



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
 CORREGEDORIA GERAL - MAPA
 COORDENAÇÃO-GERAL DE ADMISSIBILIDADE CORRECCIONAL DE PESSOA JURÍDICA - CGPJ
 Esplanada dos Ministérios, Bloco D, Edifício Anexo, 1º Andar, Sala 134-B, Bairro: Zona Cívico-Administrativa
 CEP 70.043-900 Brasília-DF
 Telefones: (61)3218-2691/3002 E-mail: corregedoria.geral@agricultura.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº	298/2021/CORREG/MAPA
PROCESSO Nº	21000.035496/2020-64
INTERESSADO:	Alibem Alimentos S.A., CNPJ: 03.941.052/0001-50
ASSUNTO:	Complementação de análise aos pedidos de reconsideração e à petição extraordinária atravessados pela defesa de modo a subsidiar posterior decisão

1. DO RELATÓRIO

1.1. Tratam os presentes autos de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, instaurado em face de Alibem Alimentos S/A, CNPJ 03.941.052/0001-50, para apuração de irregularidades desacortinadas no âmbito da Operação Policial denominada "Semilla", o qual culminou com a apenação do Ente Privado com multa, nos termos da Lei nº 12.846/2013, conforme Termo de Julgamento (documento SEI nº 15550979).

1.2. Após a publicação da decisão no Diário Oficial da União - DOU, em 30/09/2021 (17597048), a empresa protocolou Pedido de Reconsideração (17915819), bem como petição solicitando o exame da regularidade do PAR, com encaminhamento dos autos à Controladoria-Geral da União - CGU, para análise técnica do procedimento correccional em questão. Além disso, conforme Processo nº 21000.092116/2021-70 (18398050), o Ente Privado Alibem Alimentos S/A ainda peticionou à autoridade máxima desta pasta (18398050, p. 1/3) pedido de declaração de nulidade do PAR em questão, bem como de direcionamento dos autos à Controladoria-Geral da União - CGU para análise e revisão do procedimento correccional, o qual foi direcionado a esta Unidade Correccional para análise especializada sobre o tema.

1.3. As seguintes teses foram aventadas pela defesa:

- I - que teria ocorrido violação do limite máximo da multa;
- II - que teria ocorrido a declaração de culpabilidade do Ente Privado sem o amparo de provas de simulação, má-fé ou dolo, que não poderiam ser presumidos;
- III - que, em razão do efeito devolutivo do pedido de reconsideração, toda a matéria do pedido de reconsideração da defesa deveria ser considerada no julgamento do PAR;
- IV - não caberia o entendimento de multiplicidade de condutas com multiplicidade de multas;
- V - que a análise da Corregedoria não poderia analisar o mérito do processo, em violação ao artigo 23 da IN CGU nº 13/2019, e que teria afrontado, em sua análise, os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, bem como extrapolado a competência delegada para julgamento do feito, em suposto exercício indevido de competência exclusiva de Ministro de Estado;
- VI - que teria sido ignorado o Programa de Integridade da Alibem no julgamento e aplicação da multa;
- VII - que os fatos atribuídos à empresa não seriam ato lesivo à Administração Pública, com impugnação à tipificação atribuída;
- VIII - que não teria restado comprovado a simulação e o benefício indevido da Pessoa Jurídica para o agente público;
- IX - que as causas de aumento não teriam restado comprovadas;
- X - que as causas de diminuição não teriam sido avaliadas corretamente;
- XI - que, na hipótese de aplicação de multa, a base de cálculo deveria ser o faturamento bruto da empresa do último ato da ocorrência dos fatos investigados;
- XII - que, na hipótese de aplicação de multa, somente deveria ser considerado o faturamento da unidade em que os fatos investigados ocorreram;
- XIII - alegações genéricas e não fundamentadas sobre a condução do PAR nº 21000.035496/2020-64.

1.4. Até o presente momento, já se abordou parte dos argumentos da empresa, conforme contido na Nota Técnica nº 274/2021/CORREG/MAPA (17944404) e na Nota Técnica nº 293/2021/CG/MAPA (18398050, p. 8/18). Ocorre que as análises feitas pela Corregedoria **devem ser no sentido do enfrentamento total do PAR, seja na sua forma, mérito ou legalidade.**

1.5. Além disso, foi realizada reunião de supervisão entre a Corregedoria-Geral da União - CRG e esta Corregedoria do MAPA, no dia 05/11/2021, em virtude de peticionamento também naquele órgão relativo ao PAR nº 21000.035496/2020-64, motivo inclusive que ensejou o pedido do Órgão Central de Correição de acesso externo aos referidos autos.

1.6. Assim, tendo em vista que todos os pedidos do Ente Privado em comento são conexos, bem como o contido no Despacho 276 (18398050, p. 25), pretende a presente Nota Técnica prestar complementação às manifestações da Corregedoria sobre a matéria.

1.7. Eis o breve relatório.

2. DA ANÁLISE DAS TESES DA DEFESA

V - DA COMPETÊNCIA DA CORREGEDORIA, DA AMPLITUDE DA ATRIBUIÇÃO DE ANÁLISE DA REGULARIDADE DO PAR E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

2.1. Os causídicos do Ente Privado alegam que a Nota Técnica nº 81/2020/CORREG/MAPA, a qual analisou a regularidade do Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, nos termos do art. 23 da IN CGU nº 13/2019, teria realizado análise de mérito do feito de forma indevida, devendo ser desentranhada dos autos. Ocorre que tal tese não merece prosperar, conforme será explanado.

2.2. A correta interpretação do texto legal questionado pela defesa já foi objeto de análise e pacificação de entendimento da Corregedoria-Geral da União, conforme contido na NOTA TÉCNICA Nº 1370/2020/CGUNE/CRG. Nos termos do exame da correta aplicação do artigo 23 da IN CGU nº 13/2019, o enfrentamento total do PAR, seja na sua forma, mérito ou legalidade pelas Corregedorias traduz o melhor embasamento, visto que técnico e jurídico, para a posterior decisão da matéria. Cite-se excertos da citada NOTA TÉCNICA Nº 1370/2020/CGUNE/CRG:

"4.19. Em arremate, cuida ressaltar que o exame prévio da regularidade do PAR pela unidade de correição traz vantagens à posterior análise da consultoria jurídica, posto que registra, de forma antecipada, os pontos controversos ou falhas verificadas, viabilizando assim uma manifestação jurídica mais efetiva e consistente. Dessa forma, a análise na esfera correicional, de acordo como o art. 23 da IN nº 13/2019, traduz-se em um melhor embasamento para a ulterior revisão e confrontação aos parâmetros legais correspondentes, permitindo ainda a indicação de quaisquer outras circunstâncias que fujam ao campo de análise técnica, ou mesmo, noutro sentido, à discordância com os seus termos.

4.20. À vista disso, cabe dizer que não se peca pelo excesso em permitir a checagem do processo posteriormente à entrega do relatório final conclusivo da comissão, nem mesmo se vislumbra a burocratização do procedimento de responsabilização, haja vista que a análise técnica precede a manifestação jurídica, resultando em uma maior segurança para a ulterior apreciação em instância diversa. Outrossim, a existência de duas etapas de verificação, uma técnica e uma jurídica, confere a necessária segurança ao processo sob os seus aspectos de correção, desenvolvimento e estabilidade, diminuindo com isso a possibilidade de erros, ao passo que, de modo inverso, traz efetividade ao processo de responsabilização, com a supressão de possíveis nulidades e impropriedades.

4.21. Por derradeiro, impõe salientar novamente, reafirmando conclusão anterior, que ambas as análises têm como objeto de exame um conteúdo interrelacionado, que abarca a avaliação de idênticos aspectos relacionados à regularidade formal e de mérito do processo apuratório de responsabilização, além da sua adequação legal. Destarte, embora a apreciação da legalidade caiba por especialização à unidade jurídica do órgão ou entidade, a unidade de correição, por competência, não pode se furtar a proceder a este mesmo tipo de análise desde a origem do processo.

4.22. Nestes termos, concorda-se com o entendimento exposto pela DIREP, acrescentando novo entendimento quanto à possibilidade de análise de regularidade do processo após o recebimento do relatório final da comissão, ainda que ausente a manifestação de defesa prevista no art. 22 da IN nº 13/2019.

(...)

5.1. Diante de todo o exposto, em consonância com o entendimento apresentado pela DIREP, conclui-se que: I - A análise de regularidade do processo prevista no artigo 23 da IN nº 13/2019 permite às unidades de correição que apreciem todos os aspectos do processo, seja na sua forma, mérito ou legalidade; II - Mesmo nos casos de não apresentação da manifestação de defesa disposta no art. 22 da IN nº 13/2019, desde que motivadamente, a autoridade instauradora poderá determinar que seja procedida a análise de regularidade do processo pela unidade de correição;"

2.3. Insta ressaltar que, ainda que a dosimetria e os fundamentos das penalidades contidos na análise técnica feita pela Corregedoria do MAPA tenha divergido daquela feita pela comissão processante, conforme artigo 9º, §6º do multicitado Decreto nº 8420/2015, está devidamente normatizada a possibilidade de decisão contrária ao relatório da comissão, desde que fundamentada em provas produzidas no PAR, senão vejamos:

Art. 9º O prazo para a conclusão do PAR não excederá cento e oitenta dias, admitida prorrogação por meio de solicitação do presidente da comissão à autoridade instauradora, que decidirá de forma fundamentada.

§ 1º O prazo previsto no **caput** será contado da data de publicação do ato de instauração do PAR.

§ 2º A comissão, para o devido e regular exercício de suas funções, poderá:

I - propor à autoridade instauradora a suspensão cautelar dos efeitos do ato ou do processo objeto da investigação;

II - solicitar a atuação de especialistas com notório conhecimento, de órgãos e entidades públicos ou de outras organizações, para auxiliar na análise da matéria sob exame; e

III - solicitar ao órgão de representação judicial ou equivalente dos órgãos ou entidades lesados que requeira as medidas necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão, no País ou no exterior.

§ 3º Concluídos os trabalhos de apuração e análise, a comissão elaborará relatório a respeito dos fatos apurados e da eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, no qual sugerirá, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas, a dosimetria da multa ou o arquivamento do processo.

§ 4º O relatório final do PAR será encaminhado à autoridade competente para julgamento, o qual será precedido de manifestação jurídica, elaborada pelo órgão de assistência jurídica competente.

§ 5º Caso seja verificada a ocorrência de eventuais ilícitos a serem apurados em outras instâncias, o relatório da comissão será encaminhado, pela autoridade julgadora:

I - ao Ministério Público;

II - à Advocacia-Geral da União e seus órgãos vinculados, no caso de órgãos da administração pública direta, autarquias e fundações públicas federais; ou

III - ao órgão de representação judicial ou equivalente no caso de órgãos ou entidades da administração pública não abrangidos pelo inciso II.

§ 6º Na hipótese de decisão contrária ao relatório da comissão, esta deverá ser fundamentada com base nas provas produzidas no PAR.

2.4. No mesmo sentido a Controladoria-Geral da União - CGU dispõe no sentido de que a autoridade julgadora está adstrita aos elementos probatórios do PAR, possuindo o Relatório Final da comissão processante apenas vinculação relativa, conforme excerto do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU:

"Assim, é imprescindível a demonstração de motivação substancial do ato de julgamento, exigindo-se perfeita conformação entre os motivos invocados como determinantes do ato punitivo e os elementos fáticos e jurídicos comprovados nos autos do processo administrativo sancionador⁹⁹.

Nesse sentido, em regra, o relatório final elaborado pela comissão processante vinculará à autoridade julgadora. No entanto, isso não significa que a autoridade julgadora estará sempre subjugada ao entendimento externado pela comissão processante, afinal o mencionado efeito do relatório final produz apenas vinculação relativa, detendo o julgador factível possibilidade de discordar do órgão colegiado, desde que o faça com fundamentos nas provas insertas nos autos do processo administrativo. Ou seja, o que de fato vincula a autoridade julgadora ou a autoridade administrativa processante, a exemplo da comissão, são os elementos probatórios coligidos nos autos do PAR, demonstrando as sensíveis premissas que lastreiam a congruência das conclusões exaradas¹⁰⁰." (Manual de Responsabilização de Entes Privados, edição de maio de 2020, página 95). Brasil. Controladoria-Geral da União - CGU. Corregedoria-Geral da União - CRG. Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE, grifos nossos)

2.5. Além disso, para contrapor a alegação dos patronos da defesa de que teria ocorrido mácula à regularidade processual do PAR aposta na IN CGU nº 13/2019, passa-se a demonstrar a dinâmica cronológica do PAR nº 21000.035496/2020-64, demonstrando que as fases processuais foram cumpridas nos termos dos regimentos legais, tendo sido respeitado o devido processo legal e os direitos do contraditório e da ampla defesa. Assim temos:

FASE	DISPOSITIVO LEGAL	DESCRIÇÃO DA FASE PROCESSUAL	REALIZAÇÃO COMPROVADA PELO DOCUMENTO SEI
1	art. 11 da IN CGU nº 13/2019	Juízo de Admissibilidade	Nota Técnica Nº 26/2020/CGRPJ/CG/MAPA (11103126)
2	art. 13 da IN CGU nº 13/2019	Instauração	Portaria Nº 110, DE 28 DE MAIO DE 2020 (11103158)
3	art. 16 da IN CGU nº 13/2019	Indiciação	Intimação - Termo de Indiciação (11588110)
4	art. 16 da IN CGU nº 13/2019	Defesa escrita	Defesa Escrita - ALIBEM ALIMENTOS S/A (12002482)
5	art. 20 da IN CGU nº 13/2019	Produção das provas solicitadas pela defesa	Ata de Deliberação DIRPJ (12022321) Oitiva - José Roberto Fraga Goulart (12260149) Oitiva - Felipe Shen Pacheco da Silva (12265977) Oitiva - Valdir Gomes de Matos (12266458) Oitiva - Clarissa Araujo Grecellé (12268053)
6	art. 20, § 4º, inciso I da IN CGU nº 13/2019	Manifestação sobre as novas provas juntadas aos autos	Documento Manifestação Alibem Alimentos S/A. (12505181)
7	art. 21 da IN CGU nº 13/2019	Relatório Final	Relatório Final (12724843)
8	art. 22 da IN CGU nº 13/2019	Manifestação do Ente Privado após a emissão do Relatório Final	Documento Manifestação ao Relatório Final (14207781)
9	art. 23 da IN CGU nº 13/2019	Análise da Regularidade Processual do PAR feita pela Corregedoria	Nota Técnica nº 081/2021/CORREG/MAPA (14405443)
10	art. 24 da IN CGU nº 13/2019	Manifestação Jurídica	Parecer n. 00507/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (17480832) Despacho n. 01584/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (17480849) Despacho n. 01854/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (17480865)
11	artigos 25 e 26 da IN CGU nº 13/2019 art. 8º, §1º da Lei nº 12.846/2013 Portaria MAPA nº 343, de 29 de outubro de 2020	Julgamento	Termo de Julgamento - Publicado DOU 29/09/2021 Edição185 Seção1 Página14 (17550979)

2.6. Assim, percebe-se que todas as fases processuais legalmente estabelecidas foram fielmente executadas, com a ativa participação do Ente Privado acusado, não havendo qualquer indício de mácula aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

2.7. Por fim, verifica-se que os causídicos da Alibem Alimentos S/A atravessaram petição (18398050, p. 1/3) alegando genericamente que o Corregedor-Geral do MAPA teria extrapolado competência que lhe fora delegada e apropriado-se de competência exclusiva da Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Antes de adentrar no mérito de tal alegação,

insta ressaltar também os termos da delegação da competência aposta no art. 8º da Lei nº 12.846/2013, conforme excertos legais abaixo transcritos:

"Lei nº 12.846/2013

Art. 8º **A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão** ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º **A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.**"

"Portaria MAPA nº 343, de 29 de outubro de 2020

Delega competências ao Corregedor-Geral do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, em suas ausências ou impedimentos, ao Corregedor-Geral Adjunto sobre Processos Administrativos de Responsabilização de Pessoa Jurídica e Processos de Investigações Preliminares.

A MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, incisos II e IV, da Constituição Federal, **tendo vista o disposto** nos arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, regulamentado pelo Decreto nº 83.937, de 6 de setembro de 1979, **no §1º do art. 8º da Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013, no parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, na Instrução Normativa CGU nº 13, de 08 de agosto de 2019, e o que consta do Processo nº 21000.029371/2019-61, resolve:

Art. 1º **Fica delegada competência ao Corregedor-Geral do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento** e, em suas ausências ou impedimentos, ao Corregedor-Geral Adjunto para, no âmbito de sua área de atuação:

I - instaurar e julgar Processos Administrativos de Responsabilização de Pessoa Jurídica - PAR's;

II - instaurar e julgar Processos de Investigações Preliminares - IPs;

III - aplicar as penalidades administrativas previstas na Lei nº 12.846, de 2013, no Decreto nº 8.420, de 2015, e na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ressalvados os casos de competência exclusiva do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

IV - praticar atos de gestão necessários ao acompanhamento dos procedimentos correccionais conforme o disposto nos incisos I, II e III do caput.

§ 1º As penalidades de que trata a Lei nº 8.666, de 1993, em especial as contidas nos incisos I, II e III do art. 87, serão aplicadas pela Corregedoria-Geral nos casos de apuração de irregularidade que também seja tipificada como ato lesivo previsto na Lei nº 12.846, de 2013.

§ 2º A autoridade responsável pela gestão de licitações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento deve comunicar à Corregedoria-Geral sobre eventuais fatos que configurem atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 2013, conforme prevê o §2º do art. 12 do Decreto nº 8.420, de 2015.

Art. 2º Fica revogada a Portaria MAPA nº 122, de 18 de junho de 2019.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor em 1º de dezembro de 2020.

TEREZA CRISTINA CORREA DA COSTA DIAS

2.8. Ora, conforme percebe-se dos excertos legais, a competência de julgamento de Processos Administrativos de Responsabilização - PAR's foi devidamente delegada à autoridade máxima correccional no âmbito do MAPA. Alegar, sem qualquer tipo de fundamentação e em flagrante afronta ao texto literal normativo, alegando que uma autoridade pública teria irregularmente usurpado função pública e competência de outrem, além de violar os preceitos éticos que regem o exercício da advocacia, visto que tal conduta não revela observância da boa técnica jurídica, poderia ser considerado como litigância de má-fé e possível denúncia caluniosa. Espera-se sempre que o debate jurídico seja pautado pelo respeito e embasado em argumentos, leis e provas, sem que se recorra ao uso de inverdades e possíveis infrações à honra dos agentes públicos.

II e VIII - DA CULPABILIDADE DO ENTE PRIVADO

2.9. Os patronos da defesa aduzem que não teria restado comprovado nos autos simulação, má-fé ou dolo de modo a implicar a culpabilidade do Ente Privado por atos lesivos contra a Administração Pública, visto que tais elementos não poderiam ser presumidos. Ocorre que tal argumento esbarra em disposição específica da Lei nº 12.846/2013, não merecendo acolhida, conforme será demonstrado.

2.10. Conforme devidamente arrazoado na Nota Técnica nº 274/2021/CORREG/MAPA (17944404), **a "vantagem indevida" referida pelos advogados, 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 comento caso, 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, vejamos:**

"(...)

No que concerne à configuração do ato lesivo aqui previsto, é de se destacar que não se exige a realização do resultado material. Ou seja, é 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 o pagamento indevido buscava alcançar. Dessa forma, **quis a lei justamente responsabilizar os pagamentos de vantagens indevidas por parte de entes privados que, por exemplo, visam somente a "manutenção de boas relações" com agentes do setor público.** Trata-se de prática infelizmente ainda verificada por parte de pessoas jurídicas que, em última instância, corrompem a ética da relação público-privada. É o caso, por exemplo, de empresas que distribuem presentes de toda sorte para agentes públicos, ainda que exista previsão expressa no sentido de que não possam aceitar esse tipo de vantagem indevida."

2.11. Além disso, a defesa desconsidera que a responsabilidade objetiva, prevista no art. 1º da Lei nº 12.846/2013, independe da análise do elemento subjetivo das condutas que são imputadas à Pessoa Jurídica. Ou seja, a responsabilização do Ente Privado pela

Lei Anticorrupção independe do exame de culpa ou dolo daquele agente, bastando a demonstração da ocorrência do ato lesivo em si e o nexos causal com a atuação direta ou indireta da empresa, por meio da demonstração de que o ato fora praticado no interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica.

2.12. A defesa ainda alega que a Nota Técnica nº 026/2020/CGRPJ/CG/MAPA, de lavra desta área técnica, teria recomendado a instauração deste PAR em razão da existência de determinados indícios que deveriam ser confirmados. Neste ponto, insta ressaltar a confusão e argumentação equivocada dos causídicos. Quando o juízo de admissibilidade afirmou que "se os indícios se confirmassem", referia-se à possibilidade de desconstituição das provas documentais juntadas aos autos (com outras de igual peso e confiabilidade) pelo Ente Privado. Ou seja, evidenciou-se a possibilidade de tratar-se de documentos falsos, de ausência de autoria (tratar-se de interlocutores diferentes). Todavia, jamais foi condicionado à culpabilidade da empresa à averiguação de elementos subjetivos (dolo, culpa, má-fé, comprovação de benefício específico à Pessoa Jurídica), visto que a mera manutenção de boa relação com agentes do setor público já demonstra o nexos de causalidade das tipificações da Lei nº 12.846/2013.

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:

- a) 2005 - Francisco Signor assume o cargo comissionado de Superintendente Federal de Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul;
- b) **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;
- c) 2008 - Contratação da filha do então Superintendente Francisco Signor pela empresa Alibem, exercendo a atividade junto à Presidência da empresa Alibem, conforme demonstrado nas intercepções telefônicas.
- d) 2012 - Celebração de negócio jurídico entre a empresa JOS Transportes (Agrotransportes Signor), de titularidade do Superintendente Federal Francisco Signor com a empresa Alibem;
- e) 2015 - Solicitação de retirada do Fiscal Agropecuário da planta da Alibem para colocação de outro mais flexível
- f) 2015 - Reunião entre o Presidente da Alibem, por intermédio da filha do Superintendente, na residência do agente público.

2.18. Sendo assim, inexistem 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.

I, IX, X, XI e XII - DOS PARÂMETROS E DOSIMETRIA DAS MULTAS

2.22. Os causídicos alegam que teria ocorrido violação ao limite máximo de multa estabelecido no Decreto nº 8420/2015. Todavia, ao contrário da tese da defesa e conforme já exaustivamente abordado na Nota Técnica nº 293/2021/CG/MAPA (18398050, p. 8/18), a legalidade do limite da multa imposta ao Ente Privado decorre da premissa de que lhe foram imputados 3 (três) fatos ilícitos,

acarretando a imposição de penalidade por cada ato/fato, calculando-se as multas de maneira isolada. Nesse sentido, foi realizada a dosimetria de multa relativa a cada fato, conforme contido na Nota Técnica nº 81/2021/CORREG/MAPA (14405443), a qual respeitou os limites máximos de cada multa, nos termos do art. 20, §1º, inciso II do Decreto nº 8420/2015.

2.23. Acresça-se ao debate que nem o limite máximo de 20% (vinte por cento), nos termos do art. 20, parágrafo 1º, inciso II, alínea "a" do Decreto nº 8.420/15, para uma única conduta foi extrapolado, não havendo qualquer tipo de possibilidade de acolhimento da presente tese.

2.24.]Ademais, argumentam que o valor da multa deveria se limitar a três vezes da vantagem indevida paga aos agentes. Neste aspecto, importante trazer à baila tema já amplamente rechaçado pela Nota Técnica nº 274/2021/CORREG/MAPA (17944404):

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:

VANTAGEM AUFERIDA/PREendida (VPA) = (GANHOS OBTIDOS - CUSTOS LEGÍTIMOS + 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".

2.25. Além disso, os patronos ainda aduzem que a majoração da multa relativa ao fato 2, no que tange à continuidade do ato lesivo no tempo, não poderia incidir, visto que o suporte fático para a condenação não seria o contrato de trabalho, mas sim dois momentos em que a presença da filha do Superintendente Federal de Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul - SFA/RS ultrapassou os interesses profissionais e facilitou a conexão da empresa com o agente público. Ocorre que tal afirmação é falseada pelo recorte feito pelos advogados de trechos de documentos, tendo em vista que já no início do PAR, na indicição feita pela comissão (11588110) foi evidenciada a prova da contratação e a ilegalidade de tal ato, sendo que os contatos feitos entre a Alibem e Signor, por meio de Juliana Signor, apenas **reforçavam** a comprovação de que a contratação era indevida, senão vejamos:

"TERMO DE INDICIAÇÃO

(...)

2. PROVAS:

2.1 Informações de vínculo trabalhista coletadas pela Polícia Federal, por meio de acesso ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED. Pesquisa inserida no AUTO CIRCUNSTANCIADO Nº 04/2015, p. 6, (11606101);

(...)

3. NEXO DE CAUSALIDADE/LIAME SUBJETIVO:

3.1 Cumpre destacar que a própria filha de Francisco Natal Signor (Juliana) foi convenientemente contratada junto à ALIBEM Alimentos S.A., fato reforçado por ter sido flagrada em conversa entre ambos (...)"

2.26. Os advogados também argumentam que a atribuição de percentual de 2,5%, relativa ao fato 01, no que diz respeito ao disposto no art. 17, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, de que o sócio da empresa teria ciência de que a empresa contratada (Agro Transportes Signor) era do SFA/RS não se sustentaria, em virtude do ato ter sido praticado por gerente local da Pessoa Jurídica, sem contudo provar sua afirmação com qualquer tipo de documentação. Tal alegação também não merece guarida por não ser respaldada em provas e por ir contra as evidências dos autos.

2.27. Neste sentido, não há como afastar a contextualização da Operação Semilla que trouxe luz à relação entre o Presidente da Alibem e o referido agente público, que inclusive encontraram-se na residência do Superintendente à época para tratarem de assuntos de fiscalização.

2.28. O percentual de 2,5% foi atribuído como majorante para o fato 1 em razão da comprovação de vínculo direto entre os mais altos cargos da Alibem Alimentos S/A e sócio administrador da Agro Transportes Signor, Francisco Natal Signor (agente público), bem como, conforme Laudo de Perícia Nº 341/2018-SETEC/SR/PF/RS (11606634), em razão dos pagamentos feitos à empresa de Signor virem diretamente do CNPJ da matriz da Alibem Alimentos S/A, mesmo com as alegações da defesa de que se tratava de relação comercial à nível local, por gerente local da empresa. [REDACTED]

2.29. Não se sustentam, pois, os argumentos de inferiorização da autoridade representativa do Ente Privado neste fato.

2.30. Os patronos ainda alegam que a base de cálculo da multa não poderia incidir sobre o faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, visto que tal critério não seria razoável e causaria injusto impacto financeiro à

Pessoa Jurídica, sugerindo, à exemplo de entendimento que teria sido aplicado pelo CADE, que a multa aplicada à empresa incidisse sobre o faturamento bruto da empresa do último ato da ocorrência dos fatos investigados. Tais argumentos não possuem amparo legal, nem na Lei nº 12.846/2013 e nem no Decreto nº 8.420/2015, não podendo ser acolhidos.

2.31. Conforme dispõe o art. 6º, inciso I da Lei nº 12.846/2013, **o legislador disciplinou claramente** que a base de cálculo da multa seria o **Faturamento Bruto - FB do Ente Privado anterior à instauração do PAR**, senão vejamos:

Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) **do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo**, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

2.32. O Decreto nº 8420/2015, traz disposição no mesmo sentido, mas regulamenta que, nos casos de impossibilidade de utilização do FB anterior à instauração do PAR, há a possibilidade de utilização do FB do ano em que ocorreu os atos ilícitos, conforme excerto abaixo:

"Art. 17. O cálculo da multa se inicia com a soma dos valores correspondentes aos seguintes percentuais do **faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR**, excluídos os tributos:

(...)

Art. 18. Do resultado da soma dos fatores do art. 17 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais do **faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR**, excluídos os tributos:

(...)

Art. 22. **Caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no ano anterior ao da instauração ao PAR**, os percentuais dos fatores indicados nos art. 17 e art. 18 incidirão:

I - sobre o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, excluídos os tributos, no ano em que ocorreu o ato lesivo, no caso de a pessoa jurídica não ter tido faturamento no ano anterior ao da instauração ao PAR;

II - sobre o montante total de recursos recebidos pela pessoa jurídica sem fins lucrativos no ano em que ocorreu o ato lesivo; ou

III - nas demais hipóteses, sobre o faturamento anual estimável da pessoa jurídica, levando em consideração quaisquer informações sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, dentre outras.

Parágrafo único. Nas hipóteses previstas no **caput**, o valor da multa será limitado entre R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais)."

2.33. Cite-se entendimento da Controladoria-Geral da União, por meio do Manual Prático de Sanções da Lei Anticorrupção, edição de setembro de 2020, sobre os casos práticos que revelam a impossibilidade de utilização do FB anterior à instauração do PAR, que decorrem da impossibilidade de identificar o valor do FB do ano anterior ao da instauração do PAR, nos seguintes termos:

"Poderão ocorrer situações em que não será possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica do ano anterior ao da instauração ao PAR para se calcular o valor da sanção pecuniária.

Se, após todas as diligências mencionadas no item 2.2.1 deste manual, não for possível identificar o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no ano anterior ao da instauração o PAR, deverão ser observadas as disposições constantes do art. 22 do Decreto nº 8.420/2015

(...)

O inciso I do art. 22 trata da hipótese da pessoa jurídica não ter obtido faturamento no ano anterior ao da instauração do processo de responsabilização. Nesse caso, deverá ser utilizado, para o cálculo da multa, o valor do faturamento bruto, excluídos os tributos, do ano em que o ato lesivo foi praticado.

Essa hipótese pode acontecer, por exemplo, quando a pessoa jurídica, após a prática dos atos lesivos, tenha sua falência decretada ou passou por um processo de sucessão empresarial em que deixa de existir (incorporação, fusão e cisão total). Nesses casos, é possível que o PAR tenha sido instaurado em momento em que a pessoa jurídica que cometeu o ato ilícito já estava falida ou não mais existia."

2.34. Da leitura das orientações do Órgão Central de Correição e do texto do art. 22, inciso I do Decreto nº 8420/2015, percebe-se que **não se pode efetuar mera escolha de qual o Faturamento Bruto irá constituir a base de cálculo da multa decorrente pelo PAR, somente havendo a permissão legal para utilização de base de cálculo diversa do FB do ano anterior à instauração do PAR quando não existir faturamento.**

2.35. Tal entendimento, inclusive, decorre do princípio da estrita legalidade, por meio do qual entende-se que a Administração deve limitar-se aos ditames da lei, não podendo por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações, visto que depende de prévia edição legal. Tal linha interpretativa coaduna inclusive com o mais recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça - STJ em matéria de direito sancionador, senão vejamos:

"ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO PELO ART. 11, I, DA LEI 8.429/92. FALECIMENTO DO RÉU, MAGISTRADO APOSENTADO, APÓS SENTENÇA CONDENATÓRIA E ANTES DO JULGAMENTO DA APELAÇÃO. PRETENDIDA MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL E CASSAÇÃO DE PENSÃO DECORRENTE DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 8º DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação de Juiz aposentado do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região pela prática de ato de improbidade administrativa, consubstanciado em assédio sexual a servidoras do

referido Tribunal. A sentença julgou procedente o pedido, para, reconhecendo a prática de ato ímprobo previsto no art. 11, I, da Lei 8.429/92, condenar o réu nas sanções de cassação de sua aposentadoria, suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 5 (cinco) anos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos, e de pagamento da multa civil de 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público. Interpostas Apelações, por ambas as partes, antes de seu julgamento, fora noticiado o falecimento do réu.

III. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem concluiu ante "o falecimento do réu ocorrido em 28.09.2009 (certidão de óbito: fls. 1.287), ou seja, após a prolação da sentença, e inexistente previsão no art. 8º da LIA de que as penas decorrentes de atentado aos princípios da administração sejam transmitidas aos herdeiros" por "decretar a extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 267, incisos IV e VI, do CPC de 1973, e do artigo 485, incisos IV e VI, do CPC de 2015, por carência superveniente de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, e de interesse de agir em relação aos pedidos de condenação às penas de suspensão de direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos, dando por prejudicada a apelação do réu nessa extensão". O aresto impugnado também deu provimento à Apelação do réu, "na pessoa dos sucessores, tão somente para que seja afastada a pena de cassação de aposentadoria", por ausência de previsão na Lei 8.429/92, e negou provimento à Apelação do Ministério Público Federal e da União, no que toca à condenação por danos morais difusos. No Recurso Especial a União postulou a condenação dos "sucessores do réu à cassação da aposentadoria (convolada em cassação da pensão instituída) e ao pagamento de multa civil". A decisão ora agravada negou provimento ao Recurso Especial.

IV. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "consoante o art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa, a multa civil é transmissível aos herdeiros, 'até o limite do valor da herança', somente quando houver violação aos arts. 9º e 10º da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo inadmissível quando a condenação se restringir ao art. 11" (STJ, REsp 951.389/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 04/05/2011). Em igual sentido: STJ, REsp 1.767.578/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/05/2019.

V. **Em recente julgado, a Primeira Seção do STJ concluiu que, "no âmbito da persecução cível por meio de processo judicial, e por força do princípio da legalidade estrita em matéria de direito sancionador, as sanções aplicáveis limitam-se àquelas previstas pelo legislador ordinário,** não cabendo ao Judiciário estendê-las ou criar novas punições, sob pena, inclusive, de violação ao princípio da separação dos poderes", de modo que, por não haver previsão na Lei 8.429/92, "falece competência à autoridade judicial para impor a sanção de cassação de aposentadoria, pela prática de ato de improbidade administrativa" (STJ, EREsp 1.496.347/ES, Rel. p/ acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 28/04/2021).

VI. Agravo interno improvido.

(STJ. AgInt no REsp 1682238/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2021, DJe 19/08/2021)"

2.36. Neste sentido, não há qualquer ilegalidade perpetrada pela Corregedoria do MAPA quando aplica a rol taxativo de utilização do faturamento bruto a ser utilizado, sem qualquer discricionariedade ou necessidade de aplicação analógica do normativo do CADE que regulamenta a aplicação de multa decorrente de outros ilícitos contra a ordem econômica.

2.37. Por fim, os causídicos ainda ventilam a tese genérica de que o Faturamento Bruto a ser utilizado para cálculo da multa deveria ser somente aquele da unidade em que os fatos investigados teriam ocorrido, sem sequer identificar ou provar qual seria a unidade que teria praticado cada fato ilícito. Todavia, conforme será demonstrado, tal proposição também não se sustenta.

2.38. Inicialmente, insta salientar o entendimento exarado pela Diretoria de Responsabilização de Entes Privados da CGU (Doc SEI XXX), acerca de questionamento realizado por esta Unidade:

"A Lei nº 12.846/2013 trata da responsabilização de pessoas jurídicas pelos atos lesivos. Nesse sentido, estabelece que a referência, como regra geral, para o cálculo da multa aplicável é o do faturamento bruto da pessoa jurídica.

Por questões de administração empresarial, pode uma pessoa jurídica optar por se estruturar em mais de um estabelecimento, normalmente localizados em diferentes pontos geográficos. O estabelecimento principal é chamado de matriz e os demais são denominados de filiais ou sucursais. Certo é que tanto a matriz quanto suas filiais não possuem, de forma individualizada, personalidade jurídica própria. Ambos os tipos de estabelecimento integram uma mesma pessoa jurídica. Ponto relevante é notar que o fato da matriz e filiais possuírem CNPJ distintos, não as confere personalidade jurídica distintas. Trata-se tão somente de ferramenta para fins de operacionalização da atividade fiscalizatória da administração tributária.

Desse modo, o faturamento bruto a ser considerado na ocorrência de um ato lesivo praticado por uma pessoa jurídica é o seu consolidado, que agrega as informações de todas as suas atividades, tanto pela matriz quanto por suas filiais. A consolidação desse faturamento bruto é o informado à Receita Federal, normalmente na figura da matriz."

2.39. No mesmo sentido caminha o entendimento do Superior Tribunal de Justiça - STJ concernente à relação entre matriz e filial quando da responsabilização administrativa do Ente Privado, eis os trechos:

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO (CND) OU CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITO DE NEGATIVA (CPD-EN). DÉBITO EM NOME DA MATRIZ OU DA FILIAL. EXPEDIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E OPERACIONAL. EXISTÊNCIA. AUTONOMIA JURÍDICA. INOCORRÊNCIA.

1. O entendimento desta Corte Superior era no sentido de que, para fins tributários, cada estabelecimento da pessoa jurídica que possuísse CNPJ individual teria direito à certidão positiva com efeito de negativa em seu nome, ainda que houvesse pendências tributárias de outros estabelecimentos do mesmo grupo - matriz ou filiais -, ao argumento de que cada estabelecimento teria autonomia jurídico-administrativa.

2. O fato de as filiais possuírem CNPJ próprio confere a elas somente autonomia administrativa e operacional para fins fiscalizatórios - para facilitar a atuação da administração fazendária no controle de determinados tributos, como ocorre com o ICMS e o IPI -, não abarcando a autonomia jurídica, já que existe a relação de dependência entre o CNPJ das filiais e o da matriz.

3. **A pessoa jurídica como um todo é que possui personalidade, pois é ela sujeito de direitos e obrigações, assumindo com todo o seu patrimônio a correspondente responsabilidade, sendo certo que as filiais são estabelecimentos secundários da mesma pessoa jurídica, desprovidas de personalidade jurídica e patrimônio próprio, apesar de poderem possuir domicílios em lugares diferentes (art. 75, § 1º, do CC) e inscrições distintas no CNPJ.**

4. Havendo inadimplência contratual, a obrigação de pagamento deve ser imposta à sociedade empresária por completo, não havendo ensejo para a distinção entre matriz e filial, raciocínio a ser adotado também em relação a débitos tributários.

5. O Código de Processo Civil de 2015 tem como fim a ser buscado por todo o Poder Judiciário, expressamente, a coerência de suas decisões, devendo os precedentes e a jurisprudência dos tribunais superiores dar segurança jurídica aos jurisdicionados.
6. Nesse sentido, há que se buscar a pertinência deste julgado com o entendimento do STJ que considera que a empresa deve responder com todo o seu patrimônio por créditos tributários e que não é possível a emissão de certidão de regularidade fiscal em favor de município quando houver débitos em nome de câmara municipal ou tribunal de contas municipal, justamente porque estes, embora possuam CNPJ diversos, não apresentam personalidade jurídica.
7. Agravo interno da Fazenda Nacional provido para conhecer do agravo, dar provimento ao recurso especial do ente fazendário e julgar improcedente o pedido".

(AgInt no AREsp 1286122/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Rel. p/ Acórdão Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/08/2019, DJe 12/09/2019).

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS DA MATRIZ. PENHORA, PELO SISTEMA BACEN-JUD, DE VALORES DEPOSITADOS EM NOME DAS FILIAIS. POSSIBILIDADE. ESTABELECIMENTO EMPRESARIAL COMO OBJETO DE DIREITOS E NÃO COMO SUJEITO DE DIREITOS. CNPJ PRÓPRIO DAS FILIAIS. IRRELEVÂNCIA NO QUE DIZ RESPEITO À UNIDADE PATRIMONIAL DA DEVEDORA.

1. No âmbito do direito privado, cujos princípios gerais, à luz do art. 109 do CTN, são informadores para a definição dos institutos de direito tributário, a filial é uma espécie de estabelecimento empresarial, fazendo parte do acervo patrimonial de uma única pessoa jurídica, partilhando dos mesmos sócios, contrato social e firma ou denominação da matriz. Nessa condição, consiste, conforme doutrina majoritária, em uma universalidade de fato, não ostentando personalidade jurídica própria, não sendo sujeito de direitos, tampouco uma pessoa distinta da sociedade empresária. Cuida-se de um instrumento de que se utiliza o empresário ou sócio para exercer suas atividades.

2. A discriminação do patrimônio da empresa, mediante a criação de filiais, não afasta a unidade patrimonial da pessoa jurídica, que, na condição de devedora, deve responder com todo o ativo do patrimônio social por suas dívidas, à luz de regra de direito processual prevista no art. 591 do Código de Processo Civil, segundo a qual "o devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei".

3. O princípio tributário da autonomia dos estabelecimentos, cujo conteúdo normativo preceitua que estes devem ser considerados, na forma da legislação específica de cada tributo, unidades autônomas e independentes nas relações jurídico-tributárias travadas com a Administração Fiscal, é um instituto de direito material, ligado à questão do nascimento da obrigação tributária de cada imposto especificamente considerado e não tem relação com a responsabilidade patrimonial dos devedores prevista em um regramento de direito processual, ou com os limites da responsabilidade dos bens da empresa e dos sócios definidos no direito empresarial.

4. A obrigação de que cada estabelecimento se inscreva com número próprio no CNPJ tem especial relevância para a atividade fiscalizatória da administração tributária, não afastando a unidade patrimonial da empresa, cabendo ressaltar que a inscrição da filial no CNPJ é derivada do CNPJ da matriz.

5. Nessa toada, **limitar a satisfação do crédito público, notadamente do crédito tributário, a somente o patrimônio do estabelecimento que participou da situação caracterizada como fato gerador é adotar interpretação absurda e odiosa.** Absurda porque não se concilia, por exemplo, com a cobrança dos créditos em uma situação de falência, onde todos os bens da pessoa jurídica (todos os estabelecimentos) são arrecadados para pagamento de todos os credores, ou com a possibilidade de responsabilidade contratual subsidiária dos sócios pelas obrigações da sociedade como um todo (v.g. arts. 1.023, 1.024, 1.039, 1.045, 1.052, 1.088 do CC/2002), ou com a administração de todos os estabelecimentos da sociedade pelos mesmos órgãos de deliberação, direção, gerência e fiscalização. Odiosa porque, por princípio, o credor privado não pode ter mais privilégios que o credor público, salvo exceções legalmente expressas e justificáveis.

6. Recurso especial conhecido e provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n. 8/08."

(REsp 1355812/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/05/2013, DJe 31/05/2013)

2.40. Cite-se ainda que tais entendimentos coadunam com as diretrizes contidas no art. 1º da Instrução Normativa CGU nº 01/2015 e no art. 12 do Decreto-Lei nº 1598/1977, acerca de quais valores devem compor o faturamento bruto da Pessoa Jurídica para fins de cálculo de multa no âmbito da LAC, senão vejamos:

"Instrução Normativa CGU nº 01, de 07 de abril de 2015

Art. 1º Para o cálculo da multa a que se refere o inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013, o faturamento bruto compreende a receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977."

"Decreto-Lei nº 1598/1977

Art. 12. A receita bruta compreende:

I - o produto da venda de bens nas operações de conta própria;

II - o preço da prestação de serviços em geral;

III - o resultado auferido nas operações de conta alheia; e

IV - as receitas da atividade ou objeto principal da pessoa jurídica não compreendidas nos incisos I a III."

2.41. Logo, resta indene de dúvidas que o faturamento bruto a ser considerado em aplicação de multa em PAR deve ser aquele que considere todas as receitas da atividade da Pessoa Jurídica, seja ela filial ou matriz, bem como o faturamento bruto do ano anterior ao da instauração do PAR.

III e VI - DO EFEITO DEVOLUTIVO E DA ANÁLISE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

2.42. Os patronos da Pessoa Jurídica argumentam que o Pedido de Reconsideração à decisão de penalidade decorrente de PAR teria efeito devolutivo, por analogia ao contido no artigo 1.013, §1º do Código de Processo Civil e que, por isso, deveria ser

analisado o Programa de Integridade da Pessoa Jurídica, cuja documentação comprobatória somente foi juntado aos autos pela defesa após a decisão da autoridade julgadora.

2.43. Conforme apontado na Nota Técnica nº 274/2021/CORREG/MAPA, dentro da lógica do rito processual do PAR, é oportunizado à pessoa jurídica apresentar o seu Programa de Integridade, para fins de análise pela comissão processante e eventual redução do montante da multa, **no momento em que for entregar sua defesa escrita**, conforme o marco temporal estabelecido pelo artigo art. 5º, §4º, do Decreto n. 8.420/2015, que assim dispõe:

Art. 5º No ato de instauração do PAR, a autoridade designará comissão, composta por dois ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará a pessoa jurídica para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretende produzir.

§ 4º Caso a pessoa jurídica apresente em sua defesa informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de Programa de Integridade, a comissão processante deverá examiná-lo segundo os parâmetros indicados no Capítulo IV, para a dosimetria das sanções a serem aplicadas.

2.44. Em obediência ao preceito normativo, **quando da indicição da empresa, a CPAR solicitou formalmente ao Ente Privado que, querendo, apresentasse seu programa de integridade no momento da entrega da defesa escrita, para que pudesse ser avaliado** e, ser fosse o caso, considerado como atenuante no cálculo da multa que eventualmente poderia ser proposta, conforme se extrai do item 5.2 do Termo de Indicição (DOC SEI nº 11588110):

INTIMAÇÃO/DEFESA

5.1 Assim, fica a empresa indiciada, intimada a apresentar, conforme art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13, de 08 de agosto de 2019, **no prazo de 30 (trinta) dias**, defesa escrita e especificar as eventuais provas que pretenda produzir.

5.2 Além disso, esta comissão, nos termos do art. 16, §1º, da IN supracitada:

I – **faculta à empresa a possibilidade de trazer informações e provas que subsidiem a análise da comissão de PAR no que se refere aos parâmetros previstos nos incisos II, IV e V do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015**, quais sejam:

Art. 18 (...)

(...)

II - *comprovação de ressarcimento dos danos a que tenha dado causa;*

(...)

IV - *comprovação de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e*

V - *comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV do Decreto nº 8420/2015.*

2.45. Acresça-se a este ponto o contido no art. 19 da mesma Instrução Normativa CGU nº 13/2019, de cujo conhecimento não se pode afastar, que determina a necessidade de apresentação do Relatório de Perfil e do Relatório de Conformidade, eis o excerto:

"Art. 19. Para fins do previsto no inciso V do art. 18 do Decreto nº 8.420, de 2015, a metodologia de análise do programa de integridade, os instrumentos necessários para sua aplicação, **os modelos de Relatórios de Perfil e de Conformidade** e outros eventuais documentos serão disciplinados em orientações, guias ou manuais publicados pela CGU."

2.46. Mas, não é só. A referida informação consta disponível no sítio: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46645/1/Manual_pratico_integridade_PAR.pdf, com o modelo prático elaborado e exigido pela CGU, cujo conteúdo é acessível por qualquer cidadão. Às fls. 15 do referido manual é possível verificar com clareza solar a exigência dos Relatórios de Perfil e Conformidade, cujos modelos são ali disponibilizados, *in verbis*:

"A forma de apresentação do Programa de Integridade pela jurídica deverá ser feita por meio do preenchimento do Relatório de Perfil e do Relatório de Conformidade do Programa, nos termos do artigo 2º da Portaria CGU nº 909/2015.

Os modelos de Relatório de Perfil e de Relatório de Conformidade do Programa estão disponíveis, respectivamente, nos Anexos II e III do presente manual"

2.47. Assim, em sede de defesa escrita **o Ente Privado apresentou apenas alguns documentos** referentes ao seu Programa de Integridade, mas **não apresentou o Relatório de Perfil e o Relatório de Conformidade, previstos na Portaria CGU nº 909/2015 como requisitos necessários à análise do Plano de Integridade da Pessoa Jurídica, não atendendo o previsto nos artigos 1º e 2º da mencionada portaria, o que ensejaria a preclusão do direito da defesa de discutir tal tema.**

2.48. Ocorre que, **em homenagem ao princípio do formalismo moderado, bem como pelo apego à discussão de toda e qualquer matéria de defesa, de modo a não gerar qualquer tipo de prejuízo às análises técnicas e jurídicas que decorrem do presente caso**, e tendo em vista os princípios do contraditório e da ampla defesa, ainda que tal matéria estivesse preclusa, **passa-se à análise do Programa de Integridade do Ente Privado, em virtude dos documentos comprobatórios juntados quando da apresentação de Pedido de Reconsideração.**

2.49. A **CGU elaborou Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR** (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46645/1/Manual_pratico_integridade_PAR.pdf), por meio do qual propõe metodologia que permite uniformizar e otimizar a avaliação, tornando-a, no que for possível, mais objetiva, célere e condizente com as características do PAR, a qual está sintetizada em uma Planilha de Avaliação (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/anexo-iv-planilha-de-avaliacao-integridade-em-par-1.xls>), **em que estão detalhados e pré-definidos os parâmetros estabelecidos pelo Decreto e as ponderações para se obter os percentuais de redução da multa.**

2.50. Nesse sentido, **a análise do Programa de Integridade da Alibem Alimentos S/A nos termos da metodologia proposta pela CGU demonstrou que, ainda que tivesse sido apresentado antes do julgamento do PAR, não seria possível aplicar qualquer tipo de redução à multa da empresa** em razão do citado programa, conforme Planilha de análise do programa de integridade (18474139), **visto que o percentual final da avaliação foi negativo.**

2.51. O escrutínio de todos os critérios sugeridos por metodologia da CGU coadunou e reforçou a tese aventada na Nota Técnica nº 274/2021/CORREG/MAPA de que a participação dos mais altos cargos do Ente Privado na consecução das irregularidades, inviabiliza o reconhecimento da existência e aplicação de um plano de integridade que seja capaz de prevenir, detectar e remediar atos lesivos contra a Administração, posto que feriria de morte a própria *mens legis* do referido normativo, por estarmos diante de uma peça formal e fictícia de integridade, cujos garantidores (os mais altos cargos e gestores) da lisura e eficiência do referido plano são os mesmos que cometem os atos lesivos contra a Administração. Ou seja, formalmente poderia existir um compêndio de documentos que demonstrariam a integridade do Ente, mas materialmente ele seriam totalmente inócuos. Sobre este ponto, repise-se a manifestação da Controladoria-Geral da União sobre os objetivos da referida norma e do programa de integridade:

Além de trazer severas punições para os atos lesivos – que são, basicamente, atos de corrupção, fraude a licitações e contratos públicos e atos de obstrução às atividades de investigação, fiscalização e regulação –, a Lei Anticorrupção trouxe um aspecto preventivo ao incentivar as pessoas jurídicas a adotarem os chamados programas de integridade, um conjunto de mecanismos e procedimentos que possam prevenir a ocorrência de tais atos, ou, casos eles ocorram, que consigam detectá-los, interrompê-los e remediar os danos por eles causados. (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46645/1/Manual_pratico_integridade_PAR.pdf, fl. 5)

2.52. Dado o exposto, mesmo analisando os critérios estabelecidos para o programa de integridade do referido Ente Privado, constatou-se que o mesmo não é apto a gerar qualquer tipo de atenuante na referida dosimetria de pena.

XIII - DAS DEMAIS ALEGAÇÕES GENÉRICAS

2.53. Por fim, faz-se necessário destacar que a petição extraordinária aventada pela Pessoa Jurídica, conforme Processo nº 21000.092116/2021-70 (18398050), traz alegações genericamente fundamentadas de que teria ocorrido irregularidades na condução do presente PAR.

2.54. As premissas adotadas pela defesa já foram exaustivamente contrapostas ao longo da presente Nota Técnica.

2.55. Por outro lado, insta ressaltar que conforme o art. 5º, inciso III, da Portaria CGU nº 1.196/2017, somente há obrigatoriedade de cadastramento dos atos de PAR no CGUPJ para o pedido de reconsideração, se houver mudança do julgamento original, que deverá ser realizado no prazo de até 5 (cinco) dias da decisão da autoridade julgadora.

2.56. Desta forma, o espelhamento no Cadastro Nacional de Empresas Punidas, conforme a Lei nº 12.846/2013, da penalidade aplicada no bojo do PAR, deve respeitar o contido na regulamentação do Órgão Central do Sistema de Correição, não havendo qualquer ilegalidade a ser imputada a esta Unidade Correcional pelo Ente punido.

2.57. Ainda assim, informa-se que esta Corregedoria já procedeu com o registro de efeito suspensivo do pedido de reconsideração da penalidade no Sistema CGU-PJ, após solicitação da DIREP/CRG.

2.58. Além disso, a defesa pugna pelo encaminhamento do feito à CGU para revisão e análise técnica da regularidade do PAR. Ainda que esta unidade correcional entenda que o pedido da defesa de análise dos autos pela CGU tivesse que ter sido dirigido àquele Órgão Central de Correição, considerando os termos do art. 49, incisos I e VI, da Portaria CGU nº 3553/2019, bem como em razão da sujeição desta setorial às orientações normativas e à supervisão técnica da CGU, **sugere-se que se acolha o pleito do requerente, remetendo os presentes autos à Corregedoria-Geral da União - CRG para análise do tema aqui aventado, antes do julgamento do pedido de reconsideração.**

2.59. A análise daquele Órgão Central de Correição poderá inclusive fundamentar normatização e uniformização de entendimentos acerca do concurso de ilícitos e da continuidade delitiva, bem como das demais teses abordadas pela defesa, a qual cita inclusive decisões emanadas da própria CGU em dois casos concretos, nos termos do art. 2º, § 2º e do art. 4º, inciso I, ambos do Decreto nº 5480/2005, os quais prescrevem:

"Decreto nº 5480/2005

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

I - como Órgão Central, a Controladoria-Geral da União, por meio da Corregedoria-Geral da União; e

II - como unidades setoriais, as unidades de correição dos órgãos e das entidades que sejam responsáveis pelas atividades de correição.

§ 2º **As unidades setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do Órgão Central do Sistema de Correição.**

(...)

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

I - definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição;

2.60. Logo, conclui-se que, ainda que a remessa dos autos para análise técnico-jurídica da CGU nesta fase processual careça de expressa previsão legal no regramento processual contido na Instrução Normativa CGU nº 13/2019, posto que àquela Controladoria não exerce o papel de instância revisional dos apenados com base na Lei nº 12.846/2013 e seus regulamentos, na prática, tal conduta encontra guarida na competência geral de supervisão técnica e na possibilidade de padronização sistematização e normatização de procedimentos atinentes às atividades de correição.

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.

À consideração Superior.

NÁDIA REIS BARBOSA CHAVES
COORDENADORA-GERAL DE ADMISSIBILIDADE CORRECIONAL DE PESSOA JURÍDICA
CORREGEDORIA DO MAPA



Documento assinado eletronicamente por **NÁDIA REIS BARBOSA CHAVES, Coordenadora-Geral de Responsabilização de Pessoa Jurídica**, em 11/11/2021, às 18:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED].