



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

PARECER Nº 00220/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

**NUP: 00190.109840/2021-80**

**INTERESSADOS: LOJAS CEM S.A. e outros**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO – PAR Nº 00190.109840/2021-80. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE MULTA E PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA. ALEGAÇÕES DE AUSÊNCIA DE MATERIALIDADE, DESPROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO E EXISTÊNCIA DE PAGAMENTO EM SEDE DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL. FATO NOVO DEMONSTRADO POR LOJAS CEM S.A. QUE ENSEJA ABATIMENTO PARCIAL DA MULTA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS NOVOS OU VÍCIOS NOS DEMAIS PEDIDOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PESSOA JURÍDICA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO SANCIONADORA.

1. Pedido de reconsideração interposto por Lojas CEM S.A. instruído com comprovante de pagamento de multa no âmbito de Acordo de Não Persecução Cível, referente ao mesmo fato gerador apurado no PAR. Reconhecimento de fato novo e aplicação da vedação ao bis in idem sancionatório. Possibilidade de abatimento parcial da multa administrativa, no valor efetivamente quitado.

2. Demais pedidos (CEM Administração e Participações LTDA e Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA) não trazem fatos ou argumentos jurídicos novos aptos a modificar o juízo de responsabilização constante na Decisão nº 193. Reiteração de teses já enfrentadas no Relatório Final da CPAR e no Parecer nº 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

3. Responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública, nos termos da Lei nº 12.846/2013. Regularidade do processo e robustez do conjunto probatório. Inexistência de violação a direitos fundamentais ou nulidades processuais.

4. Parecer pelo conhecimento e pelo deferimento parcial do pedido de reconsideração da Lojas CEM S.A., para fins de abatimento da multa em valor já pago no âmbito de acordo judicial. Parecer pelo indeferimento dos pedidos de reconsideração apresentados por CEM Administração e Participações LTDA e Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA, com a manutenção integral das sanções impostas.

Senhor Coordenador-Geral de Controle, Ouvidoria e Integridade Privada,

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedidos de Reconsideração apresentados pelas empresas **PACATU CULTURA, EDUCAÇÃO E AVIAÇÃO LTDA** (CNPJ nº 72.783.608/0001-40), **LOJAS CEM S.A.** (CNPJ nº 56.642.960/0001-00) e **CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA** (CNPJ nº 01.828.436/0001-36), com procuradores diferentes, visando obter a reforma da Decisão nº 193 (SEI nº 3254215), publicada no Diário Oficial da União - DOU do dia 21 de junho de 2024 (SEI nº 3263709), condenando as recorrentes nos seguintes termos:

1 - Aplicar à pessoa jurídica **LOJAS CEM S/A**, CNPJ nº 56.642.960/0001-00, pela prática dos atos lesivos previstos no art. 5º, inciso III, da Lei nº 12.846/2013, bem como art. 2º, § 1º e § 2º; art. 23, § 1º; e art. 38 da Lei nº 8.313/1991, as penalidades de:

- a) **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);
- b) **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, na forma do art. 6º, §5º, da Lei nº 12.846/2013.

[...]

2 - Aplicar à pessoa jurídica **CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES S.A.**, CNPJ nº 01.828.436/0001-36, pela prática dos atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso III, da Lei nº 12.846/2013, bem como art. 2º, § 1º e § 2º; art. 23, § 1º; e art. 38 da Lei nº 8.313/1991, as penalidades de:

- a) **multa no valor de R\$ 930.000,00** (novecentos e trinta mil reais);
- b) **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, na forma do art. 6º, §5º, da Lei nº 12.846/2013.

[...]

3 - Aplicar à pessoa jurídica **PACATU CULTURA, EDUCACAO E AVIACAO LTDA. – ME**, CNPJ nº 72.783.608/0001-40, pela prática dos atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, bem como art. 2º, § 1º e § 2º; o art. 23, § 1º; e art. 38 da Lei nº 8.313/1991, as penalidades de:

- a) **multa no valor de R\$ 1.297.000,00** (um milhão, duzentos e noventa e sete mil reais);
- b) **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, na forma do art. 6º, §5º, da

2. O PAR nº 00190.109840/2021-80 apurou um esquema de desvio de finalidade no uso de recursos incentivados pela Lei Rouanet, os quais foram, na prática, destinados a financiar publicidade privada das empresas patrocinadoras (e ora recorrentes) LOJAS CEM S.A. (CNPJ nº 56.642.960/0001-00) e CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA (CNPJ nº 01.828.436/0001-36). Conforme os autos, o ato lesivo estruturou-se mediante a utilização das seguintes pessoas (jurídicas e físicas) como proponentes intermediárias, com o fim de dissimular a real finalidade contratual: 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), Célia Beatriz Westin de Cerqueira Leite (CPF \*\*\*.430.398-\*\*), e a também recorrente PACATU CULTURA, EDUCAÇÃO E AVIAÇÃO LTDA (CNPJ nº 72.783.608/0001-40).

3. O processo tramitou regularmente e a CPAR elaborou Relatório Final (SEI nº 2546696), no qual recomendou a responsabilização das empresas ora recorrentes, com as seguintes conclusões centrais:

1. **Quanto à LOJAS CEM S/A e CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA (Patrocinadoras):** Recomendou-se a aplicação da pena de multa (art. 6º, I, da Lei nº 12.846/2013 - LAC) e de publicação extraordinária da decisão (art. 6º, II, da LAC), por violação ao **art. 5º, inciso III, da LAC**. A Comissão entendeu que ambas se utilizaram de interpostas pessoas jurídicas (proponentes) para dissimular seus reais interesses: apropriar-se de recursos de renúncia fiscal (Lei Rouanet) para adquirir livros destinados ao seu próprio marketing corporativo, em desvio de finalidade (também violando o art. 38 da Lei Rouanet).
2. **Quanto à PACATU CULTURA, EDUCAÇÃO E AVIAÇÃO LTDA. – ME (Proponente/Intermediária):** Recomendou-se igualmente a aplicação de multa e de publicação extraordinária, por violação ao **art. 5º, inciso II, da LAC** (subvencionar ou patrocinar a prática de ato lesivo). A CPAR concluiu que a PACATU atuou como a pessoa jurídica interposta utilizada pelo Grupo Lojas CEM para permitir que os livros, voltados ao marketing da patrocinadora, fossem produzidos com recursos públicos, desviando o objeto do Pronac 133674 (violando, também, o art. 38 da Lei Rouanet).

4. A Comissão também recomendou sanções às demais investigadas, Cult Produções de Arte, Cultura e Esportes LTDA e Célia Beatriz Westin de Cerqueira Leite, pelas mesmas práticas de intermediação e desvio de finalidade.

5. Em 26 de junho de 2024, a empresa **PACATU CULTURA, EDUCAÇÃO E AVIAÇÃO LTDA** (CNPJ nº 72.783.608/0001-40) protocolou Pedido de Reconsideração ao Ministro de Estado da CGU. As razões de seu inconformismo se fundamentam, sob o viés defensivo, na necessidade de inclusão dos administradores do Grupo Bellini como responsáveis solidários e na alteração de ramo empresarial no contrato social da Pacatu.

6. No dia 1º de julho de 2024, as empresas **LOJAS CEM S.A.** (CNPJ nº 56.642.960/0001-00) e **CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA** (CNPJ nº 01.828.436/0001-36) protocolaram conjuntamente pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da CGU, argumentando a ausência de demonstração robusta da materialidade e autoria, ausência de menção aos depoimentos prestados, desproporcionalidade na aplicação das sanções e o pagamento de GRU em sede de Acordo de Não Persecução Cível nos autos nº 5001273-68.2022.4.03.6100.

7. Ao final, com base nos referidos argumentos, requereram a reforma da decisão condenatória.

8. É o breve relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### 2.1 DO CONHECIMENTO

9. Quanto ao aspecto temporal, o art. 15 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe que o prazo para oposição de pedido de reconsideração é de 10 (dez) dias, contados da data de publicação de decisão sancionadora.

10. A Decisão nº 193 foi publicada no DOU de 21/6/2024 (SEI nº 3263709). Portanto, o prazo recursal iniciou em 24/6/2024 e se encerraria em 3/7/2024, observado o disposto nos arts. 66 e 67 da Lei nº 9.784/99, especialmente a hipótese de prorrogação ora constatada. Considerando que os Pedidos de Reconsideração foram protocolados em 26/6/2024 (SEI nº 3268025) e 1/7/2024 (SEI nº 3272893), **conclui-se pela sua tempestividade.**

11. Sendo assim, recomenda-se o conhecimento de ambos os Pedidos de Reconsideração, haja vista a estrita observância aos pressupostos de admissibilidade no caso em apreço, os quais satisfazem o juízo de prelibação.

### 2.2 DAS RAZÕES DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO FORMULADO PELA PACATU CULTURA, EDUCAÇÃO E AVIAÇÃO LTDA (SEI nº 3268027)

12. A empresa apresenta, em síntese, as seguintes alegações para fundamentar o Pedido de Reconsideração formulado:

- i. Necessidade de inclusão dos administradores do Grupo Bellini como responsáveis solidários;
- ii. Dispensa da penalidade de publicação extraordinária, haja vista a alteração do objeto social da Pacatu.

13. Especificamente em relação às alegações relacionadas à responsabilidade solidária, observa-se que a empresa restringe-se à repetição de argumentos já analisados pela área técnica e por esta Consultoria Jurídica no Parecer n. 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI n° 3257775).

14. Passa-se à análise das razões recursais, com foco nos argumentos que efetivamente inovam o quadro processual ou que, por sua complexidade, exigem aprofundamento analítico, afastando-se o reexame de matérias já decididas e exauridas nos autos.

### **2.2.1. Da Desnecessidade de Inclusão do Grupo Bellini no Polo Passivo**

15. A recorrente PACATU alega que o polo passivo do PAR deveria ser alterado para incluir o Grupo Bellini como responsável solidário, ao argumento de que estes, sob sua perspectiva, seriam os maiores beneficiários do esquema ilícito que a própria empresa confessa ter participado.

16. Trata-se de pretensão já deduzida pela empresa em suas Alegações Finais (SEI n° 2606738) e que foi analisada de forma completa e exauriente pelas instâncias técnica e jurídica. Conforme apontado pela Nota Técnica n° 783/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI n° 3545060), o argumento é uma mera reiteração do que já foi refutado na Nota Técnica n° 2740/2023/COREP2 (SEI n° 2924347) e no Parecer n° 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI n° 3257775), que fundamentaram a decisão ora recorrida.

17. O entendimento consolidado nos autos, e que ora se reitera, é o de que a responsabilidade da PACATU decorre do fato de ter sido ela a pessoa jurídica que estabeleceu a relação jurídica formal com a Administração Pública, ao propor o Pronac 133674 junto ao Ministério da Cultura. A Lei n° 12.846/2013 (LAC) adota a responsabilidade objetiva, tornando a recorrente responsável pelos atos praticados em seu nome e interesse, sendo irrelevante para esta esfera administrativa a alegação de que atuava sob orientação de terceiros (Grupo Bellini), pois a ninguém é dado se eximir de responsabilidade sob o argumento de estar cumprindo determinação ilícita de outrem.

18. Ademais, a eventual responsabilidade do Grupo Bellini em outras esferas não afasta a responsabilidade administrativa objetiva da PACATU neste processo. Do ponto de vista processual, não se trata de hipótese de litisconsórcio passivo necessário, e a inclusão de novas partes no processo, após o encerramento da instrução, configuraria grave ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

19. Pelo exposto, verifica-se que o argumento é mera repetição, não havendo novos fundamentos ou elementos de convicção que justifiquem a reforma do julgado.

### **2.2.2. Da Impossibilidade de Afastamento da Sanção (Irrelevância da Alteração do Objeto Social)**

20. A defesa alega que, após alteração contratual ocorrida em agosto de 2019, passou a ter por objeto social a intermediação de negócios no ramo de aeronaves, atividade que não se vincula ao setor cultural. De tal modo, sustenta que a penalidade de publicação extraordinária não se mostraria razoável, por não atingir sua finalidade (informar o ramo cultural) e por produzir efeitos desproporcionais sobre sociedade atuante em segmento diverso.

21. O argumento foi devidamente analisado pela área técnica na Nota Técnica n° 783/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI n° 3545060), cujos fundamentos esta Consultoria adota.

22. De fato, a alteração do contrato social promovida unilateralmente pela empresa não afasta a aplicação da penalidade, inexistindo amparo legal para tal pretensão. Admitir o contrário significaria criar um expediente para que qualquer pessoa jurídica pudesse alterar seu objeto social estrategicamente, a fim de obstar sanções administrativas aplicadas em conformidade com a lei.

23. Ressalte-se que, conforme destacado pela área técnica, a própria recorrente reconhece ter modificado seu objeto social no passado, justamente *para incluir* os serviços de natureza cultural e viabilizar sua participação no esquema ilícito. É descabido, portanto, que a empresa venha agora vindicar a própria torpeza (a facilidade com que manipula seu objeto social) em seu favor, visando excluir ou mitigar responsabilidades.

24. A área técnica também pontuou, corretamente, que o ato lesivo afeta o interesse de toda a coletividade, e não apenas de um setor específico. A sanção de publicação extraordinária possui natureza punitiva e reputacional, alinhada ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF), e objetiva expor à sociedade em geral - não apenas a um segmento de mercado - a conduta ilícita praticada contra o patrimônio público. Tal mecanismo se assemelha às sanções internacionais do tipo "*name and shame*", que visam dar maior efetividade ao sistema de conformidade e expor o infrator perante a comunidade.

25. Ademais, cumpre notar que a referida alteração contratual (SEI n° 3268027, fl. 5) ocorreu em agosto de 2019, ou seja, anos após a prática dos ilícitos apurados (2013-2015) e às vésperas da intensificação das apurações que culminaram na instauração deste PAR (2021). Permitir que a simples alteração unilateral do objeto social obste a aplicação da sanção reputacional significaria, na prática, criar um expediente para o esvaziamento da sanção prevista no art. 6º, II, da Lei n° 12.846/2013, cuja finalidade precípua é dar publicidade à conduta lesiva praticada contra a Administração e a coletividade, independentemente do ramo de atuação atual da infratora.

26. Destarte, à míngua de amparo legal ou fático que sustente a tese recursal, impõe-se a rejeição do pedido neste particular, mantendo-se hígida a sanção de publicação extraordinária aplicada pela Decisão nº 193 (SEI nº 3254215).

### **2.3 DAS RAZÕES DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO FORMULADO PELA LOJAS CEM S.A. E PELA CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA (SEI nº 3550672)**

27. As pessoas jurídicas LOJAS CEM S.A. e CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA fundamentam sua irresignação contra a decisão administrativa sancionadora com base nos seguintes termos, em suma:

- i. Ausência de demonstração robusta da materialidade e autoria;
- ii. Ausência de menção aos depoimentos prestados;
- iii. Desproporcionalidade na dosimetria das sanções;
- iv. Cumprimento de Acordo de Não Persecução Cível nos autos nº 5001273-68.2022.4.03.6100.

28. Quanto às alegações referentes ao standard probatório e à razoabilidade e proporcionalidade da dosimetria, verifica-se que a empresa repete os argumentos já analisados pela área técnica e por esta Consultoria Jurídica no Parecer nº 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3257775).

29. Passaremos, então, à análise dos novos argumentos trazidos pelo pedido de reconsideração interposto e daqueles que efetivamente atraem a necessidade de aprofundamento quanto às razões já analisadas anteriormente.

#### **2.3.1. Da Robustez do Conjunto Probatório e da Correta Condenação**

30. A defesa alega a fragilidade do conjunto probatório, sustentando que a condenação se baseou unicamente em uma troca de e-mails sobre a entrega de livros. Argumenta, ainda, uma inversão da lógica dos fatos, ao afirmar que o Grupo Lojas CEM teria sido "utilizado" ou "enganado" pelo Grupo Bellini, o que afastaria o dolo.

31. Tais argumentos, contudo, não prosperam. Trata-se de mera reiteração de teses já apresentadas em Alegações Finais (SEI nº 2606738) e que foram devidamente analisadas e refutadas, com profundidade, pela Comissão do PAR (Relatório Final, SEI nº 2546696), pela área técnica (Nota Técnica nº 2740/2023, SEI nº 2924347, e Nota Técnica nº 841/2025, SEI nº 3550910) e por esta Consultoria Jurídica (Parecer nº 00368/2023, SEI nº 3257775).

32. Conforme exaustivamente demonstrado nos autos, a tese de "prova única" é falaciosa. A convicção da autoridade julgadora formou-se a partir de um conjunto probatório robusto. A CPAR demonstrou (SEI nº 2546696, parágrafos 84-87) que o Grupo Lojas Cem não era inexperiente na área, pois investiu mais de R\$ 5 milhões em dezenas de projetos da Lei Rouanet entre 2004 e 2015, muitos deles envolvendo livros com planos de democratização corretos (distribuição em escolas e bibliotecas). A empresa tinha, portanto, plena ciência das regras e da ilicitude do desvio de finalidade.

33. Ao contrário do que alega a defesa, os depoimentos dos próprios funcionários da empresa (SEI nº 2546696, fls. 9/10) *corroboram o ilícito*, ao confirmarem que os livros foram recebidos e distribuídos internamente, de acordo com o interesse de marketing corporativo da patrocinadora, e não conforme o plano de distribuição público aprovado no MinC. A própria recorrente, em seu Pedido de Reconsideração, como bem apontou a Nota Técnica nº 841/2025 (SEI nº 3550910), *admite* que o material foi distribuído equitativamente entre as filiais da rede e as sobras foram distribuídas entre funcionários, o que, por si só, configura a materialidade da conduta apurada.

34. Quanto à alegação de "ausência de dolo" ou de ter sido "enganada", tal argumento é juridicamente irrelevante. A Lei nº 12.846/2013 (LAC), em seu art. 2º, adota a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, prescindindo da comprovação de dolo ou culpa para a configuração do ato lesivo. Para além da responsabilidade objetiva, a conduta da empresa viola o dever mínimo de diligência (*due diligence*). Tratando-se de pessoa jurídica de notório porte econômico (faturamento bruto de R\$ 5.721.772.199,83 no ano-calendário 2020, cf. Nota RFB), a CPAR apurou que seu corpo jurídico sequer foi acionado para analisar os patrocínios. A alegação de "desconhecimento" da norma não configura boa-fé, mas sim falha grave de governança que permitiu o ato lesivo em seu benefício.

35. Destaca-se que, mesmo em se tratando de processo administrativo sancionador, a pessoa jurídica privada não se abstém da necessidade de exercer o ônus probatório que lhe incumbe, nos termos do art. 36 da Lei nº 9.784/99. O processo tramitou regularmente e à Comissão de PAR coube produzir as provas que corroboram o fato constitutivo. Em contrapartida, o ônus de comprovar fato impeditivo, modificativo ou extintivo recaiu sobre a empresa investigada, a qual, mesmo regularmente intimada para apresentar documentos e especificar provas, não cumpriu seu ônus probatório, ou seja, não logrou fazer.

36. Com efeito, a alegação de "desconhecimento" da norma ou "boa-fé" não se sustenta diante das provas dos autos. Conforme já exaustivamente demonstrado no Relatório Final da CPAR (SEI nº 2546696, parágrafo 99) e reiterado pela Nota Técnica nº 841/2025 (SEI nº 3550910), a empresa possuía vasta experiência anterior em projetos da Lei Rouanet, inclusive com planos de democratização corretos (distribuição em escolas), o que invalida por completo a tese de que foi "enganada" ou agia por "desconhecimento".

37. Ademais, a própria recorrente, ao tentar justificar a destinação dos bens em seu Pedido de Reconsideração, *confirma* a materialidade do ilícito. Ao admitir que o material foi "distribuído equitativamente entre as filiais da rede" e

“distribuídas entre funcionários”, a empresa confessa o desvio de finalidade, em flagrante contrariedade ao objeto cultural dos PRONACs, que previa distribuição pública e gratuita.

38. Restando comprovado o desvio de finalidade e a fragilidade dos argumentos recursais, compreende-se a manifestação da empresa como mero inconformismo contra decisão devidamente fundamentada, a qual deve ser mantida por seus próprios termos.

### **2.3.2. Da Confirmação do Ilícito pelos Próprios Depoimentos Arrolados pela Defesa**

39. A defesa sustenta tese de boa-fé, amparando-se em depoimentos colhidos junto a seus funcionários. Segundo a recorrente, tais depoimentos demonstrariam que a empresa não realizava busca ativa por patrocínios, que agiu com confiança na homologação do projeto e que não utilizou os livros para fins de propaganda.

40. Aduz, ademais, que referidos depoimentos teriam sido ignorados pelo Parecer nº 00368/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 3257775) que subsidiou a decisão sancionadora, o que comprometeria o contraditório.

41. Ambas as alegações são improcedentes.

42. Primeiro, a alegação de omissão na análise não se sustenta. Conforme já destacado pela área técnica (Nota Técnica nº 841/2025, SEI nº 3550910), a decisão ministerial adotou como fundamento não apenas o parecer desta Consultoria Jurídica, mas também o próprio Relatório Final da CPAR (SEI nº 2546696), documento este onde *todos* os depoimentos foram transcritos e minuciosamente analisados.

43. A utilização da *fundamentação per relationem* (remissão expressa ao Relatório Final, que detalhou as provas) é prática processual legítima, amparada pelo art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99 e consolidada pela Súmula nº 674 do STJ, não havendo que se falar em violação ao contraditório ou à ampla defesa.

44. Segundo, e mais importante, é a análise do *mérito* desses depoimentos. Ao contrário do que sustenta a defesa, a valoração probatória realizada pela CPAR (SEI nº 2546696, fls. 9/10) não foi favorável à empresa, mas sim um pilar central de sua condenação.

45. Os próprios funcionários da Lojas CEM confirmaram em audiência que os livros patrocinados foram recebidos no centro de distribuição da empresa e distribuídos internamente, "equitativamente entre as filiais" e "entre funcionários". Esta prática, confessada nos depoimentos, é a própria materialização do desvio de finalidade. Os PRONACs aprovados previam democratização de acesso (distribuição pública e gratuita em eventos, escolas e bibliotecas), e não o uso dos bens culturais como ferramenta de marketing corporativo ou brinde interno.

46. Portanto, os depoimentos arrolados não demonstram "boa-fé" ou "falha operacional", mas sim a execução dolosa do ilícito, confirmando o desvio dos bens em favor da patrocinadora.

47. Dessarte, a tese defensiva não merece prosperar, pois os depoimentos foram devidamente colhidos, analisados, valorados e, em seu conteúdo, serviram como prova robusta da responsabilidade da empresa, e não como excludente.

### **2.3.3. Da dosimetria**

48. A defesa sustenta que os elementos de convicção utilizados para a aplicação das sanções seriam frágeis e teriam sido produzidos em violação a direitos fundamentais, além de afirmar ilícito continuado por não terem sido individualizadas as condutas imputadas às empresas do Grupo Lojas CEM. Subsidiariamente, requer a revisão das penalidades, com a redução da multa ao patamar mínimo legal e a exclusão da sanção de publicação extraordinária, à luz do art. 6º, § 1º, da Lei nº 12.846/2013, que admite a aplicação isolada das penalidades previstas em determinadas hipóteses.

49. O ponto em questão, contudo, já foi objeto de análise rigorosa por este órgão, conforme se extrai da Nota Técnica nº 2740/2023 (SEI nº 2924347), do Parecer nº 00368/2023 (SEI nº 3257775) e da recente Nota Técnica nº 841/2025 (SEI nº 3550910), que reanalisou a matéria.

50. Os argumentos recursais não merecem prosperar. A metodologia de cálculo da multa e a aplicação da publicação extraordinária seguiram estritamente os mandamentos da Lei nº 12.846/2013 (art. 6º), do Decreto nº 11.129/2022 (arts. 22 a 28) e do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU. Trata-se de normativos que prescrevem critérios objetivos, garantindo que a decisão final respeite os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

51. A alegação de "ausência de dolo" como atenuante é tecnicamente equivocada, visto que a Lei Anticorrupção adota a responsabilidade objetiva (art. 2º da LAC), prescindindo de elementos subjetivos da conduta para a gradação da pena.

52. Igualmente improcedente é a tese de que não houve "ilícito continuado" (art. 22, I, do Decreto nº 11.129/2022). A defesa confunde o conceito com "crime permanente". No caso, ficou configurada a continuidade delitiva: a soma de diversas condutas ilícitas (vários patrocínios em Pronacs distintos) perpetradas em condições semelhantes de tempo, lugar e modo de execução, unidas pelo mesmo desígnio (financiar marketing corporativo), o que justifica plenamente a agravante. Também foi corretamente aplicada a agravante de "tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo" (art. 22, IV), pois o envolvimento da

gerência (Sra. Maria de Lourdes Roveri de Camargo, do Setor de Compras) foi evidenciado nos autos.

53. De todo modo, cumpre ressaltar um ponto fundamental, já destacado pela área técnica: a discussão sobre os percentuais específicos dessas agravantes mostrou-se irrelevante para o cálculo final da multa aplicada às recorrentes.

54. Conforme o Relatório Final (SEI nº 2546696, fls. 19/24), as multas não foram fixadas pela soma dos percentuais de agravantes/atenuantes. No caso da Lojas Cem S.A., a multa foi aplicada com base no limite mínimo (0,1% sobre o faturamento bruto), em consonância com o art. 25, I, do Decreto nº 11.129/2022. No caso da CEM Administração, a multa foi fixada pelo limite máximo (três vezes o valor da vantagem auferida), conforme o art. 25, II, do mesmo Decreto.

55. Portanto, o rito processual observou a legislação vigente, inclusive no que se refere à dosimetria das sanções, cujo cálculo se ampara na norma legal e nas orientações dispostas no Manual desta Controladoria-Geral da União.

56. Não havendo, no Pedido de Reconsideração ora analisado, argumentos aptos a alterar a conclusão desta Consultoria Jurídica, o parecer é pela manutenção da Decisão nº 193 (SEI nº 3254215) quanto à dosimetria das sanções aplicadas à CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA.

#### **2.3.4. Do Cumprimento de Acordo de Não Persecução Cível nos autos nº 5001273-68.2022.4.03.6100**

57. A defesa da LOJAS CEM S.A. apresenta fato novo, consubstanciado no comprovante de pagamento (GRU SEI nº 3550667) do valor de R\$ 1.314.640,01. Tal pagamento refere-se ao cumprimento integral de Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) homologado nos autos nº 5001273-68.2022.4.03.6100, no qual a empresa assumiu a obrigação de pagar multa prevista no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992 (LIA), decorrente dos mesmos fatos apurados neste PAR. A recorrente pleiteia, com base nisso, a extinção das penalidades.

58. O pedido de extinção não merece prosperar. Conforme já analisado anteriormente (Parecer nº 00368/2023, SEI nº 3257775), vige a regra da independência das instâncias (art. 2º da CF). Ademais, o próprio termo de ANPC juntado pela defesa (SEI nº 2990824) ressalva expressamente que sua celebração "não importa reconhecimento ou exoneração de responsabilidade para outros fins" que não os ali estabelecidos.

59. Portanto, o ANPC não vincula a Administração Pública no exercício de sua função sancionatória administrativa, não resolve o mérito deste PAR, tampouco afasta a responsabilidade da empresa aqui apurada.

60. Contudo, o *pagamento efetivo* da multa cível constitui fato novo que deve ser analisado sob a ótica da vedação a o *bis in idem* sancionatório, conforme exarado pela área técnica na Nota Técnica nº 841/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3550910).

61. Ainda que as instâncias sejam independentes, a legislação (notadamente o art. 3º, § 2º, da Lei nº 8.429/1992 e o art. 22, § 3º, da LINDB) veda que a pessoa jurídica seja punida duas vezes pelo mesmo fato com sanções de idêntica natureza jurídica. A jurisprudência citada pela área técnica corrobora que, embora as ações de improbidade (LIA) e de responsabilização (LAC) possam tramitar simultaneamente, as sanções de mesma natureza não podem ser cumuladas.

62. É crucial diferenciar sanções de natureza reparatória (ressarcimento ao erário, que admite cumulação) daquelas de natureza punitiva (multa). No caso concreto, o valor pago no ANPC (R\$ 1.314.640,01) refere-se expressamente a uma "multa" (art. 12 da LIA), de caráter punitivo. A sanção aplicada neste PAR (art. 6º, I, da LAC) é igualmente uma "multa", possuindo, portanto, a mesma natureza jurídica pecuniária-punitiva.

63. Tratando-se de duas penalidades de mesma natureza e relativas ao mesmo fato gerador, a compensação é medida legal obrigatória para evitar o enriquecimento ilícito da Administração e a aplicação de sanção desproporcional.

64. Ressalte-se, contudo, que o abatimento não significa extinção da penalidade, nem modulação do cálculo da sanção originalmente aplicada, mas tão somente o reconhecimento de quitação parcial, para evitar a duplicidade punitiva. O ato lesivo e a responsabilidade administrativa da empresa permanecem hígidos.

65. Diante do exposto, verifica-se que a quitação do valor pactuado no ANPC constitui fato novo relevante, apto a ensejar o DEFERIMENTO PARCIAL do pedido da LOJAS CEM S.A., unicamente para determinar o abatimento do montante já pago (R\$ 1.314.640,01) da multa administrativa imposta nesta esfera (R\$ 4.386.459,20), remanescendo a obrigação de quitação da diferença, consubstanciada em R\$ 3.071.819,19 (três milhões, setenta e um mil, oitocentos e dezenove reais e dezenove centavos), mantendo-se inalteradas as demais sanções.

### **3. DA CONCLUSÃO**

66. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica manifesta-se pelo conhecimento dos pedidos de reconsideração apresentados pelas empresas Lojas Cem S.A., CEM Administração e Participações LTDA e Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA, diante do atendimento aos pressupostos formais de admissibilidade, nos termos do art. 15 do Decreto nº 11.129/2022.

67. No mérito, opina-se pelo **deferimento parcial do pedido formulado pela empresa Lojas CEM S.A.**, exclusivamente para fins de **abatimento do valor da multa administrativa** imposta pela Decisão nº 193 (SEI nº 3254215), em razão do **pagamento comprovado da quantia de R\$ 1.314.640,01** no âmbito do Acordo de Não Persecução Cível celebrado nos autos nº 5001273-68.2022.4.03.6100. Mantém-se, contudo, a exigibilidade do valor remanescente da multa, equivalente a R\$ 3.071.819,19, bem como a sanção de publicação extraordinária, diante da higidez do conjunto probatório e da subsistência da responsabilidade objetiva da empresa pelos atos lesivos praticados.

68. Quanto aos pedidos de reconsideração apresentados pelas empresas CEM Administração e Participações LTDA e Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA, opina-se pelo **indeferimento**, tendo em vista que os argumentos recursais apresentados limitam-se à reiteração de teses já devidamente enfrentadas nos autos, sem apresentação de fato novo ou vício processual que justifique a reforma da decisão administrativa sancionadora, cuja legalidade, razoabilidade e proporcionalidade foram confirmadas à luz do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, dos arts. 22 a 28 do Decreto nº 11.129/2022, do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU e da jurisprudência administrativa consolidada.

69. Assim sendo, recomenda-se o **encaminhamento dos autos à apreciação do Exmo. Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União**, para deliberação final, nos termos do art. 14 do Decreto nº 11.129/2022.

É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 17 de setembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

**JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE**

Advogado da União

Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109840202180 e da chave de acesso 91d61d20



Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2856463298 e chave de acesso 91d61d20 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-09-2025 16:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

**DESPACHO Nº 00794/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.109840/2021-80**

**INTERESSADOS: LOJAS CEM S A E OUTROS**

**ASSUNTOS: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e Jurídicos, o PARECER Nº 00220/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU da lavra do Advogado da União **JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE** que analisou Pedidos de Reconsideração apresentados pelas empresas **PACATU CULTURA, EDUCAÇÃO E AVIAÇÃO LTDA** (CNPJ nº 72.783.608/0001-40), **LOJAS CEM S.A.** (CNPJ nº 56.642.960/0001-00) e **CEM ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÕES LTDA** (CNPJ nº 01.828.436/0001-36).
2. Estou de acordo em CONHECER dos pedidos de reconsideração apresentados pelas empresas Lojas CEM S.A., CEM Administração e Participações LTDA e Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA, porém, no mérito, opino também pelo **deferimento parcial do pedido formulado pela empresa Lojas CEM S.A.**, exclusivamente para fins de **abatimento do valor da multa administrativa** imposta pela Decisão nº 193 (SEI nº 3254215), em razão do **pagamento comprovado da quantia de R\$ 1.314.640,01** no âmbito do Acordo de Não Persecução Cível celebrado nos autos nº 5001273-68.2022.4.03.6100. Mantendo-se, contudo, a exigibilidade do valor remanescente da multa, equivalente a R\$ 3.071.819,19, bem como a sanção de publicação extraordinária, diante da higidez do conjunto probatório e da subsistência da responsabilidade objetiva da empresa pelos atos lesivos praticados.
3. Quanto aos pedidos de reconsideração apresentados pelas empresas CEM Administração e Participações LTDA e Pacatu Cultura, Educação e Aviação LTDA, opino também pelo **indeferimento**, tendo em vista que os argumentos recursais apresentados limitam-se à reiteração de teses já devidamente enfrentadas nos autos, sem apresentação de fato novo ou vício processual que justifique a reforma da decisão administrativa sancionadora, cuja legalidade, razoabilidade e proporcionalidade foram confirmadas à luz do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, dos arts. 22 a 28 do Decreto nº 11.129/2022, do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU e da jurisprudência administrativa consolidada.
4. À Consideração Superior.

Brasília, 22 de setembro de 2025.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA  
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109840202180 e da chave de acesso 91d61d20



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2938975490 e chave de acesso 91d61d20 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-09-2025 16:12. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor:





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

---

DESPACHO Nº 00802/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

**NUP: 00190.109840/2021-80**

**INTERESSADOS: LOJAS CEM S A E OUTROS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n. **00794/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o Parecer n. **00220/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 25 de setembro de 2025.

*(assinado eletronicamente por certificação digital)*

**NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE**

Advogada da União

Consultora Jurídica Adjunta

Controladoria-Geral da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109840202180 e da chave de acesso 91d61d20

---



Documento assinado eletronicamente por NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2942173214 e chave de acesso 91d61d20 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATHALIA KAROLINE CARVALHO MAIA VALE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-09-2025 02:09. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---