



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. 00170/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 21000.047763/2021-27**

**INTERESSADOS: FRIGORÍFICO MASTERBOI**

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

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR). LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO - Acolhe-se a orientação da SIPRE. Deferir, parcialmente, a reconsideração, a fim de que sejam consideradas as atenuantes previstas no art. 18, II e III, do Decreto nº 8.420/2015

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração formulado tempestivamente pela empresa MASTERBOI LTDA., CNPJ 03.721.769/0001-97, com o objetivo de obter a reforma da Decisão nº 88, DE 14 DE MARÇO DE 2024, emanada do Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 15 de março de 2024 (SEI 3144266), que lhe aplicou as penalidades de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

2. Inconformada com as penalidades que lhe foram aplicadas, a defesa da empresa indiciada alegou, em síntese, os seguintes pontos no Pedido de Reconsideração:

- o **Atipicidade das condutas**
- o **Irretroatividade da Lei nº 12.846/2013 e não aplicação da norma aos fatos tratados no PAR**
- o **Repercussão administrativa da colaboração premiada firmado com o MPF**
- o **Atenuantes constantes do artigo 18 do Decreto nº 8420/2015**

3. Ao final, a defesa da empresa requereu, em suma:

a) o afastamento das penalidades impostas no PAR;

b) ou, de forma alternativa, a revisão das penalidades impostas, aplicando-se as atenuantes previstas na norma sancionadora, bem como computando, como compensação, o pagamento da multa paga no Acordo de Colaboração Premiada no valor de R\$ 1.500.000,00, devidamente atualizado pela SELIC.

4. Após a apresentação do Pedido de Reconsideração, a Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados - CGIPAV manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 1185/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3187550) e entendeu por deferir, parcialmente, a reconsideração, a fim de que sejam consideradas as atenuantes previstas no art. 18, II e III, do Decreto nº 8.420/2015 e reformando, parcialmente, a Decisão nº 88/2024.

5. Em vista disso, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI, nº 3231769) para manifestação jurídica prévia à decisão do Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

6. É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 ANÁLISE DO MÉRITO**

- o **Da atipicidade das condutas**

7. No mérito, a empresa indiciada alegou que não ocorreu oferta ou vantagem, mas que de fato teria sido coagida por agentes públicos a realizar os pagamentos, assim sendo, a coação afastaria os atos lesivos praticados pela empresa. Outro ponto levantado pela empresa seria a inexistência de vantagens auferidas pelo ente privado, descaracterizando os atos ilícitos praticados e que a sindicância realizada pelo MAPA, em 2011 e que, em decorrência da sindicância, realizou levantamento acerca de atos de improbidade de agentes do MAPA durante a fiscalização, provando que o ente privado jamais dificultou a fiscalização por parte do órgão.

8. As alegações da empresa não merecem acolhida.

9. O ente privado incidiu na conduta prevista no artigo 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013. A conduta é caracterizada pela oferta/promessa e/ou entrega de vantagem indevida a agente público.

10. A consciência e a vontade são elementos dispensáveis para a caracterização do ilícito, pois este independe de dolo (art. 1º e 2º da Lei nº 12.846/2013). Tais elementos são necessários para caracterizar a concussão (art. 316 do Código Penal) e a corrupção passiva (art. 317 do Código Penal), mas são prescindíveis na esfera do ilícito administrativo em análise.

11. Ficou comprovado que o ente privado entregou vantagens indevidas a agente público, assim sendo, se afasta o argumento de coação, pois era plenamente possível buscar meio **lícito** para solucionar questões administrativas perante o órgão. Mas a empresa adotou caminho diverso da legalidade compactuando com exigências ilícitas.

12. Por fim, mesmo que seja de difícil dimensionamento, as vantagens auferidas pelo ente privado são claras. As vantagens se realizaram em facilidades e comodidades nos processos de fiscalização e liberação de cargas, tal flexibilidade não só ocasionou maior celeridade em processos, como se concretizou em vantagem competitiva ao ente privado, em detrimento de suas concorrentes.

13. Em relação à sindicância encaminhada pelo MAPA, em 2011, isso apenas corrobora que o órgão possuía sistema capaz de evitar e coibir condutas ilícitas. Impende salientar que os atos apurados pela sindicância foram anteriores aos ilícitos apurados. Assim, não se pode aceitar a narrativa de coação, restando evidente que o ente privado se beneficiou das condutas elencadas no PAR.

14. Assim, esta Conjur afasta a alegação da empresa.

o **Irretroatividade da Lei nº 12.846/2013 e não aplicação da norma aos fatos tratados no PAR**

15. Em suas alegações, o ente privado arguiu que os fatos apurados ocorreram entre os anos de 2012 a 2016, sendo assim, as condutas anteriores a 29 de janeiro de 2014 deveriam ser desconsideradas, pois 2014 é a data de vigência da Lei nº 12.846/2013.

16. Novamente, o argumento do ente privado não merece prosperar.

17. Os atos lesivos praticados pelo ente privado foram claramente delineados na cadeia cronológica dos eventos, os atos perpetrados fora do período de análise só foram utilizados no sentido de oferecer visão ampla da conduta, mostrando não se tratarem de fatos isolados e que a conduta perdurou no tempo, demonstrando a sistemática de atuação da empresa, mesmo assim, as condutas reportadas foram apenas aquelas praticadas a partir da vigência da norma:

**Item 1.5 do Termo de Indiciação (2742193):**

Na INFORMAÇÃO 61 (doc. SEI 15891566), tendo em vista as empresas envolvidas na concessão de vantagens indevidas à uma das servidoras envolvidas - sra. ADRIANA CARLA FLORESTA FEITOSA - foi decidido o desmembramento das apurações em processos relacionados somente às Pessoas Jurídicas cujas provas obtidas demonstraram indícios de irregularidades ocorridas após 29/01/2014, data em que passou a vigorar a Lei 12.846/2013 e ensejam a apuração por meio de eventuais processos de responsabilização.

**Item 4.2.6 do Relatório Final (2742219):**

A possível ocorrência no que se refere exclusivamente ao fato sob apuração neste processo, se refere à materialidade de diversas situações ilícitas na esfera administrativa previstas na Lei 12.846/13, que entrou em vigor em 29/01/2014, dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, concessão de vantagens indevidas indiretas à agente público e a responsabilização administrativa do Ente Privado, conforme art. 5º, incisos I e III da citada Lei.

18. Dessa maneira, se afasta a argumentação acerca da irretroatividade da norma, bem como de eventuais vícios na aplicação da Lei nº 12.846/2013 ao caso.

## **2.2 ANÁLISE DOS PEDIDOS DE ATENUAÇÃO DAS PENALIDADES APLICADAS**

A defesa da empresa indiciada requereu a redução da pena de multa considerando os argumentos abaixo.

o **Da repercussão administrativa da colaboração premiada firmada com o MPF e da atenuação no cálculo da dosimetria das sanções administrativas**

19. O ente privado alegou que a colaboração premiada junto ao MPF deveria ter sido considerado pela CPAR para afastar a penalidade ou para diminuir o valor da sanção de multa. De acordo com a empresa o acordo de colaboração teria o condão de quitar o ressarcimento ao erário afastando, assim, a aplicação de outras penalidades, inclusive, as penalidades aplicadas pela CGU. No mesmo sentido, alegou que a colaboração premiada deveria ser considerada na dosimetria da multa.

20. Em relação às atenuantes, alegou que a infração não ocorreu, pois ausentes elementos mínimos que apontassem para vantagem auferida pelo ente privado, o que atrairia a atenuante do artigo 18, inciso I, do Decreto nº 8.420/2015. No mesmo sentido, argumentou que os valores repassados em sede de acordo de colaboração premiada, os danos ao erário teriam sido ressarcidos, atraindo, assim, a atenuante entabulada no artigo 18, inciso II do mesmo decreto. Seguindo essa lógica, o ente privado teria colaborado com as investigações, conforme acordo de colaboração premiada, configurando a atenuante prevista no artigo 18, inciso III do decreto. Por fim, alegou que comunicou espontaneamente os fatos investigados, conforme sindicância realizada em 2011 e que teria programa de integridade, assim, faria jus as atenuantes previstas nos incisos IV e V do Decreto nº 8.420/2015.

21. Alegações realizadas pelo ente privado, em consonância com os posicionamentos exarados por meio da Nota Técnica nº 1185/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3187550), serão analisadas, inciso por inciso, em relação às atenuantes alegadas.

22. Antes de adentrar as causas de atenuação das penalidades, importante afastar o argumento acerca da repercussão administrativa da colaboração premiada firmada junto ao MPF. O argumento não procede, ante a competência legal na aplicação das penalidades, prevista na Lei nº 12.846/2013. Ademais, nunca é demais reforçar a diferença de atribuições dos órgãos e o princípio da separação dos poderes.

23. Cabe rememorar o argumento ventilado por esta Conjur em parecer pretérito:

Os argumentos da defesa foram rejeitados pela comissão, com base na teoria da independência entre as instâncias penal e administrativa, amplamente aceita no ordenamento jurídico pátrio. Ao se debruçar sobre o mérito, recomendou a responsabilização da pessoa jurídica pela prática dos atos lesivos previstos nos incisos I, III e V do caput do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. A pessoa jurídica, instada a se manifestar não impugnou o relatório final. Indo além do acima exposto, a Corregedoria do MAPA rejeitou as razões da defesa, com os seguintes argumentos: i) na ausência de legitimidade do MPF para dispor do direito da Administração de responsabilizar administrativamente os entes privados que pratiquem atos lesivos tipificados na Lei nº 12.846/2013; ii) na distinção da natureza jurídica do acordo de colaboração premiada - celebrado pela pessoa natural investigada na seara penal — e o acordo de leniência — celebrado pelo ente investigado na esfera administrativa.

24. Assim sendo, afasta-se o argumento acerca da **repercussão administrativa da colaboração premiada firmada com o MPF**, pois esta não impede a aplicação das penalidades administrativas previstas na Lei nº 12.846/2013.

25. Passa-se agora aos argumentos referentes às atenuantes das sanções administrativas impostas.

o **Das atenuantes**

26. Em relação às atenuantes constantes dos incisos I, IV e V do Decreto nº 8.420/2015, o ente privado não faz jus a aplicação de tais atenuantes, conforme será explicado.

27. **Inciso I, artigo 18, do Decreto nº 8.420/2015:** restou comprovado que a empresa praticou as condutas capituladas no artigo 5º, I e V, da Lei nº 12.846/2013, conforme se extrai dos seguintes documentos: NOTA TÉCNICA Nº 115/2021/CORREG/MAPA (SEI, nº 2742161); Termo de Indicação, item 3. PROVAS (SEI, nº 2742193) ; Nota Técnica nº 178/2022/CG/MAPA item 5. DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA (SEI, nº 2742225); Nota Técnica 1843 (SEI, nº 2837294) e Parecer n. 00026/2024/CONJUR-CGU/CGU/AG (SEI, nº 3143095).

28. Em tais manifestações sempre foram elencadas e exaustivamente apontadas as provas em desfavor da empresa, demonstrando a prática da conduta bem como o nexo de causalidade. Caracterizando, assim, que o ente privado efetivamente pagou agente público, para influenciar as ações fiscalizatórias do MAPA. A conduta conferiu ao ente privado benefícios, como facilidade de trâmites de fiscalização bem como vantagem concorrencial em detrimento de outras empresas atuantes no setor. Assim, a quantificação dos benefícios não é imprescindível, pois a infração se exaure com a consumação da conduta, que restou claramente comprovada ao longo do PAR.

29. Assim sendo, não incide a atenuante prevista no inciso I, do Decreto nº 8.420/2015.

30. **Inciso IV, artigo 18, do Decreto nº 8.420/2015:** os fatos encaminhados ao MAPA eram anteriores aos apurados no presente PAR e com agente público distinto. O que se evidenciou é que os pagamentos e transferências bancárias reportados foram posteriores ao encaminhamento da sindicância. Sendo que a sindicância informada ocorreu no ano de 2011 e os atos apurados neste PAR compreendem o período entre 2012 a 2016. Neste lapso temporal, **em nenhum momento**, o ente privado comunicou a Administração Pública acerca de tais eventos.

31. Isso posto, o ente privado não faz jus a atenuante prevista no inciso IV do Decreto 8.420/2015.

32. **Inciso V, artigo 18, do Decreto nº 8420/2015:** ao longo da marcha processual a empresa teve diversas oportunidades de apresentar seu plano de integridade, não o fez e foi omissa sobre o tema, mesmo que intimada a fazê-lo (SEI, nº 2742193 e 2742204):

[...]

REGISTRAR que não foram trazidos pela defesa, conforme os art. 16, §1º da Instrução Normativa CGU nº 13, de 08 de agosto de 2019 e explicitado no item 5.2 do TERMO DE INDICAÇÃO 16718115, informações e provas que subsidiem a análise da comissão de PAR no que se refere aos parâmetros previstos nos incisos II, IV e V do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015, quais sejam: i) comprovação de ressarcimento dos danos a que tenha dado causa; ii) comprovação de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e iii) **comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade**, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV do Decreto nº 8.420/2015.

33. Ante tal fato, afasta-se a incidência da atenuante prevista no inciso V, do Decreto nº 8420/2015.

34. Em relação às atenuantes dos incisos II e III do artigo 18 do Decreto nº 8420/2015 **estas merecem provimento.**

35. **Inciso II, do artigo 18, do Decreto nº 8420/2015:** a empresa pagou, a título de ressarcimento de danos, o montante de R\$ 1,5 milhão (um milhão e quinhentos mil reais.)

36. **Inciso III, do artigo 18, do Decreto nº 8420/2015:** mesmo que a empresa não tenha trazido elementos ou outros esclarecimentos para apuração dos fatos, ao longo da instrução processual, não se pode olvidar que a colaboração premiada que a empresa fez junto ao Ministério Público Federal serviu para a compreensão dos fatos, sendo utilizada, inclusive, como meio de prova e formação da convicção da CPAR.

37. Desta maneira, não se pode afastar que a contribuição junto ao MPF serviu como elemento de prova devendo ter sua repercussão apreciada em sede de dosimetria da sanção administrativa.

38. Ante tais justificativas, entende-se que as atenuantes referentes aos incisos II e III do artigo 18, do Decreto nº 8.420/2015, estão presentes e merecem provimento.

39. Ao dar provimento às atenuantes acima, o cálculo das sanções sofre alteração, em relação ao inciso II, do artigo 18 do Decreto nº 8420/2015, entende-se que o percentual aplicado deve ser o de 1,5%, no mesmo sentido, ao se tratar do inciso III, da mesma norma, entendeu-se pela alíquota de 1,5%, somando, chega-se à alíquota de 3% a ser subtraída dos percentuais de agravamento, de 5%. **A alíquota final aplicada, ante o provimento dos argumentos de defesa, será de 2%.**

o **Do reescalonamento das sanções**

40. O percentual apurado, em conformidade com a equação **R\$ 1.900.321.060,83 (faturamento bruto) aplicada a alíquota de 2%, totaliza a multa de R\$ 38.006.421,21 (trinta e oito milhões, seis mil quatrocentos e vinte e um reais e vinte e um centavos), nos termos como sugerido pela SIPRE na NOTA TÉCNICA Nº 1185/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3187550).**

41. Efeito reflexo do reescalonamento da sanção de multa, em consonância com a redução do percentual, é a proporcionalidade na aplicação na publicação extraordinária da decisão condenatória. Conforme orientação do Manual de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria-Geral da União, **a publicação deverá ocorrer pelo período de 30 (trinta) dias.**

### 3. CONCLUSÃO

42. Diante do exposto, recomendamos o conhecimento do Pedido de Reconsideração apresentado pela pessoa jurídica MASTERBOI LTDA., CNPJ 03.721.769/0001-97, para, no mérito, sugerir parcialmente seu deferimento, tendo em vista que as atenuantes dos incisos II e III do artigo 18, do Decreto nº 8.420/2015, estão presentes e merece provimento o pedido nesta parte, justificando, assim, a reconsideração da Decisão nº 88/2024, emanada pelo Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, para reajustar a multa para **R\$ 38.006.421,21 (trinta e oito milhões, seis mil quatrocentos e vinte e um reais e vinte e um centavos)**, bem como para reduzir a pena de **publicação extraordinária para 30 (trinta) dias, nos termos como sugerido pela SIPRE (SEI nº 3187550).**

À consideração superior.

Brasília, 26 de julho de 2024.

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) 21000047763202127 e da chave de acesso 40e5804c

---



---

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 1531184221 e chave de acesso 40e5804c 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: 26-07-2024 18:00. Número de Série: 65437255745187764576406211080. 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. 00223/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 21000.047763/2021-27**

**INTERESSADOS: FRIGORÍFICO MASTERBOI**

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

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer nº. 00170/2024/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, 07 de agosto de 2024.

**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) 21000047763202127 e da chave de acesso 40e5804c



---

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 1578094971 e chave de acesso 40e5804c 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: 07-08-2024 20:15. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---