



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D – 6.º ANDAR – CEP: 70.043-900 TELEFONE: (61) 3218-2591

NOTA n. 00294/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.035496/2020-64

INTERESSADOS: ALIBEM ALIMENTOS S.A.

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Trata-se do Despacho n.º 40, do Coordenador-Geral da Corregedoria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (20509941), que, à vista do Pedido de Reconsideração apresentado pela Alibem Alimentos S.A., reitera pedido de manifestação jurídica sobre o item "b" do Despacho 790, do Corregedor-Geral do MAPA, abaixo transcrito (19197350):

b) Possibilidade de simplificação de várias condutas, aparentemente distintas, em apenas uma multa, com base na continuidade delitiva. Caso a Douta Zeladoria se filie a esta possibilidade, reformando os Pareceres Jurídicos anteriores, faz-se necessário atentar para a possível majoração do item continuidade delitiva (art. 17, inciso I do Decreto n.º 8.420/2015)

2. De início, reiteramos o entendimento contido no PARECER n. 00103/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (20469678), aprovado pelo DESPACHO n. 00260/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (20469678), no sentido de que a competência para o julgamento do pedido de reconsideração previsto no art. 11 do Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015, é do Corregedor do MAPA; e que, a teor do disposto no § 4.º do art. 9.º do referido Decreto, é obrigatória manifestação jurídica que avalie os trabalhos apuratórios empreendidos pela CPAR, cujos resultados são apresentados no Relatório Final, não havendo, por outro lado, previsão normativa para que este órgão consultivo manifeste-se, novamente, em sede de pedido de reconsideração, sobre questões de mérito ou de regularidade do feito, eventualmente impugnadas pela pessoa jurídica responsabilizada.

3. Assim, na presente manifestação, restringiremos nossa análise ao esclarecimento da dúvida jurídica apresentada pela Corregedoria do MAPA, com vistas a solucionar divergência de entendimento entre o PARECER n. 00507/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (17480832) e a manifestação da Controladoria-Geral da União, contida no Despacho DIREP/CGU (19197282), no que diz respeito à possibilidade de aplicação de multas cumulativas à Alibem Alimentos S.A..

4. O PAR epigrafado foi instaurado com vistas à apuração de irregularidades que chegaram ao conhecimento da autoridade instauradora em virtude da deflagração, em 13 de maio de 2015, da Operação Semilla realizada pela Policia Federal.

5. Após proceder à análise dos fatos e documentos que chegaram ao seu conhecimento, a autoridade competente promoveu o juízo de admissibilidade de acordo com Nota Técnica n.º 026/2020/CGRPJ/CG/MAPA, que assim delimitou a conduta a ser apurada em relação à Alibem Alimentos S.A.:

"Conforme Relatório Final do Inquérito Policial n.º 1428/2013-4-SR/DPF/RS (evento 308 do Processo n.º 5000606-43.2014.4.04.7100), de 21/05/2018, a Operação Semilla trouxe

indícios de que a empresa ALIBEM, ao manter contratada a filha de Francisco Signor, Juliana Signor além de vários contratos com a empresa AGRO TRANSPORTES SIGNOR, tinha suas demandas e necessidades atendidas pelo então Superintendente Federal de Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul.

(...)

d) Conclusão:

Assim, há indícios de que a empresa ALIBEM ALIMENTOS S.A., CNPJ: 03.941.052/0001-50 concedia vantagens indevidas a Francisco Natal Signor, por meio de contrato de mais de oitocentos mil reais, contado somente a partir de 29/01/2014, com a empresa do agente público, AGRO TRANSPORTESSIGNOR, além da contratação na empresa ALIBEM da filha de Francisco Signor, a qual ainda facilitava a tratativa dos assuntos da empresa com o agente público, conforme provas apresentadas.

Por todo o exposto, sugerimos a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, em face da empresa ALIBEM ALIMENTOS S.A. (CNPJ 03.941.052/0001-50) para que esta possa exercer seu direito de contraditório e ampla defesa em relação aos indícios de irregularidades apontados."

6. A CPAR apresentou Relatório Final, onde entendeu pela responsabilização da empresa, devido o cometimento de condutas tipificadas nos incisos I (*prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada*) e V (*dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional*) do art. 5.º da Lei 12.846/2013, com aplicação de uma única multa, no valor de R\$ 75.824.812,85 (setenta e cinco milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, oitocentos e doze reais e oitenta e cinco centavos) (12724843):

7.1 Com base nas provas e nas análises dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados nas defesas em face do Termo de Indiciação, esta Comissão submete ao Sr. Corregedor-Geral, de forma **CONCLUSIVA**, a sua convicção da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica indiciada, concluindo pela **RESPONSABILIZAÇÃO** da empresa **ALIBEM ALIMENTOS S.A., CNPJ nº 03.941.052/0001-50**, devidamente identificada e qualificada nos autos, pelo cometimento das seguintes irregularidades funcionais:

a) Dar vantagem indevida a agente público e a terceira pessoa a ele relacionada, previsto no **inciso I do art. 5º da Lei 12.846/2013**, e

b) intervir em sua atuação ou atividade de fiscalização agente público, previsto no **inciso V do art. 5º da Lei 12.846/2013**.

(...)

8.1. Com base nas provas e nas análises dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados nas defesas, em face do Termo de Indiciação, de acordo com o princípio da **legalidade**, que rege os atos da administração pública, a Comissão submete, de forma **CONCLUSIVA**, a sua convicção da **responsabilidade** administrativa da pessoa jurídica indiciada, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, conforme regulamentação do Decreto nº 8.420/2015, para aplicação da sanção de:

- Pena de **multa** no valor de **R\$ 75.824.812,85** (setenta e cinco milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, oitocentos e doze reais e oitenta e cinco centavos), à empresa **ALIBEM ALIMENTOS S.A., CNPJ nº 03.941.052/0001-50**, nos termos do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013, e Seção I e II, do Capítulo II do Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015; e a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

(destaques no original)

7. Ao analisar o feito, a Corregedoria do MAPA, emitiu a Nota Técnica n.º 081/2021/CORREG/MAPA, onde sugeriu o acolhimento parcial do Relatório final da CPAR, por entender que a Alibem Alimentos S.A. deveria ser responsabilizada pela prática das condutas previstas nos incisos I (*prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada*), III (*comprovemente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados*) e V (*dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional*) do art. 5.º da Lei n.º 12.846/2013, com aplicação cumulativa de multas, que totalizaram o valor de R\$ 159.232.106,98 (cento e cinquenta e nove milhões, duzentos e trinta e dois mil cento e seis reais e noventa e oito centavos) (14405443):

67. Neste ponto, corrobora-se com o entendimento da CPAR pela retirada do inciso II e manutenção dos incisos I e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 ao enquadramento das condutas irregulares objeto do apuratório.

68. Contudo, entende-se pela permanência do inciso III do mesmo artigo, tendo em vista que a indiciada se utilizou de interposta pessoa física para dissimular seus reais interesses ao, comprovadamente, se aproveitar da relação de parentesco de Juliana Signor com o então Superintendente da SFA/SC, para auferir vantagem nas tratativas com o agente público e o Ministério.

69. Sendo assim, resta indene de dúvidas o cometimento das seguintes irregularidades pela indiciada:

FATO 1: concessão de vantagem indireta à autoridade máxima local do órgão fiscalizador da planta da empresa indiciada, por meio da manutenção de contrato com empresa em que este era sócio-administrador - artigo 5º, inciso I da Lei nº 12.846/2013;

FATO 2: contratação indevida de Juliana Signor, acarretando o pagamento de vantagem indevida, ainda que indiretamente, ao agente público, ou de maneira direta (remuneração) a pessoa a ele relacionada, bem como a utilização de interposta pessoa para ocultar ou dissimular seus reais interesses (devidamente provada na Interceptação Telefônica de 08/04/2015, aproveitando-se da relação de parentesco de Juliana Signor com o então Superintendente da SFA/SC para auferir vantagem nas tratativas com o agente público e o Ministério) - artigo 5º, incisos I e III da Lei nº 12.846/2013;

FATO 3: intervir na atuação do MAPA ao articular a promoção da AFFA responsável pela inspeção local visando a sua retirada da planta da empresa - artigo 5º, inciso V da Lei nº 12.846/2013.

(..)

89. Portanto, salvo melhor juízo, recomenda-se, o **acolhimento parcial do Relatório final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização - CPAR, concluindo pela responsabilização da pessoa jurídica Alibem Alimentos S.A., CNPJ: 03.941.052/0001-50** pela prática de ato ilícito previsto no art. 5º, inciso I, III e V da Lei nº 12.846/2013, devendo-lhe ser aplicada as sanções previstas no art. 6º, I e II da citada Lei nº 12.846/2013, quais sejam:

I - Multa no valor de **R\$ 159.232.106,98 (cento e cinquenta e nove milhões, duzentos e trinta e dois mil cento e seis reais e noventa e oito centavos)**, de acordo com a memória de cálculo contida na Tabela do item III desta Nota Técnica, a ser corrigido e pago de acordo com o descrito naquele mesmo item;

II - Publicação extraordinária.

(destaques no original)

8. Por meio do Parecer n.º 00507/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n.º 01854/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (17480832/17480865), este órgão consultivo corroborou o

entendimento exarado na Nota Técnica n.º 081/2021/CORREG/MAPA (14405443), quanto à multiplicidade de condutas puníveis, conforme explicitado no trecho abaixo da referida manifestação jurídica:

Neste ponto, corrobora-se com o enquadramento legal das condutas irregulares objeto do PAR, realizado pela CPAR c/c a Nota Técnica n.º 081/2021CORREG/MAPA, nos incisos I, III e V do artigo 5º da Lei n.º 12.846/2013.68. Sendo assim, resta indene de dúvidas o cometimento das seguintes irregularidades pela indiciada:

FATO 1: concessão de vantagem indireta à autoridade máxima local do órgão fiscalizador da planta da empresa indiciada, por meio da manutenção do contrato com a empresa em que esta era sócio-administrador - artigo 5º, inciso I da Lei n.º 12.846 / 2013;

FATO 2: contratação indevida de Juliana Signor, acarretando o pagamento de vantagem indevida, ainda que indiretamente, ao agente público, ou de maneira direta (remuneração) a pessoa a ele relacionada, bem como a utilização de interposta pessoa para ocultar ou dissimular seus reais interessados (devidamente provada na Interceptação Telefônica de 08/04/2015, aproveitando-se da relação de parentesco de Juliana Signor com o então Superintendente da SFA / SC para auferir vantagem nas tratativas com o agente público e o Ministério) - artigo 5º, incisos I e III da Lei n.º 12.846 / 2013;

FATO 3: intervir na atuação do MAPA ao articular a promoção da AFFA responsável pela organização local a sua retirada da planta da empresa - artigo 5º, inciso V da Lei n.º 12.846 / 2013

9. Assim, o Corregedor do MAPA aplicou ao entre privado penalidade de multa, no valor de R\$ 159.232.106,98 (cento e cinquenta e nove milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e seis reais e noventa e oito centavos), e de publicação extraordinária da condenação, conforme Termo de Julgamento, publicado em 29 de setembro de 2021 (17550979) e retificado em 30/09/2021 (17597048).

10. A Alibem Alimentos S.A. apresentou Pedido de Reconsideração, onde, dentre os argumentos apresentados com vistas a excluir sua responsabilidade pelos ilícitos comprovados nos autos, sustentou a aplicação do princípio da consumação, para que se reconheça a existência de fato único a ser punido, ou da teoria da continuidade delitiva, pois as práticas adotadas pela pessoa jurídica assemelham-se pela "*forma, contexto e unicidade*" e configuram "*tipificações da mesma espécie e que violam bens jurídicos semelhantes*".

II.1 – PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO.

A construção acusatória sempre esteve lastreada em fato único (abaixo tratar-se-á da vedação à sentença surpresa e da afronta ao princípio do devido processo legal).

Em realidade o que a n. Autoridade Administrativa trata como 03 (três) fatos distintos e isolados, a fim de fazer incidir a regra do concurso material, são circunstâncias inerentes a um único fato. A corrupção é fato complexo e a norma que veda a sua prática (tanto na esfera criminal como para o Direito Administrativo Sancionador) descreve a interligação de vários elementos.

Nessas hipóteses ocorre o chamado conflito aparente de normas. Nesse sentido:

"Resulta pacífica a possibilidade de concurso aparente de normas na tipificação da improbidade ou dos ilícitos administrativos *stricto sensu*. Esse fenômeno não é específico do Direito Penal, embora tenha sido aí, nesse ramo jurídico, o lugar onde o tema foi tratado de modo mais aprofundado."

No caso em tela a descrição do conjunto fático, que somente veio a ser desdobrada em três (03) fatos distintos e autônomos após as alegações finais da parte, formava um iter procedimental no qual as condutas isoladas compunham um único *modus operandi* imputado à parte. Partindo-se da descrição da imputação os fatos "1", "2" e "3" compõem uma relação de meio e fim, indispensável à consecução do fim ilícito.

Vejamos (colhe-se a descrição das fls. 11, do PARECER n.00507/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU):

FATO 1: concessão de vantagem indireta à autoridade máxima local do órgão fiscalizador da planta da empresa indiciada, por meio da manutenção do contrato com a empresa em que esta era sócio-administrador - artigo 5º, inciso I da Lei nº 12.846 / 2013;

FATO 2: contratação indevida de Juliana Signor, acarretando o pagamento de vantagem indevida, ainda que indiretamente, ao agente público, ou de maneira direta (remuneração) a pessoa a ele relacionada, bem como a utilização de interposta pessoa para o cultar ou dissimular seus reais interessados (devidamente provada na Interceptação Telefônica de 08/04/2015, aproveitando-se da relação de parentesco de Juliana Signor com o então Superintendente da SFA/ SC para auferir vantagem nas tratativas com o agente público e o Ministério) – artigo 5º, incisos I e III da Lei nº 12.846 / 2013;

FATO 3: intervir na atuação do MAPA ao articular a promoção da AFFA responsável pela organização local a sua retirada da planta da empresa - artigo 5º, inciso V da Lei nº 12.846 / 2013.

O encadeamento lógico da descrição acusatória demonstra que o fato 1 seria a vantagem indevida, a ligação de Juliana Signor (fato 2) o meio para chegar ao funcionário público e o fato 3 o Ato de Ofício. Nenhum destes três fatos possui independência.

São todos elos da mesma corrente. Os fatos “1” e “2”, na dicção da acusação, são fases indissociáveis do objetivo descrito no fato 3. Sem a existência material dos fatos “1” e “2” não incidiria a pecha de corrupção sobre ofato 3. No caso em tela há uma contingência implícita, segundo a qual fatos que poderiam ser tipificados isoladamente formam o meio, o *modus operandi*, indispensável para a concreção do fato fim. Não há, portanto, multiplicidade delitiva, por força do princípio da consunção que é a regra aplicável para solucionar o conflito aparente de normas.

“Pelo princípio da consunção, incide a pena prevista ao ato ilícito finalisticamente pretendido pelo agente. Há uma absorção de um ilícito ou infração por outro.”

O que descreve a acusação, única e exclusivamente, como finalidade pretendida é o fato 3. Assim sendo os fatos 1 e 2 são os meios para alcançar determinado fim.

Em outros procedimentos Administrativos de Responsabilização, que versavam sobre vários fatos (multiplicidade maior de condutas e agentes públicos envolvidos) a CGU no cálculo de multa considerou apenas uma ocorrência, não cogitando aplicar uma multa para cada conduta.

Exemplo 1: no caso da multa aplicada ao Madero, que também envolveu a suposta oferta de vantagem indevida, a decisão menciona "diversas oportunidades" a "servidores públicos", no plural, designados para fiscalizarem suas instalações em mais de uma localidade: Balsa Nova/PR e Ponta Grossa/PR. Naquele caso, a multa aplicada foi de menos de R\$ 500 mil, equivalente a 0,1% do faturamento(<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decisao-de-15-de-setembro-de-2020-283217967multa>, no valor de R\$ 442.690,00 - quatrocentos e quarenta e dois mil e seiscentos e noventa reais, correspondente a 0,1% (um décimo por cento) do valor do faturamento bruto da empresa do exercício de 2017). - O fato consistia em ter dado, em diversas oportunidades, vantagens indevidas, em dinheiro e em alimentos, a servidores públicos federais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) designados para fiscalizarem suas instalações em Balsa Nova/PR e Ponta Grossa/PR,

ensejando a responsabilidade objetiva da empresa pelo artigo 5º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013.

Exemplo 2: a multa aplicada à Vivo tem como gênese multiplicidade de agentes públicos e a conduta foi considerada como única. Também gerou multa de 0,1%. (<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decisao-de-15-de-setembro-de-2020-283218062>)- Por ter distribuído ingressos para Copa do Mundo de 2014 a agentes públicos, ensejando a responsabilidade objetiva da empresa pelo artigo 5º, inciso I, da Lei nº12.846, de 2013.

A tipificação da conduta em incisos distintos da Lei Anticorrupção não importa multiplicidade de fatos a ensejar multiplicidade de multas. No seguinte precedente o MAPA, ao julgar um PAR em que houve classificação em duas alíneas distintas da Lei Anticorrupção, definiu uma única multa (<https://www.in.gov.br/web/dou/-/termo-de-julgamento-n-87/correg-mapa-292731406>) - No caso em tela, por impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público e fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente(...) infringindo o disposto no art. 5º, inciso IV, alíneas b ed, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (...) a) multa, no valor de R\$ 99.178,52(noventa e nove mil cento e setenta e oito reais e cinquenta e dois centavos),conforme art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013.

Portanto, nos exemplos invocados acima, nem a multiplicidade de condutas e agentes públicos envolvidos, tampouco a multiplicidade de tipificações de condutas tiveram histórico de ensejar multiplicidade de multas.

II.2 – SUCESSIVAMENTE, CONTINUIDADE DELITIVA.

Caso não acolhida a defesa no que tange à aplicação do princípio da consunção, incide ao caso em testilha, em alegação sucessiva, a hipótese de continuidade delitiva.

“Também no direito Administrativo Sancionador pode ocorrer continuidade de infrações, uma continuação defatos ilícitos que recomenda cautelas na imposição de cumulativa de sanções.”

No caso em tela, tem-se a descrição de fatos que possuem identidade de forma, contexto e unicidade. São tipificações da mesma espécie e que violam bens jurídicos semelhantes.

Sua estrutura típica é semelhante e a descrição posta na acusação configura hipótese em os ilícitos subsequentes comportam-se e são como uma continuação do primeiro, “pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes”, tal qual dispõe o artigo 71, do Código Penal.

Assim sendo, seja sob o viés de aplicação do princípio da consunção, seja sob o prisma da continuidade delitiva, não se pode aplicar nestes autos a cumulação de sanções.

11. A Corregedoria do MAPA manifestou-se sobre o Pedido de Reconsideração, conforme Nota Técnica n.º 274/2021/CORREG/MAPA (17944404), sem analisar, contudo, a alegação da defesa em comento, recomendando o recebimento do pleito, para que, no mérito, fosse indeferido, e, por fim, sugeriu o encaminhamento dos autos a este órgão consultivo, para manifestação:

Dado todo o exposto, ratifica-se toda a legalidade e correição dos atos e resultados do Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica - PAR de cuja decisão ora se recorre.

Assim, manifesta-se pelo recebimento do presente pedido de reconsideração, em razão de sua legitimidade e tempestividade, mas, no mérito, negar-lhe provimento, em razão de todas as circunstâncias de fato e de direito apostos em linhas volvidas.

Sugere-se o encaminhamento à D. Consultoria Jurídica desta Pasta para que esta, no exercício da competência prevista no artigo 9º, da Portaria nº 513, de 5 de abril de 2018, promova a análise do pedido de reconsideração, atentando-se ao contido no artigo 56, da Lei 9.784/99 e artigo 11, § 2º, do Decreto 8.420/15.

12. Assim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria com vistas à manifestação jurídica sobre o Pedido de Reconsideração apresentado, conforme mensagem eletrônica oriunda do Gabinete do Corregedor do MAPA (18080127).

13. Ocorreu, contudo, que, na sequência, a Corregedoria do MAPA, entendendo que as alegações apresentadas no Pedido de Reconsideração não foram integralmente analisadas no âmbito daquele órgão correicional, solicitou a restituição dos autos para nova manifestação, conforme Despachos n.ºs 119 e 686, da Coordenadora-Geral de Admissibilidade Correicional de Pessoa Jurídica e do Corregedor do MAPA, respectivamente (18429662/18433982).

14. O órgão correicional emitiu, então, a Nota Técnica n.º 298/2021/CORREG/MAPA (18398070), por meio da qual, ratificou a tese sustentada na Nota Técnica n.º 081/2021/CORREG/MAPA (14405443), quanto à multiplicidade de condutas puníveis, sugerindo, ao final, o encaminhamento dos autos à Controladoria-Geral da União – CGU com vistas à emissão de manifestação técnico-jurídica para uniformização dos entendimentos exarados a respeito das diversas teses jurídicas abordadas naquela manifestação (Nota Técnica n.º 298/2021/CORREG/MAPA):

IV e VII - DOS ATOS LESIVOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

"2.13. O advogado da defesa ainda assevera que não caberia o entendimento exarado no julgamento de multiplicidade de condutas com multiplicidade de multas, bem como que os fatos atribuídos à empresa não seriam ato lesivo à Administração Pública, impugnando as tipificações atribuídas. A defesa justifica ainda o não cabimento do entendimento de multiplicidade de condutas no argumento de que a descrição do conjunto fático comporia um único *modus operandi*, de modo que os fatos 1, 2 e 3 seriam uma relação de meio e fim, o que, pelo princípio da consunção, atrairia a tipificação da conduta e da pena no resultado finalístico supostamente pretendido pelo agente. Todavia, tais argumentos também não merecem prosperar.

2.14. Ao encontro dos entendimentos exarados pela Corregedoria do MAPA, e de encontro ao alegado pela defesa, percebe-se que **não há qualquer tipo de evidência, nem nos autos e nem trazida pela defesa, que correlacionem os ilícitos ou demonstrem que se tratava de um caminho criminoso.**

2.15. **A narrativa trazida pelos causídicos de que os fatos 1 e 2 seriam meios para alcançar a finalidade pretendida (fato 3) não é lastreada nem em provas, nem em regramentos legais, nem em entendimentos jurisprudenciais e nem na confissão/admissão pela empresa de que os fatos 1 e 2 somente ocorreram visando eventual intervenção na atuação do agente público, conforme apurado no fato 3.**

2.16. Ademais, a intervenção na fiscalização para a retirada de um agente público de sua planta ocorreu quase uma década depois da sua entrada no cargo de gestor máximo da Superintendência Federal de Agricultura local, bem como 3 (três) anos após a celebração do contrato de prestação de serviços com o Ente, sem prejuízo da contagem de aproximadamente 7 (sete) anos após a contratação da filha do então agente público.

2.17. Resumidamente, as dinâmicas ilícitas ocorreram da seguinte forma:

2005 - Francisco Signor assume o cargo comissionado de Superintendente Federal de Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul;

03/11/2005 - Criação do Ente Privado Agrotransportes Signor, que não teria tido faturamento por longo período, antes de contratar com os Entes Privados [REDACTED] e Alibem, já na condição de Superintendente;

2008 - Contratação da filha do então Superintendente Francisco Signor pela empresa Alibem, exercendo a atividade junto à Presidência da empresa Alibem, conforme demonstrado nas interceptações telefônicas.

2012 - Celebração de negócio jurídico entre a empresa JOS Transportes (Agrotransportes Signor), de titularidade do Superintendente Federal Francisco Signor com a empresa Alibem;

2015 - Solicitação de retirada do Fiscal Agropecuário da planta da Alibem para colocação de outro mais flexível

2015 - Reunião entre o Presidente da Alibem, por intermédio da filha do Superintendente, na residência do agente público.

2.18. Sendo assim, inexistente razão fática, lógica e jurídica para a sustentação aduzida pela defesa de que os fatos 1 e 2 (negócio jurídico, contratação de parente) seriam meio para o objetivo final - fato 3 (interferência na fiscalização).

2.19. Por fim, os patronos aduzem que, ainda que não se considere a aplicação do princípio da consunção, poder-se-ia, sucessivamente, aplicar o entendimento de que os ilícitos revelariam uma continuidade delitiva, pois as tipificações tutelariam bens jurídicos semelhantes. Ocorre que interpretar o conteúdo da Lei nº 12.846/2013 dessa forma poderia esvaziar a carga normativa de cada tipo ilícito previsto no art. 5º da citada lei. Explica-se: entender que a concessão de vantagem indevida (art. 5º, inciso I da Lei nº 12.846/2013) teria sido meio para a consecução de ilícito de interferência na atividade fiscalizatória do órgão (art. 5º, inciso V da Lei nº 12.846/2013), esvaziaria o conteúdo normativo e poderia acarretar a reunião injustificada de ilicitudes dentro de um único fato.

2.20. Em outras palavras, poder-se-ia simplificar os 5 (cinco) incisos do art. 5º da lei nº 12.846/2013 em apenas um, qual seja, pagamento de vantagem indevida, que sempre seria meio para a consecução de qualquer outro ilícito. Não parece ter sido essa a *mens legis* do agente político legislador.

2.21. Logo, ainda que a defesa tenha trazido teses jurídicas para justificar, em caso de manutenção da condenação, sua solicitação de reconhecimento de fato ilícito único perpetrado pela Pessoa Jurídica, esta não se desincumbiu do ônus de demonstrar que tal acolhimento não se basearia somente em narrativas e suposições, mas sim em provas.

(...)

(destaques no original)

3. CONCLUSÃO

3.1 Por todo o exposto, tendo em vista as múltiplas teses abordadas nesta nota técnica, bem como a possibilidade de padronização de entendimentos pela Controladoria-Geral da União em relação aos debates aqui aventados, sugere-se que a autoridade julgadora, antes de anuir ou não com os argumentos aqui apostos, direcione os presentes autos ao Órgão Central de Correição, solicitando manifestação técnico-jurídica sobre a regularidade do presente PAR e sobre as teses jurídicas aqui apostas."

15. A CGU, por intermédio do Despacho Direp (19197282), entendeu que a tese defendida pela defesa, no sentido de que não há multiplicidade de condutas puníveis, tem procedência, pois aplicável, no caso em tela, subsidiariamente, a teoria da continuidade delitiva do direito penal, dado que as diversas ações praticadas pela pessoa jurídica tiveram como fim único obter vantagens em seu benefício:

"51. Em que pesem os bem lançados argumentos da Corregedoria do MAPA, entendemos que a situação fática objeto no PAR em tela se amolda aos requisitos que justificam a verificação de ocorrência de continuidade dos atos lesivos sob apuração. Vejamos:

- a) Pluralidade de condutas: no caso concreto, a Alibem Alimentos S/A é a mesma pessoa jurídica responsável pela prática de todos os atos lesivos evidenciados no PAR;
- b) Pluralidade de atos lesivos da mesma espécie: os fatos apurados indicam a prática por parte da Alibem dos atos lesivos tipificados nos incisos I, III e V do art. 5.º da Lei n.º

12.846/2013, todos eles da mesma espécie na medida em que atentam contra a moralidade na relação doente privado com a Administração Pública;

c) Nexos de continuidade delitiva: verifica-se que, apesar de espaçados no tempo (aparentemente entre 2008 e 2015) e da adoção de formas variadas de execução (oferta de emprego à filha do agente público e contratação de empresa de titularidade do mesmo agente público), as condutas perpetradas pela pessoa jurídica guardam todas um mesmo objetivo e correlação. A pessoa jurídica buscou conceder vantagens indevidas a agente público, a fim de obter benefícios em seu interesse, notadamente materializado pelo menos na tentativa de intervir no processo de fiscalização do MAPA. Para tanto, valeu-se ainda de uso de interposta pessoa física para dissimular seus interesses.

52. Sob esse prisma de análise, verifica-se que todos os atos lesivos praticados no interesse da pessoa jurídica guardam um encadeamento com mesma unidade de desígnios. Em última instância, o que a pessoa jurídica acabou por praticar foi uma série de condutas que tinham por finalidade corromper a probidade de sua relação com o ente público que regula e fiscaliza sua atividade.

53. Sobre o tema, é importante reconhecer que os precedentes mencionados pela defesa reforçam o entendimento esposado. Conforme julgados desta CGU, as pessoas jurídicas Telefônica e Madero foram sancionadas por diversos fatos ou condutas e, cada uma, recebeu apenas uma multa.

54. Por fim, necessário destacar que o reconhecimento da ocorrência da continuidade delitiva deve ter impacto direto no cálculo da dosimetria das sanções aplicáveis. Especificamente quanto ao cálculo da multa prevista pela Lei Anticorrupção, deve a Administração considerar a incidência da agravante prevista pelo inciso I, do art. 17, do Decreto nº 8.420/2015."

16. Conforme se depreende da leitura dos autos, a Operação Semilla resultou do Inquérito Policial n.º 500060643.2014.4.04.7100, instaurado com vistas a apurar conduta do Superintendente Federal de Agricultura no Rio Grande do Sul, Francisco Natal Signor, que, valendo-se de suas prerrogativas funcionais, favorecia, por diversas formas, empresas do setor agropecuário em troca de vantagens ilícitas.

17. As provas colhidas no referido inquérito serviu de base para denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal – MPF, nos autos da Ação Penal nº 502582060.2019.4.04.7100, em que figuram como réus o referido agente público e diversos representantes das empresas favorecidas.

18. Uma das empresas beneficiadas no esquema de corrupção era a Alibem Alimentos S.A., de propriedade de Carlos Lee Shing Wen, conforme demonstram as provas do citado Inquérito Policial compartilhadas, mediante autorização do Juízo da 7.ª Vara Federal de Porto Alegre, com a Corregedoria do MAPA.

19. Assim, restou comprovado nos presentes autos que as vantagens concedidas pela Alibem Alimentos S.A. ao agente público foram as seguintes:

- contratação da Empresa Agro Transportes Signor Ltda., a qual encontrava-se sem movimentação financeira desde 2005;
- contratação da filha do Superintendente Federal de Agricultura no Rio Grande do Sul, Juliana Signor, como funcionária da Alibem.

20. Em sua defesa a Alibem admite haver realizado tais contratações, restando, portanto, incontroverso que o agente público era beneficiado pela empresa.

21. Com relação à Agro Transportes Signor, comprovou-se que a empresa encontrava-se inativa desde sua criação, em 2015, até ser contratada pela Alibem, em 2011, quando passou a apresentar movimentação financeira incompatível com o faturamento apresentado à Receita Federal do Brasil (Laudo N° 341/2018 – SETEC/SR/PF/RS, 11606634)

22. Os benefícios visados pela Alibem foram evidenciados pelas degravações de conversas telefônicas interceptadas pela Polícia Federal, com autorização judicial, que comprovaram diálogos travados entre o agente público e o Diretor da Alibem, José Roberto Fraga Goulart, conforme relatado no Auto Circunstanciado n.º 04/2015 (11606101).
23. Em uma dessas conversas os interlocutores trataram acerca da melhor forma de atender ao pedido feito pelo empresário Carlos Lee Shing Wen sobre a remoção de uma Auditora Fiscal Federal Agropecuária que, provavelmente, estaria atrapalhando os negócios da empresa.
24. Outra conversa evidenciou que o agente público trabalhava em prol dos interesses da Alibem ao opor-se à celebração do Acordo de Cooperação Operacional – ACT, proposto pelo Ministério Público Estadual, que visava dar maior publicidade à atuação do MAPA e da Secretaria de Agricultura do Rio Grande do Sul nas fiscalizações de empresas do setor agropecuário relacionadas com a fabricação de produtos de origem animal e vegetal. Ao se contrapor a tal medida, de inequívoco interesse dos órgãos fiscalizatórios, Francisco Natal Signor, demonstrou nítido interesse de beneficiar a Alibem.
25. Além disso, por interceptação de dados do correio eletrônico do agente público, constatou-se o recebimento de mensagem enviada por Juliana Signor, que [REDACTED] continha, em anexo, auto de infração lavrado em fevereiro de 2009 em desfavor da Alibem, o que demonstrou a intenção da remetente (Juliana) de antecipar o assunto que seria futuramente tratado com o destinatário (Francisco) por alguém da empresa (Auto Circunstanciado n.º 06/2015, 11606450).
26. Tal prova demonstrou, também, que a filha do agente público servia como intermediária entre ele e algum representante da Alibem Alimentos S.A., provavelmente o próprio dono, Carlos Lee Shing Wen.
27. Outra prova dessa circunstância é a conversa telefônica travada entre Juliana e seu pai para agendar encontro entre ele e Carlos Lee Shing Wen, que ocorreu, dias depois, na residência do próprio agente público, para, ao que tudo indica, tratar de interesses da Alibem, conforme relata a Informação Policial n.º 0704/2015-UDRP/DRCOR/DPF/SR/RS (11606328).
28. Como se vê do relato acima, ao praticar os diversos atos ilícitos para corromper o agente público, a pessoa jurídica possuía um só desígnio, qual seja: o de obter vantagens indevidas sem seu benefício, tais como alteração de lotação de fiscais que estariam dificultando os negócios da empresa; impedir a celebração de Termo de Cooperação Operacional com o MP/RS etc..
29. Assim, ao contrário dos entendimentos exarados no PARECER n. 00507/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU e nas Notas Técnicas n.º 081/2021/CORREG/MAPA e n.º 298/2021/CORREG/MAPA, inobstante a pluralidade de ações ilícitas praticadas pela pessoa jurídica, não há como se admitir aplicação cumulativa de multas ao ente privado. Isso porque as condutas perpetradas são da mesma espécie, visto que violaram um só bem jurídico protegido pela Lei 12.846/2013 (a probidade pública), tinham por objetivo obter vantagens ilícitas do agente público e praticadas sob as mesmas condições de tempo, lugar e modo de execução.
30. Dessa feita, no nosso sentir, para definição da multa aplicável no caso em tela, deve-se-ia considerar a continuidade dos atos ilícitos perpetrados, implicando imposição de uma só multa agravada conforme parâmetros normativos vigentes.
31. Cabe ressaltar que esta CONJUR já vem se manifestando nesse sentido em processos de responsabilização instaurados em relação a outras pessoas jurídicas envolvidas nos ilícitos apurados no âmbito da Operação Semilla, conforme se constata dos trechos dos Pareceres n.ºs 00102/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU e 00104/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, que abaixo transcrevemos:

PARECER n.º 00102/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.047476/2020-36 - [REDACTED]

NUP: 21000.047478/2020-25 - [REDACTED]

(...)

77. Dos Relatórios Finais encartados em seus respectivos cadernos processuais, infere-se que a dosimetria da pena realizada pela Comissão processante do PAR aparentemente contemplou todas as etapas indispensáveis ao cálculo da multa preconizadas no Decreto nº 8420/2015.

78. Todavia, considerando a sugestão de que os processos sejam reunidos para julgamento em conjunto, pelos motivos expendidos especialmente nos parágrafos 7-9 desta manifestação jurídica, entende-se adequado aplicar apenas uma multa, de maneira agravada, considerando a violação, duplamente, do art. 5º, inciso I, da Lei n.º 12.841, de 2013.

(...)

(destacamos)

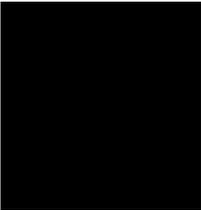
32. Sendo assim, considerando que o entendimento exarado no PARECER n. 00507/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, no que concerne à possibilidade de cumulação de multas com base na multiplicidade de condutas praticas pela pessoa jurídica, vem sendo superado com a aprovação de pareceres mais recentes, em sentido contrário, corroboramos o entendimento da CGU, plasmado no Despacho DIREP/CGU, no sentido de que, no caso em tela, as condutas apuradas amoldam-se aos requisitos que caracterizam a continuidade dos atos lesivos praticados pela Alibem Alimentos S.A. contra a Administração Pública, ensejando a reforma do ato de julgamento do Corregedor do MAPA com vistas à aplicação de uma só multa, agravada nos termos o art. 17, inciso I, do Decreto n.º 8.420/2015.

À consideração superior.

Brasília, 23 de março de 2022.

LUCIANA CAMILA DE SOUZA
ADVOGADA DA UNIÃO
SIAPE 1341040

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000035496202064 e da chave de acesso 

 Documento assinado eletronicamente por LUCIANA CAMILA DE SOUZA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código  e chave de acesso  no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANA CAMILA DE SOUZA. Data e Hora: 23-03-2022 16:04. Número de Série: 17499858. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 TELEFONE: (61) 3218-2591

DESPACHO n. 00535/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.035496/2020-64

INTERESSADOS: ALIBEM ALIMENTOS S.A.

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Estou de acordo com a NOTA n. 00294/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, de 23 de março de 2022, adotando seus fundamentos e conclusões.
2. À consideração superior.

Brasília, 25 de março de 2022.

JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO
Advogado da União
Coordenador-Geral de Assuntos Administrativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000035496202064 e da chave de acesso 847b4855



Documento assinado eletronicamente por JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 852156514 e chave de acesso 847b4855 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAILOR CAPELOSSI CARNEIRO. Data e Hora: 25-03-2022 11:01. Número de Série: 22817. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900
TELEFONE: (61) 3218-2591

DESPACHO n. 00610/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.035496/2020-64

INTERESSADOS: ALIBEM ALIMENTOS S.A.

ASSUNTOS: Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade de Ente Privado - PAR. Pedido de reconsideração. Operação Semilla. Consulta da Corregedoria do MAPA.

1. Aprovo a **NOTA n. 00294/2022/CONJUR-MAPA/CGU**, nos termos do **DESPACHO n. 00535/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU** do Coordenador-Geral de Assuntos Administrativos.

2. Como bem sintetizado pela Advogada da União subscrevente da aludida Nota, a consulta que o Corregedor do MAPA ora submete a este órgão de assessoramento jurídico atine à *"possibilidade de simplificação de várias condutas, aparentemente distintas, em apenas uma multa, com base na continuidade delitiva"*.

3. Assim, com vistas a *"aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas"*^[1], reforça-se que, no âmbito desta CONJUR-MAPA, **não vislumbramos óbice à aplicação da teoria da continuidade delitiva nos processos administrativos de apuração de responsabilidade de entes privados regidos pela Lei n. 12.846, de 2013**. Ao contrário, a adoção de tal teoria no âmbito do direito administrativo sancionador parece se situar não no campo da discricionariedade do Administrador, mas um direito subjetivo do particular, quer dizer, oponível ao Poder Público, desde que preenchidos, evidentemente, os requisitos para a sua aplicação.

I – DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DERIVADO DO IUS PUNIENDI ESTATAL

4. Hodiernamente, o debate a respeito na natureza da sanção administrativa - aplicável como decorrência de ilícito administrativa - está de novo em voga.

5. Segundo a lição do Ministro Benedito Gonçalves, o Direito Administrativo Sancionador deve ser compreendido como *"a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado"*^[2].

6. A propósito, na doutrina espanhola, há muito já se ensinava que a penalidade, independentemente do *nomen juris* que se lhe atribua, emana do mesmo poder punitivo estatal. Inclusive, consoante García de Enterría *et all*, *"(...) el mismo ius puniendi del Estado puede manifestarse tanto por la via judicial penal como por la via administrativa"*.^[3]

7. Com efeito, reconhece-se que **não** há diferença ontológica entre as sanções aplicadas pelo Estado como resposta a ilícitos atentatórios aos bens jurídicos tutelados pelo Estado, os quais variam

apenas No mesmo sentido, Marçal Justen Filho sustenta que "*as sanções administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico senão idêntico, ao menos semelhante. Os princípios fundamentais de direito penal vêm aplicados no âmbito do direito administrativo repressivo*".^[4]

8. É bem verdade que os regimes penal e administrativo sancionador exibem núcleos mínimos de garantias, todas elas apoiadas na Constituição. Como o afirma Fábio Osório Medina, *ad litteris*:

De um lado, se a simétrica unidade do poder punitivo estatal enseja necessária incidência de alguns princípios de direito público sobre esses dois instrumentos normativos, de outra banda resulta claro que esses princípios possuem contornos próprios, distinções, regimes jurídicos diferentes, ainda que as diferenças não possam ultrapassar certas barreiras, esbarrando, pois numa unidade nuclear inscrita na Constituição.^[5]

9. Complementando essa linha de ideias, convém trazer a lição bastante atual de Gustavo Binenbojm que conclui que "*o regime jurídico aplicável ao poder punitivo da Administração deve encontrar fundamento e limite na sistemática constitucional de maneira semelhante àquela estabelecida no âmbito do Direito Penal*".^[6]

10. Em arremate, quanto ao ponto, merece destaque o fato de que o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que "*à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina*".^[7]

II – DA DECORRENTE POSSIBILIDADE DE TRANSPOSIÇÃO DAS NORMAS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO PENAL PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

11. Lado outro, seria de todo desarrazoado admitir que as sanções aplicadas no âmbito do Direito Administrativo pudessem desbordar completamente de um regime Constitucional que prestigia as garantias individuais em face do poder estatal.

12. Não por outra razão, no julgamento da ADI nº 2975/DF^[8], o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da norma contida no parágrafo único do art. 137 da Lei nº 8.112/1990 (*que vedava o retorno ao serviço público federal do servidor que fosse demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI*) por ser materialmente incompatível com a garantia estatuída no artigo 5º, XLVIII, *b*, da Constituição Federal, de que não haverá penas de caráter perpétuo.

13. No voto-condutor do acórdão, o Ministro Gilmar Mendes abordou expressamente a questão aqui defendida, de que é possível a transposição de normas e garantias constitucionais aplicáveis ao direito penal para o direito administrativo sancionador. A propósito, confira-se o que afirmou o Ministro:

É importante destacar que a norma constitucional encontra-se estabelecida enquanto garantia à aplicação de sanções penais. Não obstante, a doutrina destaca a extensão dessa e das demais garantias da pena às sanções administrativas, reconhecendo o vínculo entre essas duas esferas do poder sancionatório estatal.

[...]

É certo que essa transposição dos princípios e garantias penais para o direito administrativo sancionador exige adaptações, já que a extensão, à seara administrativa, de todo o rigoroso regime de procedimento e punição que envolve a restrição à liberdade de locomoção não se demonstra factível tampouco exigível.

Conforme ressalta Alice Voronoff, "o direito administrativo sancionador, afinal, ocupou espaços e preencheu o dia a dia das pessoas para disciplinar situações da vida que são

mais corriqueiras, especializadas, dinâmicas e geralmente dissociadas de um juízo de reprovação moral” (VORONOFF, Alice. Direito Sancionador no Brasil. p. 199).

Portanto, o ponto central dessa corrente de pensamento parece ser a questão do estabelecimento de critérios e limites para a extensão das garantias penais às normas sancionadoras da Administração Pública.

Sobre esse tema, um critério razoável para a delimitação constitucional da atividade punitiva parece ser a impossibilidade da imposição de sanções administrativas mais graves que as penas aplicadas pela prática de crimes, já que os conceitos de subsidiariedade e da intervenção penal mínima corroboram a afirmação de Nélson Hungria, quando afirma que o ilícito administrativo seria um *minus* em relação às infrações penais.

14. Nesse contexto, não parece existir óbice de natureza constitucional ou legal para aplicação ao Direito Administrativo Sancionador de instituto normatizado em lei penal e que tem como finalidade a preservação de garantia constitucional (*individualização, razoabilidade e proporcionalidade da pena*).

15. Mais do que isso, adotando-se como premissa segura a de que o Direito Administrativo Sancionador é manifestação do *ius puniendi* estatal, parece ser **inafastável** a conclusão de que se aplica a ele institutos do direito penal que tenham como finalidade dar cumprimento a preceitos e garantias que podem ser extraídos diretamente da Constituição Federal, como é o caso da razoabilidade, da proporcionalidade e da necessária individualização das penas.

III – OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE COMO LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER PUNITIVO ESTATAL *LATO SENSU*

16. No que toca ao princípio da proporcionalidade, é preciso compreender que a sua observância não nega a supremacia do interesse público, ao contrário, constitui norte que deve ser perseguido pelo Administrador, porque a aplicação de sanção ao particular pela Administração deve ser necessária, eficaz e proporcional. Na lição sempre valiosa de Di Pietro^[9], até mesmo o poder de polícia, que decorre diretamente do princípio da supremacia do interesse público, ostenta como características a necessidade, a eficácia e a proporcionalidade.

17. Na mesma direção, em contexto mais próximo do caso em análise, Binenbojm^[10] aduz o seguinte:

O postulado da proporcionalidade, remansosamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência como princípio, é condição para o conhecimento de normas jurídicas. Tal postulado orienta a interpretação e aplicação de normas no sentido de acomodar os bens jurídicos em jogo, sem que se exclua um em prol da subsistência do outro. Ou seja, dentre as opções disponíveis, todas são otimizadas em algum nível. Este é o dever de ponderação, ao qual se liga o postulado da proporcionalidade.

18. Argumenta, ainda, o referido doutrinador que é inviável sustentar que a Administração possa decidir escorada no argumento da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Deve a Administração, sempre e à luz de uma interpretação constitucional do Direito Administrativo, promover a ponderação entre bens jurídicos igualmente protegidos, *in verbis*:

Fato é que o "princípio" [*supremacia do interesse público*] em questão, ao rejeitar as especificidades de cada caso, impondo uma única e invariável relação de prevalência do interesse público. termina por distanciar-se do princípio da proporcionalidade, mormente no que tange às suas acepções - adequação (o meio escolhido deve ser apto a atingir o fim a que se destina), necessidade (dentre os meios hábeis, a opção deve incidir sobre o menos gravoso em relação aos bens envolvidos) e proporcionalidade em sentido estrito

(a escolha deve trazer maiores benefícios do que a restrição proporcionada) -, nas quais sobressalta a relevância da análise casuística pelo aplicador e intérprete da norma.

Similar ao postulado da proporcionalidade, a concordância prática viabiliza o exercício da ponderação ao afirmar a coordenação entre os bens jurídicos e negar-lhes uma posição antípoda, quando se apresentam, ambos, constitucionalmente protegidos.

Fica evidente, assim, o esvaziamento do referido princípio como fundamento de validade para qualquer intervenção estatal, que, pelo princípio da legalidade, pressupõe previsão normativa.

19. Conclui Gustavo Binenbojm que *"melhor interesse público só pode ser obtido a partir de um procedimento racional que envolve a disciplina constitucional de interesses individuais e coletivos específicos, bem como um juízo de ponderação que permita a realização de todos eles na maior extensão possível. O instrumento deste raciocínio ponderativo é o postulado da proporcionalidade"*.

20. Sandro Dezan^[11] converge para o mesmo entendimento ao afirmar o seguinte:

O princípio da razoabilidade aplica-se ao Estado Sancionador (Estado com poder punitivo geram, em todos os ramos do direito punitivo) na medida em que a ele impõe, ao concretizar as normas postas pelo ordenamento, o dever de, sem embargo do cumprimento da lei, agir dentro de margens determináveis e abalizadas pela certeza e justiça do Direito, nos casos discricionários, pautado pela linha regular de decisão, quer jurisdicional, quer administrativa, não quedando propenso a atos absurdos para o caso concreto, por mais que a letra fria da lei assim disponha acaso levada ao extremo.

A interpretação e a aplicação do princípio em comento não fazem extrapolar os limites da lei, mas sim tendem a reduzi-los e adequá-los, racionalizá-los, para se chegar a um resultado aceitável. Assim não há que se falar em aplicação de princípio que leve a total desconsideração da norma, salvo se com esses fundamentos se reconheça a sua inconstitucionalidade, ou seja, se considere a norma interpretada como inconstitucional, por ofensa à razoabilidade ou à proporcionalidade, contidas no conteúdo material do princípio do devido processo legal.

Em outras palavras, mister se faz observar se a lei interpretada comporta gradação que permita distinguir entre o razoável e o não razoável, o proporcional e não proporcional, ou se é uma lei de preceitos vinculados. Se comportar gradação para a decisão como forma de discricionariedade, assegura-se ao intérprete e aplicador do Direito, por meio de decisão jurídico-administrativa, para o Poder Executivo, ou de decisão judicial, para o Poder Judiciário, dizer que determinado resultado dado como efeito jurídico da norma é inválido, posto não razoável à luz da noção de justiça e de certeza que permeiam o estágio cultural.

21. Nesse contexto, é preciso destacar que a observância teoria da continuidade delitiva no âmbito do direito administrativo sancionador, e a conseqüente reunião de processos administrativos cujos objetos guardam similitude entre si é, portanto, diligência dotada de juridicidade, ao passo que privilegia os princípios da eficiência, da economicidade, da adequação entre meios e fins e da coerência, além do que assoalha, quando o caso o requer, a via da cominação de pena segundo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tornando possível a infligência da penalidade adequada e em medida necessária.

22. Ademais, não se pode perder de vista que a penalidade razoável e proporcional é a penalidade indispensável e bastante para satisfazer profusos fins, a saber: a) para a retribuição do injusto realizado; b) para a prevenção especial positiva (correção do ente privado condenado); c) para a prevenção especial negativa (neutralização do ente privado condenado); d) para a prevenção geral negativa (intimidação de potenciais transgressores das mesmas normas proibitivas); e e) para a prevenção geral positiva (manutenção/reforço da confiança na ordem jurídica).

IV – DA TEORIA DA CONTINUIDADE DELITIVA COMO COROLÁRIO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

23. Feitas essas considerações, torna-se necessário um aprofundamento sobre a própria teoria da continuidade delitiva. Na lição de Zaffaroni^[12]:

Um exame cuidadoso dos tipos penais pode levar à conclusão de que existem alguns deles em que a repetição das condutas típicas não implica um concurso real, e, sim, um maior choque da conduta típica contra o direito, isto é, um maior conteúdo de injusto da conduta. Isto se deduz porque a interpretação dos tipos no sentido de que a repetição dá lugar a um concurso real, leva a resultados absurdos e que entram em colisão com o princípio da racionalidade da pena.

[...]

É claro que essa interpretação racional dos tipos, que impede cair no absurdo, somente pode ocorrer a partir da análise de cada tipo penal, e, particularmente, apenas nos casos em que a forma de afetação do bem jurídico admite graduação. Quando o conteúdo do injusto do fato é único, como acontece no homicídio, em que a afetação implica a destruição do objeto da relação em que o bem consiste, esta interpretação não pode ser feita, e, em tais casos, necessariamente, nos encontraremos frente a uma repetição de condutas que dá lugar a um concurso real.

Nos casos em que a interpretação racional dos tipos indica ser muito mais lógico pensar-se numa única conduta, vemos que, de regra, a repetição ou reiteração constitui uma verdadeira modalidade de execução, ou de prática do crime, no caso concreto. Em razão disso, é perfeitamente explicável que o verdadeiro crime continuado, que não é uma ficção, mas uma realidade ôntica, não possa ser contido numa fórmula legal, não somente no Brasil, mas também em muitas legislações, o qual é produto de elaboração da doutrina e da jurisprudência.

24. Dotti^[13], por sua vez, afirma que:

Para a existência do crime continuado, basta a ocorrência dos elementos constitutivos exteriores previstos pelo art. 71 do CP. Segundo a teoria objetivo-subjetiva, o reconhecimento de tal figura exige, além de tais elementos externos, outro de índole subjetiva que se revela por meio da unidade de dolo, unidade de resolução ou unidade de desígnio. A teoria objetiva, adotada pelo sistema positivo brasileiro, dispensa a unidade de ideação.

25. Sobre a história do instituto, ensina Souza^[14]:

O tema mais complexo e talvez de mais interessante construção doutrinária acerca do concurso de crimes, a denotar a influência de concepções político-criminais sobre a dogmática penal, cuida-se do instituto do crime continuado, fixado no artigo 71 do atual Código Penal. Sua origem costuma ser associada aos glosadores e pós-glosadores, tendo sua sistematização se assentado no século XVI pelas mãos dos práticos italianos, destacadamente Farinácio e Júlio Claro.

[...]

A ideia subjacente à benéfica construção era a de afastar a pena de morte inculpada para aquele que praticasse o terceiro furto. Dessa maneira, escorava-se no favor rei, com intuito humanista. As primeiras legislações a preverem o crime continuado foram as italianas de meados do século XIX. No Brasil, houve previsão primeira, ainda que rudimentar, no Código Penal Republicano (1890), sendo o assunto melhor disciplinado por via de decreto em 1923.

Dá-se o crime continuado quando o agente, mediante, mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie, devendo os subsequentes, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, ser havidos como continuação do primeiro. Efetivamente, são diversos crimes que a lei considera um só. Isso se dá por razões político-criminais, como referido.

A política criminal, como sabido, consiste no conjunto de procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal. Dessa forma, objetiva ela a análise crítica do Direito Penal, racionalizando-o. A construção do instituto, assim, visa a amenizar a severidade da solução intuitiva sistemática, de simples somatório de penas.

26. Fazendo-se um paralelo com a aplicação do instituto no âmbito do direito penal, e tendo presente o disposto na doutrina e na jurisprudência, tem-se que a teoria da continuidade delitiva ou da infração continuada deverá ser aplicada sempre que se verificarem as seguintes condições: (a) a prática de diversos atos correspondentes a infrações de mesma natureza, praticados numa mesma circunstância de tempo e espaço; (b) a apuração/verificação desses atos numa mesma oportunidade fiscalizatória ou correicional (*aqui compreendida a realização de uma operação específica*); (c) a unidade de desígnios ou dolo unitário.

27. Acrescenta Zaffaroni^[15] uma relevante contribuição para a compreensão do tema, advertindo que só será admissível o reconhecimento da continuidade do delito quando o bem jurídico admitir ser afetado de forma gradual, concluindo que *"no crime continuado, a realidade da continuidade se traduz numa única ação típica, e os atos sucessivos do autor são tão somente graus progressivos da realização do conteúdo injusto do crime. Consequentemente, sua pena é a pena do crime, fixada conforme o conteúdo do injusto, atingido pela realização progressiva deste, sempre dentro dos limites da pena legal, fixados para o crime que for"*.

28. Sobre a continuidade temporal e espacial, alerta o referido autor que esse não é um requisito invariável do delito continuado, mas representa um indício de continuidade. Nesse cenário, não há limites temporais e espaciais para a caracterização da continuidade delitiva, sendo necessário que as condutas realizadas tenham um líame entre si e constituam infrações de mesma espécie.

29. A par de esclarecer os conceitos para utilização da teoria, Souza^[16] evidencia que crimes de mesma espécie devem ser entendidos como aqueles "aparentados entre si", que lesam o mesmo bem jurídico tutelado. Sobre as condições de tempo, compreende o autor que, embora não haja marcos temporais precisos, é necessário que exista certa periodicidade nas ações sucessivas. E, por fim, quanto às condições de lugar, afirma que não há necessidade de que os fatos sejam sempre no mesmo lugar, mas que, havendo diversidade de lugares onde se deram os fatos, tal diversidade seja compatível com a noção de continuidade.

30. Tudo a se resumir, se bem percebidas as lições da doutrina, no seguinte: a continuidade delitiva supõe o preenchimento de requisitos objetivos - *mesmas condições de tempo, lugar e forma de execução* - e subjetivos - *unidade de desígnios ou líame subjetivo entre os eventos* -, não havendo, entretanto, métrica ou parâmetro previamente determinado ou determináveis, sendo essencial, apenas, que, da verificação dos requisitos em cada caso, seja possível extrair o elo de continuidade entre as infrações praticadas.

31. A propósito, sobre os requisitos objetivos e subjetivos, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça^[17] o seguinte:

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça compreende que, para a caracterização da continuidade delitiva, é imprescindível o preenchimento de requisitos de ordem objetiva (*mesmas condições de tempo, lugar e forma de execução*) e subjetiva (*unidade de desígnios ou vínculo subjetivo entre os eventos*), nos termos do art. 71 do Código Penal. Exige-se, ainda, que os delitos sejam da mesma espécie. Para tanto, não é necessário que os fatos sejam capitulados no mesmo tipo penal, sendo suficiente que tutelem o mesmo bem jurídico e sejam perpetrados pelo mesmo modo de execução.

V – DA CONSEQUENTE APLICAÇÃO DA TEORIA DA CONTINUIDADE DELITIVA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

32. No que toca especificamente à aplicação da teoria da continuidade delitiva ao Direito Administrativo Sancionador, ensina Fábio Osório Medina^[18] o seguinte:

Também no Direito Administrativo Sancionatório pode ocorrer continuidade de infrações, uma continuação de fatos ilícitos que recomenda cautelas na imposição cumulativa de sanções. Aqui, na prática, há uma série de fatos autônomos. Todavia, por um princípio humanitário de política repressiva, não se tem descurado do tratamento mais benigno, ou pelo menos não tão severo, que têm merecido tais hipóteses de infrações. É certo que, no sistema penal, existe previsão expressa dessa espécie de tratamento mais favorável ao agente. É comum, até rotineiro, constatar a omissão das legislações de Direito Administrativo Sancionador, desde as que se aplicam diretamente no interior do sistema judicial, até as que alcançam as instâncias administrativas em sentido estrito nos entes federados.

É preocupante, certamente, o silêncio sistemático e nocivo do Direito Administrativo Sancionador pátrio, como regra geral, no trato dessa matéria, sendo forçoso constatar o silêncio de inúmeras ou da quase totalidade das legislações administrativas repressoras no campo federal, nos Estados e Municípios, embora não se possa generalizar a esse respeito, até mesmo por ausência de pesquisas de campo nesse sentido. Pela percepção empírica que se tem, calcada em amostragens significativas oriundas das chamadas instituições de controle, raramente se menciona algo positivo a respeito da continuidade de infrações, como se esta figura inexistisse no terreno disciplinar ou administrativo *lato sensu*. Uma falha legislativa alastrada em nosso ordenamento sancionador, sem dúvida. Como resolver o problema? Uma vez mais, o sistema administrativo há de socorrer-se da integração de normas oriundas de outros sistemas, mas que adentram o terreno comum do sistema punitivo.

33. Concebe o citado doutrinador que a teoria da continuidade delitívada pode, e deve, ser aplicada no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, que autoriza a importação de elementos do sistema punitivo estatal *lato sensu* para preencher lacunas legislativas e, especialmente, evitar a aplicação desproporcionais aos particulares. Sobre o tema, afirma:

No enfrentamento do silêncio da legislação aplicável à matéria, pensamos que o Direito brasileiro pode e deve socorrer-se do critério de exacerbação da pena mais grave, até porque, no caso, não se pode olvidar a ideia de que a alternativa a essa opção seria a aplicação, pura e simples, do concurso material, que é, logicamente, desfavorável ao réu ou aos acusados em geral. Daí por que a aplicação da causa de aumento sancionatório do ilícito continuado não prejudica o agente, notadamente se é respeitado o limite máximo da sanção e se, atente-se, resulta a medida consentânea e indispensável ao preenchimento das exigências do postulado da proporcionalidade.

34. A corroborar esse entendimento doutrinário, registre-se, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu, reiteradas vezes, que é possível aplicar a lógica da continuidade delitiva no âmbito de processo administrativo sancionador. Recentemente, reafirmando essa jurisprudência, a Primeira Turma do STJ decidiu que "*há continuidade infracional quando diversos ilícitos de idêntica natureza são apurados durante mesma ação fiscal, devendo tal medida ensejar a aplicação de multa singular.*"^[19]

35. Destacam-se no voto-condutor do acórdão, da lavra do Ministro Sérgio Kukina, razões que se aplicam às inteiras ao caso dos autos, *in verbis*:

Com efeito, tal como constatou a decisão agravada, é pacífico nesta Corte Superior o entendimento de que há continuidade infracional quando diversos ilícitos de idêntica natureza são apurados durante mesma ação fiscal, devendo tal medida ensejar a aplicação de multa singular.

De fato, tendo em vista a afinidade existente entre a penalidade aplicada em decorrência da prática de ilícito administrativo e a pena derivada do processo penal, faz-se possível a aplicação, por analogia, das diretrizes constantes do art. 71 do Código Penal. Assim, há infração continuada quando a Administração Pública, em uma mesma oportunidade fiscalizatória, constata a ocorrência de diversas infrações da mesma natureza, o que enseja a aplicação de multa singular.

VI – DA APLICAÇÃO DA TEORIA DA CONTINUIDADE DELITIVA NO CASO CONCRETO

36. Quanto à aplicação da continuidade de atos lesivos no caso concreto dos presentes autos, não é demais frisar que, antes desta Setorial da AGU, a Diretoria de Responsabilização de Entes Privados da Corregedoria-Geral da União - DIREP/CRG/CGU, por meio de laboriosa manifestação - o Despacho SEI-CGU n. 2192370, de 09.12.2021 (replicado no Sapiens/AGU como Seq. 32, PDF 6) -, já tratou expressamente da hipótese, concluindo, positivamente. Vejamos:

"50. Nos parece que a pessoa jurídica tem razão nesse particular.

51. Em que pesem os bem lançados argumentos da Corregedoria do MAPA, **entendemos que a situação fática objeto no PAR em tela se amolda aos requisitos que justificam a verificação de ocorrência de continuidade dos atos lesivos sob apuração.** Vejamos:

a) Pluralidade de condutas: no caso concreto, a Alibem Alimentos S/A é a mesma pessoa jurídica responsável pela prática de todos os atos lesivos evidenciados no PAR;

b) Pluralidade de atos lesivos da mesma espécie: os fatos apurados indicam a prática por parte da Alibem dos atos lesivos tipificados nos incisos I, III e V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, todos eles da mesma espécie na medida em que atentam contra a moralidade na relação do ente privado com a Administração Pública;

c) Nexo de continuidade delitiva: verifica-se que, apesar de espaçados no tempo (aparentemente entre 2008 e 2015) e da adoção de formas variadas de execução (oferta de emprego à filha do agente público e contratação de empresa de titularidade do mesmo agente público), as condutas perpetradas pela pessoa jurídica guardam todas um mesmo objetivo e correlação. A pessoa jurídica buscou conceder vantagens indevidas a agente público, a fim de obter benefícios em seu interesse, notadamente materializado pelo menos na tentativa de intervir no processo de fiscalização do MAPA. Para tanto, valeu-se ainda de uso de interposta pessoa física para dissimular seus interesses.

52. Sob esse prisma de análise, **verifica-se que todos os atos lesivos praticados no interesse da pessoa jurídica guardam um encadeamento com mesma unidade de desígnios.** Em última instância, o que a pessoa jurídica acabou por praticar foi uma série de condutas que tinham por finalidade corromper a probidade de sua relação com o ente público que regula e fiscaliza sua atividade.

53. Sobre o tema, é importante reconhecer que os precedentes mencionados pela defesa reforçam o entendimento esposado. Conforme julgados desta CGU, as pessoas jurídicas Telefônica e Madero foram sancionadas por diversos fatos ou condutas e, cada uma, recebeu apenas uma multa.

54. Por fim, necessário destacar que **o reconhecimento da ocorrência da continuidade delitiva deve ter impacto direto no cálculo da dosimetria das sanções aplicáveis. Especificamente quanto ao cálculo da multa prevista pela Lei Anticorrupção, deve a Administração considerar a incidência da agravante prevista pelo inciso I, do art. 17, do Decreto nº 8.420/2015.**" (Grifos nossos)

37. Assim, procedendo exatamente como pontificado no parágrafo 54 do Despacho retrotranscrito, possível concluir que, **reconhecida a ocorrência da continuidade delitiva in casu, a dosimetria da penalidade a ser aplicada pela autoridade competente para o julgamento do presente pedido de reconsideração deve ser ajustada, "deve[ndo] a Administração considerar a incidência da agravante prevista no inciso I do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015"**, digo, não cumulando elas materialmente, antes infligindo penalidade única e proporcional ao desgaste do bem jurídico tutelado pela Administração.

38. Para o cálculo, *para fins de tornar objetivos os critérios de aplicação da teoria da continuidade delitiva, opina-se no sentido de a autoridade julgadora apoiar-se, por analogia, na sistemática do direito penal* - a qual já foi objeto de mais detida reflexão pela doutrina e jurisprudência pátrias -, de forma a considerar, inicialmente, a penalidade mais grave de todas (ainda não considerando o percentual da agravante da continuidade, do art. 17, inciso I, do Decreto n. 8.420/2015) e exasperá-la, só depois, com aquela agravante da continuidade, agora levando em conta o número de fatos sob apuração (cf. HC 342.475/RN, Rel. Ministra

VII – DAS CONCLUSÕES

39. Do que já fora citado até aqui, pode-se estabelecer a seguinte ordem de ideias:
- (a) o Direito Administrativo Sancionador, do qual fazem parte os processos administrativos de apuração de responsabilidade de entes privados regidos pela Lei n. 12.846, de 2013, constitui expressão (espécie) do poder punitivo estatal (gênero);
 - (b) o *ius puniendi* do Estado encontra limites na Constituição Federal, devendo a Administração, na sua aplicação, observar, sempre, os princípios e garantias fundamentais previstos na Carta Magna e aqueles que implicitamente dela decorram;
 - (c) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade constituem limites constitucionais à atuação do Estado no exercício das suas atividades fiscalizatória, sancionadora e correccional;
 - (d) a teoria da continuidade delitiva é um corolário do princípio da proporcionalidade, e tem como parâmetro a proteção do bem jurídico tutelado, seja no campo penal, seja na seara administrativa, sem excessos que possam significar violação a garantias constitucionais de réus e acusados em geral; e
 - (e) o reconhecimento da ocorrência da continuidade delitiva no caso concreto repercute diretamente na dosimetria da penalidade a ser imposta à empresa sancionada, quer dizer, afasta a possibilidade de cumular materialmente as penalidades de cada um dos supostos ilícitos, e atrai a inflição de penalidade única e proporcional ao desgaste do bem jurídico tutelado pela Administração.

40. Por todo o exposto, é de se afirmar, como já se fez ao longo da presente manifestação, a possibilidade de utilização da teoria da continuidade delitiva no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, hipótese que encontra amparo na Constituição Federal, na jurisprudência dos Tribunais Superiores, na doutrina e na atividade administrativa da CGU, órgão central do Sistema de Correição Federal.

VIII – DO ENCAMINHAMENTO

41. Nessa ordem de ideias, **restituem-se os autos** ao Gabinete do Senhor Corregedor do MAPA, para o julgamento do pedido de reconsideração apresentado pela empresa interessada.

Brasília, 11 de novembro de 2022.

MAXIMILIANO FERREIRA TAMER
Advogado da União
Consultor Jurídico - MAPA

1. [^] Como estipula o art. 30 do Decreto-Lei n. 4.657, de 1942.
2. [^] GONÇALVES, Benedito; GRILLO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. *Revista Estudos Institucionais*, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468. Disponível em <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>, acessado no dia 07/05/2022.
3. [^] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 5ª ed. vol. II, Madri: Civitas, 1998, p.163.
4. [^] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 571.
5. [^] OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2009, p. 131.
6. [^] BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidade, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, edição especial: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014, p. 470.
7. [^] RMS 24.559, Quinta Turma, Rel Min Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 03.12.2009, DJe de 01.02.2010.
8. [^] ADI 2975, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 03-02-2021 PUBLIC 04-02-2021
9. [^] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo**. In: *Interesse público*, v. 11, n. 56, p. 35-54, jul/ago.2009.
10. [^] BINEMBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. *Revista Quaestio Iuris*, v. 1, n. 2. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11615>. Acesso em 14.06.2022
11. [^] undefined
12. [^] *Manual de Direito Penal Brasileiro [livro eletrônico] : Parte Geral / Eugenio Raúl Zaffaroni, José Henrique Pierangeli. -- 4. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020. 6 Mb ; ePub 4. ed. em e-book baseada na 14. ed. impressa*
13. [^] *Curso de Direito Penal [livro eletrônico]: Parte Geral / René Ariel Dotti ; com atualização de Alexandre Knopfholz e Gustavo Britta Scandelari. -- 4. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022. 4. ed. em e-book baseada na 8. ed. impressa.*
14. [^] *Direito penal : volume 1 : parte geral [livro eletrônico] / Luciano Anderson de Souza. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. 1. ed. em e-book baseada na 1. ed. impressa.*
15. [^] *Manual de Direito Penal Brasileiro [livro eletrônico] : Parte Geral / Eugenio Raúl Zaffaroni, José Henrique Pierangeli. -- 4. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020. 6 Mb ; ePub 4. ed. em e-book baseada na 14. ed. impressa*
16. [^] *Direito penal : volume 1 : parte geral [livro eletrônico] / Luciano Anderson de Souza. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. 1. ed. em e-book baseada na 1. ed. impressa.*
17. [^] REsp n. 1.767.902/RJ, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 13/12/2018, DJe de 4/2/2019.
18. [^] *Direito administrativo sancionador [livro eletrônico] / Fábio Medina Osório. -- 4. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021. 4. ed. em e-book baseada na 8. ed. impressa.*
19. [^] AgInt no AREsp n. 1.129.674/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 8/3/2021, DJe de 11/3/2021.



Documento assinado eletronicamente por MAXIMILIANO FERREIRA TAMER, 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 858981824 e chave de acesso 847b4855 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAXIMILIANO FERREIRA TAMER, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-11-2022 13:36. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

