



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 841/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

**PROCESSO Nº 00190.109840/2021-80**

INTERESSADO: Secretaria de Integridade Privada

#### **ASSUNTO**

Análise do pedido de reconsideração de decisão condenatória deduzido pela **Lojas Cem S/A** e pela **Cem Administração e Participações Ltda.**

#### **1. RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR instaurado pela Controladoria-Geral da União em desfavor das pessoas jurídicas **Lojas Cem S/A (CNPJ 56.642.960/0001-00)**, **Cem Administração e Participações S/A (CNPJ 01.828.436/0001-36)**, Pacatu Cultura, Educação e Aviação Ltda - ME (CNPJ 72.783.608/0001-40), Cult Produções de Arte, Cultura e Esportes Ltda (CNPJ nº 05.144.336/0001-41), Estúdio Gastronômico Ltda - ME (CNPJ 10.475.789/0001-90), e Beatriz Westin de Cerqueira Leite (CPF \*\*\*.430.398-\*\*).

1.2. Por meio da Decisão nº 193, de 18/06/2024 (3254215), publicada no Diário Oficial da União de 21/06/2024 (3263709), as pessoas jurídicas **Lojas Cem S/A (CNPJ 56.642.960/0001-00)** e **Cem Administração e Participações S/A (CNPJ 01.828.436/0001-36)** foram condenadas da seguinte forma: no caso da primeira, ao pagamento de multa no valor de R\$ 4.386.459,20 (quatro milhões, trezentos e oitenta e seis mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e vinte centavos) e à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora; no caso da segunda, ao pagamento de multa no valor de R\$ 930.000,00 (novecentos e trinta mil reais) e à publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, tudo na forma do art. 6º, § 5º, da Lei nº 12.846/2013.

1.3. Em 01/07/2024, ambas apresentaram pedido de reconsideração da decisão sancionatória, com fundamento no artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 (3272892 e 3272893).

1.4. O pedido foi remetido a esta Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados (CGIPAV), com vistas a subsidiar a decisão da autoridade julgadora (3277056).

1.5. Posteriormente, em 12/03/2025, as empresas apresentaram comprovante de pagamento de GRU emitida em razão de Acordo de Não Persecução Cível com o Ministério Público Federal na ação de improbidade administrativa destinada a apurar os mesmos fatos tratados neste feito (3550662, 3550667 e 3550672).

1.6. É o relatório.

#### **2. ANÁLISE**

##### **2.1. Tempestividade**

2.1.1. De acordo com o artigo 15, *caput*, do Decreto nº 11.129/2022, a pessoa jurídica pode apresentar pedido de reconsideração no prazo de dez dias, contados da publicação da decisão. Tendo em vista que a decisão foi publicada em 21/06/2024 (3263709) e o pedido de reconsideração foi apresentado no dia 01/07/2024 (3272892), o pedido é tempestivo.

## 2.2. Razões do pedido de reconsideração

- **Ausência de demonstração robusta da materialidade e autoria da conduta por parte das peticionantes. Conclusões desacompanhadas de elementos robustos de prova. Condenação por presunção.**

2.2.1. Inicialmente, a defesa alega que *"a assessoria jurídica inverteu a lógica dos acontecimentos para dizer que quem atuava de modo ilícito era o Grupo Lojas CEM e foi ele que maliciosamente usou o Grupo Bellini e outras empresas para desviar recursos da Lei"* e que *"sem ter elementos para comprovar as suas conclusões, a única prova mencionada pelo parecer é uma troca de e-mails, na qual um representante do Grupo Lojas CEM questiona a quantidade de exemplares do livro que a empresa iria receber de um dos projetos patrocinados"*. Sustenta que o Parecer da CONJUR não aponta qual elemento de convicção a levou a concluir que houve conluio "desde o início" entre as partes nem porque o mero questionamento sobre a quantidade de livros faz prova da prática do ilícito.

2.3. Trata-se de argumento semelhante ao deduzido pela defesa nas alegações finais (2606738 - item 4), já analisado na Nota Técnica nº 2740/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2924347, itens 2.32 a 2.38). Na oportunidade, esta CGIPAV se manifestou da seguinte forma:

2.33. Como bem levantado pela CPAR, o Grupo Lojas Cem investiu mais de cinco milhões de reais em projetos da Lei Rouanet entre 2004 e 2015 (Lojas Cem com 25 doações e Cem Administração com 3 doações), sendo que mais de 50% desses projetos eram referentes à elaboração de livros (2546696, parágrafos 84 a 87). Portanto, não cabe aos acusados a alegação de inexperiência na área ou desconhecimento da operacionalização de projetos da Lei Rouanet. Para reforçar esse entendimento, cita-se trecho do Relatório Final (2546696)

(...)

2.34. Fica clara a experiência do Grupo Lojas Cem com projetos culturais relacionados à elaboração de livros pela Lei Rouanet e a compreensão do correto encaminhamento que os livros deveriam receber, descabendo afirmar que desconheciam a quantidade correta de livros que deveriam receber. Além disso, os próprios funcionários em seus depoimentos confirmam que a patrocinadora recebeu e distribuiu os livros tratados neste PAR de acordo com o seu interesse (Relatório Final (2546696 fls. 9/10 parágrafos 95/98). Portanto, fica evidenciado que o Grupo Lojas Cem acordou com o Grupo Bellini, desde o início, o recebimento de uma grande quantidade de exemplares dos livros e que eles foram distribuídos dentro das LOJAS CEM, deixando claro o objetivo de utilização desses livros como objeto de marketing corporativo.

2.35. Ademais, afirmar que o corpo jurídico não possuía conhecimento suficiente na área, pois era especializado em direito trabalhista e do consumidor, não diminui o dever de diligência que a empresa deve ter perante seus negócios. Além disso, a ninguém é dado alegar o desconhecimento da norma a fim de se eximir da responsabilização por seus atos. Se não possuía corpo técnico especializado no ramo, a empresa, pelo seu porte, tinha totais condições de contratar consultoria com profissionais especializados. Pelo contrário, conforme depoimento de seus funcionários, seu corpo jurídico sequer foi acionado para análise ou orientações a respeito, demonstrando, no mínimo, a desídia em relação à lisura do procedimento.

2.36. Por mais que se aceite a alegação de que o enquadramento penal do art. 40 da Lei Rouanet se aproxima de um ilícito de sonegação fiscal, isso em nada interfere no entendimento de que, na seara administrativa (respeitando a independência dessa esfera), o Grupo Lojas Cem praticou um ato lesivo contra Administração Pública conforme o inciso do 5º da Lei 12.846/2013 por meio da utilização de pessoas interpostas (nesse caso as pessoas jurídicas Pacatu e Cult e a pessoa física Célia Beatriz), amoldando-se perfeitamente ao seu inciso III. Da mesma forma, em nada interfere a afirmação de que a iniciativa da irregularidade partiu do Grupo Bellini, ao qual supostamente as referidas pessoas jurídicas e física pertenciam, pois, ao final, o ilícito administrativo foi perpetrado e o Grupo Lojas Cem se beneficiou de um marketing corporativo em razão de isenções fiscais oriundas da Lei Rouanet (indevidas em razão do desvirtuamento dos objetivos dos Pronacs), sendo que apenas alcançou esse resultado em razão de utilizar um grupo especializado na proposição, de modo irregular, pra dizer o mínimo, de projetos culturais perante o MinC.

2.37. E quanto ao argumento de impossibilidade de enquadramento no art. 5º, III, da Lei nº 12.846/13 por ausência de intenção (dolo) em utilizar terceiros para dissimular seus interesses, a LAC, em seu art 2º, adota o modelo de responsabilização objetiva, portanto, prescindindo de culpa ou dolo

(...)

2.38. Observa-se que comissão utilizou evidências consistentes e que os argumentos (que não são novos) já haviam sido superados, baseado num robusto conjunto de elementos de informação reunidos no Termo de Indiciação e no Relatório Final. Portanto, as alegações não devem ser acatadas.

2.3.1. Na sequência, o Parecer nº 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3257775, itens 76 a 86) fez remissão ao entendimento da Nota Técnica e rejeitou o argumento da defesa.

2.3.2. Como já exposto nesses documentos, restou evidente a experiência que o **Grupo Lojas Cem** tinha com projetos culturais relacionados à elaboração de livros pela Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) e a compreensão do correto encaminhamento que os livros deveriam receber, não sendo cabível afirmar que o recebimento de exemplares além dos limites legais não faz prova do ilícito.

2.3.3. Ademais, os funcionários da empresa, em seus depoimentos, confirmaram que a patrocinadora recebeu e distribuiu os livros tratados neste PAR de acordo com o seu interesse, como se fossem objetos privados por ela adquiridos, conforme tratado no Relatório Final (SEI 2546696, fls. 9/10 parágrafos 95/98), não tendo tais conclusões advindo de uma única troca de e-mails, como sugeriu a defesa.

2.3.4. O próprio **Grupo Lojas Cem**, em seu pedido de reconsideração, admitiu o desvio de finalidade do projeto cultural quando consignou que os depoentes informaram que o material recebido foi distribuído equitativamente entre as filiais da rede e as sobras foram distribuídas entre funcionários, de forma contrária ao quanto preconizado pela Lei Rouanet e pelo Decreto nº 5.761/2006. Este último prevê, inclusive, plano de distribuição a ser apresentado quando da inscrição do programa, projeto ou ação, a ser previamente autorizado pelo Ministério da Cultura, *in verbis*:

Decreto nº 5.761/2006

Art. 31. Não constitui vantagem financeira ou material a destinação ao patrocinador de até dez por cento dos produtos resultantes do programa, projeto ou ação cultural, com a finalidade de distribuição gratuita promocional, consoante plano de distribuição a ser apresentado quando da inscrição do programa, projeto ou ação, desde que previamente autorizado pelo Ministério da Cultura.

2.3.5. Portanto, esse argumento deve ser rejeitado, já que ausente qualquer inovação de fundamento capaz de alterar o entendimento anteriormente firmado.

• **Da ausência de menção aos depoimentos prestados. Violação ao direito fundamental ao devido processo legal.**

2.3.6. Sustenta a defesa que os funcionários do **Grupo Lojas Cem** depuseram no sentido de que:

- a empresa não fazia busca ativa de projetos para patrocinar e que eram os produtores culturais que buscavam a companhia em busca de patrocínio;
- não houve qualquer indicação de preferência para o projeto do Grupo Bellini e foram eles que informaram unilateralmente da existência e do montante da contrapartida;
- não havia vinculação dos livros recebidos com qualquer ação de marketing da empresa e o material foi distribuído entre as filiais, que cuidavam da destinação dos livros sempre de forma gratuita a clientes e não clientes;
- a empresa apenas recebia a informação que era repassada pela empresa patrocinada e que não possuía qualquer interferência quanto ao limite de distribuição de livros;
- havia a ordem de separar os livros em quantidade igual entre as lojas da rede e realizar a remessa conforme fosse possível, de acordo com a logística dos caminhões;
- não havia nenhuma ordem específica ou direcionada a respeito da distribuição e que o material recebido foi distribuído equitativamente entre as filiais e as sobras foram distribuídas entre os funcionários do seu setor;

- a escolha do projeto que receberia o patrocínio via Lei Rouanet não era discutida pela diretoria da empresa e que o material recebido como contrapartida não foi utilizado pelo departamento de propaganda da empresa;
- a decisão por patrocinar o projeto do Grupo Bellini só ocorreu porque o **Grupo Lojas Cem** confiava na homologação que o Grupo Bellini possuía junto aos órgãos competentes;
- não houve qualquer orientação do departamento de propaganda sobre a distribuição, que a entrega não era vinculada à compra de produtos pelos clientes e que também não houve uma verificação sobre o aumento das vendas vinculada à distribuição dos livros.

2.3.7. Diante dos depoimentos, a defesa argumenta que, no curso deste procedimento, foram produzidas provas robustas que indicam para o fato de que as **Lojas Cem** se engajaram de boa-fé no projeto apresentado pelo Grupo Bellini e que, se houve algum equívoco na recepção dos livros, tal falha não pode ser imputada à empresa e isso não é suficiente para afirmar que ela pretendia fraudar o projeto para angariar vantagem indevida, tampouco que ela era a mentora do ilícito e estava usando as outras empresas para mascarar o seu intento.

2.3.8. Alega ainda que, apesar de ter designado audiência para oitiva de testemunhas e ter procedido com a coleta dos seus depoimentos, nada disso foi sequer mencionado no parecer que fundamentou a decisão, que não apreciou os depoimentos e tampouco apresentou argumentos para afastar o que foi dito em audiência, impedindo o exercício de um contraditório efetivo e substancial das peticionantes.

2.3.9. Aqui mais uma vez, as alegações da defesa não se sustentam.

2.3.10. Embora o Parecer n. 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3257775) tenha sido sucinto quanto aos depoimentos prestados durante o PAR, apenas fazendo remissão ao Relatório Final, a decisão ministerial adotou como fundamento também o próprio Relatório Final da Comissão, que examinou de forma consistente as provas constantes nos autos.

2.3.11. Ademais, a ausência de menção detalhada, pelo Parecer n. 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3257775), dos depoimentos prestados durante o PAR, não significa ausência de análise das razões de fato e de direito da defesa. Enquanto o exame concreto das evidências foi realizado de forma aprofundada e bem acurada pela comissão processante, assistiu razão à CONJUR em concordar com a instrução probatória já produzida, ainda que não necessariamente tenha adentrado o teor de todas as oitivas realizadas durante a apuração.

2.3.12. Nesse contexto, também merece registro que, no âmbito administrativo, a fundamentação *per relationem* encontra previsão no art. 50, § 1º da Lei nº 9.784/99 e é admitida no processo administrativo sancionador (Súmula STJ nº 674/2024), permitindo a utilização, como motivação das decisões, de remissão à alegação, precedente ou decisão anterior nos autos do mesmo processo, sem que isso resulte na violação ao devido processo legal.

2.3.13. Dito isso, o Relatório Final (2546696) trouxe informações claras de que o **Grupo Lojas Cem** não era nenhum novato em patrocinar projetos da Lei Rouanet, quando aportou recursos nos 5 Pronacs analisados neste PAR, alertando inclusive para a existência de vários outros projetos de produção de livros, de proponentes que não tinham relação com o Grupo Bellini.

2.3.14. A inexistência de busca ativa de projetos para patrocinar ou de preferência para os projetos do Grupo Bellini, bem como a suposta confiança depositada no referido grupo, que, segundo a defesa, era quem decidia quanto ao limite de distribuição de livros, não exime a responsabilidade da patrocinadora, pessoa jurídica, pelos atos praticados em nome dela, pois ela detinha toda uma estrutura capaz de analisar a legislação para se certificar da legalidade dos termos acordados com o Grupo Bellini.

2.3.15. Ademais, embora a defesa alegue que não havia vinculação dos livros recebidos com ações de marketing da empresa, o fato é que os depoimentos realizados à Comissão Processante pela Sra. Maria de Lourdes, pelo Sr. Chrystian e pelo Sr. Marcos, testemunhas do **Grupo Lojas Cem**, confirmam que a patrocinadora recebeu e distribuiu os livros tratados neste PAR de acordo com o seu interesse, como se fossem objetos privados por ela adquiridos. De acordo com o Relatório Final da CPAR, independentemente de haver vínculo entre a compra de algum produto e o recebimento do brinde, o **Grupo Lojas Cem** se utilizou do objeto dos Pronacs como instrumento de marketing junto aos seus

clientes potenciais, que eram as pessoas que adentravam as lojas, o que caracterizou o desvio do objeto desses Pronacs.

2.3.16. E ainda, a Sra. Maria de Lourdes afirmou em seu depoimento (2408876, 9'40" – 10'27") que havia patrocinado livros infantis em anos anteriores e que esses livros haviam sido distribuídos em escolas. Ou seja, a experiência anterior do **Grupo Lojas Cem** indica que ela sabia que havia um plano específico de distribuição nos projetos que ela havia anteriormente patrocinado e que os objetos produzidos a partir dos projetos da Lei Rouanet tinham como objetivo ampliar o acesso da sociedade, no caso dos alunos das escolas, aos bens culturais.

2.3.17. Assim, o **Grupo Lojas Cem** detinha experiência anterior em apoiar projetos da Lei Rouanet para a confecção de livros e havia, inclusive, participado da distribuição do produto cultural em escolas.

2.3.18. Mas, para o caso dos Pronacs abordados no PAR, a defesa ignorou toda essa experiência prévia e apenas alegou ter sido enganada pelo Grupo Bellini, em face de uma hipotética inexperiência sua, sem apresentar elementos concretos que demonstrassem exatamente como o Grupo Bellini a teria enganado ou a feito agir de forma diferente de como ela havia agido por ocasião dos Pronacs que ela vinha apoiando, desde 2004.

2.3.19. O que transparece nas informações e evidências constantes nos autos é que o **Grupo Lojas Cem**, ao invés de apoiar um projeto cultural em favor da sociedade, em geral, e em vez de vincular sua marca a uma iniciativa cultural nos termos da Lei Rouanet, simplesmente tratou de adquirir uma quantidade de livros pelo valor que ela tinha disponível para abater no imposto de renda, decidindo por distribuí-los em suas filiais.

2.3.20. Assim, verifica-se claramente que o Relatório Final do PAR, o Parecer da CONJUR e, conseqüentemente, a decisão ministerial, levaram em conta os depoimentos prestados pelos funcionários da **Lojas Cem**, mas formaram sua convicção no sentido da responsabilidade objetiva da empresa pelos atos praticados por seus funcionários, o que lhe gerou irresignação.

2.3.21. Portanto, não tendo sido verificado desrespeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, esse argumento deve ser rejeitado.

#### • Da razoabilidade e proporcionalidade na aplicação das sanções

2.3.22. A defesa alega que os elementos de convicção levados em conta para a aplicação das sanções são frágeis e carecem de robustez jurídica, tendo sido alcançados em violação aos direitos fundamentais das petionantes. Entende que não se tratava de um ilícito continuado, já que não restou demonstrado quantas e quais seriam as condutas delitivas praticadas pelas empresas do **Grupo Lojas Cem**.

2.3.23. Assim, caso não haja a reconsideração da decisão afastando totalmente a responsabilidade das empresas, a defesa requer que se reconsiderem as sanções aplicadas para reduzir o valor da multa recebida pela **Cem Administração** para o patamar mínimo da lei e que se retire das empresas petionantes a sanção de publicação extraordinária, tendo em vista que, de acordo com o art. 6º, § 1º, da Lei nº 12.846/2013, as sanções podem ser aplicadas de forma isolada.

2.3.24. Trata-se de argumento semelhante ao já deduzido pela defesa nas alegações finais (2606738 - item 5) e analisado na Nota Técnica nº 2740/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (2924347 itens 2.25 a 2.45) e no Parecer nº 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3257775, itens 76 a 86).

2.3.25. Como já exposto nesses documentos, o cálculo da multa e da publicação extraordinária seguiram estritamente os mandamentos previstos no artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção - LAC), nos artigos 22 a 28 do Decreto nº 11.129/2022, nas INs CGU nº 1/2015 e CGU/AGU nº 2/2018, e no Decreto-Lei nº 1.598/1977, no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU edição de abril de 2022 e na Tabela sugestiva para cálculo da multa (2570545) disponibilizada em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68539>. São normativos que prescrevem critérios objetivos de gradação das penalidades e, portanto, a correta observância de suas prescrições garante o respeito aos

princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

2.3.26. A aplicação uniforme dessa metodologia pela CGU, inclusive, se coaduna perfeitamente com o princípio da segurança jurídica, dando objetividade e previsibilidade na definição do *quantum* da sanção.

2.3.27. No caso da multa, foi considerada a ocorrência de ilícito continuado, que, por sua própria definição, trata-se da soma de condutas delitivas em unidade de desígnio, que se perpetram em condições semelhantes de tempo, lugar e maneira de execução. Portanto, por sua natureza, somente existe continuidade em ato lesivo contra a Administração Pública na presença de mais de uma ilicitude de mesma natureza, sendo assim plenamente lógica a utilização do critério de agravamento estabelecido pelo inciso I do art. 22 do Decreto 11.129/2022 e pormenorizado na tabela de gradação da CPAR.

2.3.28. Conforme restou demonstrado no cálculo da multa constante no item 6.1 do Relatório Final (2546696), a **Lojas Cem** se utilizou do mesmo *modus operandi* para os Pronacs analisados no processo, o que caracterizou ser continuada a conduta da pessoa jurídica. O início do acordo se deu em dezembro de 2013, com o patrocínio aos Pronacs 128616 e 133674. Em 2014, a **Lojas Cem** aportou recursos no Pronac 1411320. E, em 2015, foram realizados os aportes no Pronac 158154 e 1410981. As prestações de contas, que caracterizam o desvio do objeto foram: Pronac 133674, em 04/02/2015, Pronac 128616, em 18/04/2016, Pronac 158154, em 05/04/2017, e Pronac 1411320, em 05/12/2018, data que se encerra a prática dos atos lesivos. A prestação de contas do Pronac 1410981 não havia sido enviada ao MinC até 06/02/2017.

2.3.29. Já a **Cem Administração** integra o grupo empresarial da **Lojas Cem** e o recebimento dos livros a partir do aporte de recursos nos Pronacs 133674 e 1410981 seguiu o *modus operandi* descrito para as condutas da **Lojas Cem**. Deste modo, considera-se que sua conduta também foi continuada. A prestação de contas do Pronac 133674 deu-se em 04/02/2015. Para o Pronac 1410981, a CPAR considerou a data de 06/02/2017, que é mais benéfica para a **Cem Administração**, pois inexistia nos autos a data específica do envio da prestação de contas (sabe-se, pelos autos, que foi após 06/02/2017).

2.3.30. Verificado, pois, o desvio do objeto nos Pronacs 128616, 158154, 1410981, 1411320 e 133674, não há que se falar que não houve continuidade delitiva.

2.3.31. Ainda no item 6.1 do Relatório Final, a Comissão incluiu agravante para as **Lojas Cem** em razão da participação do Gerente Geral e de uma funcionária do setor financeiro nas tratativas com o Grupo Bellini, que levaram ao desvio do objeto dos Pronacs. O entendimento tomou por base trocas de e-mails consignadas no Termo de Indiciação e depoimento da própria funcionária, responsável pela tesouraria.

2.3.32. Outro ponto que redundou no agravamento da penalidade de multa tanto das **Lojas Cem** como da **Cem Administração** foi a situação econômica das pessoas jurídicas, que tiveram índices de solvência geral e liquidez geral superiores a 1 (um), bem como lucro líquido no exercício anterior ao da instauração do PAR.

2.3.33. De outro lado, nenhuma das acusadas apresentou critérios necessários ao abrandamento do percentual da multa.

2.3.34. É de se notar, portanto, que o Relatório Final examinou de forma acurada as evidências constantes nos autos e adotou critérios objetivos na definição do valor da multa às acusadas. Como resultado, a CPAR chegou a percentuais devidamente calculados e razoáveis para o caso concreto, não havendo que se falar em redução do valor de multa para o patamar mínimo da lei, como pretende a defesa.

2.3.35. No que se refere à aplicação cumulativa das sanções, ela justifica-se porque o ato ilícito pode afetar valores de natureza diversa, como ocorreu no presente caso. Nas palavras de Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>[1]</sup>, o ato ilícito "*afeta o patrimônio público financeiro, bem como o patrimônio moral; afeta o interesse de toda a coletividade em que a honestidade e a moralidade prevaleçam no trato da coisa pública. Se valores de natureza diversa são atingidos, é perfeitamente aceitável que algumas ou todas as penalidades sejam aplicadas concomitantemente*".

2.3.36. Com a afetação de valores diversos, os objetivos das penalidades (multa e publicação extraordinária) também são diferentes e igualmente necessários para o caso em comento. Enquanto a

penalidade de multa busca o arbitramento objetivo de um valor que redunde em desestímulo real à prática do ilícito, impedindo o raciocínio da viabilidade econômica da prática do ato lesivo, a publicação extraordinária da decisão administrativa tem natureza reputacional e visa expor a atuação desconforme da pessoa jurídica perante a sociedade.

2.3.37. Como bem referenciado por Márcio de Aguiar Ribeiro<sup>[2]</sup>, "*A sanção em tela se coaduna, ainda com o princípio da publicidade, nos termos do caput do art. 37 da Constituição Federal, revelando o direito da sociedade de ser informada sobre as injustas violações ao patrimônio que lhes pertence, o patrimônio público, com a exata identificação dos responsáveis pela prática do ato lesivo e extensão dos danos causados.*"

2.3.38. Nesse ponto, as pessoas jurídica envolvidas não apenas praticaram atos lesivos graves em continuidade delitiva, como não apresentaram nenhum grau de colaboração durante a apuração dos fatos ou procedimentos internos de integridade que pudessem minorar sua situação de alguma forma, não restando evidente, no caso concreto, nenhuma razão para a aplicação isolada de qualquer uma das sanções.

2.3.39. Importa mencionar, inclusive, que, desde julho de 2022, antes da confecção do Relatório Final, a CGU já contava com a Portaria Normativa nº 19/2022, que dispunha sobre o procedimento de julgamento antecipado de PAR.

2.3.40. Ao assumir os compromissos constantes no art. 2º daquele normativo, aí incluída a admissão da responsabilidade objetiva pela prática dos atos lesivos investigados, a pessoa jurídica acusada poderia receber os benefícios do art. 5º, inciso IV e § 1º, que consistiam na redução do valor da multa e na aplicação isolada dessa penalidade, sem cumulação com a sanção de publicação extraordinária.

2.3.41. Não tendo optado pelo instrumento do julgamento antecipado à época, não cabe às acusadas agora solicitar tais benefícios em sede de pedido de reconsideração.

2.3.42. Por todo exposto, verifica-se que as penalidades sugeridas neste PAR foram devidamente motivadas e aplicadas de forma isonômica em relação à **Lojas Cem** e à **Cem Administração**, demonstrando o respeito à proporcionalidade de cada caso, razão pela qual não assiste razão às pleiteantes.

• **Do pagamento de GRU em sede de Acordo de Não Persecução Cível nos autos nº 5001273-68.2022.4.03.6100**

2.3.43. A defesa trouxe, em 12/03/2025, um comprovante de pagamento da GRU nº 13801-0 (3550667), no valor de R\$ 1.314.640,01 (um milhão, trezentos e quatorze mil, seiscentos e quarenta reais e um centavo), tendo como contribuinte a **Lojas Cem S/A, CNPJ 56.642.960/0001-00** e como unidade gestora arrecadadora a Coordenação-Geral de Orçamento e Análise Contábil da AGU. O comprovante do Banco do Brasil, de 07/03/2025, possui o mesmo valor e número de referência da GRU: 5001273682022403610.

2.3.44. A GRU, segundo a petição (3550672), teria sido confeccionada em razão da celebração do Acordo de Não Persecução Cível nº 5001273-68.2022.4.03.6100 (2990824), que determinou o pagamento do valor como penalidade de multa prevista no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992, em razão da prática do ilícito previsto no art. 9º, *caput* e inciso XI do mesmo diploma legal.

2.3.45. Em consulta ao ANPC nº 5001273-68.2022.4.03.6100, em curso na 5ª Vara Cível Federal de São Paulo, foi possível verificar que, em 25/02/2025, foi proferida sentença que homologou o referido Acordo.

2.3.46. Com base no Acordo já adimplido em âmbito judicial, a defesa requer o provimento do pedido de reconsideração já protocolado anteriormente.

2.3.47. O argumento quanto à existência de Acordo de Não Persecução Cível já foi objeto de exame da CONJUR no Parecer n. 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3257775).

2.3.48. Naquela oportunidade, a CONJUR ressaltou as diretrizes insertas no princípio da independência de instâncias (administrativa, civil e penal):

Democrático do Direito, que garante a imparcialidade e a justiça nas diferentes esferas do poder (administrativa, penal e civil), coexistindo de forma autônoma e independente, sem interferência direta das outras. Poderá ocorrer a condenação em todas as esferas ou não, ou seja, na ação civil poderá ser condenado e na ação penal absolvido, diante da regra da independência e autonomia relativa entre as instâncias.

113. Nesta toada, **uma mesma conduta pode ser proibida em mais de um ramo do ordenamento jurídico, de modo que sua realização constitua ilícito sancionado em distintas instâncias.**

(...)

117. No caso em análise, através de petição datada de 18 de outubro de 2023 (SEI Documento nº 2990205), a defesa das LOJAS CEM S/A e CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA, aduz que os fatos analisados no presente PAR (o nº 00190.109840/2021-80) também deram origem a uma ação civil por improbidade administrativa (processo nº 5000816- 36.2022.4.03.6100) e uma ação penal (processo nº 0001071-40.2016.403.618).

118. No caso da ação de improbidade, a defesa informou que, no esforço de resolver a situação da maneira mais célere, as requeridas firmaram acordo com o Ministério Público Federal. Com a homologação, as empresas ressarcirão os cofres públicos pelo prejuízo apontado, além de pagar uma multa civil.

(...)

120. **No caso concreto, conforme se pode observar, não há que se falar em contexto fático - jurídico apto a afastar as premissas da independência das instâncias conforme pleiteiam as rés.**

121. Observe-se que no âmbito cível ao se firmar o acordo de não persecução, há previsão de pagamento de multa prevista no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992 em razão da prática do ilícito previsto no art. 9º, caput e inciso XI do mesmo diploma legal, pela LOJAS CEM S/A, CNPJ 56.642.960/0001-00, observando-se assim, a existência de fato apto a gerar obrigação pecuniária diante de conduta praticada pela referida indiciada no presente PAR.

(grifei)

2.3.49. Ademais, em 2024, a Consultoria-Geral da União aprovou o Parecer nº 12/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU, cuja ementa é reproduzida abaixo:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO - PAR. ACESSO RESTRITO DEMANDADO PELA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

I - Dúvida acerca da licitude da acumulação das sanções administrativas previstas na LAC (multa + publicação extraordinária) com outras sanções administrativas previstas em legislação específica, bem como sobre a delimitação do conceito de ato lesivo, previsto no caput do art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção - LAC).

II - Além dos compromissos internacionais firmados, não se pode ignorar que decorre da Constituição a necessidade de garantia do patrimônio público e do cumprimento dos princípios da Administração Pública (arts. 5º, LXXIII; 23, I; 37, caput; e 129, III), advindo daí a dificuldade de aplicação da cláusula da "reserva do possível" para justificar, por si só, a adoção de uma interpretação restritiva do art. 5º da LAC.

III - Consideram-se atos lesivos, para fins de aplicação das sanções previstas na LAC, aqueles descritos nos incisos I a V do seu art. 5º, que já carregam consigo lesividade suficiente para ensejar a instauração de procedimento administrativo de responsabilização.

IV - Devido às dificuldades apontadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e pela Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União - CONJUR-CGU, bem como considerando que a interpretação ora defendida, caso acolhida no âmbito desta Instituição, importará em alteração do entendimento então dominante, entende-se que seria adequado sugerir a adoção de um regime de transição para a aplicação dessa nova interpretação (art. 23 da LIDB, e arts. 6º e 7º do Decreto nº 9.830, de 2019).

V - **Entende-se lícita a cumulação de sanções previstas na LAC com outras previstas em leis destinadas a promover a proteção de outros bens jurídicos, corroborando-se nesse especial, as manifestações elaboradas pela CONJURCGU, bem como pela PGFN.**

VI - **Não se vislumbra hipótese legal de compensação, mas de atenuação da sanção, que no âmbito da LAC deve observar o disposto no seu art. 7º c/c §3º do art. 22 da LIDB.** (grifei)

2.3.50. Apesar dos entendimentos dos órgãos de consultoria, um olhar mais atento deve ser direcionado sobre o tema.

2.3.51. Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça entendeu ser possível a utilização conjunta da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) como fundamentos de uma ação civil pública, contanto que elas não sejam empregadas para aplicar punições da mesma natureza e pelos mesmos fatos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LEI ANTICORRUPÇÃO. UTILIZAÇÃO CONJUNTA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO NON BIS IN IDEM. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, fundamenta adequadamente sua decisão, enfrentando as questões essenciais ao deslinde da causa, sendo certo que o mero descontentamento da parte com o julgamento desfavorável não caracteriza ausência de prestação jurisdicional.

2. A utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do non bis in idem.

3. É possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Caso, ao final da demanda, sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, aí, sim, é que deverá ficar prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito.

4. A preocupação com a não sobreposição de penalidades deve ser devidamente examinada no momento da sentença, quando se analisará o mérito e a natureza das infrações, e não na fase preliminar da ação.

5. O art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 reforça a compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade.

6. Recurso Especial desprovido.

(REsp n. 2.107.398/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/2/2025, DJEN de 24/2/2025)

2.3.52. No corpo do Acórdão, o Ministro Gurgel de Faria defendeu ser perfeitamente admissível que a mesma conduta seja analisada sob a ótica da improbidade administrativa e da responsabilidade da pessoa jurídica por atos lesivos à administração pública, previstas nas Leis nº 8.429/1992 e nº 12.846/2013, respectivamente, desde que, ao final, as duas leis não sejam empregadas para aplicar punições de mesma natureza e pelos mesmos fatos.

2.3.53. Segundo o Ministro, a própria redação do artigo 3º, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, alterada recentemente, esclarece que as sanções previstas nessa lei não se aplicarão à pessoa jurídica caso o ato de improbidade seja também sancionado como ato lesivo, nos termos da Lei nº 12.846/2013. Essa previsão, segundo ele, tem como objetivo evitar a aplicação cumulativa ou sucessiva de sanções idênticas, mas não inviabiliza a tramitação de ações que se fundamentem simultaneamente nas duas leis. Dessa forma, a compatibilidade entre as legislações estaria garantida desde que, ao final do processo, sejam observados os limites impostos pela legislação para evitar que a mesma parte amargue sanções de mesma natureza pelo mesmo ato ilícito.

2.3.54. A LINDB, cuja aplicação pode ser trazida subsidiariamente, também prevê, em seu art. 22, § 3º, que as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

2.3.55. Diante desse contexto, verifica-se que, ao que parece, a sanção aplicada às **Lojas Cem** guarda a mesma natureza de multa civil imposta pela Lei nº 12.846/2013:

CONSIDERANDO que, em investigação, observou-se que a COMPROMISSÁRIA patrocinou os PRONACs nº 1411320,1 nº 1581542 e nº 1410981, na monta total de R\$ 1.314.640,01 (um milhão, trezentos e catorze mil seiscentos e quarenta reais e um centavo) e recebeu em contrapartida livros além do permitido pelo regulamento da Lei Rouanet;

CONSIDERANDO que os atos praticados em conjunto com os demais investigados configuram atos de improbidade administrativa que ensejaram enriquecimento ilícito (art. 9º, caput e inciso XI, da Lei nº 8.429/1992), causando também lesão ao erário;

(...)

CONSIDERANDO que a COMPROMISSÁRIA efetuou espontaneamente em 27/10/2016 o ressarcimento do dano ao erário diretamente à UNIÃO, entidade lesada pelo ato, acrescido de juros e correção monetária;

(...)

CONSIDERANDO que o valor da multa civil prevista no art. 12 da Lei de Improbidade tem evidente natureza sancionatória (a exemplo das condenações de que trata o art. 13 da Lei n. 7.347/1985), e não reparatória;

(...)

RESOLVEM firmar ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL, nos termos que seguem:

CLÁUSULA PRIMEIRA – Objeto do acordo

1.1. O presente acordo tem como objeto a composição em relação aos fatos objeto do Inquérito Civil nº 1.34.001.003418/2021-68, em tramitação perante o 36º Ofício da Procuradoria da República em São Paulo e de eventual ação de improbidade administrativa dele decorrente.

1.2. O presente acordo visa a aplicação à COMPROMISSÁRIA da penalidade de multa prevista no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992 em razão da prática do ilícito previsto no art. 9º, caput e inciso XI do mesmo diploma legal.

1.3. Caso regularmente cumprido pela COMPROMISSÁRIA, o presente acordo: (i) obstará o ajuizamento de ação de improbidade administrativa pelos fatos objeto do referido Inquérito Civil, em relação à COMPROMISSÁRIA, por parte do Ministério Público Federal; ou (ii) caso já proposta a ação de improbidade administrativa pelos fatos objeto do referido Inquérito Civil, implicará na desistência da ação em relação à COMPROMISSÁRIA, dando-se por quitada a sua responsabilidade em relação aos fatos.

CLÁUSULA SEGUNDA – Obrigações

2.1. A COMPROMISSÁRIA compromete-se a não efetuar aportes em projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) visando a obtenção de contrapartidas não previstas na legislação pertinente.

2.2 A COMPROMISSÁRIA compromete-se a pagar multa civil prevista no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992 em razão da prática do ilícito previsto no art. 9º, caput e inciso XI do mesmo diploma legal, em valor equivalente ao montante original do acréscimo patrimonial, somando R\$ 1.314.640,01 (um milhão, trezentos e catorze mil seiscentos e quarenta reais e um centavo).

2.2.1. Tal valor será adimplido mediante 1 (uma) única parcela de R\$ 1.314.640,01, que terá vencimento para o 10º (décimo) dia útil imediatamente subsequente à intimação da COMPROMISSÁRIA da decisão judicial que homologar este instrumento.

2.2.2. O pagamento deverá ser comprovado pela COMPROMISSÁRIA perante o Juízo competente em até 5 (cinco) dias úteis após a data máxima prevista para a sua ocorrência.

2.2.3 A multa civil deverá ser adimplida em favor do Fundo dos Direitos Difusos conforme as orientações da RESOLUÇÃO Nº 30, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2013 do CONSELHO FEDERAL GESTOR DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS.

(...)

CLÁUSULA QUARTA – Das disposições finais

4.1. A celebração do presente acordo não importa reconhecimento ou exoneração de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente neste acordo (art. 1º, § 3º, da Resolução CNMP nº 179/2017).

2.3.56. Pelos termos do Acordo, a **Lojas Cem** recebeu a penalidade de multa prevista no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992 em razão da prática do ilícito previsto no art. 9º, *caput* e inciso XI do mesmo diploma legal. A referida multa, no valor total de R\$ 1.314.640,01 (um milhão, trezentos e catorze mil seiscentos e quarenta reais e um centavo) se referiu ao patrocínio irregular efetuado nos PRONACs nº 1411320, nº 1581542 e nº 1410981 e já foi quitada pela compromissária.

2.3.57. Assim, ao menos parcialmente, a multa civil por atos de improbidade administrativa praticados pelas **Lojas Cem**, cuja natureza se assemelha à multa imposta no presente PAR em razão da Lei Anticorrupção, já estaria cumprida, restando pendente a quitação da diferença do valor.

2.4. Diante desses posicionamentos diversos, é certo que essa CGIPAV considera plausível, pelas razões anteriormente descritas, a compensação entre os valores das sanções pecuniárias aplicadas com base na Lei nº 8.429/1992 e daquelas advindas da Lei nº 12.846/2013.

2.5. Reforça esse entendimento a inexistência, até o momento, de definição, seja normativa ou

procedimental, de percentuais para a atenuação da multa da Lei nº 12.846/2013 em razão do pagamento das sanções pecuniárias provenientes de outras legislações, como defende a Consultoria-Geral da União, órgão da Advocacia-Geral da União.

2.6. Pelo exposto, o argumento pode ser acatado, para alterar o valor de multa inicialmente fixado para a pessoa jurídica **Lojas Cem S/A, CNPJ 56.642.960/0001-00**.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, conclui-se que o pedido de reconsideração deve ser conhecido, visto que tempestivo e, no mérito, **deferido em parte**, para:

I - alterar a decisão que determinou a imposição da sanção de multa às **Lojas Cem S/A, CNPJ 56.642.960/0001-00** e reduzir o valor para R\$ 3.071.819,19 (três milhões, setenta e um mil, oitocentos e dezenove reais e dezenove centavos);

II - manter intacta a decisão que determinou a imposição da sanção prevista no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013 à pessoa jurídica **Lojas Cem S/A, CNPJ 56.642.960/0001-00**, pelos seus próprios termos;

III - manter intacta a decisão que determinou a imposição das sanções previstas no artigo 6º, I e II, da Lei nº 12.846/2013 à pessoa jurídica **Cem Administração e Participações S/A (CNPJ 01.828.436/0001-36)**, pelos seus próprios termos.

3.2. À consideração superior.

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Lei Anticorrupção Comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 255.

[2] RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa das pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 193.



Documento assinado eletronicamente por **KARINE MENDONCA RUSCHEL, Auditora Federal de Finanças e Controle**, em 14/08/2025, às 14:36, 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 3550910 e o código CRC 0BB87DC9