



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1770/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.037513/2021-89

INTERESSADO: Diretoria de Responsabilização de Entes Privados

ASSUNTO

Análise de regularidade, prevista no artigo 23 da IN CGU nº 13/2018, do PAR nº 21000.037513/2021-89, instaurado na Corregedoria do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e avocado pela CGU.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo administrativo de responsabilização de ente privado instaurado pelo Corregedor do MAPA em face da pessoa jurídica COOPERATIVA CENTRAL AURORA ALIMENTOS (CNPJ nº 83.310.441/0001-17), em decorrência da constatação de indícios de autoria e de materialidade de atos lesivos praticados por ela contra a administração pública.

1.2. De acordo com o termo de indicição, em sede de investigação policial, constatarem-se indícios de que a Cooperativa firmou contratos de trabalho com dois filhos do então Superintendente Federal de Agricultura em Santa Catarina, Jair Massi, valendo-se do vínculo existente entre seus empregados e aquela autoridade para influenciar indevidamente a prática de atos administrativos, em detrimento do interesse público. Ademais, constatarem-se indícios de que a Cooperativa celebrou com o Superintendente contratos de locação de veículos como forma de dissimular a dação de vantagem indevida. Por essas razões, indiciou-se a pessoa jurídica pela prática dos atos lesivos previstos nos incisos I e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 (2747552).

1.3. Intimada, a processada apresentou defesa, na qual alegou, em síntese, que não se comprovou a existência de indícios de que ela tenha dado vantagem indevida ao Superintendente ou a terceiro a ele relacionado, pois os vínculos trabalhistas entre os filhos dele e a Cooperativa foram formados em data anterior à sua nomeação ao cargo de direção; e as mensagens de e-mails constantes dos autos não contêm evidências de irregularidades decorrentes desses vínculos. Quanto ao contrato de locação de veículo, aduziu que se trata de contrato anexo ao contrato de trabalho, consistente na indenização ao empregado pelo uso de veículo próprio para o desempenho de suas atividades (2747654).

1.4. Aberta a instrução, foram ouvidas oito testemunhas arroladas pela defesa (2748306 a 2748490) e juntados novos documentos (2748517).

1.5. No relatório final, concluiu-se que a pessoa jurídica violou o inciso I do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, pois, ao celebrar contrato de trabalho com o filho do Superintendente Federal do órgão responsável pela fiscalização da atividade por ela exercida, a COOPERATIVA AURORA deu àquele agente vantagem indevida, obtendo, em contrapartida, benefício consistente na manutenção do vínculo com a autoridade do MAPA, o que possibilitou que ela obtivesse meio de atender suas demandas junto àquela Pasta. Por essa razão, recomendou-se a aplicação das sanções de multa no valor de R\$ 381.321.421,94; e de publicação extraordinária da decisão condenatória, previstas no artigo 6º, I e II, da Lei nº 12.846/2013 (2748648).

1.6. Após o encerramento dos trabalhos pela comissão, os autos foram avocados pela CGU, por ordem do Secretário de Integridade Privada (2748680).

1.7. A processada se manifestou sobre o relatório final, tendo requerido seu desacolhimento pela inexistência de prova da existência de ato lesivo à administração pública. Subsidiariamente, requereu a aplicação de multa em patamar mínimo (3120402).

1.8. 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 dessa 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 em trâmite na Corregedoria do MAPA para exame de sua regularidade e, eventualmente, providenciar a correção de falhas.

3. REGULARIDADE FORMAL DO PAR

3.1. Superada a questão acerca da competência da CGU, faz-se a análise da regularidade formal do PAR, nos termos do artigo 23 da IN CGU nº 13/2019.

3.2. 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.

3.3. 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 da IN CGU nº 13/2019; e foi devidamente publicada no Diário Oficial da União em 13/9/2022, nos termos do § 2º do mesmo artigo (2747528).

3.4. A nota de indicição contém todos os requisitos previstos no artigo 17 da mesma IN (2747552). Após a indicição, o representante da pessoa jurídica foi devidamente intimado, por meio eletrônico, para apresentar defesa no prazo de 30 dias, de acordo com o *caput* do artigo 16 da mesma IN (2747558).

3.5. Quanto ao relatório final (2748648), entende-se que ele não atende ao artigo 21, parágrafo único, VI, b, 2, da referida IN, visto que não consta de seu teor memória detalhada do cálculo da multa, o qual foi feito em autos apartados (21000.016829/2022-18). Todavia, a defesa teve acesso aos autos em que a memória de cálculo foi feita (2748613), de modo que, a despeito da irregularidade formal, não houve prejuízo efetivo à processada, pois seus representantes tiveram acesso ao cálculo e lhes foi dada oportunidade de se manifestar sobre ele; e o ato atingiu seu objetivo: expor o cálculo detalhado da dosimetria da multa.

3.6. Desse modo, não se impõe a anulação do relatório final ou dos atos posteriores, ante a inexistência de prejuízo decorrente da elaboração do cálculo em autos apartados e a consecução do fim a que se destina o relatório final, a despeito dessa irregularidade.

3.7. Por fim, a comissão encerrou os trabalhos em 16/1/2023, antes do termo final do prazo de 180 dias concedido na portaria de instauração (2748655), de modo que não houve a prática de atos sem que os agentes estivessem investidos de competência para tanto.

4. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO SOBRE O RELATÓRIO FINAL

4.1. Após a conclusão do relatório final, concedeu-se à pessoa jurídica o prazo de 10 (dez) dias para se manifestar, nos termos do artigo 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019. A fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora, faz-se a análise individualizada dos argumentos trazidos pela processada (3120402):

Ausência de materialidade

4.2. Aduz a defesa que não há prova de materialidade do ato lesivo imputado a ela, impugnando de forma específica cada uma das provas constantes nos autos. De acordo com a manifestação:

4.2.1 Evidências 1 (SEI nº 23896165) e 4.2.2 Evidência 2 (SEI nº 23896167) – Extrato Previdenciário de Sinara Massi, onde consta vínculo com a Investigada Aurora de 12/06/2006 a, pelo menos, maio de 2018, quando está registrado em tal documentação sua remuneração.

A contratação de parentes/filhos de agente público por uma empresa privada pode ser vedada pela legislação a depender de outros elementos constitutivos, tais como:

- (a) a contratação ocorreu mediante pedido direto ou indireto do agente público;
- (b) o parente contratado não possuía qualificação para o cargo;
- (c) o parente contratado ganhava acima do valor de mercado;
- (d) o parente contratado apenas recebia o salário sem efetivamente exercer as funções;
- (e) a empresa possui regras expressas vedam a contratação de parentes de agente público;
- (f) qualquer ato de ofício foi omitido ou retardado pelo agente público em função da contratação dos filhos.

Nenhuma das hipóteses acima encontra-se descrita nos presentes fatos e, nem tampouco existe prova por parte do CPAR de qualquer uma das hipóteses acima elencadas ocorreu.

Muito ao contrário, como se pode perceber pelas provas produzidas no curso da instrução, tanto a contratação da Sra. Sinara Massi, como do Sr. Davi Massi, se deu regularmente, ambos passaram por análise de mérito, entrevistas e um rigoroso processo seletivo, da mesma forma que qualquer outro empregado. Quando da contratação de ambos os funcionários, a Investigada desconhecia a relação de parentesco deles com o genitor que ocupava a função de agente de inspeção.

Em momento algum foi solicitado que o agente público omitisse ou retardasse a prática de ato de ofício.

A Sra. Sinara foi admitida como estagiária, em 19 de outubro de 2005, juntamente com outras centenas de funcionários, em razão do início das operações da unidade frigorífica situada no bairro SAIC."

"4.2.3 Evidência 3 (SEI nº 23896168) – Troca de e-mails entre Dilvo Casagrande, e Elimar Cassias Pereira, por meio dos quais Dilvo Casagrande, em 20/02/2014, solicita que documentações referentes às plantas da empresa Aurora sejam entregues nas mãos de Davi Massi, filho de Jacir Massi, ao invés de postadas no correio.

Ora, o conteúdo deste e-mail está muito longe de se constituir em qualquer lesão ao erário. Isto porque:

- (a) greve do Correio restou demonstrada;
- (b) conteúdo a ser entregue se tratava de caixas lacradas, contendo plantas que já haviam sido analisadas e aprovadas pelo órgão em âmbito estadual e federal;
- (c) não existe solicitação de qualquer vantagem – tratando-se tão somente de uma única entrega;
- (d) os entendimentos foram mantidos com outro servidor, pelo fato do mesmo ser a pessoa responsável pela relação institucional entre o órgão público e o ente privado – impessoalidade;

(e) a menção a ser filho de outro servidor público, visou justamente dar clareza ao ato, não podendo ser presumido em contrário;

(f) não houve qualquer lesão ao erário.

Portanto, muito claro está que o procedimento adotado por certo que não se constitui em qualquer irregularidade, não havendo que se falar em ato lesivo ou ameaça de ato à administração pública nos termos do disposto na Lei nº 12.846/2013."

"4.2.4 Evidência 4 (SEI nº 23896169) – Troca de e-mails entre Sinara Massi e Jacir Massi, de 20/08/2015. Sinara Massi pede ajuda ao pai, Jacir Massi, para verificar se uma carta já tinha chegado à SFA.

A utilização de tal fato como evidência para tentar caracterizar o suposto cometimento de infração pela Investigada bem demonstra a afirmação anteriormente feita de que o enquadramento legal como conduta ilícita se faz através da construção de uma narrativa, dissociada da realidade fática, dos elementos e da verdadeira intenção das pessoas envolvidas nos fatos.

Perguntar se um documento encaminhado pelo Correio com (AR) não configura solicitação de omissão ou atraso de ato de ofício, sendo válido transcrever trecho do depoimento:

'O contexto é que a gente tinha dificuldade em envio de documentação, era uma época que tinha greve algo assim no correio, E eu, ingenuamente, me referi com termos né afetivos para ele, para saber se AR, tinha chegado. Esse foi o fato. Nenhum momento a gente pediu um parecer em nenhuma situação somente a ciência se havia chegado essa AR na CIPOA de Santa Catarina.'

Acaso fosse possível dar outra interpretação, qualquer dúvida é sanada quando da análise da resposta de seu e-mail: 'o povo administrativo está em greve... o correio não está entregando a correspondência.'

É evidente que se trata de uma troca informal de e-mail, onde uma das partes envolvidas, sem qualquer interesse escuso, indevido ou ilegal, manifesta sua afetividade ao seu progenitor no tratamento dispensado, não havendo como se falar em ato lesivo à administração pública nos termos do disposto na Lei nº 12.846/2013."

"4.2.5 Evidência 5 (SEI nº 23896174) – Troca de e-mails entre Dilvo Casagrande e Jacir Massi, em 23/09/2015, por meio do qual Dilvo solicita a intervenção de Jacir no assunto da liberação do SIF 828 para produzir linguiça de frango.

Mais uma vez, a análise do documento foi feita de forma viciada pela CPAR, de modo que se faz necessário esclarecer o termo 'intervenção' utilizado pelo Sr. Dilvo, então interlocutor representando o ente privado, no e-mail direcionado ao servidor público Jacir Massi.

Como devidamente esclarecido na prova testemunhal (SEI nº 24974662), havia divergência de entendimento dentro do próprio MAPA, neste caso entre o SIF local e o órgão interno sediado em Brasília (DICA ou DICAL, conforme transcrito no depoimento) acerca de um determinado sistema de produção industrial. Tal fato vinha gerando transtornos e prejuízos à Investigada, uma vez que a produção se encontrava paralisada.

Nesse contexto, o termo 'intervenção' foi utilizado única e tão somente no sentido de que a divergência fosse devidamente esclarecida/sanada, com o MAPA, através de seus órgãos internos, de modo a se adotar um entendimento único, o que se mostrava necessário haja vista o processo de produção industrial a ser adotado pela Investigada.

Inclusive, o próprio Sr. Dilvo Casagrande, na ocasião da instrução, esclareceu que:

'nós temos que, não pegar pontualmente o texto do e-mail e sim o contexto de toda a situação que já vinha se arrastando por diversos dias e gerando um grande prejuízo à Aurora, em função de um não entendimento do SIF de uma definição clara já dada por Brasília, da DICA ou DICAL e que permitia que fosse usado aquele sistema de produção e, nós, estávamos naquele momento, há muitos dias com esta situação, sem uma devida finalização do assunto e a retomada da produção, gerando grandes prejuízos para a empresa que estava amparada tecnicamente pela decisão da DICA ou DICAL, que não foi aceita pela SIF local.'

Portanto, resta claro que o termo utilizado não teve a conotação e nem a intenção da obtenção de qualquer benefício, ganho ou tratamento diferenciado pelo órgão público, mas sim que a autoridade competente firmasse qual o entendimento que iria prevalecer, permitindo que o ente administrado adotasse um procedimento seguro e regular.

Ademais, em momento algum o Sr. Jacir Massi participou de alguma auditoria ou processo de fiscalização na planta sobre o SIF 828.

Ora, a Investigada tão somente buscou reestabelecer a verdade técnica para o caso, dentro dos trâmites regulatórios e das instâncias públicas envolvidas, de modo que não recebeu qualquer benefício, muito pelo contrário, ficou com a sua produção paralisada, suportando prejuízos econômicos superiores a R\$1.500.000,00, no período de 15 dias.

Como se pode falar em ato lesivo à administração pública, ou benefício da Investigada, quando tudo que se vislumbra foi um grande prejuízo e uma tentativa de solucionar a divergência técnica?"

"4.2.6 Evidência 6 (SEI nº 23896172) – Troca de e-mails entre Dilvo Casagrande e Jacir Massi, em 10/11/2015, tratando da liberação para embarque de produtos para a Rússia.

Veja-se que, no e-mail encaminhado pelo Sr. Jacir, apenas consta a frase 'para conhecimento', ou seja, não está concedendo qualquer benefício ou fazendo qualquer exigência à Investigada, de modo que, mais uma vez, não se vislumbra qualquer irregularidade na suposta evidência considerada.

Tal suposta evidência, mesmo sem qualquer indicativo de irregularidade, se encontra lançada no Relatório com o único e claro intuito de tentar configurar uma relação indevida entre o servidor público Jacir Massi e o Sr. Dilvo Casagrande, procurando criar um fato inexistente."

"4.2.7 Evidência 7 (SEI nº 23896176) – Troca de e-mails entre Dilvo Casagrande, representante da Investigada Central Aurora Alimentos, e Jacir Massi, em setembro de 2015.

O fato apontado como evidência diz respeito à auditoria e ao processo envolvendo uma fábrica de rações, de propriedade da empresa Coopérda, localizada no município de Joaçaba-SC – frise-se: não se trata de estabelecimento de propriedade da Investigada.

A troca de e-mails versa sobre a necessidade de realização de auditoria na referida fábrica, em razão de sua inclusão na lista de demandas da área de campo, pelo Fiscal Federal Sr. André Barbosa da Silva. A auditoria foi conduzida normalmente, tendo ocorrido a reprovação da fábrica. Logo, trata-se de procedimento rotineiro, que não trouxe qualquer benefício à Investigada.

Assim como nas situações objetos das análises anteriores, não há qualquer indicativo de ato lesivo à Administração Pública.

Frise-se, que não há, à luz de qualquer legislação, disposição impeditiva da ocorrência de contato e interlocução entre o agente público e o representante do administrado, situação que a Comissão pretende presumir e criminalizar."

"4.2.8 Evidência 8 (SEI nº 23896180) – Espelho de consulta ao DETRAN/SC Veículo Corsa [REDACTED] – de 12/04/2012 a 08/01/2016 esteve em nome de Jacir Massi.

Trata-se meramente de um espelho de consulta ao DETRAN com relação ao veículo Corsa, documento sem qualquer tipo de relação com a Investigada.

Esta suposta evidência se apresenta como irrelevante e desconstituída de qualquer valor probante, na medida em que não se constata qualquer irregularidade, ilegalidade, atuação ou vantagem indevida, seja do agente público ou do ente privado, envolvendo o mencionado veículo e a relação que se estabeleceu a partir da locação do mesmo."

"4.2.9 Evidência 9 (SEI nº 23896181) – Data: 26/08/2014. E-mail de Davi Massi para Jacir Massi encaminhando para assinatura contrato de locação do veículo Corsa, de propriedade de Jacir Massi, tendo a Investigada Central Aurora Alimentos como locatária, Davi Francisco Massi como locador e Jacir Massi como anuente."

Não há ato lesivo neste ato, muito menos capaz de configurar conflito de interesse, haja vista que:

- A locação é feita a partir de critérios definidos e do atendimento de determinados requisitos;
- A locação está diretamente vinculada a atividade profissional a ser cumprida e a necessidade do veículo como ferramenta de trabalho;
- O pagamento está vinculado a efetiva utilização do veículo nas atividades laborais, se fazendo a partir da quilometragem rodada, a qual é devidamente conferida e autorizada,
- Há possibilidade da contratação da locação de veículos de terceiros, apresentados pelo empregado, mediante anuência do proprietário.

Além disso, importa mencionar que, segundo a testemunha Silvana Vazatta Bodanese, os processos de locação de veículos de empregados são devidamente auditados pela empresa, o que demonstra a preocupação da Investigada em manter a regularidade desta atividade.

A partir de tais informações, é permitido entender que a contratação da locação do veículo do empregado Davi Massi, com a anuência do proprietário Jacir Massi, está dentro de um procedimento absolutamente normal, usual e regular praticado, pela Investigada, em relação aos seus empregados que demandem a utilização de veículo como ferramenta de trabalho para o cumprimento das atividades laborais.

Vale frisar que existe norma interna que autoriza tal conduta, o qual encontra-se devidamente juntado aos autos.

A Investigada não dispõe de frota de veículos em quantidade suficiente, de modo que existem certos cargos/postos de trabalho que demandam o deslocamento do colaborador, como o caso do Sr. Davi. Assim, coberto pelas normas internas, o Sr. Davi se utilizava de veículo próprio ou de terceiro, neste caso sempre com a anuência do proprietário, sem que qualquer benefício escuso estivesse sendo oferecido ou recebido.

Resta evidente que não há, neste cenário, qualquer benefício, vantagem ou tratamento privilegiado concedido ao empregado Davi Massi, sendo dispensado, em relação ao mesmo, idêntico e igual procedimento àquele adotado no tocante aos demais empregados que se encontravam e se encontram, atualmente, na mesma condição de trabalho.

Assim sendo, além de não encontrarmos qualquer ilegalidade ou irregularidade no fato da empregadora realizar a locação de veículos de empregados para a realização das atividades laborais pelos mesmos, especificamente em relação a locação do veículo disponibilizado pelo então empregado Davi Massi, não se vislumbra qualquer indício de irregularidade ou vantagem indevida, seja em favor

do mencionado empregado, do servidor público Jacir Massi ou mesmo da Investigada empregadora.

Dessa forma, resta claro que a evidência indicada não se reveste de qualquer indício, quanto mais prova concreta, da prática de irregularidade no contexto da relação que se examina, nem tão pouco da obtenção de uma vantagem ou ganho indevido, seja pelo ente privado (Investigada) ou pelo servidor público (Jacir Massi), ainda mais para efeitos de enquadramento em uma das hipóteses elencadas no art. 5º, da Lei Anticorrupção."

"4.2.10 Evidência 10 (SEI nº 23896182) Espelho de consulta ao DETRAN/SC – veículo Megane [REDACTED] – de 21/08/2012 a pelo menos 31/08/2017 esteve em nome de Jacir Massi."

Trata-se de mera consulta ao DETRAN, documento sem qualquer tipo de relação com a Investigada.

Como não há relação jurídica envolvendo o mencionado veículo, certo é que a presente evidência não tem o condão de prova que a CPAR lhe pretende atribuir."

"4.2.11 Evidência 11 (SEI nº 23896177) – Data: 23/03/2015. E-mail de Davi Massi para Jacir Massi encaminhando para assinatura contrato de locação de veículo de [REDACTED], de propriedade de Jacir Massi, tendo Investigada Central Aurora Alimentos como locatária, Davi Francisco Massi como locador e Jacir Massi como anuente."

Referida evidência diz respeito ao documento que seria representativo da locação de veículo a ser feita pela Sr. Davi Massi em substituição ao veículo até então locado. Por questões que dizem respeito ao locador, o mesmo optou por manter a locação vigente, não se efetivando a contratação objeto desta análise.

Nessas condições, por não haver integrado a relação jurídica de emprego entre empregadora (Investigada) e empregado (Davi Massi), o documento constante dessa evidência não se reveste de qualquer valor probante.

Assim sendo, para que as mencionadas relações de emprego pudessem gerar ou caracterizar vantagem irregular, necessário seria que por conta delas se constatasse a ocorrência, na relação entre o órgão público e o ente privado, de práticas indevidas e/ou irregulares, fato que, a toda evidência, não se verificou. Não há, na apuração feita, um único fato concreto que possa ser entendido e aceito como vantagem ou benefício indevido para efeitos de enquadramento nas hipóteses previstas na lei anticorrupção.

Portanto, não há como se estabelecer, a partir das mencionadas relações de emprego, qualquer irregularidade ou vício na relação entre o órgão público fiscalizador e a Investigada, tanto que a CPAR apresenta, somente, suposições a partir do entendimento de seus membros, sem se embasar em qualquer fato concreto – e a Investigada, por sua vez, não pode vir a ser prejudicada por isso, sob pena de violação integral do seu exercício regular de direito de contratação de funcionários.

Inclusive, vale destacar, que a Comissão afirma que '(...) não enxerga irregularidade no simples fato de os filhos do agente público trabalharem em uma empresa fiscalizada, mas o fato de ocorrer agilidade e/ou preferência de atendimento nesse sentido, isso sim é irregular e ofende princípios da administração Pública, dentre os quais os princípios da impessoalidade e da moralidade, e ainda ocorrendo vantagem por parte da Investigada Aurora.' (grifamos)

Assim sendo, sem a ocorrência de fato concreto passível de enquadramento como ato lesivo à administração pública, nos termos do previsto na lei, não há como se entender a ocorrência do mesmo a partir de simples suposição de quem o avalia, situação que merece ser devidamente analisada.

E, continua a CPAR na tentativa de se presumir a existência de um suposto nexa causal: - 4.3.6 Fazendo-se uma leitura conjunta da Lei nº 12.813/2013 com a Lei nº 12.846/2013, percebemos que, se os indícios até agora apontados se confirmarem, a Investigada Central Aurora Alimentos gerou conflito de interesses entre a atuação do servidor público e os ganhos advindos

de tal relação, trazendo inclusive vantagem indireta ao servidor público. Ora, o primeiro questionamento é: quais ganhos são esses? Qual vantagem indireta ocorreu em benefício ao servidor público? E à Investigada? Não há respostas para estas perguntas, por certo, pois não existiu qualquer ganho ou vantagem nos fatos apurados.

Nos subitens 4.3.4 e 4.3.5, a Comissão faz uma interpretação genérica das disposições contidas em artigos específicos das referidas leis, para chegar à conclusão de que, se confirmados os indícios, haveria a ocorrência de conflito de interesses ou concessão de benefícios.

Pois bem, como bem frisou a CPAR, os entendidos indícios demandariam de comprovação, o que não ocorreu a partir das provas carreadas aos autos. Não há um só fato concreto, no procedimento adotado pela Investigada e na atuação do agente público Jacir Massi, que possa ser apontado ou entendido como conflito de interesses ou ganhos indevidos, muito menos que tenham gerado qualquer tipo de vantagem ao mencionado servidor público.

Verifica-se que a CPAR, de forma indevida, frágil e sem qualquer respaldo fático, procura estabelecer uma vinculação, entre fatos totalmente dissociados, que de sustentação a narrativa de que houve a prática de corrupção pela Investigada, forçando o enquadramento daqueles fatos tidos como “Evidências” em uma das hipóteses previstas no artigo 5º, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Ora, reitera-se que ainda resta entender qual foi este suposto ganho, esta suposta vantagem para se configurar o enquadramento da Lei. No presente caso, não há nem a indicação, nem a comprovação de qual seria o ato lesivo causado. Veja-se que, de forma genérica, a Comissão se refere as 'provas 3 a 7' como sendo os fatos suficientes a comprovar a suposta prática irregular adotada pelo ente privado, os quais ensejariam a atração das disposições da Lei Anticorrupção em relação aos mesmos, o que, como já visto por meio da presente, não representa qualquer ganho ou intenção de ganho, de modo que se afasta o entendimento da prática irregularidade e, muito menos, de atos lesivos contra a administração pública.

A bem da verdade é que a Comissão se limita a indicar os e-mails como prova da ocorrência de benefício ou vantagem, obtida pela Investigada, sem de fato comprovar qual seria esse benefício e de que modo ele teria se dado.

Entretanto, deveria a Comissão ter demonstrado e comprovado a ocorrência do citado 'favorecimento' com a qual foi contemplada a Investigada. Por exemplo:

- Na Evidência 5, a qual se trata da divergência de entendimento entre órgãos dentro do próprio MAPA, no qual foi solicitada a 'intervenção' da chefia do MAPA no Estado de Santa Catarina para elucidar e esclarecer a questão, fato devidamente explanado em tópicos anteriores, deveria a Comissão ter, minimamente, comprovado: a) que teria havido interferência indevida do agente público Jacir Massi com o fito de favorecer o ente privado; b) que o processo, por influência do mencionado agente público, teria tido tramitação e definição mais célere do que o normal e usual para tal tipo de demanda; c) que ao processo da Investigada, por interferência do agente público, teria sido dada preferência em detrimento a outros processos de outros interessados; d) que o resultado do processo, favorecendo o administrado, contrariou diretriz do MAPA; e, e) que a atuação indevida do agente público teria finalidade de contrapartida pela relação de emprego, mantida pelo ente privado, com os filhos do mesmo.

Ocorre que, nenhuma prova ou evidência foi apurada nesse sentido, partindo a posição da CPAR de uma suposição/presunção e entendimento individual dos seus membros, sem qualquer embasamento em fatos concretos ou nas provas produzidas.

A mesma exigência deve ser feita em relação às demais supostas evidências, o que não ocorreu. Ante a reconhecida ausência de provas concretas dos fatos tidos como irregulares pela CPAR, que a posição da Comissão, se amparando em meras suposições, fere diversos princípios basilares que fundamentam a prática do ato administrativo, como é o caso da motivação.

Por conta deste princípio, deveria a Comissão apontar, de forma clara e concreta, quais os fatos verificados que ensejam a aplicação da lei invocada, numa necessária relação de causa e efeito, e não apenas trabalhar em cima de suposições ou presunções individuais adotadas por seus membros.

Acerca do tema, Celso Antônio Bandeira de Mello já se pronunciou no sentido de que:

'Dito princípio implica à Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, (...)' (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 115)

A partir daí se verifica, com uma clarividência solar, que a posição externada pela CPAR no Relatório Final, ora em exame, se encontra amparada em meras suposições, sem qualquer suporte em fato concreto que dê certeza da ocorrência da troca de benefícios e vantagens indevidas entre o ente privado e o agente público Jacir Massi. Por outro lado, a análise das provas juntadas aos autos demonstra que a Investigada não obteve qualquer tipo de vantagem/benefício em razão dos fatos apurados e, por óbvio, não há nexo de causalidade algum para ser considerado, de modo que a acusação no âmbito da Lei 12.846/2013 não se sustenta.

Análise

4.3. A despeito da impugnação específica a cada uma das provas que embasou o indiciamento, concluiu-se, no relatório final, que nem todas as imputações feitas no termo de indiciamento são procedentes, razão pela qual nem todos os elementos constantes dos autos fundamentaram a recomendação de responsabilização.

4.4. Verifica-se que a comissão imputou à Cooperativa, no relatório final, pagamento de vantagem indevida a Davi Massi, filho do Superintendente Federal Jacir Massi, por meio de celebração de contrato de trabalho, em troca da possibilidade de obter benefícios decorrentes do vínculo de parentesco entre o empregado e a autoridade (2748648, p. item 6.2.4.4 e seguintes).

4.5. Por outro lado, a comissão entendeu não haver indícios suficientes da materialidade de ato lesivo decorrentes da contratação de Sinara Massi e da locação de veículo cujo proprietário era o Superintendente Federal (2748648, itens 6.2.3.16 e 6.2.5.6).

4.6. Portanto, a impugnação às provas nº 1, 8, 9, 10 e 11 é inócua, posto que se referem a fatos que não estão relacionados ao ato lesivo imputado à pessoa jurídica.

4.7. Quanto às demais provas, trata-se de reiteração das razões trazidas em sede de defesa, as quais foram exaustivamente apreciadas no relatório final, como se verifica na leitura dos seguintes excertos daquele documento:

6.2.1.3. No que se referem às comunicações por e-mail, travadas entre colaboradores da COOPERATIVA AURORA e o Sr. JACIR MASSI, verifica-se que tais conversas apresentam características de anormalidade, o que demonstra, portanto, que tais trocas de mensagens são relevantes para formação da opinião acerca das supostas irregularidades cometidas. As comunicações

por e-mail que apresentam suspeição de irregularidade estão presentes na Evidência 3 (SEI nº 23896168), Evidência 4 (SEI nº 23896174), Evidência 5 (SEI nº 23896174), Evidência 6 (SEI nº 23896172) e Evidência 7 (SEI nº 23896176).

[...]

6.2.4.4. Já no que se refere à segunda contratação do Sr. DAVI MASSI pela COOPERATIVA AURORA, que teve início em 14/05/2014, curiosamente foi realizada dois dias antes da publicação da Portaria nº 466, a qual, conforme apresentado anteriormente, nomeou o Sr. JACIR MASSI para o cargo de Superintendente do MAPA no Estado de Santa Catarina. Nesse ponto, levando em consideração que as portarias são publicadas dias depois de a informação já ter sido divulgada, pode-se verificar que o Sr. JACIR MASSI exerceria influência sobre a COOPERATIVA AURORA para que essa contratação fosse realizada. Devemos ainda levar em consideração que, desde o ano de 2008 o Sr. JACIR MASSI demonstra um envolvimento direto com a Superintendência do MAPA em Santa Catarina. Veja que o servidor foi removido do SIF 104 para o Gabinete de Superintendência do MAPA no ano de 2008, conforme pode se verificar pela Portaria nº 196, de 19 de junho de 2008 (SEI nº 24975617, pág. 19) [...]

6.2.4.5. Além disso, ainda no ano de 2008, através da citada Portaria nº 299, de 14 de abril de 2008, o Sr. JACIR MASSI foi designado Substituto do Superintendente do MAPA em Santa Catarina. Sendo assim, pode-se concluir com tranquilidade que o Sr. JACIR MASSI, no ano de 2014 exercia influência sobre a COOPERATIVA AURORA.

[...]

6.2.4.9. Para comprovar que o fato de o Sr. DAVI MASSI ser filho do Superintendente do MAPA era algo relevante para a AURORA ALIMENTOS, deve-se dar especial atenção à Evidência 3 (SEI nº 23896168), que se trata de um e-mail enviado pelo Sr. DILVO CASAGRANDA, que na época era o Gerente Geral Internacional da AURORA ALIMENTOS, para o Sr. ELIMAR CASSIAS PEREIRA, na época Fiscal Federal Agropecuário do MAPA, acerca da busca de determinadas plantas na Superintendência Federal do MAPA. [...]

6.2.4.10. Observe que foi dada ênfase ao fato de o Sr. DAVI FRANCISCO MASSI ser filho do Sr. JACIR MASSI. Ora, se era apenas a busca de certos documentos na Superintendência, por qual motivo ter dado essa ênfase? Percebe-se claramente que o fato de ser o filho do Sr. JACIR MASSI a buscar as plantas haveria certa agilidade no procedimento. Veja que o Sr. DILVO CASAGRANDA chega a determinar o dia de retirada da caixa com as plantas da Superintendência. [...]

6.2.4.11. Outro e-mail que devemos levar em consideração refere-se ao constante na Evidência 5 (SEI nº 23896174), no qual se verifica que o Sr. DILVO CASAGRANDA solicita ao Sr. JACIR MASSI uma intervenção em no que se refere a uma autuação sofrida pela COOPERATIVA AURORA. [...]

6.2.4.12. Diante desse último e-mail se verifica que a COOPERATIVA AURORA tinha uma linha direta com o Superintendente do MAPA, na figura do Sr. JACIR MASSI, e esse pedido de intervenção não soa regular, tendo em vista que a cooperativa passava por um processo de supervisão/auditoria, e seria ilegal qualquer intervenção nesse procedimento de fiscalização. Além disso, ao verificarmos quais as competências dos superintendentes, não se verifica que a autoridade poderia intervir em procedimento de fiscalização.

[...]

6.2.6.1. Como nesse ponto de defesa a indiciada faz alegações acerca de diversas provas constantes nos autos, faz-se necessário analisar todas essas alegações.

I - Acerca das alegações sobre a Evidência 3 (SEI nº 23896168), sobre a qual inclusive já foram feitas considerações anteriores neste Relatório Final, a CPAR entende que, mesmo nos casos de greve dos Correios, sendo necessário deslocar colaborador para buscar as plantas na SFA/SC, o fato de enviarem o filho do Superintendente do MAPA para pegar essas plantas, e ainda informar isso no e-mail, evidencia uma certa pressão para dar prioridade ao caso. Entende-se que, caso se tratasse de um colaborador comum da cooperativa, possivelmente as plantas não seriam disponibilizadas com a prioridade com que foi disponibilizada. Se o fato de o Sr. DAVI MASSI ser filho do Superintendente não fosse algo importante ou relevante para a cooperativa, seria desnecessário que isso foi informado no e-mail. Percebe-se claramente que o princípio da impessoalidade foi infringido nesse caso.

II - Acerca das alegações sobre a Evidência 4 (SEI nº 23896169), que se trata de comunicação realizada entre a Sra. SINARA RUBIA MASSI e o seu pai, Sr. JACIR MASSI, verifica-se novamente, pelo fato de a filha do servidor ser colaboradora da COOPERATIVA CENTRAL AURORA, certa agilidade na comunicação, misturando fatos de interesse público e privado, o que também ofende o princípio da impessoalidade. Ora, o correto seria solicitar ao devido setor a informação sobre o recebimento de AR, e não diretamente ao Superintendente. Diante dessa comunicação entre pai e filha pode-se questionar sobre quantas providências favoráveis à COOPERATIVA AURORA já foram tomadas pelo Superintendente pelo fato de os colaboradores da cooperativa serem seus filhos. Veja que a tríade processante não enxerga irregularidade no simples fato de os filhos do agente público trabalharem em uma empresa fiscalizada, mas o fato de ocorrer agilidade e/ou preferência de atendimento nesse sentido, isso sim é irregular e ofende princípios da Administração Pública, dentre os quais os princípios da impessoalidade e da moralidade, e ainda ocorrendo vantagens por parte da COOPERATIVA AURORA.

III - Acerca das alegações sobre a Evidência 5 (SEI nº 23896174), não se imiscuindo na decisão tomada pelo auditor federal agropecuário de apreender produtos, paralisar a produção e lavrar auto de infração, verifica-se novamente que a COOPERATIVA AURORA tinha uma linha direta de comunicação com o Superintendente do MAPA, na figura do Sr. JACIR MASSI. Veja bem, independente de a cooperativa estivesse ou não cometendo irregularidade (e os eventos subsequentes indicam que não estava), verifica-se que a comunicação entre a COOPERATIVA AURORA e o Sr. JACIR MASSI era algo corriqueiro, e que foi solicitada uma intervenção nos desentendimentos técnicos que estavam ocorrendo. Conforme já discutido anteriormente neste Relatório Final, não se verifica nas competências do Superintendente a de se imiscuir nesses assuntos técnicos.

IV - Acerca das alegações sobre a Evidência 6 (SEI nº 23896172), na qual consta encaminhamento de planilha, do Sr. JACIR MASSI para o Sr. DILVO CASAGRANDA, por mais que não conste nos autos a planilha enviada, mais uma vez fica demonstrada a comunicação realizada entre o Superintendente e a COOPERATIVA AURORA. Veja que o Superintendente encaminhou pessoalmente a planilha para a cooperativa, e isso, além de demonstrar certa preferência pela cooperativa, também não é atribuição do Superintendente. Está muito evidente no processo que a COOPERATIVA AURORA tinha um tratamento privilegiado pelo então Superintendente Sr. JACIR MASSI.

V - Acerca das alegações sobre a Evidência 7 (SEI nº 23896176), na qual se verifica encaminhamento de e-mail ao Sr. JACIR MASSI, enviado pelo Sr. DILVO CASAGRANDA, por parte da COOPERATIVA AURORA, solicitando que seja realizada auditoria na fábrica de rações da COOPÉRDIA com a maior brevidade possível. De posse da Portaria nº 428, de 9 de junho de 2010, verifica-se que a responsabilidade sobre realização de auditorias em estabelecimentos de subprodutos e derivados de origem animal, que é o caso da fábrica de rações, estaria na alçada do Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SIPOA. [...]

VI - Diante disso observa-se que não era atribuição direta do Superintendente do MAPA programar e definir acerca das realizações de auditorias. O que se percebe é que a COOPERATIVA AURORA mantinha um contato direto com o agente público, realizando solicitações e, pelo que tudo indica, tentando obter privilégios, passando à frente de outros estabelecimentos, tendo em vista que muito provavelmente existiam outros para serem auditados. A atitude correta por parte da COOPERATIVA AURORA seria encaminhar o pedido de auditoria para a chefia do SIPOA, levando em consideração que essa seria a autoridade para decidir sobre a auditoria. [...]

VII - Deve-se destacar que a prioridade no atendimento à COOPERATIVA AURORA era tamanha que, como se percebe na Evidência 7, o Sr. JACIR MASSI respondeu e-mail do Sr. DILVO CASAGRANDA em um dia de domingo. Não é comum um Superintendente trabalhar sob regime de plantão, então essa tríade processante entende que a resposta de e-mail no domingo comprova mais uma vez que a COOPERATIVA AURORA era detentora de um atendimento especial por parte do Superintendente Sr. JACIR MASSI.

IX - Sendo assim, o fato de a auditoria realizada nos dias 26, 27 e 28/10/2015 na COOPÉRDIA ter concluído pela reprovação da fábrica, e também o fato de a fábrica de ração não ser de propriedade da indiciada, isso em nada influi na constatação de que a COOPERATIVA AURORA agiu para obter vantagem para si ou outrem junto ao Superintendente do MAPA Sr. JACIR MASSI.

4.8. É incontroverso que a Cooperativa admitiu como empregado Davi Massi, filho de Jacir Massi, Superintendente Federal de Agricultura em Santa Catarina. A discussão gira em torno dos efeitos decorrentes dessa contratação, uma vez que a comissão entende que ela decorreu da proximidade existente entre o Superintendente e o corpo gerencial da pessoa jurídica e deu ensejo à manutenção dessa relação, ao passo que a defesa sustenta que a contratação não possui relação com o parentesco existente entre Davi e Jacir.

4.9. De fato, a análise isolada de cada um dos elementos não diz muito acerca da relação existente entre a AURORA, o agente público e seu filho. No entanto, o exame global das provas conduz à conclusão de que, na data da celebração do contrato de trabalho, 14/5/2014 (2747377), a pessoa jurídica tinha ciência do vínculo de parentesco existente entre Davi e Jacir, posto que essa informação consta expressamente na mensagem de e-mail enviada pelo Gerente Dilvo Casagranda ao MAPA em 20/2/2014 (2747414).

4.10. Outrossim, as mensagens trocadas por e-mail entre o referido Gerente e o Superintendente do MAPA (2747414, 2747435 e 2747443) confirmam que a Cooperativa tinha por hábito solicitar a interferência daquela autoridade quando necessitava de urgência no atendimento de suas demandas junto a órgãos inferiores da Superintendência.

4.11. Chama atenção ainda o fato de que Davi foi contratado como empregado apenas dois dias antes da publicação da nomeação de Jacir para ocupar o cargo de Superintendente, como citado no excerto acima.

4.12. A soma dessas circunstâncias permite concluir que o contrato de trabalho celebrado entre a AURORA e Davi constituiu vantagem indevida a pessoa relacionada a agente público, com vistas a manter a relação entre a pessoa jurídica e aquele agente, de modo a facilitar, quando necessário, o atendimento de seus interesses junto à administração do MAPA.

4.13. É importante ressaltar que a Lei nº 12.846/2013 não exige, para responsabilização da pessoa jurídica, que o ato lesivo acarrete vantagem financeira em seu favor, bastando que o ato seja praticado no seu interesse ou em seu benefício, conforme disposto no artigo 2º da Lei. Esse benefício pode consistir, por exemplo, na facilitação do acesso a autoridade pública com poder de influenciar na tomada de decisões que sejam de interesse da pessoa jurídica, ou no estreitamento do relacionamento com essa autoridade, como entendeu a comissão no caso concreto.

4.14. Da mesma forma, não se exige, para configuração do ato lesivo previsto no inciso I do artigo 5º da Lei, que o resultado material se concretize, sendo irrelevante, senão para o fins de dosimetria da pena de multa, que a pessoa jurídica tenha efetivamente obtido a vantagem que motivou o ato lesivo.

4.15. **Isso posto, não se vislumbra nas alegações finais a indicação de elementos novos que justifiquem a modificação da conclusão a que chegou a comissão, devendo ser rejeitada a alegação de falta de provas da materialidade do ato lesivo.**

Ausência de vantagem

4.16. Sustenta a defesa que não se comprovou que a pessoa jurídica obteve ou, ao menos, pretendia obter vantagem com a prática dos atos a ela imputados. De acordo com a manifestação:

A Lei Anticorrupção estabelece que o critério de vantagem auferida ou pretendida pelo infrator deve ser levado em consideração pela autoridade processante quando da aplicação de sanções previstas na legislação, conforme previsão do seu artigo 7º, inciso II, reproduzido abaixo:

'Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...)

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator'

Ainda, a falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo é um dos parâmetros atenuantes de potencial multa a ser aplicada ao agente infrator da Lei Anticorrupção, conforme previsto do artigo 23 do Decreto nº 11.129/2022 ('Decreto Federal'):

'Art. 23. Do resultado da soma dos fatores previstos no art. 22 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais da base de cálculo: (...)

II - até um por cento no caso de: (...)

b) inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo.'

Assim, necessário se faz a demonstração da total ausência de vantagem auferida pela Investigada no caso concreto, o que não foi tratado de forma objetiva no Relatório Final.

De acordo com as informações dos autos, argumenta-se que a contratação de dois filhos de agente público, aliado a algumas

trocas de e-mails e realização de um contrato de locação de veículo em que o agente atuou como anuente teriam o condão de configurar vantagem indevida!

Além disso, diferentemente do que se sustenta no presente PAR, nenhum dos empregados escondeu que teria relação de parentesco, uma vez que não há qualquer nexo causal entre a função que exercem e a do agente público.

Quanto à eventual vantagem auferida ou pretendida pela Investigada por meio da contratação de empregados com relação de parentesco com agente público, não há qualquer demonstração de tais benefícios, limitando-se a investigação a apontar supostos benefícios abstratos que poderiam resultar em eventual favorecimento de antecipação da análise de documentos encaminhados pela Investigada.

A respeito da existência de vantagem auferida ou pretendida pelo infrator da Lei Anticorrupção, como mencionado, a Controladoria-Geral da União ('CGU') se posiciona no sentido de ser necessário não somente a subsunção do fato ao tipo previsto na legislação, mas também a existência de benefício direto ou potencial da pessoa jurídica, conforme seu Manual de Responsabilização de Entes Privados:

'(...) Antes de analisar cada um dos incisos constantes do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, é preciso deixar claro que a configuração da prática de atos lesivos em face da Administração Pública demanda não apenas a subsunção de um fato ao tipo previsto no referido dispositivo, mas também a existência de benefício direto ou potencial da pessoa jurídica, além do nexo de causalidade entre a prática do ato infracional e a vantagem auferida ou pretendida.'

Ainda, ao definir vantagem auferida e pretendida, o Manual de Responsabilização de Entes Privados explica:

'A vantagem auferida corresponde ao que o ente privado efetivamente ganhou e que não o teria feito sem a prática do ato lesivo. Um exemplo seria a obtenção de um contrato público mediante fraude. Nesse caso, a vantagem auferida, numa primeira análise, corresponde justamente ao valor decorrente do contrato auferido.'

Por sua vez, a vantagem pretendida corresponde ao ganho almejado pela pessoa jurídica com a prática do ato lesivo, mas que não chegou a ser efetivamente auferido. Exemplo de tal conceito seria o caso da pessoa jurídica que promete um pagamento de vantagem indevida a agente público, a fim de vencer processo licitatório. Todavia, no exemplo, o agente público não adota nenhuma prática no interesse da pessoa jurídica que também não obtém o contrato almejado. Assim, nesse caso, a vantagem pretendida equivale ao valor do contrato, mas que, todavia, não chegou a ser auferido.'

Fato é que o valor da vantagem auferida ou pretendida é diretamente proporcional à gravidade do ato. Assim, ainda que por amor ao debate se admita como procedentes as alegações imputadas à Investigada, e que a CPAR entenda pela sua condenação às penas constantes no relatório Final, há de se considerar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade entre o ato ilícito e a pena aplicada, anda que haja uma larga margem de apreciação para a Administração Pública.

'Embora o artigo 7º da Lei nº 12.846 deixe larga margem de apreciação para a Administração Pública na dosimetria da sanção, isto não significa discricionariedade administrativa (...). No caso de aplicação de sanções, ainda que haja vários fatores a serem levados em consideração na definição da sanção aplicável, não é possível cogitar se de decidir segundo critérios de oportunidade e conveniência, inaceitáveis na fixação do quantum da sanção (...) e levar em conta a proporcionalidade entre o ato ilícito e a pena aplicada (...).' (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. Disponível em: Minha Biblioteca, (34ª edição). Grupo GEN, 2021.)

No mesmo sentido, é o que declara a Lei Anticorrupção em seu artigo 6º, §1º, ao tratar das sanções aplicáveis na seara administrativa:

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

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.'

Demonstrado o contexto da ausência de qualquer benefício por meio da contratação dos filhos do agente público Jacir Rossi, resta claro que a Investigada não obteve qualquer vantagem financeira oriunda destas contratações.

Cumprido destacar, ainda, que o rol de condutas descrito no artigo 5º é taxativo e deve ser interpretado à luz dos direitos fundamentais do acusado, conforme dispõe o doutrinador Aloísio Zimmer:

'O princípio da legalidade, somado ao regime de responsabilização objetiva e à possibilidade de muitas das sanções serem aplicadas diretamente por órgãos da Administração Pública, impeliu o legislador a estabelecer rol taxativo de ilícitos – ainda que de tipos abertos. A redação do artigo 5º, caput, somente permite essa leitura, limitando a discricionariedade de órgãos acusadores e julgadores em defesa dos direitos fundamentais do acusado. Dispõe o artigo 5º que, para fins da lei Anticorrupção, constituem atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira todos aqueles que, praticados pelas pessoas jurídicas sujeitas a essa normativa [...], conforme determinado nos incisos – o que está consagrada na expressão 'assim definidos'. A expressão utilizada, portanto, reforça explicitamente a taxatividade das condutas listadas. Logo, somente os atos expressamente previstos nos incisos são passíveis de sanção pela lei.' (ZIMMER, Aloísio. Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013 [livro eletrônico]. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.)

Assim, a interpretação dos tipos previstos na Lei Anticorrupção deve ser feita de forma estrita, nos moldes da exata previsão legal, não sendo possível interpretar uma norma sancionatória de forma extensiva. Nessas circunstâncias, recai o ônus da prova ao Estado, a quem cabe provar de forma inequívoca os fundamentos de suas acusações, para que a parte acusada possa ser condenada às sanções previstas em lei.

Até por isso, entende-se que o rol de condutas descrito no artigo 5º é taxativo e deve ser interpretado à luz dos direitos fundamentais do acusado.

Da mesma forma, a doutrina é pacífica no sentido de que às sanções administrativas também se aplica a lógica do direito penal, tem-se, por consequência, a necessidade de garantia de mecanismos inerentes à defesa penal, tal como a aplicação do princípio in dubio pro reo, o qual determina que existe presunção de inocência da parte acusada – concretizado em nosso ordenamento pela redação do inciso LVII, do artigo 5º, da Constituição Federal:

'Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória (...).'

Nessas circunstâncias, recai o ônus da prova ao Estado, a quem cabe provar de forma inequívoca os fundamentos de suas acusações, para que a parte acusada possa ser condenada às sanções previstas em lei.

4.17. Em síntese, a defesa sustenta a inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 ao caso diante da não comprovação de que a processada tenha obtido benefício financeiro em decorrência do ato lesivo.

4.18. No entanto, para que se responsabilize a pessoa jurídica, é prescindível que se comprove que o ato lesivo teve por fim a obtenção de benefício pecuniário. Com efeito, como já exposto nesta Nota Técnica, a leitura conjunta dos artigos 2º e 5º da Lei nº 12.846/2013 indica que, para que seja possível a responsabilização, é suficiente que o ato seja praticado: *i)* em seu interesse ou benefício; e *ii)* em detrimento do patrimônio público, dos princípios da administração pública ou de compromisso internacional assumido pelo Brasil; não se exigindo o intuito de obter vantagem economicamente quantificável.

4.19. No caso, a comissão entendeu que a contratação do filho do Superintendente Federal conferiu à Cooperativa benefício indevido, consistente na possibilidade de obter acesso facilitado àquela autoridade e, assim, ter seus interesses atendidos de forma mais célere, mediante supressão de aspectos burocráticos. Ainda de acordo com o entendimento exposto no relatório final, o conflito de interesse decorrente da contratação configurou atentado ao princípio da moralidade administrativa, conferindo à Cooperativa benefício imoral, que a colocava em posição de vantagem na relação com a administração pública.

4.20. Portanto, estando presentes a conduta lesiva em benefício da pessoa jurídica; o atentado a princípio da administração pública; e o nexo de causalidade entre ambos; faz-se possível a responsabilização objetiva do ente beneficiado, ainda que não se comprove a existência de vantagem financeira quantificável em decorrência do ato lesivo.

Redução do valor da multa

4.21. Argumenta a defesa que, em caso de condenação, a multa deve ser aplicada em seu valor mínimo. De acordo com a manifestação:

Ainda que, frente a todos os argumentos acima colacionados, bem como à latente inexistência de prova do cometimento de ato lesivo à Administração Pública pela Investigada, essa CPAR entenda por condenar a Investigada às penas mencionadas no Relatório Final, fato é que estas devem ser fixadas no menor valor previsto no artigo 6º do mencionado diploma legal. O entendimento consolidado da doutrina pátria se encontra no sentido de que ao fixar as sanções previstas no artigo 6º da Lei Anticorrupção, a autoridade administrativa deve fazê-lo levando em consideração a razoabilidade e a proporcionalidade entre o ato ilícito e a pena aplicada:

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

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.'

O mesmo entendimento é descrito pelos doutrinadores DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO e WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR:

'O art. 7.º da referida lei prevê que a autoridade administrativa, ao fixar a aplicação das sanções previstas neste diploma, deve observar o princípio da proporcionalidade, considerando os aspectos subjetivos do infrator e objetivos da infração.' (NETO, Diogo Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. Editora Forense: Rio de Janeiro. 16ª Edição. 2014.)

'Na realidade, a escolha da pena terá que ser devidamente fundamentada em uma ou mais das circunstâncias apontadas no artigo 7º, levando em conta ainda a razoabilidade, ou seja, a adequação, a relação, a proporção entre o ato ilícito e a pena aplicada.' (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Editora Forense: Rio de Janeiro. 32ª Edição. 2019.)

'O princípio da razoabilidade orienta a ação estatal segundo cânones de isonomia, coerência lógica, racionalidade, razão, equidade, bom senso. (...) O princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins (...).' (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo. Disponível em: Proview – Thomson Reuters, (Vol. 1 – 3ª edição). Revista dos Tribunais, 2022, p. RB-17.1.)

E, da mesma forma é o entendimento da jurisprudência:

'O ato de corrupção ativa é escoteiro, o valor ofertado é diminuto, e o dano provocado escasso, e os demais elementos do art. 7º da Lei nº 12.846/13 são favoráveis ao administrado, de modo que a multa fixada no patamar mínimo era o suficiente para o sancionamento da infração administrativa. Note-se que, no julgamento administrativo, a aplicação de tal penalidade está justificada em inidôneo reconhecimento de gravidade superlativa e na consumação da infração.' (TJSP; Apelação Cível 1009682-36.2019.8.26.0053; Relator (a): Luis Fernando Camargo de Barros Vidal; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 15ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 09/12/2019; Data de Registro: 11/12/2019.)

Além disso, insta salientar que a Investigada possui farta documentação a demonstrar a efetividade dos procedimentos internos de conformidade corporativa, os quais estão à disposição de V. Sas. para consulta.

Assim sendo, na remota hipótese de que haja a condenação da Investigada ao pagamento de multa por ato lesivo à Administração Pública, necessário que a multa seja aplicada de acordo com as questões factuais relacionadas ao caso concreto, nos termos do Artigo 7º, incisos I ao IX, da Lei Anticorrupção, quais sejam:

(i) A baixa gravidade da infração, visto que a Investigada contratou dois empregados que possuíam qualificação, exerceram função adequada e receberam salário adequado ao mercado;

(ii) Ausência de vantagem auferida, visto que não foi comprovado ou sequer indicado, com as informações do relatório, qual seria essa vantagem;

(iii) A não consumação de qualquer infração, visto que, conforme amplamente demonstrado na presente defesa, não foi evidenciado qualquer conexão entre as condutas dos empregados e suposto ato lesivo envolvendo agente público. Assim, tendo a Lei Anticorrupção o claro intuito de responsabilização de atos de corrupção (que requer o envolvimento de agente público), não ficou demonstrada a consumação de infração por parte da Investigada;

(v) A ausência de efeito negativo por conta da conduta;

(vi) A cooperação da Investigada para apuração dos fatos, visto que atendeu todas as requisições e prazos estipulados no presente PAR, bem como não criou quaisquer óbices para a disponibilização de documentos e informações relevantes para esta

CPAR.

Diante dos elementos acima apresentados, de rigor que, caso seja atribuída eventual multa à Investigada, esta seja estabelecida no menor valor previsto em Lei, em virtude da aplicação ao caso concreto das atenuantes previstas no artigo 7º da Lei Anticorrupção.

Portanto, na remota hipótese de que a CPAR entenda pela responsabilização da Investigada, de modo contrário à extensa argumentação aqui apresentada e, considerando as agravantes e atenuantes aplicáveis ao caso, a multa aplicável à Cooperativa seria equivalente a 0,1% do faturamento bruto da respectiva planta, excluídos os tributos, ou seja, o mínimo legal previsto no artigo 6º, inciso I da Lei Anticorrupção.

Ainda, por cautela, quer a Cooperativa impugnar expressamente os valores informados no SEI 26184851 do Processo nº 21000.016829/2022-18, haja vista que não podem ser considerados para fins de cálculo de uma eventual sanção, posto que o faturamento informado pela Receita Federal diz respeito a todas as filiais da Cooperativa Central, não tendo se limitado a filial identificada como Frigorífico Aurora Chapecó II – FACH II (CNPJ 83.310.441/0033-02), como determinado no item 7.1.3 do Relatório Final.

Análise

4.22. Em síntese, a impugnação ao cálculo baseia-se nos seguintes argumentos: *i*) a fixação da alíquota não observou os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade; e *ii*) a base de cálculo adotada não está correta, pois consiste no faturamento de toda a Cooperativa, e não da filial onde ocorreu o ato lesivo.

4.23. Quanto à alíquota, em que pese a extensão da argumentação, a defesa não trouxe elementos concretos que embasem a impugnação, limitando-se a citar trechos doutrinários e jurisprudenciais acerca da aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade aos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013.

4.24. É certo que a administração pública deve observar esses princípios, não apenas na aplicação de sanções, mas no exercício de toda atividade administrativa, por constituírem vetores fundamentais para a interpretação e a aplicação do direito, de modo que os atos administrativos devem ter conteúdo razoável e proporcional, ou seja, deve haver correspondência lógica entre os meios utilizados e os fins pretendidos; e as medidas punitivas devem ser adequadas, necessárias e equilibradas.

4.25. Ocorre que a Administração Pública também é regida pelo princípio da legalidade, previsto expressamente no *caput* do artigo 37 da Constituição da República, de modo que sua atuação deve ser pautada pelos ditames estabelecidos nos atos normativos emanados do Poder Legislativo e dos órgãos superiores do próprio Poder Executivo.

4.26. No caso, a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos é regida pela Lei nº 12.846/2013 e, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto nº 11.129/2022 e pela Instrução Normativa CGU nº 13/2019, devendo a comissão designada e a autoridade julgadora obedecerem às normas dispostas nestes diplomas normativos. No que diz respeito especificamente à dosimetria da multa, devem ser observados os artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013; os artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022; e o artigo 21 da IN CGU nº 13/2019.

4.27. A leitura conjunta desses dispositivos leva à conclusão de que a definição do valor da multa não é decisão discricionária da comissão ou da autoridade julgadora, pois encontra limites e critérios bem definidos, estabelecidos pelo legislador e pelas autoridades superiores do Poder Executivo. Especificamente os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022 dispõem de critérios de definição de alíquota bem delimitados, cuja observância é obrigatória, o que limita a discricionariedade da comissão e diminui a margem para ponderações acerca da proporcionalidade e da razoabilidade das sanções.

4.28. Isso posto, a aferição da razoabilidade e proporcionalidade da multa deve ser feita à luz dos dispositivos citados, o que será feito em tópico próprio desta Nota Técnica, à míngua de impugnação específica da valoração dos critérios adotados pela comissão.

4.29. Quanto à base de cálculo, o artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 é claro ao dispor que a multa deve ser calculada com base no faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do PAR, a fim de responsabilizar de forma mais severa a pessoa jurídica que possua melhores condições financeiras e econômicas. Trata-se, mais uma vez, de opção legislativa que retira da comissão a discricionariedade, pois a obriga a adotar, como base de cálculo, o faturamento bruto da pessoa jurídica, ressalvados os casos em que isso é impossível diante da inexistência de faturamento.

4.30. Nesse sentido, as filiais da pessoa jurídica não possuem personalidade jurídica própria e distinta da matriz, de modo que não podem ser titulares de direitos e obrigações de maneira independente. A responsabilidade jurídica e patrimonial pelos atos praticados na filial recaem sobre toda a pessoa jurídica, de maneira que a matriz responde pelos atos da filial e vice-versa.

4.31. Diante disso, o pedido de adoção do faturamento da filial como base de cálculo carece de amparo normativo, não havendo dispositivo que permita o acolhimento desse pedido e, portanto, não deve ser acolhido.

Publicação da decisão condenatória

4.32. Aduz a defesa que não é razoável impor a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória. Nos termos da defesa:

"Na mesma linha do acima mencionado, claramente se equivoca a CPAR ao propor essa sanção, vez ser notadamente desproporcional ao suporte ato praticado, além de apresentar características relacionadas à humilhação pública, afetando drasticamente a todas as centenas de funcionários da Investigada.

As consequências geradas pela publicação extraordinária não respeitam os valores da justiça extraídos do nosso ordenamento jurídico.

A intenção do legislador trouxe questionamentos perante sua aplicabilidade. Para Pestana (2016, p. 59) a publicação da sentença tem o objetivo de colocar 'um guizo de condenada' na pessoa jurídica em questão, acarretando a desaprovação da opinião pública e comprometendo negativamente a sua própria imagem, de seus administradores, e, também, dos seus

acionistas e porque não dizer de seus funcionários.

Logo o propósito vai muito além de dar publicidade, afetando a honra da pessoa jurídica, trazendo uma mácula indelével e, no presente caso, ILEGAL.

Não é crível que para os fatos em apuração, seja aplicável referida sanção de caráter vexatório."

Análise

4.33. De fato, a publicação extraordinária da decisão tem por função atingir a reputação da pessoa jurídica condenada. Essa, contudo, não é sua única função, porquanto, além de causar impacto reputacional negativo, a publicação da decisão busca conferir maior publicidade à punição, assegurando que acionistas, investidores, clientes e a sociedade em geral estejam informados sobre a prática de atos lesivos, configurando instrumento de dissuasão para a própria condenada e para outras pessoas jurídicas. Trata-se, em verdade, de instrumento adotado pelo legislador para promover a conscientização sobre a importância da conformidade legal e da ética nas práticas empresariais e utilizar a pressão social para que a pessoa jurídica condenada tome medidas efetivas para corrigir as falhas que levaram à prática do ato lesivo.

4.34. Isso posto, a alegada baixa reprovabilidade do ato lesivo, por si só, não impede a cominação dessa sanção, posto que, ainda que o impacto da lesão seja baixo, a publicação da sanção constitui instrumento eficaz de dissuasão, com vistas a evitar a reiteração da prática do ato lesivo, não havendo que se falar em ilegalidade ou desproporcionalidade em sua aplicação.

4.35. Ademais, convém ressaltar que, no caso de PAR instaurado com fulcro na Lei nº 12.846/2013, não detém a Administração a discricionariedade para deixar de aplicar cumulativamente as sanções de multa e publicação extraordinária da decisão, uma vez comprovado o ilícito administrativo. Com efeito, não é essa a interpretação que deve ser extraída do referido dispositivo legal.

4.36. Como se sabe, o art. 6º, §1º da LAC está inserido no capítulo III da Lei, que versa sobre a "responsabilização administrativa" da pessoa jurídica, pela prática dos atos lesivos dispostos no art. 5º do normativo. Nessa linha, observe-se que o art. 2º do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, assim prevê:

Art. 2º A apuração da responsabilidade administrativa de pessoa jurídica, decorrente do exercício do poder sancionador da administração pública, será efetuada por meio de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR ou de acordo de leniência. (grifos acrescentados)

4.37. Além desses dois procedimentos previstos na LAC e regulamentados pelo Decreto nº 11.129, de 2022, foi instituído pela CGU o Termo de Compromisso, por intermédio da Portaria Normativa CGU nº 155, de 21 de agosto de 2024, que consiste em um mecanismo de resolução consensual, por meio do qual o ente privado reconhece sua responsabilidade objetiva e assume determinados compromissos, tendo, em retorno, a possibilidade, entre outros benefícios, de ter excluída a sanção de publicação extraordinária da decisão (art. 3º, inciso I, da Portaria Normativa CGU nº 155, de 2024).

4.38. O objetivo desse instituto seria, além de tornar a responsabilização administrativa mais célere e eficaz, fomentar a cultura de integridade no setor privado (art. 1º, § 1º da Portaria Normativa CGU nº 155, de 2024).

4.39. Perceba-se, pois, que a responsabilização administrativa de que cuida o capítulo III da LAC pode ser efetivada mediante qualquer um dos três instrumentos acima mencionados, quais sejam, (i) PAR, (ii) acordo de leniência e (iii) termo de compromisso.

4.40. Ademais, mister registrar que o Decreto nº 11.129, de 2022, não faz qualquer menção à possibilidade de as sanções de multa e publicação extraordinária poderem ser aplicadas isoladamente, no contexto do PAR, o que indica que a omissão do regulamento seja justamente pela existência de outros procedimentos de responsabilização (acordo de leniência e termo de compromisso) nos quais é permitida a cominação isolada de multa aos entes processados.

4.41. Em sendo assim, quando a LAC dispõe, no art. 6º, § 1º, que as sanções (de multa e publicação extraordinária) podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, entende-se, após fazer uma interpretação sistemática de todos os dispositivos citados, que a possibilidade de isenção da obrigatoriedade de publicar a punição incide nas situações de resolução consensual (acordo de leniência e termo de compromisso), mas não em caso de condenação em PAR.

4.42. Dessa forma, à vista das considerações apresentadas, conclui-se que o argumento defensivo não merece ser acatado.

5. SANÇÕES RECOMENDADAS

5.1. Multa

5.1.1. A comissão recomendou a aplicação da sanção de multa prevista no artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013.

5.1.2. O cálculo de dosimetria foi feito em autos apartados, nos seguintes termos (3244372):

"No presente caso, a Receita Federal do Brasil, por meio da Nota nº 322/2022 - RFB/Copes/Diaes, de 17 de novembro de 2022 (SEI nº 25218433) informou à Comissão os valores relativos ao Faturamento Bruto e aos índices contidos no inciso I do art. 20 do Decreto nº 11.129/2022. [...]

Neste sentido, o cálculo será feito com base no faturamento bruto, excluídos tributos, do ano de 2021, cujo valor base é de R\$ 19.066.071.096,91 (dezenove bilhões sessenta e seis milhões setenta e um mil e noventa e seis reais e noventa e um centavos).

Assim, considerados os percentuais atribuídos, bem como o valor base, temos a seguinte memória de cálculo:

Decreto nº 11.129/2022		Descrição	Valor base de cálculo	Considerações
Majorantes	Art. 22	Concurso dos atos lesivos;	1,0%	A conduta irregular cometida foi a concessão de vantagem indevida a servidor público, através da contratação do filho deste servidor público para ser colaborador no ente fiscalizado, conforme se verifica no Relatório Final SEI nº 25631899 constante no PAR nº 21000.037513/2021-89. Em virtude disso, o ente fiscalizado requereu favorecimentos ao servidor em diversas ocasiões: Ocasão 1 - Enviou o filho do servidor para buscar documentos na SFA/SC, em claro sinal de prioridade de atendimento, inclusive estabelecendo a data para que os documentos fossem disponibilizados; Ocasão 2 - Solicitou intervenção do servidor em assunto técnico de fiscalização. Ocasão 3 - Solicitou ao servidor para que realizasse auditoria em estabelecimento visando liberação para início de exportação.
	Art. 22, II	Tolerância/ciência do corpo diretivo	2,5%	Conforme se verifica pelas comunicações por e-mail (SEI nº 23896168, 23896174, 23896172, 23896176), o Gerente Geral Internacional tinha conhecimento e foi a pessoa que realizou diversas solicitações irregulares ao servidor.
	Art. 22, III	Interrupção de serviço público	0,0%	Não ocorreu.
	Art. 22, IV	Situação econômica - SG>1; LG>1;LL>0 - ano anterior ao da instauração do PAR	1,0%	Conforme informação obtida pela Receita Federal do Brasil na Nota nº 322/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 17 de novembro de 2022 (SEI nº 25218433), a empresa apresentou Índice de Solvência Geral e Liquidez Geral, superiores a 1 e lucro.
	Art. 22, V	Reincidência	0,0%	Realizou-se pesquisa no CNEP e não foi encontrado punição publicada.
	Art. 22, VI	Contratos mantidos ou pretendidos com o órgão	0,0%	Realizou-se pesquisa no Portal da Transparência e não foi encontrado punição publicada.

Atenuantes	Art. 23, I	Não consumação da infração	0,0%	Conforme consta no Relatório Final SEI nº 25631899, constante no PAR nº 21000.037513/2021-89, a conduta irregular foi consumada.
	Art. 23, II	a) comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou b) inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	1,0%	Não é possível comprovar a vantagem auferida e os danos resultantes do ato lesivo.
	Art. 23, III	Grau de colaboração na investigação e na apuração	1,5%	O ente privado não foi combativo, não solicitou a realização de provas desnecessárias, protelatórias, sem nenhuma relevância, tendo fornecido tempestivamente todos os elementos requisitados pela CPAR, bem como renunciado aos prazos processuais e admitido a responsabilidade objetiva do ato lesivo.
	Art. 23, IV	Admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo	0,0%	Não ocorreu.
	Art. 23, V	Pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade	0,0%	Não foi apresentado, mesmo após ter sido cientificado da possibilidade no Termo de Indiciação.
R\$ 19.066.071.096,91		(FB - tributos) x Percentual final R\$ 381.321.421,94	Percentual final: 2,0%	Majorantes 4,5% - Atenuantes 2,5% = 2,0%

[...]

Não é possível no presente caso, neste momento, identificar a vantagem pretendida ou auferida pelo Ente Privado com a prática dos atos ilícitos deste processo, razão pela qual deve-se utilizar como parâmetro os limites máximos e mínimos relativos ao Faturamento Bruto.

Desta feita, temos as seguintes balizas:

Valor Mínimo da Multa		Valor obtido com a soma das majorantes e atenuantes	Valor máximo da Multa	
(0,1% FB)	1 x VPA	Valor Preliminar	(20% FB)	3x VPA
R\$ 19.066.071,10	Não mensurável	R\$ 381.321.421,94	R\$ 3.813.214.219,38	Não mensurável

Dado todo o exposto, defensável sugerir a aplicação de penalidade ao Ente Privado no valor de R\$ 381.321.421,94 (trezentos e oitenta e um milhões trezentos e vinte e um mil quatrocentos e vinte e um reais e noventa e quatro centavos)."

5.1.3. Como já exposto, a defesa impugnou a adoção do faturamento de toda a pessoa jurídica como base de cálculo e requereu que se considere apenas o faturamento da filial onde ocorrido o ato lesivo.

5.1.4. Todavia, não há que se alterar a base de cálculo, pois o entendimento da comissão segue o disposto no artigo 6º, I, da Lei nº 12.846/2013, que determina que a multa seja calculada sobre o faturamento bruto da pessoa jurídica - e não de suas unidades operacionais - no exercício anterior ao da instauração do PAR.

5.1.5. Quanto à alíquota, a despeito da alegação de desproporcionalidade, não houve impugnação específica aos critérios utilizados pela comissão.

5.1.6. Não obstante, o cálculo merece reparo no que toca à aplicação do percentual previsto no artigo 22, I, do Decreto nº 11.129/2022, que trata do concurso de atos lesivos.

5.1.7. O concurso de atos lesivos ocorre quando verificada a ocorrência simultânea ou interligada de múltiplos atos lesivos imputáveis à mesma pessoa jurídica. Trata-se de instituto análogo ao concurso de crimes previsto no Código Penal, gênero que se subdivide em três espécies: concurso material, concurso formal e crime continuado.

5.1.8. De forma bastante sucinta, pode-se definir o concurso material como a prática de dois ou mais atos lesivos, idênticos ou não, mediante mais de uma ação. Por sua vez, concurso formal é definido como a prática de dois ou mais atos lesivos, idênticos ou não, mediante a prática de apenas uma conduta. Por fim, a continuidade configura-se quando o agente, mediante mais

de uma ação, pratica dois ou mais atos lesivos da mesma espécie em condições semelhantes de tempo, lugar e maneira de execução.

5.1.9. No caso, ao proceder ao cálculo da multa, a comissão considerou ter havido concurso de atos lesivos, sob a seguinte justificativa (3244372):

"A conduta irregular como da foi a concessão de vantagem indevida a servidor público, através da contratação do filho deste servidor público para ser colaborador no ente fiscalizado, conforme se verifica no Relatório Final [...]. Em virtude disso, o ente fiscalizado requereu favorecimentos ao servidor em diversas ocasiões:

Ocasião 1 - Enviou o filho do servidor para buscar documentos na SFA/SC, em claro sinal de prioridade de atendimento, inclusive estabelecendo a data para que os documentos fossem disponibilizados;

Ocasião 2 - Solicitou intervenção do servidor em assunto técnico de fiscalização.

Ocasião 3 - Solicitou ao servidor para que realizasse auditoria em estabelecimento visando liberação para início de exportação."

5.1.10. Por essa razão, recomendou-se a majoração da alíquota em 1%.

5.1.11. No entanto, esse entendimento não está alinhado às provas produzidas nos autos e à conclusão a que se chegou no relatório final.

5.1.12. Com efeito, após a instrução, imputou-se à AURORA a prática de apenas um ato lesivo, como se verifica no seguinte trecho, extraído da conclusão do relatório final (2748648, item 9.1.I):

"[...] a Comissão submete, de forma CONCLUSIVA, a sua convicção da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica indiciada [...] pelo cometimento de atos lesivos a Administração Pública, quais sejam, concessão de vantagem indevida ao agente público decorrente da contratação do filho desse agente público como empregados do ente fiscalizado, enquadradas na conduta ilícita prevista no inciso I, do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 [...]"

5.1.13. Nota-se que não se faz menção à prática de outro ato lesivo além da concessão de vantagem indevida ao filho do Superintendente do MAPA. Os alegados favorecimentos aos quais a comissão se refere na justificativa da dosimetria da multa não constituem atos lesivos autônomos, mas apenas comprovam que a manutenção da relação de emprego entre a pessoa jurídica fiscalizada e o filho do Superintendente do órgão fiscalizador trazia benefício indevido à pessoa jurídica, consistente na subsistência de boa relação com agente público dotado de atribuições capazes de atender seus interesses junto ao MAPA.

5.1.14. Portanto, recomenda-se que se ajuste o cálculo da multa, reduzindo-se a zero o percentual da alíquota referente à circunstância majorante prevista no inciso I do artigo 22 do Decreto nº 11.129/2022.

5.1.15. Outrossim, o cálculo merece reparo no que diz respeito à aplicação do percentual previsto no art. 23, III, do Decreto nº 11.129/2022, que trata do grau de colaboração da pessoa jurídica.

5.1.16. A Sugestão de Escalonamento das Circunstâncias Agravantes e Atenuantes publicada pela CGU recomenda que esta circunstância atenuante seja escalonada de acordo com os seguintes parâmetros (p. 8):

Critério do "grau de colaboração da pessoa jurídica"	
Ausência de colaboração da pessoa jurídica.	0%
A pessoa jurídica: (i) admitiu a ocorrência do ato lesivo, mas não reconheceu a sua responsabilidade; ou (ii) forneceu tempestivamente os elementos requisitos durante a investigação preliminar ou do PAR; ou (iii) renunciou aos prazos processuais.	0,5% - 1,0%
A pessoa jurídica: (i) admitiu a ocorrência do ato lesivo, mas não reconheceu a sua responsabilidade; (ii) forneceu tempestivamente os elementos requisitos durante a investigação preliminar ou do PAR; e (iii) renunciou aos prazos processuais.	1,5%

5.1.17. No caso, ao contrário do que constou do Relatório Final, não houve renúncia aos prazos processuais, tampouco houve admissão da ocorrência do ato lesivo, tendo a defesa sustentado, em todas as oportunidades, a inoccorrência de qualquer dos atos lesivos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, razões pelas quais não é possível a aplicação de percentual máximo.

5.1.18. Da mesma forma, não houve a entrega tempestiva dos elementos requisitados durante o PAR, notadamente as demonstrações contábeis que permitissem o cálculo da multa e a análise da situação econômica da pessoa jurídica, requisitadas no item 6.3 do Termo de Indiciação, nem de qualquer outro documento relevante para esclarecimento dos fatos.

5.1.19. Portanto, recomenda-se a aplicação de 0% referente a esta circunstância atenuante, tendo em vista a ausência de colaboração da pessoa jurídica.

5.1.20. Assim, o cálculo, com a alteração proposta, pode ser representado nos seguintes termos:

5.1.21. A base de cálculo corresponde a R\$ 19.066.071.096,91 (dezenove bilhões sessenta e seis milhões setenta e um mil e noventa e seis reais e noventa e um centavos), equivalente ao valor do faturamento bruto, excluídos os tributos, no exercício de 2021.

5.1.22. Quanto à alíquota, levando-se em conta os critérios dos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, recomenda-se que o cálculo seja feito nestes termos:

Dispositivo do Decreto nº 11.129/2022		Percentual
Majorantes (art. 22)	I - concurso de atos lesivos	0%
	II - tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica	2,5%
	III - interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra ou na entrega de bens e serviços essenciais à prestação de serviços públicos; ou descumprimento de requisitos regulatórios	0%
	IV - situação econômica do infrator que apresente ILG e ISG maior que 1 e lucro no último exercício anterior ao da instauração do PAR	1%
	V - reincidência	0%
	VI - valor dos contratos, convênios ou instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com a entidade lesada no ano da prática dos atos lesivos	0%
	SOMA DAS MAJORANTES	3,5%
Atenuantes (art. 23)	I - não consumação da infração	0%
	II - devolução espontânea ou inexistência de vantagem auferida e ressarcimento dos danos	1%
	III - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação	0%
	IV - admissão voluntária da responsabilidade pelo ato lesivo	0%
	V - existência e aplicação de programa de integridade	0%
	SOMA DAS ATENUANTES	1%
VALOR DA ALÍQUOTA (majorantes - atenuantes)		2,5%

5.1.23. Assim, o valor preliminar da multa corresponde ao valor da base de cálculo (R\$ 19.066.071.096,91), multiplicado pelo valor da alíquota (2,5%), o que corresponde a R\$ 476.651.777,42 (quatrocentos e setenta e seis milhões, seiscentos e cinquenta e um mil setecentos e setenta e sete reais e quarenta e dois centavos).

5.1.24. Definido o valor preliminar da multa, passa-se à definição dos limites mínimo e máximo previstos no artigo 25 do Decreto nº 11.129/2022:

Limite mínimo (o maior dentre os valores abaixo)		Limite máximo (o menor dentre os valores abaixo)	
0,1% da base de cálculo	R\$ 19.066.071,09	20% da base de cálculo	R\$ 3.813.214.219,38
Valor da vantagem auferida	Não quantificado.	Triplo do valor da vantagem auferida	Não quantificado.

5.1.25. Tendo em vista que o valor da multa preliminar é superior ao limite mínimo e inferior ao limite máximo estabelecidos, não é necessário que se efetue a calibragem.

5.1.26. Assim, o valor definitivo da multa deve corresponder a R\$ 476.651.777,42 (quatrocentos e setenta e seis milhões, seiscentos e cinquenta e um mil setecentos e setenta e sete reais e quarenta e dois centavos).

5.2. Publicação extraordinária da decisão condenatória

5.2.1. A comissão recomendou a aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória prevista no artigo 6º, II, da Lei nº 12.846/2013.

5.2.2. Contudo, não se indicou a dosimetria desta sanção.

5.2.3. O artigo 6º, § 5º, da Lei nº 12.846/2013 dispõe que a publicação deve ser feita na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, i) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica, ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; ii) por meio de afixação de edital no estabelecimento ou no local de exercício da atividade da pessoa jurídica, pelo prazo mínimo de 30 dias; e iii) na página da pessoa jurídica na internet.

5.2.4. A fim de conferir maior grau de objetividade à sanção, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (ed. 2022, p. 157) recomenda que o prazo de duração da publicação seja proporcional à alíquota aplicada à pena de multa:

ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA MULTA	DURAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
Menor ou igual a 2,5%	30 dias
Maior que 2,5% e menor ou igual a 5%	45 dias
Maior que 5,0% e menor ou igual a 7,5%	60 dias
Maior que 7,5% e menor ou igual a 10%	75 dias
Maior que 10% e menor ou igual a 12,5 %	90 dias
Maior que 12,5% e menor ou igual a 15%	105 dias
Maior que 15% e menor ou igual a 17,5%	120 dias
Maior que 17,5%	135 dias

5.2.5. No caso, considerando que se recomendou a aplicação da alíquota de 2,5% da base de cálculo, de acordo com a tabela constante do referido manual, é razoável que a publicação perdure pelo **prazo mínimo de 30 dias**. Assim, recomenda-se que a publicação extraordinária da decisão condenatória seja feita:

- 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;
- em edital afixado por 30 dias nas entradas principais de pedestres da sede da pessoa jurídica, em posição que permita a visibilidade pelo público, 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; e
- nos sítios eletrônicos da empresa, acessível mediante link disponibilizado em banner fixo, contendo o título do extrato, exibido por 30 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.

6. PRESCRIÇÃO

6.1. De acordo com o *caput* do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013, a pretensão punitiva da administração pública relativa aos atos lesivos previstos naquela lei prescreve em cinco anos, contados da data da ciência dos atos lesivos.

6.2. No caso, de acordo com o documento 2747506 (p. 25), a Corregedoria do MAPA teve ciência dos fatos em 19/7/2017, data em que recebidas as chaves de acesso aos processos judiciais em que foram produzidas as provas, de modo que, a princípio, a prescrição ocorreria em 19/7/2022. Somando-se o prazo de 120 dias correspondente ao período em que a prescrição permaneceu suspensa em decorrência da publicação da Medida Provisória nº 928/2020, conclui-se que a prescrição ocorreria em 16/11/2022.

6.3. Tendo em vista que este PAR foi instaurado em 13/9/2022 - antes de decorrido o prazo prescricional - a prescrição foi interrompida naquela data, em consonância com o parágrafo único do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013.

6.4. **Portanto, a pretensão punitiva da administração pública prescreverá em 13/9/2027.**

7. CONCLUSÃO

7.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, **opina-se pela regularidade do PAR**. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

7.2. Dessa forma, **sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, ajustando-se o valor da multa proposta para que corresponda a R\$ 476.651.777,42 (quatrocentos e setenta e seis milhões, seiscentos e cinquenta e um mil setecentos e setenta e sete reais e quarenta e dois centavos)**, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores da Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

7.3. Por fim, nos termos do art. 56, IV, da Portaria nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão subsequente (3261601).

7.4. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 20/05/2025, às 16:36, 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 [REDACTED] e o código [REDACTED]

