



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1413/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 21000.061668/2021-36

INTERESSADO: COOPAVEL COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL

ASSUNTO

Análise da proposta de celebração de Termo de Compromisso deduzida pela COOPAVEL COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL (CNPJ 76.098.219/0001-37) nos autos do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 21000.061668/2021-36.

REFERÊNCIAS

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015;

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

Portaria Normativa CGU nº 155, de 21 de agosto de 2024.

1. RELATÓRIO

- 1.1. Trata-se de PAR instaurado em 28/1/2022 na Corregedoria do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAPA) para responsabilização da pessoa jurídica COOPAVEL COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL (CNPJ 76.098.219/0001-37) pela suposta entrega de vantagem indevida ao agente do MAPA, Sr. Noraldino Borborema Filho, por meio de celebração de contrato de trabalho com ele (2742255).
- 1.2. Em síntese, em 09/12/2019, a COOPAVEL celebrou contrato de trabalho com Noraldino, contratado para assumir o cargo de Supervisor Operacional, mediante pagamento de remuneração no valor de R\$ 8.000,00 mensais (2742251, p.3). No entanto, na data da contratação, Noraldino ocupava o cargo efetivo de Auxiliar Operacional em Agropecuária¹ junto ao MAPA, órgão responsável pela fiscalização da atividade desenvolvida pela cooperativa (2742245), o que lhe dava acesso ao SEI/MAPA, sistema no qual tramitam os procedimentos administrativos de fiscalização da Pasta, o que lhe daria acesso antecipado a decisões que impactam a atividade da Cooperativa, além de acesso privilegiado a informações de empresas concorrentes.
- 1.3. Consta dos autos que Noraldino ocupou o cargo de Auxiliar Operacional até 17/07/2020, de modo que o aparente conflito de interesses perdurou por cerca de sete meses (2742254). Nesse ínterim, Noraldino assinou, em 19/04/2020, Memorial Técnico e Sanitário como responsável técnico da COOPAVEL (2742237). Ainda, acessou, em 05/05/2020, às 20h42, o processo nº 21000.005677/2020-66, que trata de auto de infração em desfavor da COOPAVEL, e teve acesso a documentos ainda não assinados e disponibilizados à Cooperativa (2742242).
- 1.4. Há ainda indícios de que Noraldino já atuava em favor da cooperativa, de modo informal, antes da celebração formal do contrato de trabalho. Outros agentes do MAPA já haviam informado que Noraldino acompanhava a produção da cooperativa e realizava treinamentos junto com outros empregados. (2742251, p.3).
- 1.5. Em 08/02/2022, a comissão deliberou por indiciar a Cooperativa pela prática do ato lesivo previsto no inciso I do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, por entender em sede preliminar que, ao contratar como empregado um agente público atuante em órgão responsável diretamente pela fiscalização de suas atividades, a COOPAVEL deu vantagem indevida ao agente (2742258).
- 1.6. A processada apresentou defesa em 10/03/2022, alegando, em síntese, que não tinha conhecimento da condição de agente público de Noraldino; que sua contratação não trouxe a ela qualquer vantagem; e que ele sempre exerceu atividades em empresas fiscalizadas pelo MAPA, sem que isso tenha sido entendido como ato lesivo à Administração (2742262).
- 1.7. Após a instrução, lavrou-se, em 13/07/2022, o Relatório Final, tendo a comissão entendido que a processada praticou os atos lesivos previstos nos incisos I e V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, razão pela qual recomendou a aplicação de multa prevista no inciso I do artigo 6º da mesma lei, no valor de R\$ 161.053.790,10 (2742331).
- 1.8. A processada se manifestou sobre o relatório final, tendo impugnado suas conclusões e requerido o arquivamento do PAR. Subsidiariamente, requereu a fixação da multa em patamar mais baixo do que o recomendado pela comissão (2742338).
- 1.9. Em 17/03/2023, os autos foram avocados pelo Secretário de Integridade Privada, com fundamento no artigo 17, § 1º, III, do Decreto nº 11.129/2022, c/c o artigo 21, IV e XXI e no art. 30 da IN CGU nº 13/2019, com a redação dada pela Portaria Normativa CGU nº 54/2022, conforme determinado no processo SUPER nº 00190.102709/2023-53 (2742342).
- 1.10. Em 05/04/2023, os autos vieram a esta Coordenação-Geral para análise de sua regularidade.
- 1.11. Em 06/03/2024, a processada deduziu proposta de julgamento antecipado, nos moldes da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 (3132740).
- 1.12. Por meio dos Despachos 3156532 e 3157009, solicitou-se à proponente a juntada de suas demonstrações contábeis referentes ao exercício anterior à instauração do PAR e dos Relatórios de Perfil e de Integridade previstos no artigo 2º da Portaria 909/2015.
- 1.13. Em 30/04/2025, a proponente foi intimada para aditar os termos da proposta, adequando-a aos ditames da Portaria Normativa nº 155/2024, que instituiu o Termo de Compromisso em PARs e revogou a Portaria Normativa nº 19/2022, que tratava do pedido de julgamento antecipado (3607891 e 3608156).
- 1.14. Após a juntada de documentos, o programa de integridade da proponente foi avaliado por meio da Planilha 3610489 e da Nota de Instrução nº 88/2025 (3610490).
- 1.15. Por fim, em 07/05/2025, a Coopavel aditou sua proposta para adequá-la aos termos da Portaria Normativa 155/2024 (3615884).
- 1.16. É o relatório.

¹ Em diversas ocasiões, tanto a comissão quanto a defesa se referem ao cargo efetivo de Noraldino como Auxiliar de Atividades Agropecuárias. No entanto, de acordo com dados do SIAPE, a denominação correta do cargo ocupado por ele na data da contratação é "Auxiliar Operacional em Agropecuária", disciplinado pela Lei nº 13.324/2016.

2. COMPETÊNCIA DA CGU

- 2.1. A competência da CGU para julgamento deste PAR já foi analisada na Nota Técnica nº 1573/2023 (2810166, item 2), à qual se remete. Acrescenta-se que o caput do artigo 1º da Portaria Normativa nº 155/2024 dispõe ser competência privativa da CGU a celebração de Termo de Compromisso; ao passo que o caput do artigo 4º do mesmo instrumento normativo dispõe que o pedido deve ser deduzido perante a SIPRI, para fins de subsidiar a decisão do Ministro de Estado da CGU.
- 2.2. Não há, portanto, óbice à análise dos requisitos formais do pedido por esta Secretaria, nem à apreciação e julgamento, pelo Ministro de Estado da CGU, da proposta de celebração de Termo de Compromisso formulada pela processada nestes autos.

3. PRESCRIÇÃO

3.1. O *caput* do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013 dispõe que o prazo para exercício da pretensão punitiva relativa aos atos lesivos nela previstos é de 05 (cinco) anos, contados da data da infração ou, no caso de infração permanente, da data da cessação da infração.

3.2. No caso, a cessação da prática do suposto ato lesivo se deu em 17/07/2020, data em que Noraldino foi exonerado de seu cargo efetivo no MAPA, que é posterior à ciência da infração pela Administração. Desse modo, a princípio, o termo final do prazo prescricional seria o dia 16/07/2025.

3.3. O parágrafo único do mesmo artigo dispõe que o prazo prescricional é interrompido com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração. No caso, este PAR foi instaurado em 31/01/2022, de modo que o prazo prescricional foi interrompido nessa data, voltando a fluir do início. Assim, o termo final do prazo prescricional é o dia 30/01/2027.

4. REQUISITOS PARA A CELEBRAÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO

4.1. Na tabela a seguir, são expostos os requisitos para admissão da proposta de julgamento antecipado previstos no artigo 2º da Portaria Normativa nº 155/2024 e é feita a análise acerca de seu cumprimento pela proponente.

| Inciso do art. 2º da PN 155/2024 | Descrição do requisito | Atendido pela proponente (S/N) | Localização no Doc. SEI (3615884) |
|----------------------------------|--|---|-----------------------------------|
| I | Admissão pela pessoa jurídica de sua responsabilidade pela prática dos atos lesivos investigados, acompanhada de provas e de relatos detalhados do que for de seu conhecimento, quando disponíveis. | Sim. | Página 2, item 1.1. |
| II | Cessação completa pela pessoa jurídica de seu envolvimento na prática do ato lesivo, a partir da data da propositura do termo | Sim. | Página 2, item 1.2. |
| III, a | Compromisso de reparar integralmente a parcela incontroversa do dano causado | Sim. | Página 2, item 1.a. |
| III, b | Compromisso de perder, em favor do ente lesado ou da União, conforme o caso, os valores correspondentes ao acréscimo patrimonial indevido ou ao enriquecimento ilícito direta ou indiretamente obtido da infração, nos termos e nos montantes definidos na negociação | Sim. | Página 2, item 1.b. |
| III, c | Compromisso de comprovar o pagamento do valor da multa prevista no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no prazo de até trinta dias após a publicação da decisão de deferimento do termo de compromisso pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, bem como apresentar os elementos que permitam o seu cálculo e a sua dosimetria. | Sim. | Página 2, item 1.c. |
| III, d | Compromisso de atender aos pedidos de informações relacionados aos fatos do processo, que sejam de seu conhecimento. | Sim. | Página 2, item 1.d. |
| III, e | Compromisso de não interpor recursos administrativos contra a decisão que defira integralmente a proposta. | Sim. | Página 2, item 1.e |
| III, f | Compromisso de dispensar a apresentação da peça de defesa, quando cabível. | Não se aplica, porquanto a proposta foi deduzida após o esaurimento do prazo para apresentação de defesa. | |
| III, g | Compromisso de desistir de eventuais ações judiciais, caso existentes, bem como não ajuizar novas demandas relativas ao processo administrativo ou ao termo de compromisso celebrado. | Sim. | Página 2, item 1.g |
| IV | Declaração de que o termo de compromisso, após publicado, torna-se título executivo para todos os fins de direito e de que seu descumprimento desconstitui todos os incentivos do respectivo termo, em especial os previstos no art. 3º desta Portaria Normativa. | Sim. | Página 4, item 8. |

4.2. Verifica-se, portanto, que a proponente admitiu a responsabilidade objetiva pela prática dos atos lesivos e assumiu todos os compromissos necessários à celebração do Termo de Compromisso previstos no artigo 2º da Portaria Normativa CGU nº 155/2024, não havendo, portanto, óbice ao conhecimento da proposta.

5. FORMA DE PAGAMENTO DAS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS ASSUMIDAS PELA PESSOA JURÍDICA

5.1. O pagamento da GRU referente à multa deve ser efetuado no valor integral indicado no item 9 deste documento, no prazo de até 30 (trinta) dias após a publicação do extrato do termo de compromisso, nos termos do art. 2º, inciso III, "c", da Portaria Normativa nº 155, de 2024.

5.2. Transcorrido o prazo acima sem o devido recolhimento da GRU e a apresentação do comprovante perante este Órgão Central, a rescisão do Termo de Compromisso será declarada pela CGU, ensejando, além do registro no Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, as seguintes consequências previstas no art. 13 da Portaria Normativa nº 155, de 2024, a saber:

I - a pessoa jurídica perderá os benefícios pactuados e ficará impedida de celebrar novo termo de compromisso pelo prazo de três anos, contado da data em que se tornar definitiva a decisão administrativa;

II - haverá o vencimento antecipado das parcelas não pagas e serão executados:

- a) o valor integral da multa, descontando-se as frações eventualmente já pagas; e
- b) os valores integrais referentes aos danos, ao enriquecimento indevido e a outros valores porventura pactuados no termo, descontando-se as frações eventualmente já pagas; e

III - poderão ser aplicadas as demais sanções e consequências previstas nas disposições normativas referentes ao descumprimento de acordos de leniência e na legislação aplicável, após o devido processo administrativo.

6. CÁLCULO DA MULTA RECOMENDADO NO RELATÓRIO FINAL

6.1. A dosimetria da multa foi feita pela Comissão processante nos seguintes termos (2742331, item 8):

8.3. No presente caso, a Receita Federal do Brasil, por meio da Nota nº 80/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 19 de abril de 2022 (SEI 21917639, processo 21000.016567/2022-91) informou à Comissão os valores relativos ao Faturamento Bruto e aos índices contidos no inciso IV do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015. Assim, o cálculo será feito com base no faturamento bruto, excluídos tributos, do ano de 2019, cujo valor base é de R\$ 2.684.229.835,06 (dois bilhões, seiscentos e oitenta e quatro milhões, duzentos e vinte e nove mil oitocentos e trinta e cinco reais e seis centavos).

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

| Decreto nº 8.420/2015 | Descrição | Valor base de cálculo | Considerações |
|-----------------------|----------------------------|--|--|
| Majorantes | Art. 17, I | continuidade do ato lesivo no tempo Percentual: 2,5% (1 a 2,5) | A conduta foi realizada desde 09/12/2021 a 19/07/2021, de forma reiterada e constante...conforme contido no parágrafo X do presente Relatório. Dessa forma, o valor atribuído foi de 2,5%. |
| | Art. 17, II | tolerância/ciência do corpo diretivo Percentual: 2,5% (1 a 2,5) | Dado que o desempenho de cargo público foi o fator preponderante que viabilizou o acesso à contratação, verifica-se que o Gerente da Cooperativa sabia da conduta ilícita devendo-se atribuir o percentual de 2,5% (dois e meio por cento). |
| | Art. 17, III | interrupção de serv. público Percentual: 0% (0 ou 4) | Não houve interrupção de serviço público, tendo em vista que o ilícito se cingiu à pretensa obtenção de informações. |
| | Art. 17, IV | situação econômica - SG>1; LG>1; LL>0 - ano XXXX Percentual: 1% (0 ou 1) | Conforme informação obtida pela Receita Federal do Brasil na Nota nº 80/2022 – RFB/Copes/Diaes, de 19 de abril de 2022 (SEI 21917639, processo 21000.016567/2022-91), a empresa apresentou Índice de Solvência Geral e Liquidez Geral, superiores a 1 e lucro, devendo ser atribuído. Caso os três índices não satisfizessem os requisitos, o valor será zero. |
| | Art. 17, V | reincidência Percentual: 0% (0 ou 5) | Foi pesquisado no CNEP e nenhum registro foi encontrado. |
| | Art. 17, VI | contratos mantidos ou pretendidos com o órgão Percentual: 0% (0 a 5) | Foi pesquisado no Portal da Transparência e não foram encontrados registros. |
| Atenuantes | Art. 18, I | não consumação da infração Percentual: 0% (0 ou 1) | O acesso indevido à sistema mantido pelo serviço público restou comprovado conforme Evidência/Prova nº 4, doc SEI 16445145 (Anexado ao presente PAR, no doc SEI 16752344). |
| | Art. 18, II | ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos Percentual: 0% (0 ou 1,5) | Não houve danos aferíveis até o presente momento confirmados ou suscitados no curso do presente PAR. |
| | Art. 18, III | grau de colaboração Percentual: 0% (0, 1 a 1,5) | Já quanto ao percentual disposto no art. 18, III do Decreto nº 8420/2015, que dispõe sobre a diminuição da multa de um a um e meio por cento em caso de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, este parecerista entende não deve ser atribuída qualquer percentagem de diminuição, uma vez que a empresa não admitiu a sua responsabilidade objetiva sobre os atos, mesmo tendo admitido que pagou valores indevidos a servidor público, e não trouxe ao conhecimento das autoridades administrativas qualquer fato ou informação sobre a real quantidade de dados ilegítimos tenham sido consultados pelo ex agente público. Além disso, não houve renúncia ao direito de defesa, confissão, entrega de provas não conhecidas pela Administração, etc... Não houve colaboração. |
| | Art. 18, IV | comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo Percentual: 0% (0 ou 2) | Não houve autodenúncia, nem tão pouco colaboração. |
| | Art. 18, V | pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade Percentual: 0% (0 a 4) | Não houve apresentação |
| Valor total | RS =FB x Percentual | Percentual final: 06% | RS 161.053.790,10 (cento e sessenta e um milhões, cinquenta e três mil setecentos e noventa reais e dez centavos) |

8.5. O valor acima calculado deve ser entendido como multa preliminar e deverá sofrer os ajustes contidos nos chamados "limites máximos e mínimos", conforme se deprende do art. 20, parágrafo primeiro do Decreto nº 8.420/2015. Neste sentido, ressalte-se, que o valor mínimo da multa deverá ser o maior valor entre a vantagem auferida e o 0,1% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos. Lado outro, o valor máximo da multa deve ser o menor valor entre três vezes a vantagem pretendida ou auferida ou 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR.

8.6. Nesse caso, não é possível estimar os valores da vantagem auferida ou pretendida pela Representante Legal da Empresa, posto que demandaria aspectos de interesse da própria empresa, diferentemente do que ocorre quando os atos lesivos são praticados envolvendo situações de contratos administrativos.

8.7. Assim o limite mínimo será o previsto no artigo 19 do Decreto 8.420/15, qual seja, 0,1% do faturamento bruto do último exercício anterior da instauração do PAR: Limite mínimo: RS FB x 0,1% = RS 2.684.229,04 (dois milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil duzentos e vinte e nove reais e quatro centavos) e o Limite Máximo será o previsto no artigo 20, §1º, inciso II, "a", qual seja, 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR: Limite máximo = RS FB x 20% = RS 536.845.967,01 (quinhentos e trinta e seis milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil novecentos e sessenta e sete reais e um centavo).

8.8. Desta feita, temos as seguintes balizas:

| Valor Mínimo (0,1%) | Valor Preliminar (6%) | Valor Máximo (20%) |
|---------------------|-----------------------|--------------------|
| R\$ 2.684.229,04 | R\$ 161.053.790,10 | R\$ 536.845.967,01 |

8.9. Portanto, defensável supor que o valor da multa pecuniária a ser imposta ao Ente Privado em questão é de R\$ 161.053.790,10 (cento e sessenta e um milhões, cinquenta e três mil setecentos e noventa reais e dez centavos), balizado pela utilização dos limites (mínimo ou máximo).

6.2. Não houve recomendação de aplicação da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória prevista no art. 6º, II, da Lei nº 12.846/2013.

7. MANIFESTAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA SOBRE O CÁLCULO

7.1. A proponente trouxe, em peça apartada (3132723), sugestão de aplicação de alguns dos critérios de dosimetria da multa previstos no Decreto nº 8.420/2015, vigente na data em que lavrado o relatório final.

7.2. Passa-se, portanto, à análise das sugestões propostas.

• Continuidade dos atos lesivos (art. 17, I):

7.3. A proponente requer que se aplique a esta circunstância agravante o valor de 1%, pelas seguintes razões:

A sugestão da graduação no percentual máximo da majorante, contraria o tempo da conduta ilícita objeto dos presentes autos e o Manual desta CGU, que menciona que 'A continuidade deve ser analisada com enfoque na reiteração da conduta objeto da apuração ao longo do tempo. O que se busca avaliar é por quanto tempo se perpetraram os atos lesivos apurados'.

No caso, o objeto do processo é a apuração de suposta infração praticada pelo ente privado, com a concessão de vantagem indevida a servidor público do MAPA, a partir da contratação desse como empregado em 09/12/2019 até a data de sua exoneração em 17/07/2020.

Observa-se, que a CPAR considerou como data final da conduta lesiva 19/07/2021, porém, o servidor foi exonerado na data de 17/07/2020, data essa que deve ser considerada para o parâmetro da majorante da multa.

Assim, de acordo com a tabela I do Manual desta CGU, para os atos lesivos praticados em período inferior a 1 (um) ano, se deve aplicar o percentual de 1% (um por cento).

Se eventualmente for compreendido que a data final da conduta lesiva se encerrou em 19/07/2021, deve ser aplicado o percentual de 1,5% (um e meio por cento), que corresponde ao período superior a 1 (um) ano e inferior a 2 (dois) anos, conforme disposição supra da tabela I do Manual desta CGU.

Desta forma, para o caso em concreto, deve ser aplicado o percentual de 1% (um por cento) para a majorante, conforme orientação desta CGU. Subsidiariamente, se este não for o entendimento, deve ser aplicado o percentual de 1,5% (um e meio por cento).

7.4. A sugestão da proponente não deve ser acolhida.

7.5. Com efeito, conquanto o contrato de trabalho com Noraldino tenha sido celebrado em 09/12/2019, há provas nos autos de que a Cooperativa dava vantagens indevidas a Noraldino, na forma de custeio de cursos, desde o ano de 2016, como se verifica no ofício da própria COOPAVEL datado de 24/06/2020 (2742251, p. 3) e no comprovante de pagamento de curso de pós-graduação trazido aos autos pela própria Cooperativa (2742278).

7.6. Conclui-se, portanto, que o ato lesivo foi praticado de forma continuada, pelo menos desde 06/05/2016, data do comprovante de pagamento de curso mais antigo trazido aos autos (2742278, p. 1); até 17/07/2020, data em que o vínculo funcional existente entre Noraldino e o MAPA efetivamente cessou, em decorrência de sua exoneração do cargo efetivo.

7.7. Desse modo, o ato lesivo foi praticado de forma continuada por ao menos quatro anos, dois meses e 11 dias, **devendo ser somada à alíquota o valor equivalente a 2,5% da base de cálculo**, em consonância com a sugestão de escalonamento constante do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (p. 154, Tabela 1).

• Tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica (art. 17, II):

7.8. A proponente requer que se aplique a esta circunstância agravante o valor de 1%, pelas seguintes razões:

O Relatório Final sugere a aplicação do percentual máximo de 2,5%, em razão de suposta ciência dos gerentes do estabelecimento e do RH. [...]

Do exame da tabela 2 do manual desta CGU, se constata que o percentual de 2,5% é aplicado somente aos casos de ciência do ato lesivo pelos membros do Conselho de administração ou da Diretoria do ente privado.

É notório, que gerente de estabelecimento e de RH, não são membros do Conselho de administração ou da Diretoria. Portanto, o percentual de 2,5% não se aplica.

Ainda, segundo informações contidas na certidão simplificada da Junta Comercial do Paraná, a Coopavel é sociedade cooperativa de produtores rurais, que para cumprimento de seu objetivo social, possui em sua estrutura, diversos estabelecimentos/filiais desenvolvendo as atividades econômicas de comércio de produtos e insumos agrícolas (entrepósitos), frigorífico de aves, suínos e bovinos, fábrica de ração, adubos, fertilizantes, óleos vegetais e laticínios, produção de sementes e transporte rodoviário de cargas.

Para o desenvolvimento das suas atividades, a Coopavel possui estrutura organizacional com vários níveis de gerência, desde a geral que congrega todos os estabelecimentos até as específicas, como os gerentes de estabelecimentos produtivos e de departamentos administrativos, como o de RH.

Deste modo, em razão da estrutura organizacional e do posicionamento hierárquico dos gerentes de estabelecimento produtivo e de departamento administrativo (RH), deve ser aplicado o percentual de 1% (um por cento), conforme disposição da Tabela 2 do Manual desta CGU.

7.9. Os argumentos da proponente são razoáveis, porquanto não há indício de que os integrantes do corpo diretivo da Cooperativa tinham ciência da prática do ato lesivo.

7.10. Os elementos dos autos indicam que o vínculo funcional existente entre Noraldino e o MAPA era de conhecimento apenas do Gerente da unidade em que Noraldino prestou serviços, tendo a proponente declarado, adicionalmente, em sua proposta de julgamento antecipado, que o departamento de recursos humanos também tinha ciência da irregularidade.

7.11. Nesse sentido, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU recomenda que o percentual referente a esta circunstância seja avaliada de acordo com o seguinte escalonamento (ed. 2022, p. 154):

| ANÁLISE SUGERIDA – CRITÉRIO DA “TOLERÂNCIA OU CIÊNCIA DO CORPO DIRETIVO OU GERENCIAL DA PESSOA JURÍDICA” | |
|---|------|
| Ausência de conhecimento do ilícito pelo corpo diretivo e gerencial do ente privado. | 0% |
| Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos dirigentes ou funcionários descritos no nível acima. | 1,0% |
| Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos dirigentes ou funcionários descritos no nível acima. | 1,5% |
| Tolerância ou ciência de dirigente ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos administradores da pessoa jurídica. | 2,0% |
| Tolerância ou ciência dos sócios ou administradores da pessoa jurídica (ex.: membros do Conselho de Administração ou da Diretoria). | 2,5% |

7.12. No caso, não é recomendável a atribuição do percentual máximo previsto, diante da ausência de comprovação de que os membros da alta administração da pessoa jurídica tiveram ciência da prática do ato lesivo.

7.13. Tendo em vista que não há informação acerca da organização interna da cooperativa; e que é comum que o departamento de Recursos Humanos seja situado dois níveis abaixo da Diretoria Executiva, **é razoável que se some à alíquota o valor correspondente a 1,5% da base de cálculo (e não 2,5%, como sugerido no Relatório Final).**

• **Situação econômica do infrator no exercício anterior ao da prática do ato lesivo (art. 17, IV):**

7.14. A proponente requer a desconsideração desta circunstância agravante pelas seguintes razões:

Calculando o Índice de Solvência Geral – ISG e o Índice de Liquidez Geral – ILG com base no Balanço Patrimonial da Requerente do ano de 2019, temos os seguintes índices:

| | |
|-----------------|---|
| Liquidez geral | $\frac{1.410.727.661,54}{1.207.584.700,41} + \frac{8.041.250,14}{519.215.449,60}$ |
| Liquidez geral | $\frac{1.418.768.911,68}{1.726.800.150,01} = 0,8216$ |
| Solvência geral | $\frac{2.092.811.691,78}{1.726.800.150,01} = 1,2120$ |

Se constata que o Índice de Liquidez Geral ficou abaixo de 1, não sendo atingida as condições para aplicação da majorante conforme o manual da CGU, estando incorreto o cálculo da CPAR.

Deste modo, referente ao parâmetro da situação econômica (inc. IV, art. 17), não deve ser aplicado nenhum percentual majorante, conforme orientação da CGU.

7.15. Assiste razão à proponente, pois a aplicação desta circunstância majorante requer a acumulação de três requisitos, todos referentes ao exercício anterior ao da prática do ato lesivo: *i)* ISG superior a 1; *ii)* ILG superior a 1; e *iii)* obtenção de lucro líquido. Estando ausente um desses requisitos, deve-se atribuir a esta circunstância agravante o valor de 0%.

7.16. No caso, de acordo com o balanço trazido aos autos pela proponente (3132733, p. 9), o ILG do exercício de 2018 (anterior ao do início da prática do ato lesivo) corresponde a 0,78 (setenta e oito centésimos); ao passo que o ILG do exercício de 2019 (anterior ao da cessação da prática do ato lesivo) corresponde a 0,82 (oitenta e dois centésimos). Vejamos:

| Descrição | Exercício de 2018 | Exercício de 2019 |
|------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Ativo circulante (a) | R\$ 1.410.727.661,54 | R\$ 1.181.326.937,98 |
| Ativo realizável a longo prazo (b) | R\$ 8.041.250,14 | R\$ 5.059.189,76 |
| Passivo circulante (c) | R\$ 1.207.584.700,41 | R\$ 1.112.138.335,13 |
| Passivo não circulante (d) | R\$ 519.215.449,60 | R\$ 402.718.713,70 |
| ILG = (a+b)/(c+d) | 0,78 | 0,82 |

7.17. Portanto, qualquer que seja o exercício considerado, não está presente um dos requisitos necessários à atribuição de 1% a esta circunstância majorante, qual seja, ILG superior a 1, de modo que **se deve atribuir a esta majorante o valor de 0%**.

• **Ressarcimento, pela pessoa jurídica, dos danos a que tenha dado causa (art. 18, II):**

7.18. A proponente requer a aplicação do percentual máximo referente a esta circunstância atenuante.

7.19. De acordo com a proposta:

No caso em concreto, a CPAR no momento da elaboração do 'Relatório Final', constatou que não aferiu o valor dos danos causados pelo ente privado.

Deste modo, diante da ausência de danos aferíveis apontados no Relatório Final da CPAR, deve ser aplicado na apuração da alíquota o percentual atenuante de 1,5% (um e meio por cento).

7.20. Tendo em vista a ausência de danos ao patrimônio público, a não identificação de vantagem financeira em decorrência do ato lesivo, e ainda o que dispõe o art. 3º, § 2º, IV, a, da Portaria Normativa 155/2024, deve-se acolher a sugestão da proponente, **aplicando-se a esta circunstância atenuante o valor de 1,5%**.

• **Grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo (art. 18, III):**

7.21. A proponente requer a aplicação do percentual máximo referente a esta circunstância atenuante.

7.22. De acordo com a proposta:

No caso em concreto, segundo o 'Relatório Final' a Requerente quando intimada a prestar informações e entregar documentos, a fez integralmente, a exemplo da resposta ao ofício n. 375/2020, que solicitou informações quanto a data da efetivação do Sr. Noraldino Borborema Filho, cargo, remuneração, sendo todas as informações prestadas pela Coopavel.

Destarte, a Requerente colaborou em todos os momentos com a instrução do processo administrativo, entregando documentos e prestando todas as informações sobre o fato investigado, devendo ser aplicado na apuração da alíquota o percentual atenuante de 1,5% (um e meio por cento), conforme Tabela 4 do manual desta CGU.

7.23. A proposta, no entanto, não pode ser acolhida.

7.24. Com efeito, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU recomenda que o percentual referente a esta agravante seja aplicado de acordo com as seguintes balizas (ed. 2022, p 155):

| CRITÉRIO DO "GRAU DE COLABORAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA" | |
|---|------|
| Ausência de colaboração da pessoa jurídica. | 0% |
| Entrega parcial de documentação e informações de interesse para a apuração dos fatos. | 1% |
| Admissão de responsabilidade pela prática do ato lesivo, com a respectiva entrega de documentação e informações de interesse para a apuração dos fatos. | 1,5% |

7.25. Percebe-se que, de acordo com o que é recomendado, a aplicação do percentual máximo pressupõe a admissão da responsabilidade pela prática do ato lesivo e a entrega de todos os documentos e informações de interesse para apuração dos fatos. A COOPAVEL não havia, até a dedução da proposta de julgamento antecipado, reconhecido sua responsabilidade pelos atos, de modo que não havia justificativa para que a Comissão aplicasse a esta circunstância o percentual máximo, como pretende a pessoa jurídica.

7.26. Não obstante, a leitura deste inciso em conjunto com a norma disposta no art. 3º, § 2º, IV, b e c, da Portaria Normativa nº 155/2024, recomenda a

soma do valor equivalente a 1% da base de cálculo no que toca à avaliação desta circunstância atenuante, equivalente à soma dos percentuais de 0,5% concernente ao grau de colaboração da pessoa jurídica (art. 3º, § 2º, IV, b, da PN 155/2024); e 0,5% referente à admissão da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo (art. 3º, § 2º, IV, c, da PN 155/2024).

7.27. Desse modo, **recomenda-se que se atribua a esta circunstância atenuante o valor equivalente a 1% da base de cálculo.**

8. BENEFÍCIOS DECORRENTES DO TERMO DE COMPROMISSO

8.1. O artigo 3º da Portaria Normativa nº 155/2024 dispõe:

Art. 3º A celebração do termo de compromisso implicará:

I - a aplicação isolada da sanção de multa prevista na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, sem cumulação com a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória; e

II - a atenuação das sanções restritivas de licitar e contratar como poder público, quando cabível, podendo ensejar a redução do tempo ou o abrandamento da modalidade da sanção a ser aplicada, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e observada a proporcionalidade da pena.

§1º A atenuação das sanções restritivas de licitar e contratar com o poder público deverá observar o prazo mínimo de sessenta dias de impedimento ou de suspensão.

§ 2º No cálculo da multa, a pessoa jurídica será beneficiada com a concessão de atenuação nos seguintes percentuais dos incisos do art. 23 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, de acordo com o momento processual de oferta da proposta:

I - antes da instauração do processo administrativo de responsabilização:

- a) 1% (um por cento) do fator estabelecido pelo inciso II;
- b) 1,5% (um e meio por cento) do fator estabelecido pelo inciso III; e
- c) 2% (dois por cento) do fator estabelecido pelo inciso IV;

II - até o prazo para apresentação da defesa escrita:

- a) 1% (um por cento) do fator estabelecido pelo inciso II;
- b) 1,5% (um e meio por cento) do fator estabelecido pelo inciso III; e
- c) 1,5% (um e meio por cento) do fator estabelecido pelo inciso IV;

III - até o prazo para apresentação de alegações finais:

- a) 1% (um por cento) do fator estabelecido pelo inciso II;
- b) 1% (um por cento) do fator estabelecido pelo inciso III; e
- c) 1% (um por cento) do fator estabelecido pelo inciso IV; e

IV - após o prazo para apresentação de alegações finais:

- a) 1% (um por cento) do fator estabelecido pelo inciso II;
- b) 0,5% (meio por cento) do fator estabelecido pelo inciso III; e
- c) 0,5% (meio por cento) do fator estabelecido pelo inciso IV.

[...]

§ 4º Em nenhuma hipótese, a multa do inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, poderá ser inferior à vantagem auferida pela pessoa jurídica, quando for possível sua estimação.

§ 5º As sanções restritivas de licitar e contratar, se cabíveis, serão aplicadas de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e a natureza das infrações.

8.2. Tendo em vista que a proponente atende aos requisitos da referida Portaria Normativa, recomenda-se que **não se aplique a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória**, de acordo com o que dispõe o inciso I do *caput* do artigo acima transcrito. Quanto ao inciso II, entende-se que não se aplica ao caso em análise, haja vista que não houve transgressão a norma que prescreva tal punição.

8.3. No que diz respeito ao § 2º, considerando-se que a proposta de julgamento antecipado foi deduzida após o prazo para apresentação de alegações finais, **aplica-se ao caso o inciso IV, de modo que a multa deve ser calculada de acordo com os percentuais nele expostos.**

8.4. Frise-se que o Relatório Final foi lavrado sob a égide do Decreto nº 8.420/2015, de modo que os fatores a serem considerados devem ser aqueles previstos nos incisos II, III e IV do artigo 18 daquele Decreto, que correspondem aos incisos II, III e IV do artigo 23 do Decreto nº 11.129/2022.

9. AJUSTES NO CÁLCULO DA MULTA

9.1. Base de cálculo

9.1.1. Em primeiro lugar, destaca-se que a comissão processante equivocou-se ao definir a base de cálculo da multa.

9.1.2. Com efeito, o inciso I do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013 dispõe que a multa deve ser fixada *"no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação"*. Tendo em vista que este PAR foi instaurado em 31/01/2022, a base de cálculo deve corresponder ao faturamento bruto, excluídos os impostos, da proponente referente ao exercício de 2021, mas no relatório final adotou-se como base de cálculo o faturamento bruto referente ao exercício de 2019 (§ 8.3).

9.1.3. Nesse sentido, de acordo com o demonstrativo de sobras do exercício de 2021 apresentado pela proponente (3203619), deve-se ajustar a base de cálculo para que corresponda ao seguinte valor:

| Descrição | Valor (R\$) |
|---|-------------------------|
| Receita bruta (a) | 4.940.286.595,77 |
| Tributos incidentes sobre a receita (b) | 31.852.360,97 |
| Base de cálculo (a-b) | 4.908.434.234,80 |

9.2. Alíquota

9.2.1. Levando-se em conta as sugestões de ajustes feitas no item 7 desta Nota Técnica e os benefícios previstos no art. 3º, § 2º, IV, da Portaria Normativa 155/2024, a alíquota pode ser definida nos seguintes termos:

| Dispositivo do Decreto nº 8.420/2015 | Descrição | Percentual recomendado | Justificativa |
|--------------------------------------|---|------------------------|--|
| inciso I | Continuidade dos atos lesivos no tempo (0% ou 1% a 2,5%). | 2,5% | O ato lesivo foi praticado de forma continuada entre 6/5/2016 e 17/7/2020. |

| Dispositivo do Decreto nº 8.420/2015 | | Descrição | Percentual recomendado | Justificativa |
|--|----------------------------|--|------------------------|--|
| Art. 17 (agravantes) | inciso II | Tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da empresa (0% ou 1% a 2,5%). | 1,5% | A prática do ato lesivo era de conhecimento do gerente da unidade e do departamento de recursos humanos. |
| | inciso III | Interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada (0% ou 1% a 4%). | 0% | Não houve interrupção de serviço público ou de execução de obra. |
| | inciso IV | Situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo (0% ou 1%). | 0% | A Cooperativa apresentou ILG inferior a 1 nos exercícios de 2018 e 2019. |
| | inciso V | Reincidência (ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior) (0% ou 5%). | 0% | Não há registro de condenação anterior nas bases de dados do CNEP. |
| | inciso VI | Valor dos contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou a entidade lesada na data da prática do ato lesivo (0% a 5%). | 0% | Não se identificou a existência de contrato entre a Cooperativa e o MAPA na data dos fatos. |
| | SOMA DAS AGRAVANTES | | | 4% |
| artigo 18 (atenuantes) | inciso I | Não consumação da infração (0% ou 1%). | 0% | A infração se consumou com a celebração do contrato de trabalho com Noraldino. |
| | inciso II | Comprovação de ressarcimento dos danos decorrentes do ato lesivo (0% ou 1,5%). | 1,5% | Não decorreram danos patrimoniais da prática do ato lesivo. |
| | inciso III | Grau de colaboração com a investigação (0% ou 1% a 1,5%). | 1% | Considerando-se que o art. 3º, § 2º, IV, b e c, da PN 155/2024 prevê a atribuição de 0,5% a cada uma das atenuantes previstas nos incisos III e IV do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022; e que, no Decreto nº 8.420/2015 essas duas circunstâncias eram avaliadas conjuntamente no inciso III; recomenda-se a aplicação do valor de 1%, correspondente à soma dos percentuais previstos no art. 3º, § 2º, IV, b e c, da PN 155/2024. |
| | inciso IV | Comunicação espontânea da ocorrência do ato lesivo antes da instauração do PAR (0% ou 2%). | 0% | Considerando-se a necessidade de se harmonizar a aplicação deste dispositivo - que exige, para sua aplicação, a comunicação da ocorrência do ato lesivo antes da instauração do PAR - e o disposto no artigo 3, § 2º, da PN 155/2024, recomenda-se a não incidência desta atenuante, registrando-se, no entanto, que o percentual correspondente à admissão da prática do ato lesivo foi somado ao valor atribuído ao inciso III. |
| | inciso V | Existência e aplicação de programa de integridade (0% ou 1% a 4%). | 1,81% | Percentual de acordo com a avaliação do programa de integridade (3610489 e 3610490). |
| | SOMA DAS ATENUANTES | | | 4,31% |
| RESULTADO (agravantes - atenuantes) | | | - 0,31% | |

9.2.2. Tendo em vista que o resultado da avaliação das circunstâncias majorantes e atenuantes resultou em alíquota inferior a zero, o valor da multa deve corresponder a 0,1% da base de cálculo, conforme determina o art. 19, I, do Decreto nº 8.420/2015. Portanto, de acordo com os critérios dos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015 c/c o artigo 3º, § 2º, da Portaria Normativa nº 155/2024, **a alíquota incidente sobre a base de cálculo deve corresponder a 0,1% (um décimo por cento) da base de cálculo.**

9.3. Cálculo da multa preliminar

9.3.1. Uma vez estabelecidos o valor da base de cálculo e da alíquota sobre ela incidente, passa-se à definição do valor preliminar da multa.

9.3.2. No caso, o valor preliminar da multa deve corresponder a 0,1% (um décimo por cento) da base de cálculo, nos termos do art. 19, I, do Decreto nº 8.420/2015, o que equivale a **R\$ 4.908.434,23** (quatro milhões, novecentos e oito mil quatrocentos e trinta e quatro reais e vinte e três centavos).

9.4. Definição dos limites mínimo e máximo

9.4.1. Tendo em vista que a vantagem pretendida não possui caráter diretamente pecuniário, não é possível estimar com precisão suficiente seu valor, para fins de definição dos valores mínimo e máximo da multa previstos no artigo 20, § 1º do Decreto nº 8.420/2015. Assim, os limites mínimo e máximo da multa são os seguintes:

| Limite mínimo (o maior entre os valores abaixo) | | Limite máximo (o menor valor entre os valores abaixo) | |
|---|-------------------------|---|---------------------------|
| 0,1% da base de cálculo | R\$ 4.908.434,23 | 20% da base de cálculo | R\$ 981.686.846,96 |
| Valor da vantagem auferida | Não identificado | Triplo do valor da vantagem auferida | Não identificado |

9.5. **Calibragem da multa e definição do valor definitivo**

9.5.1. Por fim, considerando-se que o valor da multa preliminar é igual ao limite mínimo aplicável ao caso, não é necessária a calibragem para adequação aos limites legais, de modo que **o valor da multa deve corresponder a R\$ 4.908.434,23 (quatro milhões, novecentos e oito mil quatrocentos e trinta e quatro reais e vinte e três centavos).**

10. **CONCLUSÃO**

10.1. Diante do exposto, com fundamento na Portaria Normativa CGU nº 155/2024, recomenda-se:

- a) a intimação da COOPAVEL COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL, por meio de seus advogados, para que, no prazo de 10 (dez) dias, manifeste-se pela concordância com as condições aqui descritas para assinatura do Termo de Compromisso e publicação do respectivo extrato, ou pela desistência da proposta;
- b) na sequência, a concordância com a celebração do Termo de Compromisso proposto pela pessoa jurídica, levando em conta as ressalvas expostas ao longo da nota, em linha com o previsto no art. 7º, inciso II, da Portaria Normativa CGU nº 155, de 2024;
- c) a adoção, como texto padrão do Termo de Compromisso e de seu extrato, das minutas SEI 3616482 e 3616550, respectivamente.

10.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 12/05/2025, às 13:28, 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 3616152 e o código CRC 985AB8F7