



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

PARECER n. 00044/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.103042/2020-63

INTERESSADOS: MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: 1. Direito Administrativo. 2. Pedido de Reconsideração da Decisão nº 242 que aplicou, à empresa indiciada, as penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão condenatória e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, e que reconheceu o abuso de direito na utilização da empresa por Marcelo Fisch de Berredo Menezes e Mariângela Defeo Menezes para o cometimento dos atos ilícitos. 3. Independência entre as instâncias penal e administrativa. 4. Ausência de fato novo ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, que justifiquem a reconsideração. 5. Pelo conhecimento e não provimento do pedido de reconsideração.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado nesta CGU em face da pessoa jurídica MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA, com registro no CNPJ sob nº 10.791.601/0001-13.

2. Os trabalhos da Comissão Processante se encerraram em 23/02/2021, com a emissão do Relatório Final (SEI 1836854) e registro em Ata de Deliberação (SEI 1836987).

3. Na instrução processual, seguiu-se o protocolo de manifestação da interessada ao Relatório Final (SEI 1935186).

4. Assim, procedeu-se a análise da CRG por meio da Nota Técnica Nº 1290/2021/COREP/DIREP/CRG (SEI 1954460), de 13/07/2021, a qual concluiu pela regularidade processual, não se vislumbrando a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a comissão de PAR.

5. Esta CONJUR também concordou com as conclusões da Comissão Processante, por meio do Parecer nº 00017/2022, aprovado pelos Despachos nº 00110/2022 e nº 00599/2022 (SEI 2527536), sob o entendimento de que a empresa MDI custeou/subvencionou o pagamento de propina, pela SICPA, a Marcelo Fisch e utilizou interposta pessoa jurídica (CFC) para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos praticados, bem como serviu de intermediária para o pagamento de vantagem indevida.

6. Desse modo, restou fundamentado o julgamento do Ministro de Estado da CGU, proferido em 29/09/2022 (Decisão nº 242, SEI 2527544), com publicação no Diário Oficial da União em 3/10/2022 (SEI 2539463), cujas sanções consistiram em:

a) Aplicar a penalidade de multa à pessoa jurídica MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA, CNPJ nº 10.791.601/0001-13, no valor de R\$ 9.175.000,00 (nove milhões e cento e setenta e cinco mil reais), com fundamento no art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013;

b) Aplicar a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública à pessoa jurídica MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA, CNPJ nº 10.791.601/0001-13, com fundamento no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993;

c) Aplicar a penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora à pessoa jurídica MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA, CNPJ nº 10.791.601/0001-13, com fundamento nos arts. 5º, incisos II e III, e 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, nos seguintes termos: i) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias; e iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 (trinta) dias;

d) Reconhecer o abuso de direito na utilização da pessoa jurídica MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA, CNPJ nº 10.791.601/0001-13, por Marcelo Fisch de Berredo Menezes e Mariângela Defeo Menezes, em razão da utilização da pessoa jurídica para o cometimento dos atos ilícitos;

e) Em razão do reconhecimento do abuso de direito na utilização da pessoa jurídica, estendendo os efeitos da pena de multa aplicada à MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA, CNPJ nº 10.791.601/0001-13, aos patrimônios pessoais de Marcelo Fisch de Berredo Menezes, CPF nº ***.888.101-**, e Mariângela Defeo Menezes, CPF nº ***.763.571-**, determino a remessa dos autos à Advocacia-Geral da União, para ajuizamento de ação visando a aplicação da sanção complementar de dissolução compulsória da pessoa jurídica, nos termos do art. 19, III da Lei nº 12.846/2013.

7. Em 13/10/2022, foi protocolado, tempestivamente, Pedido de Reconsideração da Decisão nº 242 (SEI 2553084) pela empresa indiciada, fundamentado no acordão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região nos autos da Apelação Criminal nº 0802469-60.2013.4.02.5101/RJ, por meio do qual Marcelo Fisch de Berredo Menezes, Mariângela Defeo Menezes e Charles Nelson Finkel foram absolvidos da prática do crime tipificado no art. 317, §1º, do Código Penal.

8. Antes de ser encaminhado a esta Consultoria Jurídica, tal pedido foi analisado pela Corregedoria-Geral da União por meio da Nota Técnica nº 2937/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI 2591690), em que foi sugerido o conhecimento do Pedido de Reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento, com principal fundamento na independência entre as instâncias civil, penal e administrativa.

9. Assim, os autos retornaram a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União para manifestação jurídica prévia à decisão do Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

10. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. REQUISITOS DE RESPONSABILIZAÇÃO CRIMINAL E ADMINISTRATIVA SÃO DIFERENTES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA PREVISTA NA LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013. INTERPRETAÇÃO DOS FATOS REALIZADA NO JUÍZO CRIMINAL NÃO VINCULA A ESFERA ADMINISTRATIVA. SUBSUNÇÃO DOS FATOS AOS TIPOS PENAL E ADMINISTRATIVO DEVE SER FEITA DE FORMA DIVERSA. VALORAÇÃO DAS PROVAS FEITA DE FORMA INDEPENDENTE E ESPECÍFICA.

11. No Pedido de Reconsideração (SEI 2553084), a defesa da indiciada argumenta que a Decisão nº 242 proferida pelo Ministro de Estado da CGU desconsiderou a absolvição de Marcelo Fisch de Berredo Menezes, Mariângela Defeo Menezes e Charles Nelson Finkel do crime tipificado no art. 317, §1º, do Código Penal, no âmbito do acordão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Apelação Criminal nº 0802469-60.2013.4.02.5101/RJ) (SEI 2553094). O fundamento para a referida absolvição foi o art. 386, inciso III, do Código de Processo Penal, o qual estabelece o seguinte:

Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

I - estar provada a inexistência do fato;

II - não haver prova da existência do fato;

III - não constituir o fato infração penal;

IV - estar provado que o réu não concorreu para a infração penal;

V - não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal;

VI - existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena ([arts. 20, 21, 22, 23, 26 e § 1º do art. 28, todos do Código Penal](#)), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência;

VII - não existir prova suficiente para a condenação. (grifou-se)

12. Assim, no entendimento da defesa, "*a Decisão nº 242 foi proferida sem considerar a relevante absolvição na esfera criminal, fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou à comissão do PAR e a dos demais órgãos que produziram o parecer e despachos subsequentes, justificando o pedido de reconsideração, com a consequente revisão do ato*". Contudo, conforme será explicado a seguir, não há razão jurídica que justifique o provimento do Pedido de Reconsideração apresentado pela defesa da empresa MDI.

13. De acordo com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, a responsabilização administrativo-disciplinar prescinde da conclusão da responsabilização criminal correlata, tendo em vista a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, salvo nas hipóteses de absolvição criminal por inexistência do fato ou negativa de autoria (incisos I e IV do art. 386 do CPP), situações que refletem na responsabilização administrativa e civil. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. **1. Nos termos da jurisprudência sedimentada nesta Corte, são independentes as instâncias administrativa, cível e penal, excepcionando-se apenas as hipóteses em que é reconhecida, no âmbito penal, a negativa da autoria ou da materialidade do fato.** Precedentes. 2. Inexiste violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando é oportunizada ao servidor a faculdade de participar de todo o Processo Administrativo Disciplinar do qual é parte, inclusive com a oportunidade de remarcar perícia médica solicitada. 3. Não se admite, na estreia via do mandado de segurança, a realização de dilação probatória. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC” – grifos acrescidos. (STF, RMS 35469 AgR, Relator Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe 11/03/2019) (grifou-se)

14. Desse modo, com base no entendimento do STF, nota-se que as absolvições na esfera criminal capazes de interferir nas demais esferas são aquelas embasadas nos incisos I e IV do art. 386 do CPP por representarem, justamente, as inexistências do fato ou da autoria, ou seja, nas hipóteses em que tenha restado comprovado que o fato imputado ao acusado não existiu (*materialidade*) ou que o acusado não executou ou participou (*autoria*) do fato imputado.

15. Contudo, no caso em análise, a absolvição obtida no Tribunal Regional Federal da 2ª Região possui fundamento no inciso III do art. 386: não constitui o fato infração penal. Dessa forma, a Egrégia 1ª Turma Especializada do TRF2, ao analisar as provas dos autos da Apelação Criminal em comento, entendeu pela atipicidade da conduta, ou seja, deliberou pela falta de adequação entre o fato e a conduta narrada. Portanto, não houve demonstração de inexistência do fato imputado ou de que os acusados não executaram ou participaram do fato imputado, os quais seriam capazes de interferir neste Processo Administrativo de

Responsabilização.

16. Assim, a absolvição criminal de Marcelo Fisch, Mariângela Defeo e Charles Nelson Finkel, ainda que tenha tratado de temas analisados neste PAR, não interfere na conclusão do processo pela responsabilização da MDI por não restar comprovado que o fato imputado aos acusados não existiu ou que os acusados não executaram ou participaram dos fatos imputados.

17. Nesse sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In verbis*:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. DEMISSÃO. SERVIDOR PÚBLICO. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA CRIMINAL. ART. 386, III, DO CPP. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA STF 279. 1. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, consoante iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **2. A absolvição na esfera criminal nos termos do art. 386, III, do CPP, no caso, não repercute na instância administrativa, porquanto são independentes.** Precedentes. 3. O revolvimento de fatos e provas não é viável nesta via extraordinária (Súmula STF 279). 4. Agravo regimental improvido” (AI nº 521.569/PE-ED, Segunda Turma, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 14.05.10) (grifou-se)

AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PUNIÇÃO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. **ABSOLVIÇÃO NA ESFERA CRIMINAL. ART. 386, III, DO CPP.** INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. SÚMULA 279 DO STF. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o acórdão recorrido seria necessário o reexame das provas dos autos, o que é vedado na esfera do recurso extraordinário, de acordo com a Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. **Nos termos da orientação firmada nesta Corte, as esferas penal e administrativa são independentes, somente havendo repercussão da primeira na segunda nos casos de inexistência material do fato ou negativa de autoria.** Agravo regimental a que se nega provimento (AI nº 856.126/MG, Segunda Turma, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 07.12.12) (grifou-se)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO QUANTO À AUSÊNCIA DE JUNTADA DE DOCUMENTOS. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA PENAL COM BASE NO ART. 386, III e VI, DO CPP. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. NECESSIDADE DE PRÉVIA SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO NESTA FASE PROCESSUAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. **1. As instâncias das esferas civil, penal e administrativa são autônomas e não interferem nos seus respectivos julgados, ressalvadas as hipóteses de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria.** (Precedente: RMS 26.510/ RJ, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 26/3/2010) **2. In casu, a absolvição do recorrente ocorreu com base no art. 386, III (“não constituir o fato infração penal”) e VI (“existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (arts. 20, 21, 22, 23, 26 e §1º do art. 28, todos do Código Penal), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência:”), do Código de Processo Penal, não se enquadrando, portanto, nas hipóteses ressalvadas. [...]** (RMS nº 26.951 AgR/DF, Primeira Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 18.11.15) (grifou-se)

18. Do mesmo modo, no entendimento doutrinário de Maria Sylvia Zanella Di Pietro^[11], a hipótese do inciso III do art. 386 do CPP não repercute na esfera administrativa, uma vez que o mesmo fato que não constitui crime pode corresponder a uma infração administrativa. Conforme a doutrinadora, “o ilícito administrativo é menos do que o ilícito penal e não apresenta o traço da tipicidade que caracteriza o crime” (DI PIETRO, 2018, p. 840).

19. Nessa perspectiva, um dos pontos que diferenciam o ilícito penal da infração administrativa é que, nesta, a tipicidade é aberta, ao passo que, naquela, a tipicidade é fechada. Com relação a isso, o Manual de PAR da CGU, ao discorrer sobre os atos lesivos do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, expõe que:

Para a aplicação do referido dispositivo [art. 5º da LAC], mostra-se essencial que o intérprete tenha a compreensão de que a **tipicidade administrativa contempla expressões mais amplas** e, por vezes, até mesmo **conceitos jurídicos indeterminados**, no intuito de abranger uma maior gama de fatos. Nessa linha, segundo a doutrina de Márcio de Aguiar Ribeiro, “é o **nível de detalhamento da conduta vedada** que costuma ser um dos principais diferenciais entre a ‘tipicidade penal’ e a ‘tipicidade administrativa’.” (grifou-se)

20. A mesma interpretação é dada às infrações administrativas previstas na Lei nº 8.666/1993. De acordo com Oswaldo Aranha Bandeira de Mello^[12], o direito disciplinar não exige a definição específica, taxativa, da falta administrativa, bastando a previsão genérica. Na mesma linha de entendimento, Fábio Medina Osório^[13] discorre que o tipo sancionador deve possuir um grau mínimo de certeza e previsibilidade, compreendendo que é o que ocorre com as previsões da Lei nº 8666/1993.

21. Portanto, em vista do supracitado, observa-se que um determinado fato pode não ser considerado um ilícito penal, mas pode ser um ilícito administrativo, e *vice-versa*. Essa situação é justamente o que ocorre no caso em análise. O Desembargador Revisor, redator do voto que conduziu o julgamento da Apelação Criminal em comento, considerou que os valores recebidos pela MDI Consultoria teriam sido oriundos de uma contratação privada por particular, sem qualquer relevância para o Direito Penal. *In verbis*:

Nada mais é preciso para se concluir que não houve ação ilícita por parte dos apelantes Marcelo Fisch e Charles Finkel, e os valores recebidos mensalmente pela empresa MDI Consultoria, de titularidade de Mariângela Feo de Menezes, e posterior à contratação da SICPA pela Casa da Moeda, o foi em função de contratação privada por

22. Contudo, conforme muito bem pontuado na Nota Técnica nº 2937/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG, nota-se que, em que pese o recebimento de valores pela MDI Consultoria ser tratado como irrelevante para o Direito Penal e não ter sido ponderado em momento algum que o contrato particular mencionado no voto do redator foi celebrado pela CFC Consulting, foi justamente esta empresa que foi considerada pela Comissão Processante como interposta pessoa jurídica para fins de enquadramento da MDI Consultoria na infração prevista no art. 5º, inciso III, da LAC. Ainda de acordo com as disposições certas e fundamentadas contidas na referida Nota Técnica:

3.30. É gritante, pois, **a diferença entre as valorações e perspectivas alçadas nas instâncias criminal e administrativa**, o que se dá, ressalta-se, não só pelo livre convencimento motivado do Juízo, mas pela própria **distinção entre os tipos ilícitos apurados em cada uma das instâncias**: se, de um lado, a pessoa jurídica CFC Consulting e o contrato particular celebrado com a MDI Consultoria foram considerados irrelevantes para o Direito Penal, de outro lado constituíram elementos essenciais para a subsunção da conduta ao tipo ilícito administrativo previsto na LAC (Art. 5º, III).

3.32. Veja-se que o Desembargador analisa os fatos sob a ótica do Direito Penal, chegando a ponderar que valores recebidos em razão de crime não seriam suficientes a atrair a autoria de Mariângela apenas pelo fato de ser titular da pessoa jurídica MDI Consultoria.

3.33. Cumpre, aqui, salientar que a própria MDI Consultoria figurou como indiciada no presente PAR, e não Mariângela, a qual fora atingida pelas penalidades aplicadas tão somente de forma reflexa e eventual, em razão da desconsideração da personalidade jurídica. Outra vez evidente, pois, a impossibilidade de se replicar as valorações e conclusões obtidas em cada uma das instâncias.

3.34. Por fim, outro trecho do voto vencedor deixa evidente a liberdade de convencimento do Juízo criminal:

Ainda, o fato de a pessoa jurídica de Mariângela não ter empregado registrado, nada significa senão não ter empregado, não sendo incomum quem exerce assessoria, consultoria, ou várias outras funções e profissões, não ter empregado. O fato de constar apenas uma pessoa com o contratante de consultoria significa, o que também não é nada incomum, que prestava serviços só a uma pessoa. Nada mais, não é sintoma, indício, configuração, de prática de crime algum.

3.35. Todos esses elementos de informação, tidos pelo Juízo como irrelevantes para a “prática de crime algum”, foram considerados relevantes do ponto de vista da infração administrativa apurada, tendo sido suficientes ao convencimento de que o contrato firmado entre CFC e MDI fora feito de forma simulada, o que foi devidamente fundamentado pela Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (SEI nº [1524596](#)):

10. A MDI custeou/subvencionou o pagamento, pela SICPA, da vantagem indevida por meio da simulação de contrato de prestação de serviços de consultoria celebrado em 12/06/2009 com a CFC a partir de proposta técnico-comercial apresentada pela MDI em 20/04/2009 (SEI [1476587](#), p. 826-853). O contrato foi anualmente renovado por meio de 5 aditivos, o último deles com vigência até maio de 2014 (SEI [1476587](#), p. 854-861, 862-863). A MDI emitiu 73 notas fiscais em favor da CFC (SEI [1476587](#), p. 410-413, 950-987, 989, 991, 993-1016 e 1018-1050; e 1498063), parte das quais se refere aos pagamentos efetuados após a vigência da LAC (SEI [1476587](#), p. 410-413 e 1049-1050; e 1498063). Charles e sua esposa, Susana Helen Finkel, assinaram e enviaram à MDI, em nome da CFC, canhotos referentes às notas fiscais emitidas pela MDI (SEI [1476587](#), p. 410-442).

11. A MDI foi constituída em 23/04/2009 - 3 dias depois da apresentação da proposta técnico comercial - e nunca emitiu nota fiscal em favor de outra empresa que não a CFC (SEI [1476587](#), p. 16), conduzindo ao entendimento de que foi criada exclusivamente para conferir aparência de legalidade aos pagamentos indevidos custeados/subvencionados pela CFC em favor de Marcelo.

(...)

14. Registre-se, por fim, que a RFB registrou, em relatório, que no Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (Siscoserv) constava, em 2013, que a MDI havia informado que a CFC havia sido a única adquirente dos seus serviços, tendo faturado, no período de outubro de 2012 a fevereiro de 2015, US\$ 6,076,000.00 (seis milhões e setenta e seis mil dólares - SEI [1476587](#), p. 16).

3.36. Assim, mais uma vez **ressaltando-se o princípio da independência entre as instâncias, não há como pretender que os elementos de informação apreciados por cada uma das esferas sejam percebidos de forma idêntica**, seja em razão das peculiaridades inerentes a cada um dos tipos ilícitos perseguidos, seja em razão do princípio do livre convencimento motivado de cada juiz – e não do Poder do Judiciário, tanto é que os réus, diante do mesmo contexto fático-probatório, haviam sido anteriormente condenados pelo juiz de primeira instância (sentença proferida nos autos da Ação Penal nº 0802469-60.2013.4.02.5101 -Processo SEI nº 00190.102157/2020-81) (grifou-se)

23. Nesse ponto, verifica-se também, no PARECER n. 00017/2022/CONJUR-CGU/CGU, interpretação diversa acerca da operação realizada por meio da MDI Consultoria com a CFC Consulting. Com efeito, entendeu-se que o conjunto indiciário de fatos, concatenados com precisão, provaria o pagamento de vantagem indevida por meio da empresa processada, bem como a possibilidade de enquadramento da conduta nas infrações administrativas. Tal interpretação foi corroborada pelo referido parecer. Vejamos:

"72. Ao contrário do que afirma a defesa sobre a Comissão imputar a prática de ilícitos à MDI " sem qualquer prova", o conjunto probatório dos autos evidencia que a MDI custeou/subvencionou o pagamento, pela SICPA, da vantagem indevida por meio da simulação de contrato de prestação de serviços de consultoria celebrado em 12/06/2009 com a CFC a partir de proposta técnico-comercial apresentada pela MDI em 20/04/2009 (Processo SEI 00190.102157/2020-31, pp. 826-853).

73. Ademais, a MDI foi constituída em 23/04/2009 (3 dias depois da apresentação da proposta técnico comercial) e nunca emitiu nota fiscal em favor de outra empresa que não a CFC (SEI 1476587, Item 16). Portanto, as evidências dos autos demonstram que a MDI foi aberta unicamente para dar ares de legalidade aos pagamentos realizados pela CFC Consulting em favor de Marcelo.

74. A defesa afirma, ainda, que os valores recebidos por Marcelo Fisch por intermédio da MDI referiam-se, na

verdade, à remuneração pelos serviços de consultoria privada prestados por ele à empresa CFC e que tal fluxo de pagamentos “não constitui qualquer ilícito criminal, tampouco infração à Lei Anti Corrupção”. Concluiu que a CGU “ não pode aplicar sanções à MDI, ou mesmo ao patrimônio de sua representante legal, ou de MARCELO FISCH”.

75. Contudo, conforme já evidenciado nesta manifestação jurídica, há provas consistentes de que os pagamentos recebidos por Marcelo Fisch, por meio da MDI, se referiam a vantagens indevidas e não a consultoria privada. Segundo se verifica dos autos, a MDI, cuja sócia majoritária era esposa de Marcelo Fisch, fora criada para dar aparência de legalidade aos pagamentos realizados pela sua única contratada, CFC, identificados como vantagem indevida pagos pela SICPA (via CFC) a Marcelo Fisch (via MDI), por meio de contrato simulado de serviços de consultoria.

76. Sendo assim, tendo em vista o custeio/subvenção do pagamento de propina pela SICPA, a Marcelo Fisch, e a utilização de pessoa jurídica (CFC) para ocultar a identidade do destinatário, além de haver a configuração dos atos lesivos tipificados no art. 5º, incs. II e III, da LAC e no art. 88, inc. III, da Lei nº 8.666/1993, também ocorre a caracterização de crimes na esfera penal, na qual Marcelo Fisch e sua esposa foram condenados por corrupção passiva, conforme já demonstrado.

77. Desse modo, é completamente possível a aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Anticorrupção e na Lei de Licitações, inclusive com extensão dos seus efeitos ao patrimônio dos sócios administradores, por meio da aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica - a qual será abordada no próximo item -, visto que restou comprovado que a pessoa jurídica foi utilizada com abuso de direito para facilitar, encobrir e dissimular a prática dos ilícitos apurados no presente PAR, conforme a previsão do art. 14 da Lei nº 12.846/2013 (LAC)."

24. O pedido de reconsideração baseia-se, portanto, na valoração das provas realizada pelo TRF 2ª Região para fins criminais, de acordo com um tipo penal específico. Em relação à responsabilização decorrente da Lei nº 12.846, de 2013, sabe-se que se trata de um regime que prevê a responsabilização objetiva, em que se deve provar o nexo de causalidade entre o fato ocorrido e o resultado obtido.

25. Salvo melhor juízo, tais elementos foram provados, principalmente no que diz respeito ao artigo 5º, inciso II ("comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados"), na medida em que o próprio senhor Marcelo Fisch confirmou ser o destinatário dos recursos pagos à MDI Consultoria, cujo titular era sua esposa Mariângela Defeo.

26. Tais recursos, segundo apurou a Comissão de PAR, foram recebidos de forma a beneficiar Marcelo Fisch para consequente beneficiamento da empresa SICPA nos contratos junto à Casa da Moeda do Brasil. Tal intenção de beneficiamento de Marcelo Fisch com os pagamentos foi apurada pelo conjunto de indícios apresentados no PARECER n. 00017/2022/CONJUR-CGU/CGU, em parte colacionados acima, principalmente pela coincidência temporal entre os pagamentos e o contrato, demonstrados pela CPAR. Portanto, a interpretação divergente da CPAR em relação à decisão judicial está amparada nas provas dos autos e no exercício cognitivo de subsunção do fato à norma feita pela CPAR, que, na seara administrativa, deve ser feita de forma diferente da judicial.

27. Dessa maneira, entendemos que eventual divergência de entendimento entre o acórdão do TRF 2ª Região e o PARECER n. 00017/2022/CONJUR-CGU/CGU, o Relatório Final da CPAR e a NOTA TÉCNICA Nº 1290/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG não são motivos suficientes para a revisão do entendimento apresentado anteriormente. Primeiro, porque se trata de análise de leis distintas, com seus requisitos de aplicação específicos. Segundo, porque a análise feita pelo parecer foi sobre o conjunto probatório levantado pela Comissão de PAR e sua respectiva valoração. A nosso ver, a valoração das provas foi feita de modo correto, tendo em vista a concatenação dos fatos, provas e indícios colhidos durante toda a instrução.

28. Mais uma vez, não se pode descurar que as infrações da Lei nº 12.846, de 2016, são apuradas levando-se em conta a responsabilidade objetiva, de modo que as pessoas jurídicas são responsabilizadas, independentemente da existência de dolo ou culpa por parte das pessoas físicas envolvidas. Vejamos o entendimento do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (edição 2020):

André Pimentel Filho, citado por Márcio Ribeiro, assim leciona:

E muito embora seja uma característica geral do Direito Administrativo Sancionador, como manifestação do direito de punir condutas socialmente lesivas, a consideração do elemento volitivo do agente, de modo a se evitar sanções imerecidas e se prestigiar a razoabilidade, trata-se de exceção válida e sem qualquer mácula de inconstitucionalidade. A responsabilidade objetiva, neste caso, direcionada exclusivamente em face de pessoas jurídicas, é trazida por meio de lei formal, que tem como escopo tutelar a contento direito de repercussão social gravíssima, o direito à probidade nos negócios do estado e entre particulares e esse.

Assim, na sistemática legal atual, a responsabilização civil e administrativa lastreada na prática de ato lesivo previsto na LAC demandará a demonstração da ocorrência do ato lesivo em si e o nexo causal com a atuação direta ou indireta da empresa, por meio da demonstração de que o ato fora praticado no interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica.

29. Por fim, no que se refere à menção do ponto 14 da defesa de que o Parecer nº 00017/2022 desta CONJUR realizou "*referência, por diversas vezes, à sentença proferida na ação penal*", cumpre ressaltar que, neste mesmo parecer, foi ressaltada, expressamente em seu item 68, a independência entre as esferas penal e administrativa. Nesse caso, as referências à sentença criminal foram realizadas tão somente como reforço às evidências do amplo conjunto probatório do PAR.

30. Portanto, em vista das considerações supracitadas, entendo que a absolvição penal de Marcelo Fisch de Berredo Menezes, Mariângela Defeo Menezes e Charles Nelson Finkel em sede recursal no TRF da 2ª Região não constitui fato novo ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, aptos a justificar a reconsideração da Decisão nº 242, razão pela qual sugere-se o conhecimento e o não provimento do Pedido de Reconsideração apresentado pela indiciada MDI Consultoria Empresarial Ltda.

III. CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, recomenda-se o conhecimento e o não provimento do Pedido de Reconsideração apresentado pela MDI Consultoria Empresarial Ltda., tendo em vista que não há nenhum fato novo ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, aptos a justificar a reconsideração da Decisão nº 242 emanada pelo Exmo. Ministro de Estado da CGU, especialmente diante do postulado da independência entre as instâncias penal e administrativa.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

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) 00190103042202063 e da chave de acesso 212157a1

Notas

1. [^](#) DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
2. [^](#) BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
3. [^](#) MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.



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 1078282935 e chave de acesso 212157a1 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: 06-03-2023 12:43. 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 MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

DESPACHO n. 00106/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.103042/2020-63

INTERESSADOS: MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00044/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra do Advogado da União, ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, que analisou Pedido de Reconsideração da Decisão nº 242 (SEI 2553084) apresentado pela empresa condenada **MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA**, fundamentado no acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região nos autos da Apelação Criminal nº 0802469-60.2013.4.02.5101/RJ, por meio do qual Marcelo Fisch de Berredo Menezes, Mariângela Defeo Menezes e Charles Nelson Finkel foram absolvidos da prática do crime tipificado no art. 317, §1º, do Código Penal.

2. Estou de acordo com o Parecer ora aprovado, notadamente porque a absolvição penal de Marcelo Fisch de Berredo Menezes, Mariângela Defeo Menezes e Charles Nelson Finkel em sede recursal no TRF da 2ª Região, não constitui fato novo ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, aptos a justificar a reconsideração da Decisão nº 242, mesmo porque, com já analisado anteriormente nestes autos, a independência entre as esferas penal e administrativa é premissa lógica que se impõe no caso presente, razão pela qual sugerimos o conhecimento e o INDEFERIMENTO do Pedido de Reconsideração apresentado pela indiciada MDI Consultoria Empresarial Ltda.

À Consideração Superior.

Brasília, 06 de março de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO
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) 00190103042202063 e da chave de acesso 212157a1



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 1111079668 e chave de acesso 212157a1 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: 06-03-2023 21:48. 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. 00036/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.103042/2020-63

INTERESSADOS: MDI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho nº. 00106/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer nº. 00044/2023/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.

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) 00190103042202063 e da chave de acesso 212157a1