas ou repetitivas pelo mesmo fato, protegendo assim os direitos fundamentais e a segurança jurídica das pessoas (físicas e jurídicas) perante nosso Ordenamento Jurídico como um todo, de modo a preservar a harmonia entre as normas que dele fazem parte.

45. Conforme dito anteriormente, no presente apuratório, foram aplicadas duas penalidades de multa, baseadas no poder de supervisão ministerial exercido pela Controladoria-Geral da União, assim como no poder de polícia exercido pela Administração.

46. É importante lembrar que a recorrente foi punida por ter se beneficiado indevidamente da renúncia fiscal permitida pela “Lei Rouanet” na execução de projetos culturais, desvirtuando os objetivos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

47. Durante as investigações (realizadas entre os anos de 2002 e 2014), constatou-se que “empresas proponentes e patrocinadoras de projetos culturais estariam se beneficiando da renúncia fiscal permitida pela Lei Rouanet para realizar eventos corporativos ou privados ou edição de livro corporativo, desvirtuando os objetivos do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC”.

48. Tais irregularidades foram enquadradas tanto na Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991) como na Lei Anticorrupção (12.846, de 1º de agosto de 2013).

49. Logo, é correto afirmar que as punições se referem aos mesmos fatos, sendo que as multas aplicadas são penalidades da mesma natureza (pecuniária ou patrimonial) e foram calculadas com base na vantagem auferida (ou pretendida).

50. Dessa forma, com o objetivo de não contrariar o princípio do “ne bis in idem”, deve ser observado o disposto no § 3º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018), ou seja, o valor da multa deve ser alterado para que tenha sua graduação limitada.

51. Com base nos normativos supramencionados, entendemos que a multa de maior valor irá absorver (compensar) a de menor valor, observando-se, com isso, o disposto no § 3º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

52. Nesse sentido, transcrevemos o seguinte trecho da “NOTA TÉCNICA Nº 1995/2022/COREP1 – ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG” (Processo nº 00190.101806/2017-81):

- o **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.*
- o **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.*
- o **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.*
- o **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”.*

53. Dessa forma, consideramos que a multa aplicada com base na Lei Rouanet (R\$ 1.300.000,00 – um milhão e trezentos mil reais) deve absorver a multa fundamentada na Lei Anticorrupção (R\$ 750.000,00 – setecentos e cinquenta mil reais).

54. Consequentemente, o valor da multa aplicada à empresa **KPMG Auditores Independentes** deve ser reduzido de **R\$ 2.050.000,00** (dois milhões e cinquenta mil reais) para **R\$ 1.300.000,00** (um milhão e trezentos mil reais).

55. No que diz respeito à **publicação extraordinária da decisão**, prevista no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, não se pode falar em “bis in idem”, uma vez que não foi aplicada outra penalidade de mesma natureza pelo mesmo fato.

56. Por outro lado, conforme vimos anteriormente nos transcritos dispositivos da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, não há vedação à cumulação de penalidades de naturezas distintas para o mesmo fato.

### **III - CONCLUSÃO**

57. Diante do exposto, sugerimos o conhecimento e o deferimento parcial do Pedido de Reconsideração formulado pela empresa KPMG AUDITORES INDEPENDENTES (“KPMG”), CNPJ nº 57.755.217/0001-29, para que a multa aplicada com base na Lei Anticorrupção (R\$ 750.000,00 – (setecentos e cinquenta mil reais) **seja absorvida** pela multa fundamentada na Lei Rouanet (R\$ 1.300.000,00 – um milhão e trezentos mil reais), reduzindo-se, com isso, o valor constante na decisão recorrida para **R\$ 1.300.000,00** (um milhão e trezentos mil reais), com fundamento no § 3º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018).

58. É o parecer. À apreciação superior.

Brasília, 06 de setembro de 2023.

JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO  
OAB/DF Nº 26.704

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109824201972 e da chave de acesso 3db872cd



Documento assinado eletronicamente por JUCIMAR COIMBRA 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 1273269829 e chave de acesso 3db872cd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-09-2023 08:34. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

**DESPACHO n. 00342/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.109824/2019-72**

**INTERESSADOS: KPMG AUDITORES INDEPENDENTES. E OUTROS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos o **PARECER n. 00334/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, JUCIMAR COIMBRA DE OLIVEIRA que analisou Pedido de Reconsideração formulado pela empresa KPMG AUDITORES INDEPENDENTES (“KPMG”), CNPJ nº 57.755.217/0001-29, com o objetivo de obter a reforma da decisão que lhe aplicou as penalidades de multa e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.
2. Concordo com o parecerista, tendo em vista que a posição desta CONJUR e CGU mudou em relação à impossibilidade de cumulação de penas pecuniárias de mesma natureza previstas em leis diferentes, sendo possível a absorção de da maior pena pela menor.
3. No caso, é correto afirmar que as punições se referem aos mesmos fatos, sendo que as multas aplicadas são penalidades da mesma natureza (pecuniária ou patrimonial) e foram calculadas com base na vantagem auferida (ou pretendida).
4. Dessa forma, deve ser observado o disposto no § 3º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018), ou seja, o valor da multa deve ser alterado para que tenha sua graduação limitada.
5. Com base nos normativos supramencionados, entendemos que a multa de maior valor irá absorver (compensar) a de menor valor, observando-se, com isso, o disposto no § 3º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.
6. À consideração Superior, sugerindo o conhecimento e o deferimento parcial do Pedido de Reconsideração formulado pela empresa KPMG AUDITORES INDEPENDENTES (“KPMG”), CNPJ nº 57.755.217/0001-29, para que a multa aplicada com base na Lei Anticorrupção (R\$ 750.000,00 – (setecentos e cinquenta mil reais) **seja absorvida** pela multa fundamentada na Lei Rouanet (R\$ 1.300.000,00 – um milhão e trezentos mil reais), reduzindo-se, com isso, o valor aplicado pela decisão recorrida para **R\$ 1.300.000,00** (um milhão e trezentos mil reais), com fundamento no § 3º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018), **lembrando que nestes mesmos autos há outro parecer e despacho relativo a KPMG.**

Brasília, 15 de setembro de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA  
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) 00190109824201972 e da chave de acesso 3db872cd

---



---

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 1281973058 e chave de acesso 3db872cd 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: 15-09-2023 13:27. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



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

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00275/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.109824/2019-72**

**INTERESSADOS: KPMG AUDITORES INDEPENDENTES. E OUTROS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n°. 00342/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer n°. 00334/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

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

Brasília, 15 de setembro de 2023.

**FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA**  
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109824201972 e da chave de acesso 3db872cd



---

Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1282243375 e chave de acesso 3db872cd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-09-2023 16:40. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---