



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2071/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

**PROCESSO Nº 21000.035496/2020-64**

INTERESSADO: Alibem Alimentos S.A.

**ASSUNTO**

Exame de regularidade, nos termos do artigo 8º, § 2º, da Lei nº 12.846/2013 c/c o artigo 49, § 1º, III, da Lei nº 14.600/2023, do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.035496/2020-64, instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Agropecuária (MAPA) em desfavor da sociedade ALIBEM ALIMENTOS S.A. (CNPJ 03.941.052/0001-50).

**1. RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de PAR instaurado pelo Corregedor do MAPA em 28/5/2020 em decorrência dos fatos apurados na Operação *Semilla*, conduzida pelo Departamento de Polícia Federal (PF), cujo objeto é a investigação de crimes praticados por grupo organizado que atuava junto à Superintendência Federal do MAPA no Estado do Rio Grande do Sul (MAPA/RS). Em síntese, imputou-se à processada a concessão de vantagens indevidas ao Superintendente Federal do MAPA/RS, Francisco Natal Signor.

1.2. De acordo com a Nota Técnica nº 26/2020/CGRPJ/CG/MAPA (2758130), no ano de 2014, a ALIBEM teria transferido R\$ 874.781,31 à sociedade J.O.S. Transportes LTDA (CNPJ 89.035.539/0001-90), cujo principal sócio e administrador é Francisco Natal Signor (item 32). Em contrapartida, Francisco teria agido, na condição de Superintendente, de modo a favorecer a sociedade quando da tomada de decisões que a impactassem (itens 34-37). Ainda de acordo com a referida NT, a ALIBEM mantinha como empregada Juliana Signor, filha de Francisco Signor, o que, possivelmente, configuraria vantagem ilícita ao agente público (item 38).

1.3. Como indício da atuação de Francisco em favor da ALIBEM, indicaram-se transcrições de conversas telefônicas interceptadas entre ele e José Roberto Fraga Goulart (então diretor da ALIBEM), nas quais se trata, supostamente, do interesse da empresa em afastar determinado agente público responsável por fiscalizá-la (2758146, p. 11-12). Ademais, constatou-se que o então Presidente do Conselho de Administração da ALIBEM, Lee Shing Wen, conhecido como Carlos Lee, havia visitado a residência de Francisco Signor, ocasião na qual teria dado presentes, consistentes em produtos fabricados pela ALIBEM (2758148).

1.4. Em 14/8/2020, a comissão deliberou indiciar a pessoa jurídica pela prática dos seguintes atos (2758140, item 1):

- "1.1 CONTRATAÇÃO SUSPEITA de filha de agente público como funcionária e REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS à empresa pertencente a agente público, por parte da empresa ALIBEM ALIMENTOS S.A.
- 1.2. Encontro pessoal de representante da ALIBEM ALIMENTOS S.A. em residência de agente público, tendo como objetivos do encontro o OFERECIMENTO DE PRODUTOS fabricados pela empresa e
- 1.3. INTERFERÊNCIA em fiscalização oficial, realizada por outro agente público na planta da empresa."

1.5. Os elementos nos quais a comissão firmou sua convicção preliminar foram os seguintes (item 2):

- a) **Auto Circunstanciado nº 4/2015** (2758146): trata-se de relatório de análise dos materiais decorrentes do afastamento do sigilo telemático e de comunicações, lavrado por agentes policiais no âmbito da Operação *Semilla*. Nele, constam degravações de conversas telefônicas entre Francisco e Juliana Signor, na qual se agenda encontro presencial entre Francisco e Lee. Ainda, consta degravação de conversa telefônica entre Francisco e Roberto Fraga Goulart, diretor da ALIBEM, no qual se trata sobre a possibilidade de se afastar servidora do MAPA que frequentemente contrariava os interesses da empresa;
- b) **Informação Policial nº 704/2015-UDPR/DRCOR/DPF/SR/RS** (2758148): trata-se de relatório de vigilância lavrado por agentes policiais no âmbito da Operação *Semilla*, no qual se constata que Lee Shing Wen visitou a residência de Francisco Signor no dia 10/4/2015 às 19h04, tendo permanecido no local até as 19h53.
- c) **Auto Circunstanciado nº 6/2015** (2758150): trata-se de relatório de análise dos materiais decorrentes do afastamento do sigilo telemático e de comunicações, lavrado por agentes policiais no âmbito da Operação *Semilla*. Nele, consta mensagem de *e-mail* enviada por Juliana a Francisco, contendo em anexo auto de infração em desfavor da ALIBEM. No corpo da mensagem, Juliana informa ao pai que terceira pessoa irá entrar em contato para tratar sobre o auto de infração.
- d) **Laudo nº 341/2018-SETEC/SR/PF/RS** (2758154): trata-se de laudo de perícia contábil e financeira, lavrado por perito criminal no âmbito da Operação *Semilla*, no qual se analisam as contas da J.O.S. Transportes LTDA, da qual Francisco Signor é sócio-administrador. Nele, é possível verificar que a sociedade tinha como principal tomador de serviços a ALIBEM, sendo quase a totalidade de suas receitas oriunda de negócios com ela firmados.

1.6. Diante desses elementos, entendeu-se preliminarmente que estavam presentes indícios suficientes de autoria e de materialidade dos atos lesivos previstos nos incisos I, II, III e V do *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 (item 4).

1.7. Devidamente intimada, a processada apresentou defesa em 14/9/2020 (2758187), alegando, em síntese, a consumação da prescrição; a existência de vício de legalidade na portaria de instauração; e o cerceamento de seu direito de defesa. No mérito, sustentou a atipicidade da conduta, diante da legitimidade dos contratos celebrados com a J.O.S Transportes e com Juliana Signor; além da ausência de suporte fático mínimo para a condenação. A peça veio acompanhada de diversos documentos.

1.8. Em 2/10/2020, houve alteração da composição da comissão, por meio da Portaria nº 393/2020 (2758302).

1.9. Aberta a instrução, vieram aos autos novos documentos (2758303 a 2758313) e procederam-se às oitivas de quatro testemunhas arroladas pela defesa (2758317 a 2758327)

1.10. Encerrada a instrução, a comissão lavrou relatório final em 19/11/2020, no qual rejeitou as preliminares arguidas pela defesa. No mérito, entendeu estar provado que a ALIBEM deu a Francisco Signor vantagem indevida, consistente na celebração de contratos de transporte com a J.O.S. Transportes LTDA; e na contratação de sua filha Juliana Signor como empregada, com objetivo de obter favorecimento junto ao MAPA (2758448, item 5).

1.11. Desse modo, concluiu-se que a ALIBEM incorreu nos atos lesivos tipificados nos incisos I e V do *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 e recomendou-se a aplicação de multa prevista no inciso I do artigo 6º da mesma Lei, no valor de R\$ 75.824.812,85, equivalente a 5% do faturamento bruto da empresa no exercício de 2019, excluídos os tributos. Além disso, recomendou-se a aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, prevista no inciso II do mesmo artigo, embora não se tenha detalhado o prazo e modo de cumprimento da sanção. Quanto aos tipos previstos nos incisos II e III do mesmo artigo, a comissão entendeu não haver indícios suficientes para responsabilização da pessoa jurídica (itens 7 e 8).

1.12. Intimada, a processada impugnou o relatório final, reiterando os termos de sua defesa no que toca à atipicidade da conduta e impugnando alguns dos critérios adotados para fixação do valor da multa recomendada (2758493).

1.13. Por meio da Nota Técnica nº 81/2021/CORREG/MAPA, a Corregedoria do MAPA recomendou o acolhimento parcial do relatório final, com aplicação de uma multa para cada um dos atos lesivos praticados, resultando no valor total de R\$ 159.232.106,98 (2758523, item III); além da aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória prevista no inciso II do mesmo artigo.

1.14. Sobreveio nova manifestação da processada, na qual alegou que a NT nº 81/2021 é ilegal, na medida em que adentrou na análise do mérito do PAR. Ainda, aduziu que a multa recomendada extrapola o limite máximo previsto no inciso II do § 1º do artigo 20 do Decreto nº 8.420/2015. Por fim, impugnou a

metodologia de cálculo da multa utilizada pela Corregedoria, diante da inexistência de multiplicidade de fatos (2758798).

- 1.15. Por meio do Parecer nº 507/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, a Consultoria Jurídica junto ao MAPA, do mesmo modo que a Corregedoria, recomendou o acolhimento parcial do relatório final, com majoração do valor da multa prevista no inciso I do *caput* do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 para R\$ 159.232.106,98, além da aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória prevista no inciso II do mesmo artigo (2758802).
- 1.16. Por meio do Termo de Julgamento nº 222/2021, o Corregedor do MAPA acolheu a recomendação da Consultoria Jurídica, condenando a processada ao pagamento de multa no montante recomendado e à publicação extraordinária da decisão condenatória (2758815).
- 1.17. A processada apresentou pedido de reconsideração da decisão condenatória, no qual reiterou as razões expostas na defesa e em alegações finais. Subsidiariamente, requereu a minoração do valor da multa aplicada. A petição veio acompanhada de novos documentos (2758843).
- 1.18. Por meio da Nota Técnica nº 274/2021/CORREG/MAPA, a Corregedoria do MAPA opinou pela rejeição do pedido de reconsideração (2758912).
- 1.19. Em nova manifestação, a processada requereu a remessa dos autos à CGU para análise de regularidade do PAR (2758919), o que foi acolhido pelo Corregedor do MAPA (2758937).
- 1.20. Após amplo debate acerca da aplicabilidade dos institutos da continuidade e da consunção ao regime de responsabilização da Lei nº 12.846/2013, os autos foram avocados pelo Secretário de Integridade Privada, por meio do Ofício nº 4022/2023/SIPRI/CGU (2759020).
- 1.21. Por fim, os autos vieram a esta Coordenação-Geral para exame de sua regularidade, a fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora.
- 1.22. É o relatório.

## 2. COMPETÊNCIA DA CGU

- 2.1. O § 2º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013 dispõe que "*no âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência [...] para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.*" De modo mais analítico, o inciso III do § 1º do artigo 49 da Lei nº 14.600/2023 dispõe que compete à CGU "*acompanhar e, quando necessário, avocar tais procedimentos em curso em órgãos e entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas, [...]*"
- 2.2. No exercício desta atribuição, foi instaurado nesta Coordenação-Geral o processo nº 00190.102709/2023-53, no bojo do qual se determinou a avocação deste e de outros PARs para examinar sua regularidade e, eventualmente, providenciar a correção de falhas.
- 2.3. É importante ressaltar que tal atribuição pode ser exercida a qualquer tempo, carecendo de maior relevância o fato de já haver decisão exarada pela autoridade instauradora do processo. Igualmente importante ressaltar que o Ministro de Estado da CGU não está adstrito às razões do pedido de reconsideração, podendo analisar e reformar, de forma fundamentada, qualquer aspecto, formal ou material, da decisão que condenou a pessoa jurídica, a fim de adequá-la aos preceitos estabelecidos pela Lei nº 12.846/2013 e pelas demais normas que regem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

## 3. REGULARIDADE FORMAL DO PAR

- 3.1. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela comissão observaram o rito previsto nos artigos 12 e seguintes da referida IN, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.
- 3.2. O PAR foi instaurado pelo Corregedor do MAPA, competência que lhe foi delegada pelo respectivo Ministro por meio do inciso I do artigo 1º da Portaria MAPA nº 381/2021, como autoriza o § 1º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013. A portaria contém os requisitos do *caput* e do § 1º do artigo 13 da IN CGU nº 13/2019; e foi devidamente publicada no Diário Oficial da União em 27/7/2020 (2758132), nos termos do § 2º do mesmo artigo.
- 3.3. A nota de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2758140).
- 3.4. A composição da comissão foi alterada pela Portaria nº 151, de 24/7/2020, a qual contém todos os requisitos do artigo 13 da mesma IN e foi devidamente publicada no DOU (2758132).
- 3.5. Após indiciada, a pessoa jurídica foi devidamente intimada, por meio eletrônico, para apresentar defesa no prazo de 30 dias, de acordo com o *caput* do artigo 16 da mesma IN (2758140). O instrumento de intimação contém todos os requisitos previstos no § 1º do mesmo artigo.
- 3.6. Após a produção de novas provas, a pessoa jurídica foi intimada para, querendo, se manifestar sobre elas, nos termos do inciso I do § 4º do artigo 20 da mesma IN (2758425).
- 3.7. O relatório contém todos os requisitos do artigo 21 da mesma IN (2758448).
- 3.8. A comissão encerrou os trabalhos em 19/11/2020, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2758468), de modo que não houve prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

## 4. ANÁLISE DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO E DAS PETIÇÕES POSTERIORES

- 4.1. Como exposto no relatório, o PAR já foi julgado pela autoridade competente do respectivo Ministério, a qual entendeu estar provada a prática dos atos lesivos previstos nos incisos I, III e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, razão pela qual recomendou a aplicação das sanções previstas nos incisos I e II do artigo 6º da mesma Lei.
- 4.2. No entanto, a pessoa jurídica requereu a reconsideração da decisão condenatória, como autoriza o artigo 28 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019. Outrossim, antes da apreciação do pedido de reconsideração pela autoridade, a processada apresentou diversas petições, ora reiterando argumentos já deduzidos, ora trazendo aos autos documentos novos.
- 4.3. A fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora, nesta Nota Técnica faz-se a análise dos argumentos deduzidos no pedido de reconsideração e nas petições posteriores, esclarecendo que algumas das petições tratam de mera reiteração de pedidos e de argumentos já deduzidos, razão pela qual nem todas constam dos tópicos seguintes.

### • Pedido de reconsideração (2758843)

- 4.4. Em síntese, a processada requereu a reconsideração da decisão para que se determinasse o arquivamento do PAR, alegando que a condenação baseou-se exclusivamente na presunção de culpabilidade da pessoa jurídica, não havendo prova concreta da materialidade dos atos lesivos. Desse modo, seria evidente a inconstitucionalidade da decisão.
- 4.5. Subsidiariamente, a processada sustentou que a multa aplicada é superior ao teto estabelecido no inciso II do § 1º do artigo 20 do Decreto nº 8.420/2015, pois é superior ao triplo do valor da vantagem pretendida ou auferida. De acordo com ela, eventual multa deve ser aplicada em seu percentual mínimo, qual seja, 0,1% (um décimo por cento) do faturamento bruto - excluídos os tributos - do exercício anterior ao da instauração do PAR.
- 4.6. Passa-se, então, à análise individualizada dos argumentos deduzidos.

### • Condenação baseada em presunção de culpa. Ausência de prova de simulação.

- 4.7. De acordo com o pedido de reconsideração (itens 13-24):

"13. Ainda sobre a ausência de provas, tem-se que o presente processo foi instaurado para investigar 3 (três) fatos/conduitas:

- i. a contratação de uma empresa de transporte a valores de mercado/tabela do frete (a J.O.S. Transportes Ltda.);
  - ii. a contratação de uma funcionária em regime celetista (a Sra. Juliana Signor);
  - iii. uma conversa telefônica cotidiana entre um funcionário da empresa fiscalizada (José Roberto Fraga Goulart) e o fiscal do MAPA (Francisco Signor) que não gerou nenhum resultado.
14. É indiscutível que nenhum desses atos, por si, é objetivamente ilegal.
15. Assim, a tese defendida no parecer final é necessariamente a de que teria havido simulação. Isto é, de que pagamentos legais deduzidos à empresa de transporte, bem como contratação legal de funcionária teriam sido, na verdade, atos fraudulentos para beneficiar empresa e/ou fiscal público.
16. Todavia, para amparar essa tese, é imprescindível que haja prova da simulação, da má-fé e do dolo; que, como se sabe, não se presumem.
17. Não se pode confundir a responsabilidade objetiva prevista na Lei n.º 12.846/2013 com a necessidade de se comprovar o elemento subjetivo em caso de imputação de conduta fraudulenta. A distinção é singela, porém, relevantíssima.
18. Na primeira hipótese, uma vez constatado o ato ilegal e o nexo de causalidade, a empresa será condenada independentemente da comprovação de culpa ou dolo em sua ação. É assim que se aplica a responsabilidade objetiva.
19. Mas não é esse o caso dos autos. Aqui, para se condenar os atos em questão, antes, é preciso comprovar a fraude. Sem isso, não há sequer ato ilegal. Considerando o objeto do processo delimitado no próprio Relatório Final, só poderia haver penalidade se:

- houvesse prova de que o pagamento por serviço de transporte foi, na verdade, ato simulado para conferir vantagem indevida ao agente público Francisco Natal Signor;
  - houvesse prova de que a contratação da Sra. Juliana Signor foi, na verdade, ato simulado para conferir vantagem indevida ao agente público Francisco Natal Signor;
  - houvesse prova de que a Alibem tenha sido beneficiada por conta dos supostos atos simulados.
20. Afinal, somente contratar empresa de transporte ou funcionário não são atos ilícitos nem lesivos à administração. Só seriam se estivesse comprovado que foram atos simulados para beneficiar o agente público.
21. E não existe nenhuma prova nesse sentido nos autos. Também não há nenhuma prova de que a Alibem tenha sido beneficiada.
22. Inclusive, é o que o Parecer nº 081/2021/CORREG/MAPA desta Corregedoria concluiu: 'Contudo, no presente caso não é possível quantificar em valores uma possível vantagem indevida oriunda da relação contratual da iniciada com JOS Transportes, tendo em vista que não há comprovação de que os créditos de tais operações são provenientes de valores ilícitamente pagos ou se referem-se à efetiva prestação de serviços entre elas. Da mesma forma ocorre com o contrato de prestação de serviços da iniciada com Juliana Signor'.
23. E, ainda que tais condutas tivessem sido comprovadas neste PAR, deveriam ter sido consideradas como apenas um único fato supostamente antijurídico - e não três fatos distintos ensejadores de 3 sanções independentes.
24. Portanto, ao concluir que houve ato de corrupção sem provas, foram afrontados os princípios da presunção de inocência, presunção de boa-fé do particular perante o poder público, contraditório, ampla defesa e devido processo legal, e os artigos 5º, incisos LIV e LVII da Constituição Federal, 2º da Lei nº 9.784/1999 e 2º, II da Lei nº 13.874/2019."

4.8. Ao analisar o pedido, a Corregedoria do MAPA, por meio da NT nº 274/2021/CORREG/MAPA ( 2758912), se manifestou nos seguintes termos (itens 22-29):

"22. Primeiramente, conforme já esclarecido ao longo do processo, importa destacar que a referida 'vantagem indevida', conforme bem salientado pelo Manual de Responsabilização de Entes Privados - pg. 52, não se limita tão somente ao recebimento de valores em espécie, mas extensível para demais situações em que o agente público é beneficiado indevidamente, como por exemplo uma promessa de emprego ou, como no caso em questão, manutenção de contratos celebrados com a Empresa em que o agente público figura como sócio majoritário e sócio administrador, ou a manutenção da filha do servidor no quadro de empregados da empresa, [...]

23. Desta forma, fica claro que a vantagem indevida concedida pelo ente privado não precisaria ser, necessariamente, por meio de entrega de valores. Além disso, não se precisaria comprovar que os contratos firmados com a Agrottransportes Signor (posterior JOS Transportes) tinham o intuito exclusivo de repassar valores indevidos, para estimular o agente público a praticar irregularidades, mas tão somente que, por meio da manutenção desses contratos, mantinha-se relação que corrompe a ética da relação público-privada, por auferir vantagem indireta da autoridade máxima local do órgão fiscalizador da planta da empresa iniciada.

24. Portanto, não é necessário comprovar que o pagamento por serviço de transporte da empresa do ex-servidor Francisco Signor ou a contratação de sua filha foram atos simulados com o fim específico de conferir vantagem indevida ao agente público, tendo em vista que os próprios atos em si já configuram relação irregular e que afeta diretamente a imparcialidade do agente público no exercício de suas funções, por conjugação do inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 com o art. 5º, incisos II, IV, V, VI e VII da Lei nº 12.813/2013.

25. Com relação à suposta alegação de necessidade de 'prova de que a Alibem tenha sido beneficiada por conta dos supostos atos simulados', importante destacar que para a configuração da irregularidade imputada ao Ente Privado não se exigiria a realização do resultado material. Ou seja, seria irrelevante que a pessoa jurídica infratora tenha efetivamente obtido a vantagem motivadora da prática ilegal ou mesmo que se consiga identificar qual era especificamente a finalidade que as vantagens indevidas buscavam alcançar. Dessa forma, quis a lei justamente responsabilizar os entes privados que, por exemplo, visam somente a 'manutenção de boas relações' com agentes do setor público.

26. Contudo, mesmo sem a necessidade de comprovação do benefício auferido pela empresa nos cometimentos das irregularidades, restou comprovado que a requerente gozava de liberdade e acesso direto ao agente público, como - por exemplo - para apresentar queixas referentes às ações tomadas pela AFFA responsável pela inspeção local, Sra. Ângela Maraschin, bem como solicitar sua retirada da planta da empresa, sugerindo que ela fosse promovida para não 'criar uma guerra com toda estrutura'.

27. Além disso, é certo que o ente privado - utilizando-se da facilidade de ter a filha do Superintendente Federal de Agricultura em seu quadro funcional - aproveitou-se dessa relação para obter vantagem ou tratamento diferenciado, como o comprovado na Intercepção Telefônica de 08/04/2015, na qual a filha de Francisco Signor marca visita entre ele e Lee Shing Wen (representante da ALIBEM) na própria casa do servidor público (DOC SEI nº 11606101 - página 09). Nesta conversa Juliana deixa claro que foi um pedido direto de Lee Shing Wen e, apesar de sugerir que ele mesmo ligasse, Carlos teria dito que queria que ela pedisse por ele, [...]

28. Assim, fica claro que a requerente - por meio de seu representante - se utilizou da relação de sua funcionária, filha do Gestor máximo local do MAPA, para angariar tratamento, não só diferenciado, mas antiético e atentatório à impessoalidade constitucional, ao marcar visita na própria residência do agente público, para tratar de assuntos de interesse da empresa.

29. Portanto, não merece prosperar a alegação de imputação de atos de corrupção sem que houvesse provas, o que afrontaria os princípios da presunção de inocência, presunção de boa-fé do particular perante o poder público, contraditório, ampla defesa e devido processo legal."

4.9. Neste ponto, entende-se que não procedem os argumentos deduzidos pela processada. Como bem exposto na NT nº 274/2021, não é necessário que haja simulação para que se configure a lesividade dos atos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. Com efeito, o artigo 2º da Lei deixa claro que se adotou o regime de responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pelos atos lesivos nela previstos, de modo que é prescindível que se comprove que os representantes ou empregados do ente privado agiram com dolo, bastando que se demonstre: a ocorrência da conduta lesiva em benefício ou no interesse da pessoa jurídica; a lesão real ou potencial ao patrimônio público, aos princípios administrativos ou aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; além do nexo de causalidade existente entre a conduta e a lesão.

4.10. No caso, ainda que não tenha havido dolo manifestado através da simulação de negócios jurídicos, a comissão considerou a própria celebração dos contratos como vantagem indevida decorrente da proximidade havida entre o Superintendente do MAPA/RS e diretores da ALIBEM. Além disso, restou comprovado que as relações mantidas com Juliana e com a J.O.S. serviam como meio para que a ALIBEM se aproximasse de Francisco Signor e, conseqüentemente, obtivesse acesso direto a autoridade ocupante de cargo de destaque na estrutura do Ministério competente para fiscalizar a atividade exercida por ela. A formação e manutenção de tais vínculos possibilitou que o ente privado pudesse levar suas demandas diretamente ao Superintendente.

4.11. Citem-se como exemplos os diálogos entre Juliana e Francisco, transcritos no Auto Circunstanciado nº 4/2015, nos quais se marcam os encontros entre Francisco e Lee Shing Wen, inclusive na residência do Superintendente (2758146, p. 9-11). Outrossim, no mesmo Auto Circunstanciado, há transcrição de diálogo entre Francisco e José Roberto Fraga Goulart, diretor da ALIBEM, no qual se discute a possibilidade - aventada por Lee Shing Wen - de se transferir uma fiscal agropecuária que estaria incomodando a direção da empresa (p. 11-12).

4.12. Outrossim, os administradores da ALIBEM tinham ciência de que Juliana Signor é filha do Superintendente, como informado pela testemunha José Roberto Fraga Goulart, então diretor da empresa (2758317 e 2762678, aos 11m9s). Do mesmo modo, a ALIBEM não nega que seus administradores tinham ciência de que a J.O.S. Transportes LTDA tinha como sócio majoritário e administrador o Superintendente do MAPA Francisco Signor, fato confirmado pela testemunha Valdir Gomes Matos, então Gerente de Custos da ALIBEM, o qual afirma que o contrato de transporte fora assinado pelo próprio Francisco Signor, na condição de representante da J.O.S. (2758325, dos 4m49s aos 5m9s).

4.13. Portanto, restou comprovada a ocorrência da conduta lesiva, consistente na celebração de contratos com a sociedade da qual o Superintendente do

MAPA era sócio-administrador; e com a filha do mesmo Superintendente; com objetivo de estreitar indevidamente a relação entre ele e os administradores da ALIBEM e facilitar que os interesses da empresa junto ao MAPA fossem atendidos.

4.14. Neste ponto, destaca-se que o tipo previsto no inciso I do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 não exige a prática de ato de ofício pelo agente público que recebe a vantagem indevida, bastando, para caracterização do ato lesivo, que o representante da pessoa jurídica prometa, ofereça ou dê a vantagem. Desse modo, ainda que a fiscal tenha declarado em juízo que não sofreu pressão interna do MAPA para que se afastasse da ALIBEM; e que continuou a fiscalizar a empresa após os atritos havidos com seus representantes (2758266); o ato lesivo restou configurado, porquanto o teor da conversa entre Francisco Signor e José Roberto Fraga Goulart deixa claro que este valeu-se da proximidade com o Superintendente para tentar convencê-lo a afastar a agente da ALIBEM, inclusive por meio de promoção, o que só não se concretizou devido ao prestígio do qual ela gozava e aos relacionamentos que mantinha.

4.15. Quanto ao dano, é importante frisar que não há necessidade de que a conduta repercuta no erário, sendo suficiente para caracterização do ato lesivo que a conduta seja apta a ofender os princípios que regem a Administração Pública, como se observa no *caput* do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. Frise-se que os tipos previstos no artigo 5º da Lei são infrações de mera conduta, sendo desnecessário que se comprove a ocorrência concreta do resultado pretendido, pois o simples descumprimento da norma é suficiente para dar ensejo à responsabilização do infrator.

4.16. No caso, a proximidade mantida entre Francisco Signor, Lee Shing Wen e José Roberto Goulart afrontou os princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, na medida em que proporcionou à ALIBEM tratamento favorecido em relação aos demais administrados, consistente na possibilidade de influenciar o Superintendente do MAPA para que ele atendesse os interesses da empresa junto àquele Ministério, em detrimento do interesse público.

4.17. O nexo de causalidade é evidente, visto que o fato de Juliana ser subordinada ao Presidente da ALIBEM, Lee Shing Wen, possibilitou que este a utilizasse como meio de acesso a Francisco, ao passo que os contratos celebrados com a J.O.S. serviram de retribuição pelo patrocínio dos interesses da pessoa jurídica junto ao MAPA.

4.18. Portanto, entende-se que não procedem os argumentos da processada, pois a ocorrência de simulação ou qualquer outra forma de fraude não é condição necessária à caracterização dos atos lesivos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, bastando para tanto a prática de ato que atente contra a os princípios ou o patrimônio da administração pública, no interesse ou em benefício da pessoa jurídica, ainda que ausente a má-fé.

• **Aplicação de multa acima do limite máximo estabelecido no Decreto nº 8.420/2015**

4.19. De acordo com o pedido de reconsideração (itens 1-12):

1. O artigo 20, § 1º, II do Decreto nº 8.420/2015 estabelece que, em qualquer hipótese, o valor final da multa terá como limite máximo, o menor valor entre: a) vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, ou b) três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida.
2. Portanto, cabia ao MAPA se desincumbir do ônus de demonstrar que o valor adotado como limite máximo é o menor valor entre as alternativas estabelecidas pelo Decreto.
3. No entanto, ao tratar deste ponto, o Parecer n. 00507/2021 da CONJUR, acolhido pela decisão final deste PAR, assim se manifestou: 'Ressalta-se, que não é possível estimar os valores da vantagem auferida ou pretendida pela acusada, posto que demandaria aspectos subjetivos da pessoa jurídica'. Os demais pareceres, igualmente acolhidos, também se omitiram.
4. Ocorre que, ao reconhecer que não foi capaz - e, portanto, não se desincumbiu de seu ônus - de apurar o eventual valor da suposta vantagem auferida ou pretendida, o MAPA também reconheceu que a decisão final não atendeu o comando do artigo 20, § 1º, II do Decreto nº 8.420/2015.
5. O comando, vale frisar, é inequívoco: em qualquer hipótese, o valor final da multa terá como limite máximo, o menor valor entre as duas alternativas acima expostas.
6. Sendo assim, apenas adotar 20% do faturamento bruto como limite máximo sem, antes, garantir e demonstrar que este valor (de R\$ 303 milhões) é menor que 3 (três) vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida, afronta o Decreto nº 8.420/2015.
7. Como consequência prática, o MAPA não comprovou que a vultosa multa aplicada de R\$ 159 milhões respeita o limite máximo legal de três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida. E certamente não respeita.
8. Aliás, embora seja ônus deste Ministério, vale ilustrar alguns números envolvidos no caso: (i) a empresa J.O.S. Transportes Ltda. recebeu, por serviços prestados a preço de mercado (tabela do frete), o total de R\$ 74.744,82 (janeiro 2014 a abril 2015 - vigência LAC e afastamento Superintendente); (ii) o salário da Sra. Juliana Signor era de em média R\$ 6.000,00 (total do período 99 mil); (iii) o telefonema relacionado à atuação da fiscal não teve valores envolvidos.
9. Esses elementos já seriam suficientes para aferir que, qualquer que fosse a suposta vantagem auferida e/ou pretendida, 3 (três) vezes o seu valor jamais alcançaria o montante da multa de R\$ 159 milhões, tampouco excederia o limite máximo cogitado pelo parecer de R\$ 303 milhões.
10. A Alibem confia que não praticou ato irregular. Contudo, pela eventualidade, é preciso destacar que a única forma de se aplicar alguma multa neste caso sem desprezar o Decreto em questão, assim como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, seria com a adoção do limite mínimo previsto ('um décimo por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR' - conf. arts. 19 e 20). É a única forma de garantir que os limites legais serão respeitados.
11. Diante disso, em atenção também ao princípio da legalidade, o MAPA deverá reconsiderar sua decisão para adotar o limite mínimo estabelecido em Lei e no Decreto (R\$ 1.516.496,26). Ressalta-se que foi nessa linha a decisão exarada em dois casos semelhantes ao presente.
12. O que não se admite, com a devida vênia, é a manutenção do critério dos 20% do faturamento sem que, antes, esteja cumprida a determinação expressa constante do Decreto de se comprovar que este valor é menor do que 3 (três) vezes o valor da suposta vantagem pretendida ou auferida."

4.20. Ao analisar o pedido, a Corregedoria do MAPA, por meio da NT nº 274/2021/CORREG/MAPA (2758912), se manifestou nos seguintes termos (itens 13-18):

13. Vejamos, não se pode confundir a figura da 'vantagem indevida' com o conceito de 'vantagem pretendida ou auferida'.
14. Vantagem indevida corresponde ao valor irregularmente pago a agente público ou a terceiros a ele relacionados, à título de propina, nos termos da Lei nº 12.846/2013 ou de conflito de interesses do agente, nos termos da Lei nº 12.813/2013. Já o conceito de vantagem auferida/preendida (VPA) está estabelecido no artigo 20, § 2º e 3º Decreto nº 8.420/2015, sendo:  
§ 2º O valor da vantagem auferida ou pretendida equivale aos ganhos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo, somado, quando for o caso, ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados.  
§ 3º Para fins do cálculo do valor de que trata o § 2º, serão deduzidos custos e despesas legítimos comprovadamente executados ou que seriam devidos ou despendidos caso o ato lesivo não tivesse ocorrido.
15. Portanto, quando mensurável, a VPA corresponderia aos ganhos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica, que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo, somado, quando for o caso, ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados, ou seja:  
$$\text{VANTAGEM AUFERIDA/PRETENDIDA (VPA)} = (\text{GANHOS OBTIDOS} - \text{CUSTOS LEGÍTIMOS} + \text{VALOR DA VANTAGEM INDEVIDA})$$
16. Assim, a vantagem auferida/preendida está relacionada ao lucro auferido ou pretendido pela empresa, sem o qual não teriam ocorrido sem a prática do ato lesivo. Contudo, no presente caso, o valor ganho pela empresa, ao praticar os atos lesivos, não são passíveis de mensuração, ponto este ratificado pelo Parecer nº 00507/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, em que diz:  
'80. Ressalta-se, que não é possível estimar os valores da vantagem auferida ou pretendida pela acusada, posto que demandaria aspectos subjetivos da pessoa jurídica'.
17. Por fim, a requerente solicita que seja adotado o limite mínimo estabelecido em Lei e no Decreto (0,1% do faturamento bruto), 'uma vez que não foi cumprido o requisito expresso para adoção do valor máximo (qual seja, não houve a imprescindível comprovação de que houve, quanto mais do valor, da suposta vantagem ilícita pretendida ou auferida)'.
18. Ora, o artigo 20, § 1º, II, b do Decreto nº 8.420/2015 determina que será utilizado a alínea 'a' OU a alínea 'b', para limite máximo da multa. Sendo assim, ante a impossibilidade de mensuração da vantagem auferida/preendida (alínea 'b'), o valor a ser utilizado como parâmetro máximo deve ser o de 20% do faturamento bruto, para cada fato isolado/dosimetria, do último exercício anterior ao da instauração do PAR (alínea 'a'), excluídos os tributos, ou seja, R\$ 303.299.251,42, para cada fato independente, razão pela qual entende-se pelo não acolhimento do pleito da requerente.

4.21. Novamente, entende-se que não assiste razão à processada. De fato, o inciso II do § 1º do artigo 20 do Decreto nº 8.420/2015 dispunha que o valor máximo da multa deve corresponder ao menor valor entre: a) 20% do faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos; ou

b) três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida.

4.22. Ocorre que, no caso, a vantagem pretendida/auferida pelo ente privado não possui caráter pecuniário, ao menos diretamente. A vantagem obtida pela processada consistiu no favorecimento indevido de seus interesses por parte do Superintendente do MAPA, de modo que não é possível quantificá-la para fins de fixação do teto da multa. Nessa hipótese, é evidente que o limite máximo do valor da multa não pode ter como parâmetro o valor da vantagem pretendida ou auferida, pelo simples fato de que a vantagem não é economicamente mensurável.

4.23. Desse modo, não resta à Administração alternativa senão utilizar o parâmetro prescrito na alínea *a* do referido inciso, fixando como teto o valor equivalente a 20% do faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do PAR. Esse é o entendimento da CGU, exposto no Manual de Responsabilização de Entes Privados (2022, p. 153). Confira-se:

"Quando possível o cálculo, o valor deverá ser explicitado, servindo para verificar os limites mínimo e máximo do valor da multa, nos termos do §1º do art. 20 do Decreto nº 8.420/2015.

Não sendo possível calcular, deverão restar evidenciados os motivos para tanto. Nessa hipótese, o limite mínimo da multa deverá corresponder a 0,1% do faturamento bruto da pessoa jurídica ou R\$ 6.000,00, para o caso de utilização do art. 22 do Decreto nº 8.420/2015. Já o limite máximo deverá corresponder a 20% do faturamento bruto ou R\$ 60.000.000,00 no caso de utilização do art. 22 do Decreto nº 8.420/2015."

4.24. Portanto, entende-se correta a adoção do valor equivalente a 20% do faturamento bruto da processada no exercício de 2019, excluídos os tributos, como teto do valor da multa prevista no inciso I do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013.

#### • Petições 2758967 e 2877078

4.25. Antes da apreciação do pedido de reconsideração pela autoridade competente, a processada apresentou nova petição, na qual requereu o arquivamento do PAR ante a absolvição de seus administradores na esfera criminal pelos mesmos fatos. De acordo com ela (2758967):

"Os representantes da requerente foram absolvidos no processo criminal que tratava do mesmo fato (sentença em anexo).

Os mesmos fatos descritos neste procedimento foram repriminados daquela denúncia.

Gize-se: os fatos são os mesmos e as provas, em ambos os autos, são as mesmas (documentos e testemunhas). Tudo igual!

Tendo em vista que o combate a corrupção é formado por um microsistema jurídico sancionador, composto pela persecução penal, pela ação de improbidade e pelo PAR, a superveniência de sentença absolutória advinda de processo criminal que trata do mesmo fato irradia efeitos nas outras esferas de sancionamento.

Para que efetivamente assim seja - um sistema - ou, no caso, microsistema, é imperioso que guarde unidade, coerência e harmonia, afastando-se as aparentes antinomias, de molde a que, por meio de interpretação sistemática e sob a ótica conjuntural e, portanto, orgânica do conjunto então formado, sejam alcançados os objetivos legais.

Expressão legal disto veio ao direito posto com o artigo 21, § 4º, da Lei 8.429/92, com a redação que lhe foi conferida pela Lei 14.230/21.

Por fim, mas não menos importante: a absolvição dos representantes da requerente veio estribada no artigo 386, inciso II, do Código de Processo Penal.

II - não haver prova da existência do fato;

Tal circunstância tem maior relevo no caso em tela, haja vista que a provas que compõem o presente feito, são, única e exclusivamente, aquelas oriunda do processo criminal.

Diante do exposto, com todo acatamento e respeito, traz ao conhecimento da d. autoridade administrativa a superveniência da sentença absolutória, para que produza, neste feito, os efeitos típicos deste microsistema punitivo.

4.26. A petição veio acompanhada de cópia da sentença judicial citada (2758969). Do capítulo da sentença que interessa a este processo, destacam-se os seguintes trechos:

"No mês de abril de 2015, em que foram interceptadas as conversas entre os denunciados, a empresa ALIBEM repassou à empresa AGRO TRANSPORTES SIGNOR, por meio de 4 transferências bancárias, o montante de R\$ 42.169,08. As transferências ocorreram em 06/04/2015 (R\$ 7.150,46); 10/04/2015 (R\$ 43.586,90); 16/04/2015 (R\$ 16.454,35); e 28/04/2015 (R\$ 7.420,25) (evento 304, LAUDO Nº 0341/2018-SETEC/SR/PF/RS, AP\_INQPOL1, pág. 29, do IPL).

Certo que não há como vincular diretamente os repasses feitos pela Alibem em favor da Agro Transportes com a prática ou a promessa da prática do ato descrito na denúncia, uma vez que o 'acerto' do suposto ato de ofício, que teria ocorrido no encontro da noite do dia 10/04 foi posterior a transferências significativas de valores pela Alibem em favor da Agro, efetuados nos dias 06 e 10/04.

A defesa demonstrou que esses repasses de valores da empresa Alibem para a empresa Agro Transportes Signor eram decorrentes de contratos firmados entre as empresas, juntando vasta documentação constante de conhecimentos de transportes e demonstrativos das despesas da empresa com transportes (evento 321 da Ação Penal). Por sua vez, a acusação afirmou que embora não se possa afastar que essas transferências sejam a contrapartida por serviços prestados pela Agro Transportes, 'os instrumentos contratuais em si configurariam uma vantagem indevida e que os pagamentos efetuados a Signor, por intermédio de sua empresa, são a expressão econômica dessa vantagem'.

[...]

A relação entre as empresas Alibem e Agro Transportes Signor, uma delas sendo empresa fiscalizada pelo MAPA/RS e a outra pertencente ao chefe do órgão de fiscalização poderia, de fato, gerar um conflito de interesses.

Mas não há como relacionar a vantagem indevida consistente no contrato de prestação de serviços firmado com o suposto ato de ofício que seria consistente em remover a fiscal Ângela Maraschin de seu posto de lotação em Santa Rosa de modo a atender os interesses da Alibem, que estaria insatisfeita com a atuação dessa fiscal.

[...]

Do depoimento da Auditora, se depreende que algumas exigências da fiscalização geravam impacto econômico na empresa Alibem, que naturalmente reclamava junto ao MAPA a fim de fazer fluir seu negócio. Nesse contexto, é natural que tenham existido reclamações ou pressões sobre a atuação da fiscalização, da forma em que era feita. Porém, não se configurou qualquer ato de ofício praticado, ou mesmo a tentativa de praticá-lo, por parte de Francisco Natal Signor para obstaculizar o trabalho da Auditora Fiscal. Ademais, não houve remoção de Ângela de Faria Maraschin de seu posto de lotação em Santa Rosa, e nem houve a demonstração de que tenha havido a tentativa de removê-la de seu posto.

Quanto ao pacote que teria sido entregue por Lee Shing Wen para Francisco Signor na noite de 10/04/15 (Pedido de Quebra nº 5002392-88.2015.4.04.7100, evento 112, INF3), não há qualquer prova de que tenha sido propina, à mingua de qualquer averiguação quanto a seu conteúdo. Assim, não há como afirmar que tenha sido entregue a título de propina, nem que tenha a significação econômica necessária a configurá-la.

Portanto, não há prova nos autos de que tenha havido estratégia para o repasse de vantagem indevida dos empresários Lee Shing Wen e José Roberto Fraga Goulart a Francisco Signor ou de que tenha havido qualquer favorecimento, por parte deste, dos interesses da empresa Alibem.

Nessa senda, quanto ao FATO 1, FRANCISCO NATAL SIGNOR deve ser absolvido da prática do crime previsto no art. 317, caput, c/c art. 327, §2º e art.71, caput, todos do CP; LEE SHING WEN deve ser absolvido da prática do delito do art. 333, caput, c/c art. 71, caput, ambos do CP; e JOSÉ ROBERTO FRAGA GOULART deve ser absolvido da prática do crime previsto no art. 333, caput, c/c art. 71, caput, ambos do CP; nos termos do artigo 386, II, do CP."

4.27. Posteriormente, em nova petição, a processada requereu o arquivamento do PAR, desta vez com base na improcedência do pedido de condenação deduzido na ação de improbidade administrativa nº 5025524-04.2020.4.04.7100/RS, ajuizada pelo Ministério Público Federal e pela União em face de Francisco Signor e de Lee Shing Wen. Confira-se o trecho da sentença que trata da fundamentação do julgamento (2877090):

"Com a edição da Lei 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa sofreu profundas alterações, tanto no que se refere ao rol de condutas que justificam a punição pela prática de atos de improbidade administrativa, quanto nos aspectos relacionados à aplicação das penalidades, especialmente com a previsão de comunicação entre o âmbito civil e penal no que diz respeito à responsabilidade do agente, como segue:

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

(...)

§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

A partir dos termos da sentença supramencionada, é possível concluir que, na esfera criminal, não foi reconhecida a existência de conduta dolosa apta a justificar a responsabilidade penal dos réus, o que, na esteira do disposto no art. 21, §3º, da LIA, igualmente inviabiliza o reconhecimento da prática do ato de improbidade

administrativa, pelos réus.

Assim, entendo que a improcedência da presente ação é medida que se impõe por terem sido os réus absolvidos em ação penal que discutia os mesmos fatos desta ação civil pública de improbidade administrativa, confirmada por decisão colegiada.

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, julgo IMPROCEDENTE o pedido, extinguindo o processo com resolução de mérito, forte no art. 487, I, do CPC."

4.28. Isso posto, é notório que o princípio da independência das instâncias criminal, civil e administrativa é amplamente aceito em nosso ordenamento jurídico, sendo pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no sentido de que as decisões proferidas em cada uma dessas instâncias não repercutem nas demais, salvo nos casos em que, na instância penal, há absolvição por estar provado que o fato não existiu ou que o agente não concorreu para a prática da infração.

4.29. No caso, o fundamento da absolvição dos administradores da empresa nas ações criminal e de improbidade administrativa foi a ausência de provas (art. 386, II, do Código de Processo Penal), e não a inexistência do fato ou a negativa de autoria (incisos I e IV, respectivamente, do mesmo artigo). Frise-se que a condenação criminal ou por improbidade administrativa exige acervo probatório mais amplo do que o exigido na esfera administrativa, diante da maior gravidade das infrações penais e das sanções a elas correspondentes, de modo que, ainda que o juízo competente considere que as provas produzidas são insuficientes para condenação criminal, elas podem ser suficientes para condenação na esfera administrativa.

4.30. É importante ressaltar que, a despeito da semelhança entre o ato lesivo tipificado no inciso I do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 e o crime de corrupção ativa tipificado no artigo 333 do Código Penal, ambas as infrações não se confundem, de modo que a conduta de dar vantagem indevida a agente público pode configurar ato lesivo à administração pública, mas não configurar crime de corrupção ativa. Confira-se o teor de ambos os dispositivos:

"Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, **para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:**"

"Lei nº 12.846/2013, art. 5º, inciso I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;"

4.31. Nota-se que a responsabilização criminal demanda a demonstração inequívoca da existência de relação direta entre a vantagem indevida e a atuação do agente público; bem como a presença de dolo específico do agente privado, qual seja, o de determinar que o agente público pratique, deixe de praticar ou retarde a prática de um ato de ofício. Por outro lado, a responsabilização administrativa dispensa a presença de elemento subjetivo, na esteira do que dispõe o artigo 2º da Lei nº 12.846/2013, que prescreve a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pelos atos lesivos à administração pública; exigindo-se apenas que o agente privado prometa, ofereça ou dê vantagem indevida ao agente público, ainda que não haja relação direta entre a vantagem indevida e a atuação do agente público.

4.32. Portanto, ainda que não haja prova de que o Superintendente Francisco Signor tenha praticado atos tendentes a remover a auditora fiscal Angela Maraschin de seu posto de trabalho, a absolvição dos administradores da ALIBEM pelo juízo criminal por ausência de provas da existência de crime não representa óbice à condenação da pessoa jurídica na instância administrativa, caso haja provas suficientes de que seus administradores tenham prometido, oferecido ou dado vantagem indevida ao agente público, ainda que desvinculada da prática de ato de ofício específico.

4.33. Da mesma forma, a improcedência da ação de improbidade administrativa não deve, necessariamente, vincular a decisão da autoridade julgadora, posto que fundamentada apenas na absolvição, por ausência de provas, dos agentes privados na esfera criminal, não tendo sido reconhecida a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

## 5. SANÇÕES RECOMENDADAS

### • Multa

5.1. Diante da recomendação de responsabilização da processada pela prática de atos lesivos à administração pública, a comissão recomendou a aplicação da sanção de multa, prevista no inciso I do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013. A definição da base de cálculo e da alíquota incidente sobre ela foi feita sob a égide do Decreto nº 8.420/2015, razão pela qual esta análise utiliza como parâmetro esse instrumento normativo. Transcreve-se, então, o trecho do relatório referente à fixação do valor da multa (2758448, item 8):

"Conforme a Nota nº233/2020-RFB/Copes/Diaes, o valor referente à Receita Bruta subtraído do valor total dos tributos, de acordo com os dados extraídos da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) da empresa Alibem Alimentos S.A, que serão contabilizados conforme no art. 17 do Decreto 8.420/2015, estão nos termos da tabela que segue:

Receita Bruta (R\$)	Tributos (R\$)	Receita Bruta – Tributos (R\$)	Ano-calendário
1.580.347.253,27	63.850.996,18	1.516.496.257,09	2019

Juntamente, com base na Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ) relativa ao último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo, os valores dos índices e o resultado, que serão contabilizados conforme no art. 17, inciso IV do Decreto 8.420/2015, foram apresentados nos termos da tabela a seguir:

Solvência Geral (SG)	Liquidez Geral (LG)	Resultado	Ano-Calendário
1,31	0,70	Prejuízo	2013

Iniciou-se, portanto, os cálculos da multa, pela obtenção da "Base de Cálculo", referente ao faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, ou seja:

R\$ 1.516.496.257,09 (um bilhão, quinhentos e dezesseis milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, duzentos e cinquenta e sete reais e nove centavos).

Na sequência, seguiu-se para a verificação de aplicação dos percentuais, conforme os parâmetros previstos nos incisos do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015, para obtenção da "Alíquota" incidente, conforme tabela abaixo:

Parâmetros	Percentual aplicável	Valor atribuído	Justificativa
I - Continuidade dos atos lesivos no tempo.	1% a 2,5%	2,5%	Conforme item 5.3.6. deste Relatório Final, o ato lesivo ocorreu de 29/01/2014 a 12/05/2015, ou seja, 1 ano, 3 meses e 13 dias.
II - Tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica.	1% a 2,5%	2,5%	Conforme item 5.3.6. as contratações de prestadoras de serviço possuem aval da gerência local, que tem autonomia para contratações dessa natureza.
III - Interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada.	1% a 4%	0%	Não se aplica
IV - Situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral -SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo.	1%	0%	Não atende, conforme item 8.2.3.
V - Reincidência por parte da indiciada de ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos.	5%	0%	Não atende. Nenhum registro encontrado em consulta realizada em 19/11/2020 no CNEP.
VI - Relação de contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado e a empresa indiciada.	1% a 5%	0%	Não se aplica. (não se trata de contrato)

Após a verificação dos parâmetros acima descritos, seguiu-se para a verificação de aplicação dos percentuais, conforme os parâmetros previstos nos incisos do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015, para obtenção da "Alíquota" incidente, conforme tabela abaixo:

Parâmetros	Percentual aplicável	Valor atribuído	Justificativa
I - Não consumação da infração	1%	0%	<b>Não se aplica.</b> A vantagem indevida foi consumada, conforme item 5.3.
II - Comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa.	1,5%	0%	<b>Não se aplica.</b> Não há registro de valores referentes a dano ao erário.
III - Colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo.	1% a 1,5%	0%	<b>Não cumpre.</b> Tanto a indiciada, como seus procuradores não apresentaram renúncia de qualquer prazo processual, não foi formalizada confissão ou qualquer outro ato ou documento que pudesse colaborar com a investigação.
IV - Comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo.	2%	0%	<b>Não cumpre.</b> Não há registro de comunicação espontânea acerca da ocorrência do ato lesivo, que tenha sido apresentada a tempo pela indiciada.
V - comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV do Decreto 8.420/2015.	1% a 4%	0%	<b>Não cumpre.</b> A indiciada apresentou programa de Integridade, porém, não cumpre os requisitos do item 8.2.7, conforme tabela a seguir.

[...]

Concluídas as duas primeiras etapas, prosseguindo para o cálculo da multa, com base nos dados coletados, seguindo a fórmula: "Multa preliminar=base de cálculo x alíquota", sendo:

Base de cálculo: R\$ 1.516.496.257,09

Alíquota: 5%

Multa preliminar: R\$ 1.516.496.257,09 x 5% = R\$ 75.824.812,85

[...]

Determinou-se, conforme descrito neste item 8, a multa proposta por esta diáde processante, 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), em atendimento ao inciso I do artigo 6º da Lei nº 12.846 de 2013."

5.2. Em sede de análise de regularidade, a Corregedoria do MAPA recomendou a fixação da multa em valor mais alto, justificando a recomendação da seguinte forma (2758523, item 73):

"Isso posto, tendo em vista a ocorrência de três fatos distintos no caso sob análise, a multa deverá ser individualizada. Assim, segue abaixo sugestão de memórias de cálculo, individualizando de acordo com as condutas apuradas, conforme explicado no ponto acima:

FATO I [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]

Decreto nº 8.420/2015	Descrição	Valor base de cálculo	Considerações	
Majorantes	Art. 17, I	continuidade do ato lesivo no tempo	Percentual: 1,5% (1 a 2,5)	Tendo em vista que a irregularidade que gerou continuidade no tempo foi a da manutenção do contrato com a empresa do agente público, conforme item 5.3.6. do Relatório Final, o ato lesivo ocorreu de 29/01/2014 a 12/05/2015, ou seja, 1 ano, 3 meses e 13 dias. Logo, acolhe-se o sustentado pela defesa em sede de Manifestação ao Relatório Final (DOC SEI nº 14207781), devendo-se ser atribuído o percentual de 1,5 % (um por cento), tendo em vista que, comprovadamente, a continuidade perdurou por período superior a 1 ano e inferior a 2 anos, conforme orientado na Tabela 1, página 35 do Manual Prático de Aplicação de Multa da CGU - ano 2020.
	Art. 17, II	tolerância/ciência do corpo diretivo	Percentual: 2,5% (1 a 2,5)	Ciência que o sócio da empresa contratada (JOS) era superintendente da SFA/SC.
	Art. 17, III	interrupção de serv. público	Percentual: X% (0 ou 4)	Não aplicável.
	Art. 17, IV	situação econômica - SG>1; LG>1; LL>0 - ano de 2013	Percentual: X% (0 ou 1)	Não atende, conforme item 8.2.3
	Art. 17, V	reincidência	Percentual: X% (0 ou 5)	Não aplicável.
	Art. 17, VI	contratos mantidos ou pretendidos com o órgão	Percentual: X% (0 a 5)	Não aplicável.
	Art. 18, I	não consumação da infração	Percentual: 0% (0 ou 1)	Ato consumado. Não atende.
	Art. 18, II	ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos	Percentual: 0% (0 ou 1,5)	Não atende. Esta atenuante só se aplica aos casos em que há comprovado dano ao erário e o seu ressarcimento total, razão pela qual entende-se pelo não acolhimento do argumento da defesa.
	Art. 18, III	grau de colaboração	Percentual: 0% (0, 1 a 1,5)	Não atende, uma vez que a empresa não contribuiu para a completa elucidação dos fatos, não admitiu responsabilidade pela prática do ato lesivo e não forneceu documentos ou informações que auxiliassem na apuração das irregularidades, conforme parâmetros a serem considerados na dosimetria e estabelecidos no Manual Prático de Aplicação de Multa da CGU - ano 2020. Além disso, reitera-se o exposto na página 22 do referido Manual, de que "a simples alegação de entrega de documentos pela pessoa jurídica com o propósito de sustentar versão diferente do entendimento da comissão não significa que colaboraram para a apuração e esclarecimento dos fatos. Trata-se tão somente de exercício do direito de defesa e contraditório", razão pela qual entende-se pelo não acolhimento do argumento da defesa em sede de Manifestação ao Relatório Final (DOC SEI nº 14207781).

Atenuantes	Art. 18, I	não consumação da infração	Percentual: 0% (0 ou 1)	Ato consumado. Não atende.
	Art. 18, II	ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos	Percentual: 0% (0 ou 1,5)	Não atende. Esta atenuante só se aplica aos casos em que há comprovado dano ao erário e o seu ressarcimento total, razão pela qual entende-se pelo não acolhimento do argumento da defesa.
	Art. 18, III	grau de colaboração	Percentual: 0% (0, 1 a 1,5)	Não atende, uma vez que a empresa não contribuiu para a completa elucidação dos fatos, não admitiu responsabilidade pela prática do ato lesivo e não forneceu documentos ou informações que auxiliassem na apuração das irregularidades, conforme parâmetros a serem considerados na dosimetria e estabelecidos no Manual Prático de Aplicação de Multa da CGU - ano 2020. Além disso, reitera-se o expresso na página 22 do referido Manual, de que "a simples alegação de entrega de documentos pela pessoa jurídica com o propósito de sustentar versão diferente do entendimento da comissão não significa que colaboraram para a apuração e esclarecimento dos fatos. Trata-se tão somente de exercício do direito de defesa e contraditório", razão pela qual entende-se pelo não acolhimento do argumento da defesa em sede de Manifestação ao Relatório Final (DOC SEI nº 14207781).
	Art. 18, IV	comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo	Percentual: 0% (0 ou 2)	Não atende.
	Art. 18, V	pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade	Percentual: 0% (0 a 4)	Não atende. A empresa não apresentou o Relatório de Perfil e o Relatório de Conformidade, previstos na Portaria CGU nº 909/2015 como requisitos necessários para análise do Plano de Integridade da Pessoa Jurídica, não atendendo o previsto nos artigos 1º e 2º da mencionada norma, vejamos:  "Art. 1º Os programas de integridade das pessoas jurídicas, para fins da aplicação do disposto no inciso V do art. 18 e no inciso IV do art. 37 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, serão avaliados nos termos desta Portaria.  Art. 2º Para que seu programa de integridade seja avaliado, a pessoa jurídica deverá apresentar: I - relatório de perfil; e II - relatório de conformidade do programa."
<b>Valor total</b>	<b>R\$ 60.659.850,28</b>	<b>Percentual final 4%</b>	<b>Soma das majorantes - atenuantes</b>	

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]

Decreto nº 8.420/2015	Descrição	Valor base de cálculo	Considerações	
Majorantes	Art. 17, I	continuidade do ato lesivo no tempo	Percentual: 1,5% (1 a 2,5)  Considerando que Juliana Signor foi contratada em 2008 (Pesquisa no CAGED, realizado no Portal do Trabalho e Emprego, inserido no Auto Circunstanciado Nº 04/2015 - Doc. SEI nº 11606101, p. 6)), que o início da vigência da Lei nº 12.846/2013 se deu em 29/01/2014, e que o encerramento do vínculo do Sr. Francisco Natal Signor com o Poder Público Federal se deu em 15/05/2015; restou evidente que os atos lesivos praticados pela empresa indiciada tiveram sua continuidade no intervalo de tempo entre 29/01/2014 a 12/05/2015. Logo, deve ser atribuído o percentual de 1,5 % (um por cento), tendo em vista que, comprovadamente, a continuidade perdurou por período superior a 1 ano e inferior a 2 anos, conforme orientado na Tabela 1, página 35 do Manual Prático de Aplicação de Multa da CGU - ano 2020.	
	Art. 17, II	tolerância/ciência do corpo diretivo	Percentual: 2,5% (1 a 2,5)  Apesar das contratações de prestadoras de serviço possuírem aval da gerência local (como destacado pela CPAR e corroborado pela defesa), em oitiva à CPAR, o Sr. Jose Roberto Fraga Goulart confirma que à época dos fatos era Diretor Comercial (e não somente gerente local), informação esta que ainda consta no Quadro de Sócios e Administradores - QSA, disponível para consulta no site da Receita Federal do Brasil.  Além disso, foi o Sr. Carlos Lee (Lee Shing Wen, representante da empresa e Conselheiro de Administração, conforme consulta ao QSA da Receita Federal do Brasil) que solicitou a intermediação de Juliana Signor para marcar sua visita à casa do agente público. Fora isso, o documento SEI nº 12002537, juntado pela própria defesa, informa que os dois são executivos da Alibem Alimentos S.A. Diante de tudo isso, constata-se que os mais altos níveis de comando da empresa não só sabiam mas também participavam das irregularidades. Assim, rejeita-se o pedido da defesa de aplicação do percentual mínimo de 1%.	
	Art. 17, III	interrupção de serv. público	Percentual: X% (0 ou 4)	Não aplicável.
	Art. 17, IV	situação econômica - SG>1; LG>1; LL>0 - ano de 2013	Percentual: X% (0 ou 1)	Não atende, conforme item 8.2.3
	Art. 17, V	reincidência	Percentual: X% (0 ou 5)	Não aplicável.
	Art. 17, VI	contratos mantidos ou pretendidos com o órgão	Percentual: X% (0 a 5)	Não aplicável.

Atenuantes	Art. 18, I	não consumação da infração	Percentual: 0% (0 ou 1)	Ato consumado. Não atende.
	Art. 18, II	ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos	Percentual: 0% (0 ou 1,5)	Não atende. Esta atenuante só se aplica aos casos em que há comprovado dano ao erário e o seu ressarcimento total, razão pela qual entende-se pelo não acolhimento do argumento da defesa.
	Art. 18, III	grau de colaboração	Percentual: 0% (0, 1 a 1,5)	Não atende, uma vez que a empresa não contribuiu para a completa elucidação dos fatos, não admitiu responsabilidade pela prática do ato lesivo e não forneceu documentos ou informações que auxiliassem na apuração das irregularidades, conforme parâmetros a serem considerados na dosimetria e estabelecidos no Manual Prático de Aplicação de Multa da CGU - ano 2020. Além disso, reitera-se o exposto na página 22 do referido Manual, de que "a simples alegação de entrega de documentos pela pessoa jurídica com o propósito de sustentar versão diferente do entendimento da comissão não significa que colaboraram para a apuração e esclarecimento dos fatos. Trata-se tão somente de exercício do direito de defesa e contraditório", razão pela qual entende-se pelo não acolhimento do argumento da defesa em sede de Manifestação ao Relatório Final (DOC SEI nº 14207781).
	Art. 18, IV	comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo	Percentual: 0% (0 ou 2)	Não atende.
	Art. 18, V	pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade	Percentual: 0% (0 a 4)	Não atende. A empresa não apresentou o Relatório de Perfil e o Relatório de Conformidade, previstos na Portaria CGU nº 909/2015 como requisitos necessários para análise do Plano de Integridade da Pessoa Jurídica, não atendendo o previsto nos artigos 1º e 2º da mencionada norma, vejamos: "Art. 1º Os programas de integridade das pessoas jurídicas, para fins da aplicação do disposto no inciso V do art. 18 e no inciso IV do art. 37 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, serão avaliados nos termos desta Portaria. Art. 2º Para que seu programa de integridade seja avaliado, a pessoa jurídica deverá apresentar: I - relatório de perfil; e II - relatório de conformidade do programa."
<b>Valor total</b>	<b>R\$ 60.659.850,28</b>	<b>Percentual final 4%</b>	<b>Soma das majorantes - atenuantes</b>	

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.]

Decreto nº 8.420/2015	Descrição	Valor base de cálculo	Considerações	
Majorantes	Art. 17, I	continuidade do ato lesivo no tempo	Percentual: 0% (1 a 2,5)	Ato único, sem continuidade no tempo.
	Art. 17, II	tolerância/ciência do corpo diretivo	Percentual: 2,5% (1 a 2,5)	Ato praticado por Jose Roberto Fraga Goulart, que à época dos fatos era Diretor Comercial (e não somente gerente local), informação esta que ainda consta no Quadro de Sócios e Administradores - QSA, disponível para consulta no site da Receita Federal do Brasil.
	Art. 17, III	interrupção de serv. público	Percentual: X% (0 ou 4)	Não aplicável.
	Art. 17, IV	situação econômica - SG>1; LG>1; LL>0 - ano de 2013	Percentual: X% (0 ou 1)	Não atende, conforme item 8.2.3
	Art. 17, V	reincidência	Percentual: X% (0 ou 5)	Não aplicável.
	Art. 17, VI	contratos mantidos ou pretendidos com o órgão	Percentual: X% (0 a 5)	Não aplicável.

Atenuantes	Art. 18, I	não consumação da infração	Percentual: 0% (0 ou 1)	Ato consumado. Não atende.
	Art. 18, II	ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos	Percentual: 0% (0 ou 1,5)	Não atende. Esta atenuante só se aplica aos casos em que há comprovado dano ao erário e o seu ressarcimento total, razão pela qual entende-se pelo não acolhimento do argumento da defesa.
	Art. 18, III	grau de colaboração	Percentual: 0% (0, 1 a 1,5)	Não atende, uma vez que a empresa não contribuiu para a completa elucidação dos fatos, não admitiu responsabilidade pela prática do ato lesivo e não forneceu documentos ou informações que auxiliassem na apuração das irregularidades, conforme parâmetros a serem considerados na dosimetria e estabelecidos no Manual Prático de Aplicação de Multa da CGU - ano 2020. Além disso, reitera-se o expresso na página 22 do referido Manual, de que "a simples alegação de entrega de documentos pela pessoa jurídica com o propósito de sustentar versão diferente do entendimento da comissão não significa que colaboraram para a apuração e esclarecimento dos fatos. Trata-se tão somente de exercício do direito de defesa e contraditório", razão pela qual entende-se pelo não acolhimento do argumento da defesa em sede de Manifestação ao Relatório Final (DOC SEI nº 14207781).
	Art. 18, IV	comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo	Percentual: 0% (0 ou 2)	Não atende.
	Art. 18, V	pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade	Percentual: 0% (0 a 4)	Não atende. A empresa não apresentou o Relatório de Perfil e o Relatório de Conformidade, previstos na Portaria CGU nº 909/2015 como requisitos necessários para análise do Plano de Integridade da Pessoa Jurídica, não atendendo o previsto nos artigos 1º e 2º da mencionada norma, vejamos: "Art. 1º Os programas de integridade das pessoas jurídicas, para fins da aplicação do disposto no inciso V do art. 18 e no inciso IV do art. 37 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, serão avaliados nos termos desta Portaria. Art. 2º Para que seu programa de integridade seja avaliado, a pessoa jurídica deverá apresentar: I - relatório de perfil; e II - relatório de conformidade do programa."
<b>Valor total</b>		<b>R\$ 37.912.406,42</b>	<b>Percentual final 2,5%</b>	<b>Soma das majorantes - atenuantes</b>
<b>VALOR TOTAL (soma dos fatos 1, 2 e 3) = R\$ 159.232.106,98</b>				

5.3. A CONJUR acompanhou o entendimento da Corregedoria, recomendando a aplicação de multa no valor de R\$ 159.232.106,98. Da mesma forma, a autoridade julgadora acolheu tal entendimento, tendo decidido, por meio do Termo de Julgamento nº 222, de 27/9/2021, (2758815, art. 1º)

"Art. 1º - ACOLHER parcialmente o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização de Entes Privados nº 21000.035496/2020-64, em relação aos fatos objetos da instauração do procedimento administrativo, decorrentes da deflagração da Operação Semilla, pelo cometimento de 3 (três) fatos ilícitos distintos, infringindo o disposto no art. 5º, incisos I, III e V, todos da Lei nº 12.846/2013, para aplicar ao Ente Privado ALIBEM ALIMENTOS S.A., CNPJ: 03.941.052/0001-50, a penalidade total:

a) 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) de acordo com a memória de cálculo contida na Tabela do item III da Nota Técnica nº 081/2021/CG/MAPA, a ser corrigido e pago de acordo com o descrito naquele mesmo item;"

#### • Recomendações de ajustes no cálculo da multa

5.4. Como se vê, a Corregedoria da Pasta recomendou a aplicação de três multas distintas, diante da prática de três atos lesivos, o que foi acatado pela autoridade julgadora. Antes da decisão, essa metodologia já havia sido impugnada pela processada, a qual invocou precedentes da CGU nos quais se aplicou apenas uma multa, a despeito da multiplicidade de condutas e de tipificações (2758798, item II.b).

5.5. Neste ponto, assiste razão à processada. Com efeito, o instituto da continuidade, embora provenha do Direito Penal, é plenamente aplicável ao Direito Administrativo Sancionador, como, inclusive, já exposto nestes autos pela Diretoria de Responsabilização de Entes Privados da CGU no Despacho DIREP 2758949; e pela Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos da CGU na Nota Técnica nº 20/2022/CGUNE/CRG (2758994); com os quais anuímos e aos quais remetemos.

5.6. Ademais, o próprio Decreto nº 8.420/2015, no inciso I do artigo 17, reconhece a aplicabilidade deste instituto aos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 ao determinar a majoração da alíquota da multa em caso de continuidade dos atos lesivos no tempo, o que fulmina a tese de que a continuidade não seria aplicável ao Direito Administrativo Sancionador.

5.7. Feitas essas considerações, passa-se ao cálculo da multa que se entende correto, reiterando-se que os critérios utilizados são os previstos no Decreto nº 8.420/2015, vigente na data em que lavrado o relatório final, e nas sugestões de escalonamento do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (2022, cap. 18).

#### Base de cálculo

Faturamento bruto (2019)(A)	R\$ 1.580.347.253,27
Tributos incidentes sobre a receita (B)	R\$ 63.850.996,18
<b>Base de cálculo (A-B)</b>	<b>R\$ 1.516.496.257,09</b>

#### Alíquota

Dispositivo do Decreto nº 8.420/2015	Descrição	Percentual sugerido	Justificativa
I	Continuidade dos atos lesivos no tempo (1% a 2,5%)	1,5%	Os atos lesivos foram praticados entre 29/1/2014 (data de entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013) e 12/5/2015 (data do último pagamento feito à J.O.S. Transportes), totalizando um ano e três meses.

Dispositivo do Decreto nº 8.420/2015	Descrição	Percentual sugerido	Justificativa	
Agravantes (art. 17)	II	Tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica (1% a 2,5%)	2,5%	Os atos eram da ciência de Lee Shing Wen, integrante do Conselho de Administração da sociedade.
	III	Interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução da obra contratada (1% a 4%)	0%	Não houve interrupção de serviço público ou de execução de obra contratada.
	IV	Situação econômica do infrator (ISG e ILG superiores a 1 e lucro líquido no exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo) (1%)	0%	A pessoa jurídica apresentou prejuízo e ILG de 0,7 no exercício de 2013, como apontado no relatório final.
	V	Reincidência (ocorrência de novo ato lesivo, idêntico ou não, em menos de cinco anos) (5%)	0%	Não há registro de condenação pretérita no CGU-PJ, ePAD, CEIS ou CNEP.
	VI	Valor dos contratos mantidos ou pretendidos com o órgão lesado na data da ocorrência do ato lesivo (1% a 5%)	0%	Não há registro no Sistema de Compras do Governo Federal de relação jurídica entre a pessoa jurídica e o MAPA na data de ocorrência dos atos lesivos.
	TOTAL AGRAVANTES		4%	
Atenuantes (art. 18)	I	Não consumação da infração (1%)	0%	A infração foi consumada com a concessão das vantagens indevidas, ainda que não se tenha atingido o resultado pretendido pela pessoa jurídica.
	II	Ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa (1,5%)	1,5%	Não se comprovou a ocorrência de dano ao erário em decorrência dos atos lesivos.
	III	Grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo (1% a 1,5%)	0%	Não houve entrega de documentos ou de informações de interesse da investigação pela pessoa jurídica, tampouco admissão da responsabilidade pela prática do ato lesivo.
	IV	Comunicação espontânea pela pessoa jurídica, antes da instauração do PAR, da ocorrência do ato lesivo (2%)	0%	Não houve comunicação espontânea da ocorrência dos atos lesivos.
	V	Existência e aplicação de programa de integridade (1% a 4%)	0%	A pessoa jurídica não apresentou tempestivamente os documentos referentes à existência e aplicação de programa de integridade. Tais documentos foram apresentados por ela apenas quando do protocolo do pedido de reconsideração, o que, evidentemente, impediu sua análise pela comissão.
TOTAL ATENUANTES		1,5%		
<b>ALÍQUOTA (agravantes - atenuantes)</b>		<b>2,5%</b>		

5.8. Desse modo, multiplicando-se o valor da base de cálculo (R\$ 1.516.496.257,09) pela alíquota definida na memória de cálculo (2,5%), **conclui-se que o valor preliminar da multa deve corresponder a R\$ 37.912.406,42 (trinta e sete milhões, novecentos e doze mil quatrocentos e seis reais e quarenta e dois centavos).**

5.9. Considerando-se que a vantagem pretendida pela ALIBEM não possui caráter pecuniário, não há como se utilizar o valor da vantagem pretendida como parâmetro para fixação dos limites máximo e mínimo estabelecidos no inciso II do § 1º do artigo 20 do Decreto nº 8.420/2015 e no inciso I do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013, como já exposto nos itens 4.22 e seguintes desta Nota Técnica.

• **Publicação extraordinária da decisão condenatória**

5.10. O Corregedor do MAPA determinou a aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória prevista no inciso II do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013, nos seguintes termos:

"Art. 2º - DETERMINAR a publicação extraordinária desta decisão, nos termos do art. 15, inciso II e art. 24 do Decreto nº 8.420, de 2015, combinado com art. 6º, inciso II e parágrafo 5º da Lei nº 12.846, de 2013, na forma de extrato de sentença, com o título de "Condenação da Empresa ALIBEM ALIMENTOS S.A., CNPJ: 03.941.052/0001-50, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento", contendo as informações do art. 1º do presente julgamento, às expensas da empresa ALIBEM ALIMENTOS S.A., CNPJ: 03.941.052/0001-50, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público; e
- no sítio eletrônico, pelo prazo de 30 (trinta) dias e em destaque na página principal do referido sítio, ou, na sua ausência, na página de redes sociais vinculada ao Ente Privado;"

5.11. Considerando-se que esta sanção foi aplicada em seu patamar mínimo; e que ela não foi objeto de impugnação no pedido de reconsideração e nas petições posteriores; entende-se que não há razão para que a decisão seja reformada neste ponto, permanecendo-se os prazos e as condições de cumprimento da sanção estabelecidos pelo Corregedor do MAPA.

## 6. PRESCRIÇÃO

6.1. O *caput* do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013 dispõe que o prazo para exercício da pretensão punitiva relativa aos atos lesivos nela previstos é de cinco anos, contados da data da ciência da infração.

6.2. No caso, a Operação *Semilla*, da qual provieram os elementos que fundamentaram a condenação, foi deflagrada em 13/5/2015, com o cumprimento de mandados de prisão e de busca e apreensão. Adotando-se posição conservadora e considerando-se que a administração teve ciência dos fatos nessa data, conclui-se que, a princípio, o termo final do prazo prescricional seria o dia 13/5/2020.

6.3. Todavia, a Medida Provisória nº 928/2020 inseriu na Lei nº 13.979/2020 o artigo 6º-B, cujo parágrafo único determinou a suspensão do transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 12.846/2013. Tal dispositivo esteve em vigor por 120 dias, entre 23/3/2020 e 20/7/2020, de maneira que o prazo permaneceu suspenso nesse período. Assim, considerando-se o período de suspensão, a prescrição ocorreria em 10/9/2020.

6.4. Tendo em vista que o PAR foi instaurado em 28/5/2020 (2758131), antes do decurso do prazo prescricional, a prescrição foi interrompida nessa data, de acordo com o disposto no § 1º do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013, voltando a correr do início.

6.5. Assim, a pretensão punitiva da administração pública em relação aos fatos apurados neste PAR ocorrerá em 28/5/2025, de modo que não há óbice à responsabilização das pessoas jurídicas envolvidas nos fatos.

## 7. CONCLUSÃO

7.1. Diante do exposto, conclui-se que:

- a) O processo foi instaurado e conduzido de acordo com os ditames da Lei nº 12.846/2013, do Decreto nº 8.420/2015 e da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, não havendo vício suscetível de causar prejuízo à pessoa jurídica processada ou à administração pública;
- b) **O pedido de reconsideração merece ser conhecido e, no mérito, parcialmente acolhido**, para que a decisão exarada no Termo de Julgamento nº 222/2021/CORREGEDORIA-GERAL, proferido pelo Corregedor do Ministério da Agricultura e Pecuária, seja reformada para reconhecer que os atos lesivos imputados à pessoa jurídica foram praticados em continuidade, razão pela qual se deve cominar apenas uma multa, independentemente da quantidade de atos lesivos imputados; e
- c) A absolvição dos representantes da ALIBEM nas ações penal e de improbidade administrativa não repercutem neste processo administrativo, pois seu fundamento foi a insuficiência de provas para aplicação das sanções aplicáveis naquelas instâncias, não se tendo provado a inexistência do fato ou a negativa de autoria.

7.2. Portanto, **recomenda-se a aplicação das seguintes sanções à ALIBEM ALIMENTOS S.A.**, em decorrência da prática dos atos lesivos previstos no artigo 5º, I e V, da Lei nº 12.846/2013:

- a) **multa no valor de R\$ 37.912.406,42 (trinta e sete milhões, novecentos e doze mil quatrocentos e seis reais e quarenta e dois centavos)**, equivalente a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) de seu faturamento bruto no exercício anterior ao da instauração desta PAR, excluídos os tributos, de acordo com os critérios estabelecidos nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c os artigos 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015;
- b) **publicação extraordinária da decisão condenatória**, na forma do art. 6º, §5º, da Lei nº 12.846/2013, a ser cumprida da seguinte forma:
  - i. **Em uma edição de um dos quatro jornais de maior tiragem e circulação nacional**, segundo o Instituto Verificador de Comunicação (IVC Brasil), à escolha da empresa, no espaço mínimo de 1/4 (um quarto) de uma página do primeiro caderno, e em fonte idêntica ou maior ao padrão das matérias do veículo. Ou, alternativamente, na página principal do portal da internet desses veículos, nos termos do item iii;
  - ii. **Em edital afixado por 30 (trinta) dias nas entradas principais de pedestres da sede da pessoa jurídica**, em posição que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo mínimo de trinta dias, em tamanho não inferior a 210 mm de largura e 297 mm de altura, em fonte "Arial" ou similar, tamanho de fonte não inferior a "32" para o título, e "20" para o restante do texto;
  - iii. **Nos sítios eletrônicos da empresa, acessível mediante link disponibilizado em banner fixo**, contendo o título do extrato, **exibido por 30 (trinta) dias na página principal da empresa na internet**, em local de fácil visualização e em destaque, antes do início da rolagem da barra lateral do navegador em acesso por computador, com tamanho não inferior a 300 × 250px.

7.3. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão (2881283).

7.4. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 19/07/2024, às 09:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3293782 e o código CRC 1385BDB2