

Responsabilização de Entes Privados
Lei nº 12.846/2013

Manual Prático de Cálculo de Multa



CGU

Controladoria-Geral da União
Corregedoria-Geral da União

www.cgu.gov.br |  

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO "A", 2º ANDAR. BRASÍLIA-DF
CEP: 70050-904
GABCRG@CGU.GOV.BR

WAGNER ROSÁRIO
Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO
Secretário-Executivo

GILBERTO WALLER JUNIOR
Corregedor-Geral da União

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO
Secretário de Combate à Corrupção

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL
Secretário Federal de Controle Interno

CLAUDIA TAYA
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

VALMIR GOMES DIAS
Ouvidor-Geral da União

ELABORAÇÃO:
Aline Cavalcante dos Reis Silva
Ricardo Garcia de Sousa

1ª REVISÃO:
Jorge Luís Branco Aguiar
Michel Cunha Tanaka

2ª REVISÃO:
Diretoria de Responsabilização de Entes Privados – DIREP/CGR/CGU
Diretoria de Acordos de Leniência – DAL/SCC/CGU

SUMÁRIO

.....	1
APRESENTAÇÃO	2
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	3
1.1. Processo Administrativo de Responsabilização – PAR	3
1.2. Acordos de Leniência	4
2. CÁLCULO DA SANÇÃO DE MULTA	5
2.1. Introdução	5
2.2. Etapa 1 – Definição da Base de Cálculo (faturamento bruto anual)	6
2.2.1. Outras formas de obtenção do valor do faturamento bruto anual	8
2.2.2. Impossibilidade de utilização do critério do valor do faturamento bruto e faturamento anual estimável	10
2.3. Etapa 2 – definição da alíquota que incidirá sobre a base de cálculo.....	11
2.3.1. Hipóteses de desnecessidade de análise dos parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015.....	12
2.3.2. Parâmetros previstos no art. 17 do Decreto nº 8.420/2015 e que elevam o percentual da multa a ser proposta	13
2.3.3. Parâmetros previstos no art. 18 do Decreto nº 8.420/2015 e que reduzem o percentual da multa a ser proposta	20
2.4. Etapa 3 – Cálculo da multa preliminar	23
2.4.1. Situações especiais: ausência de todos os parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015; resultado das operações de soma e subtração igual ou menor a zero	23
2.5. Etapa 4 – Definição dos limites mínimo e máximo do valor da multa	24
2.5.1. Cálculo do valor da vantagem auferida ou pretendida	25
2.6. Etapa 5 - Calibragem da multa preliminar	27
2.7. Resolução de caso prático	27
ANEXO: SUGEGSTÃO DE ESCALONAMENTO DE PARÂMETROS	34

APRESENTAÇÃO

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), instituiu a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos cometidos em seu interesse ou benefício, em desfavor da administração pública nacional e estrangeira.

A Lei Anticorrupção trouxe severas punições como consequência da prática dos atos lesivos nela elencados. Dentre as sanções prevista pela Lei nº 12.846, de 2013, se destaca a de multa, prevista em seu inciso I, do art. 6º. Importante destacar que tal multa administrativa poderá ser aplicada em decorrência da conclusão de um Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e da celebração de um Acordo de Leniência, previsto nos arts. 16 e 17 da LAC.

A LAC estabelece que a multa administrativa poderá ser no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos. Acresce ainda que a multa nunca deverá ser inferior à vantagem auferida em decorrência do ato lesivo, quando for possível a estimação dessa vantagem.

Para fins de aplicação da referida sanção, a LAC estabeleceu, em seu art. 7º, a necessidade de observância de critérios específicos de dosimetria. Tais critérios foram objeto de regulamentação por parte do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que, dentre outras disposições, estabeleceu o procedimento de cálculo da multa no âmbito do Poder Executivo Federal.

Assim sendo, todos aqueles que forem competentes para apurar os atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção¹ poderão se deparar com a necessidade de avaliar cada um dos parâmetros estabelecidos em ambos os normativos, para fins de cálculo da sanção pecuniária a ser aplicada à pessoa jurídica processada.

O presente Manual tem por objetivo orientar e uniformizar a aplicação dos procedimentos e critérios de cálculo da multa da LAC. Assim, este Manual surge como verdadeiro guia prático, para subsidiar as propostas de comissões de PAR e ajustes no âmbito dos acordos de leniência, especialmente no âmbito do Poder Executivo federal, utilizando, além do parâmetro referente à avaliação do programa de integridade, todos os demais critérios estabelecidos no art. 7º da Lei nº 12.846/2013 e nos arts. 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015.

Esta proposta, além de auxiliar os servidores públicos imbuídos da tarefa de aplicar a Lei Anticorrupção, confere maior previsibilidade aos atos da Administração Pública, contribuindo, assim, para maior segurança jurídicas nos processos respectivos.

¹ Cada órgão e entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possui a competência para instaurar e julgar PAR. Quanto ao Acordo de Leniência, a competência é da autoridade máxima de cada órgão e entidade, ressalvada a competência exclusiva da Controladoria-Geral da União (CGU), quanto aos acordos no âmbito do Poder Executivo federal e nos casos de ato lesivo contra administração pública estrangeira.

As orientações constantes deste Manual tomam por base, precipuamente, a LAC, seu Decreto regulamentador, a [Portaria CGU nº 910, de 7 de abril de 2015](#)², a Instrução Normativa CGU nº 1, de 7 de abril de 2015³, e a Instrução Normativa CGU/AGU nº 2, de 16 de maio de 2018⁴.

Vale mencionar que, embora a IN CGU/AGU nº 2/2015 faça uma referência expressa aos acordos de leniência, é nítida sua aplicabilidade também ao PAR, uma vez que os parâmetros normativos para cálculo da multa são os mesmos.

Por fim, importante ressaltar que o presente Manual não aborda com profundidade o critério específico referente à existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, previsto no art. 7º, VIII, da Lei nº 12.846/2013. Dada a especificidade do tema, a CGU elaborou o [“Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR”](#). Assim, orientamos que a avaliação específica dos parâmetros previstos pelo art. 18, V, c/c art. 42 do Decreto nº 8.420/2015 seja realizada com base no citado guia.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1. Processo Administrativo de Responsabilização – PAR

O PAR é um processo administrativo sancionador de responsabilização de entes privados que tenham cometido atos lesivos previstos na LAC. A despeito de já ser instaurado com consistente conjunto de elementos de informação, é no PAR que se efetivará a produção de provas, garantido o exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa. Caso, ao final, reste demonstrado onexo causal da conduta da pessoa jurídica, por meio de seus prepostos, e o ato lesivo apurado, deverá ser aplicada a consequência legal, conforme caso concreto.

Desse modo, do ponto de vista da comissão processante, o objetivo do PAR é a apuração, sob rito contraditório, de modo que, ao final, possa emitir um juízo de valor quanto à existência de responsabilidade administrativa da pessoa jurídica e recomendar a aplicação de uma sanção, se for o caso.

Quando da elaboração de seu relatório final, na hipótese de convicção sobre a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica quanto à prática do ato lesivo em questão, a comissão deverá propor à autoridade competente a imposição das sanções aplicáveis. Nessa ocasião, verificando o cabimento da multa, a comissão se debruçará sobre os parâmetros descritos nos arts. 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015, que balizarão a respectiva dosimetria.

Nesse contexto, recomenda-se que o relatório final da comissão de PAR tenha um capítulo exclusivo para registrar a análise que subsidiou o cálculo da multa. Nesse capítulo, a comissão deverá: (1) evidenciar as diligências que realizou para identificar o faturamento bruto

² Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

³ Estabelece metodologia para a apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa a que se refere o art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

⁴ Aprova metodologia de cálculo da multa administrativa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a ser aplicada no âmbito dos acordos de leniência firmados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

(base de cálculo da multa) do ente privado processado; (2) indicar, de forma motivada, se eventualmente precisou utilizar uma das hipóteses previstas no art. 22 do Decreto nº 8.420/2015 para a definição da base de cálculo da multa; (3) evidenciar a análise de cada um dos 11 (onze) parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015, especificando as provas utilizadas para essa análise; (4) descrever como foi realizado o cálculo da vantagem pretendida ou auferida, e demonstrar que foi realizada a checagem dos limites mínimo e máximo da multa; e (5) demonstrar a ocorrência de eventual ajuste de valor, em decorrência da análise dos limites mínimo e máximo.

Em suma, indicar, sempre de maneira motivada, os elementos descritos acima, servirá para:

- a) Justificar o valor proposto para a multa, enfatizando o dever de motivação, por parte da autoridade julgadora, caso pretenda aplicar uma multa diversa (motivação da discordância em si e/ou apontamento de algum erro na metodologia utilizada pela comissão para propor a multa);
- b) Aumentar a transparência nos atos da Administração Pública, permitindo o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte da empresa processada, que poderá tomar conhecimento dos parâmetros utilizados e sua valoração, apontando eventuais erros de análise ou de metodologia, se for o caso.

1.2. Acordos de Leniência

O acordo de leniência está previsto no art. 16 da Lei nº 12.846/2013, podendo ser celebrado com os entes privados responsáveis pela prática de atos lesivos, que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo (não necessariamente PAR), desde que o ajuste resulte na identificação de outros responsáveis, quando for o caso, e obtenção de informações e documentos que comprovem a ocorrência do ilícito.

O art. 16 prossegue na fixação de outros requisitos, a serem atendidos cumulativamente, para possibilitar a celebração do acordo, quais sejam:

§ 1º O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

No que se refere à multa, a previsão encontra-se no art. 16, §2º, que prevê a possibilidade de redução de 2/3 do montante final, no âmbito da celebração da leniência.

A regulamentação do acordo de leniência encontra-se nos arts. 28 a 40 do Decreto nº 8.420/2015 e na [Portaria CGU/AGU nº 2.278](#), de 12 de dezembro de 2016.

É importante destacar que a celebração do acordo de leniência não depende da existência de Processo Administrativo de Responsabilização, ou mesmo de investigação anterior;

se, porém, existirem, deverão subsidiar a análise do interesse da Administração em celebrar o dado ajuste.

Para os fins aqui pretendidos, o que importa é evidenciar que os critérios a serem considerados no cálculo da multa prevista na LAC são previstos nos mesmos normativos, aplicando-se, pois, aos PAR e aos acordos de leniência, com os eventuais ajustes, conforme caso concreto.

2. CÁLCULO DA SANÇÃO DE MULTA

2.1. Introdução

Após formar seu convencimento sobre a existência de responsabilidade do ente privado, a Comissão de PAR deverá, em seu relatório final, propor uma ou mais sanções, sendo a principal a multa prevista no art. 6º, I, da Lei nº 12.846/2013. Igualmente, no ambiente de negociação, se preservado o interesse da Administração Pública e, assim, considerada viável a celebração do acordo de leniência, a comissão atuante no respectivo processo administrativo, também deverá calcular a multa a ser imposta ao ente privado leniente, observados os limites fixados pela legislação.

O valor da multa pode variar **entre 0,1% e 20% do faturamento bruto anual** do ente privado, no ano anterior ao da instauração do PAR, com a ressalva de que seu valor nunca será inferior ao valor da vantagem auferida, quando esta puder ser calculada. Para a hipótese de acordo de leniência celebrado sem que tenha sido instaurado PAR, será considerado o faturamento do ano anterior ao de ocorrência do ato lesivo. Esta limitação enseja o questionamento sobre como proceder quando o valor da vantagem auferida ou pretendida (piso) for maior que 20% do faturamento bruto anual (teto), situação que será abordada no item 2.5 deste Manual.

Como já referido, a metodologia para realização do cálculo da multa está disciplinada nos artigos 17 a 23 do Decreto nº 8.420/2015, os quais abrangem os critérios estabelecidos no art. 7º da Lei nº 12.846/2013.

Em síntese, a fórmula de cálculo da multa preliminar é a seguinte:

$$\text{Base de cálculo} \times \text{alíquota} = \text{multa preliminar}$$

Portanto, a multa pressupõe uma base de cálculo e uma alíquota⁵ que incide sobre essa base de cálculo. A partir do valor obtido (multa preliminar), deve-se verificar o atendimento aos critérios de limites mínimo e máximo⁶ estabelecidos para a sanção em tela.

Para facilitar o entendimento, propõe-se dividir didaticamente a metodologia do cálculo da multa em 5 etapas:

⁵ É o percentual que incidirá sobre o valor do faturamento bruto, definida a partir da análise dos parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto 8.420/15.

⁶ Previstos no § 1º do art. 20 do Decreto nº 8.420/2015.



- ✓ Etapa 1 – definição da base de cálculo;
- ✓ Etapa 2 – definição da alíquota que incidirá sobre a base de cálculo;
- ✓ Etapa 3 – cálculo da multa preliminar;
- ✓ Etapa 4 – definição dos limites mínimo e máximo da multa; e
- ✓ Etapa 5 – calibragem da multa preliminar, se necessário.

Assim, a multa a ser sugerida será calculada na forma acima citada (base de cálculo x alíquota) e ajustada, caso necessário para atender os limites mínimo e máximo.

Os próximos capítulos abordarão o procedimento a ser adotado em cada uma das cinco etapas propostas para o cálculo da multa.

2.2. Etapa 1 – Definição da Base de Cálculo (faturamento bruto anual)

A base de cálculo corresponde ao valor do faturamento bruto anual do ente privado no ano anterior à instauração do PAR ou do ano em que ocorreu o ato lesivo, no caso de a pessoa jurídica não ter tido faturamento no ano anterior ao da instauração do processo (art. 21, I, do Decreto nº 8.420/2015).

A metodologia de apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa foi fixada pela Instrução Normativa CGU nº 1/2015. A IN trouxe dois conceitos de faturamento bruto anual, um geral e outro específico.

A regra geral estabelece o conceito de faturamento bruto como sendo o equivalente à receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977, que versa sobre a legislação do imposto de renda de pessoa jurídica, conforme se lê:

Art. 12. A receita bruta compreende:

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

II - o preço da prestação de serviços em geral;

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

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

A regra específica, por sua vez, será utilizada quando o ente privado processado for um contribuinte optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).

Nesses casos, o faturamento bruto para fins do cálculo da multa será o conceito de receita bruta contido no § 1º do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), *in verbis*:

§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no caput deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

O *caput* do mencionado artigo trata do conceito de microempresa e empresa de pequeno porte. Para a referida lei complementar, o valor da receita bruta anual estabelecerá se uma pessoa jurídica será classificada como micro ou pequena empresa, conforme abaixo:

a) **Microempresa:** receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

b) **Empresa de Pequeno Porte:** receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

Em ambos os casos, faz-se necessário subtrair do faturamento bruto o valor dos tributos, em obediência ao disposto no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846/2013. A citada Lei Complementar não definiu qual ou quais tributos deveriam ser excluídos do valor do faturamento bruto. Assim, aplica-se a previsão da IN CGU nº 1/2015 que, em seu art. 3º, definiu que os tributos a serem excluídos do cálculo do faturamento bruto são os incidentes sobre a receita bruta, nos termos do inciso III do § 1º do art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598/1977.

Não há necessidade de calcular cada um dos valores de cada um dos tributos. O somatório dos tributos incidentes sobre a receita bruta já consta como um dos itens do modelo padrão da Demonstração do Resultado do Exercício – DRE. Logo, a DRE referente ao ano que se busca a informação deve ser consultada para conseguir o valor da receita bruta e o valor dos tributos que incidiram sobre a receita bruta – denominados de “tributos sobre vendas” ou “impostos e contribuições incidentes sobre as vendas”.

Segue abaixo a estrutura padrão de uma DRE:

RECEITA OPERACIONAL BRUTA
Vendas de Produtos
Vendas de Mercadorias
Prestação de Serviços
(-) DEDUÇÕES DA RECEITA BRUTA
Devoluções de Vendas
Abatimentos
Impostos e Contribuições Incidentes sobre Vendas
= RECEITA OPERACIONAL LÍQUIDA
(-) CUSTOS DAS VENDAS
Custo dos Produtos Vendidos
Custo das Mercadorias
Custo dos Serviços Prestados
= RESULTADO OPERACIONAL BRUTO
(-) DESPESAS OPERACIONAIS
Despesas Com Vendas
Despesas Administrativas
(-) DESPESAS FINANCEIRAS LÍQUIDAS
(-) Receitas Financeiras
(-) Variações Monetárias e Cambiais Ativas
OUTRAS RECEITAS E DESPESAS
(-) Custo da Venda de Bens e Direitos do Ativo Não Circulante
= RESULTADO OPERACIONAL ANTES DO IR E CSLL
(-) Provisão para IR e CSLL
= LUCRO LÍQUIDO ANTES DAS PARTICIPAÇÕES
(-) PRO LABORE
(=) RESULTADO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO

Da análise da DRE, deve-se identificar o valor da “Receita Bruta” ou “Receita Operacional Bruta” e subtrair o valor referente aos “impostos e tributos incidentes sobre as vendas”. O resultado da subtração servirá de base de cálculo para multa a ser aplicada ao ente privado em questão.

2.2.1. Outras formas de obtenção do valor do faturamento bruto anual

Na impossibilidade de obtenção dos dados a partir da DRE, o parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 8.420/2015 elenca algumas formas de apuração dos valores referentes ao faturamento bruto anual.

O valor do faturamento bruto da pessoa jurídica poderá ser apurado por meio de compartilhamento de informações tributárias (inciso II do § 1º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional⁷) ou a partir de registros contábeis produzidos ou publicados pela pessoa jurídica acusada, no país ou no estrangeiro.

Quanto à primeira hipótese - compartilhamento de informações tributárias – vale esclarecer que existem atualmente 4 (quatro) formas de uma pessoa jurídica ser tributada, a saber: lucro real, lucro presumido, lucro arbitrado e pelo SIMPLES.

Em todos os casos a pessoa jurídica deverá informar a sua receita bruta à Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB. Mesmo as pessoas jurídicas isentas do pagamento de tributos ou as inativas precisam informar anualmente tal situação à Receita Federal.

Desse modo, para fins de cálculo da multa da LAC, um pedido de compartilhamento de informações fiscais dirigido à Receita Federal seria uma diligência suficiente para se identificar e calcular o valor do faturamento bruto anual da pessoa jurídica, pois, a princípio, a SRFB tem acesso à receita bruta de todas as pessoas jurídicas, independentemente da forma de tributação.

O pedido de compartilhamento poderá ser realizado por meio de expediente dirigido à Receita Federal, nos termos da Nota Cosit nº 03/2004, em que se solicitará à Receita Federal o compartilhamento das informações fiscais que permitam calcular o valor do faturamento anual bruto da pessoa jurídica.

A propósito, a PGFN já se posicionou, por meio do Parecer PGFN/CAT/nº 708/2017, sobre a possibilidade de as comissões de PAR solicitarem compartilhamento de informações fiscais da pessoa jurídica processada, nos termos do inciso II do § 1º do art. 198 do CTN, para fins de cálculo da sanção de multa estabelecida pela Lei nº 12.846/2013, e apontou que o momento

⁷ Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

(...)

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:

(...)

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

para tanto é após a realização da indicição da pessoa jurídica, antes da elaboração do relatório final.

Outra forma de obtenção do valor do faturamento bruto previsto no parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 8.420/2015 é a partir de registros contábeis produzidos ou publicados pela pessoa jurídica acusada, no país ou no estrangeiro.

Anualmente, as sociedades anônimas devem publicar suas demonstrações financeiras para cumprir a obrigatoriedade exigida no art. 133, § 3º, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976⁸, conhecida como Lei das Sociedades Anônimas.

Esse artigo exige que as sociedades anônimas, tanto de capital aberto quanto de capital fechado, publiquem suas demonstrações financeiras anualmente. Os balanços das sociedades anônimas devem ser publicados 1 (um) dia no Diário Oficial e 1 (um) dia em jornal de grande circulação da localidade da sede da companhia. Muitas delas publicam suas demonstrações contábeis em seu próprio sítio eletrônico na Internet.

As sociedades anônimas de capital aberto devem observar algumas exigências mais rígidas em relação às sociedades anônimas de capital fechado no que tange à publicação de suas demonstrações financeiras, porém, para ambas, é exigida a publicação do balanço. A exceção refere-se às sociedades anônimas de capital fechado com menos de 20 (vinte) acionistas e com patrimônio líquido inferior a R\$ 1.000.000 (um milhão de reais), as quais estão dispensadas de publicar suas demonstrações financeiras, nos termos do art. 294, II, da Lei nº 6.404/1976, mas deverão arquivá-las no registro de comércio.

O prazo para a publicação do balanço da sociedade anônima de capital fechado é até 5 (cinco) dias antes da realização da AGO – Assembleia Geral Ordinária, a qual deve ser realizada nos 4 (quatro) primeiros meses seguintes ao término do exercício social.

Com isso, é possível consultar na Internet, no Diário Oficial ou nos jornais da localidade da sede da companhia, os balanços e demonstrações contábeis das sociedades anônimas, seja de capital aberto ou fechado, para obter o valor do faturamento bruto da companhia em questão.

Além destas formas, há ainda outras duas diligências que podem ser adotadas:

- a) Solicitação de informações referentes aos registros contábeis arquivados nas Juntas Comerciais do local da sede da pessoa jurídica investigada; e
- b) Consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF do Poder Executivo Federal, quando necessários dados de pessoas jurídicas que mantenham contrato de fornecimento de materiais ou a prestação de serviços com órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Registre-se que a solicitação de cópia dos registros existentes em relação à pessoa jurídica processada às Juntas Comerciais é a diligência adequada para se obter as demonstrações financeiras do ente, caso estejam lá arquivadas.

Por sua vez, o SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – viabiliza o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços para os órgãos e as entidades da

⁸ Art. 133. (...) § 3º Os documentos referidos neste artigo, à exceção dos constantes dos incisos IV e V, serão publicados até 5 (cinco) dias, pelo menos, antes da data marcada para a realização da assembleia-geral.

administração pública federal direta, autárquica e fundacional no âmbito do Sistema Integrado de Serviços Gerais – SIASG (para contratação com estes é obrigatório estar no SICAF).

Para garantir a efetivação de cadastro junto ao SICAF, a pessoa jurídica deverá preencher informações acerca do seu balanço patrimonial e demonstrações contábeis (ativo, passivo, patrimônio líquido, índices de liquidez, dentre outras) e mantê-las atualizadas, conforme arts. 16 e 18 da [Instrução Normativa nº 3](#), de 26 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

2.2.2. Impossibilidade de utilização do critério do valor do faturamento bruto e faturamento anual estimável

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

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

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

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

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

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

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

As disposições constantes do art. 22 acima transcrito, decorrem do §4º do art. 6º da Lei nº 12.846/2013:

§ 4º Na hipótese do inciso I do caput, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

Logo, por disposição legal, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto do ano anterior ao da instauração do PAR para o cálculo da multa, os limites mínimo e máximo serão de R\$ 6.000,00 e de R\$ 60.000.000,00 respectivamente, e não mais os parâmetros de 0,1% ou 20% do faturamento bruto. Nada obstante, mesmo no caso de impossibilidade de utilização do critério do faturamento bruto, a multa não poderá ser inferior à vantagem auferida.

Esclarecido os limites balizadores da multa, passa-se aos critérios elencados pelo art. 22 do Decreto nº 8.420/2015.

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

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

A título de ilustração, vislumbra-se o caso de uma pessoa jurídica que exerceu atividade no período de 2010 a 2017 prestando serviços a órgãos públicos. No ano de 2015, um dos agentes da empresa pratica ato tipificado na Lei nº 12.846/2013 em seu benefício. Em 2017, a empresa tem decretada a sua falência. Instaurado o PAR em 2019, no momento do cálculo da multa a comissão verificou que não haveria faturamento no ano de 2018, em decorrência da decretação de falência. Nesse caso, deveria ser utilizado o valor do faturamento bruto anual do ano de ocorrência do ato lesivo, sendo a multa aplicada, a priori, em face da massa falida.

O inciso II do art. 22 do Decreto nº 8.420/2015 trata dos casos envolvendo pessoa jurídica **sem fins lucrativos**. Nessas situações, o decreto orienta a serem considerados o somatório de recursos recebidos **no ano da ocorrência do ato lesivo**.

Esse montante pode ser obtido a partir da análise das demonstrações contábeis dessas entidades, as quais são de elaboração obrigatória. Obrigatório também é o envio da declaração de rendimentos à Receita Federal, de forma que, a princípio, a informação referente ao montante total de recursos recebidos no ano pode ser conseguida por meio do compartilhamento de informação tributária já tratado no item 2.2.1 deste manual.

Na última hipótese – **faturamento anual estimável** – o inciso III do art. 22 do Decreto nº 8.420/2015 dispõe que, para a obtenção desse valor, deve-se levar em consideração quaisquer informações sobre a situação econômica ou o estado dos negócios da pessoa jurídica.

Nessa circunstância, a Administração poderá estimar o faturamento anual do ente privado envolvido, a partir de qualquer informação sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, dentre outras.

Trata-se, naturalmente, de hipótese residual cuja metodologia só deve ser empregada como última alternativa, após o esgotamento de todas as diligências possíveis, aqui citadas.

2.3. Etapa 2 – definição da alíquota que incidirá sobre a base de cálculo

O segundo passo para se chegar ao valor da multa preliminar, é a identificação da alíquota, em valor percentual, que incidirá sobre a base de cálculo.

A alíquota será definida a partir da análise dos 11 (onze) parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015. O artigo 17 estabelece 6 (seis) parâmetros, os quais, na medida em que forem identificados, aumentarão o percentual da multa que incidirá sobre o valor do faturamento bruto do ente privado. Já o artigo 18 estabelece outros 5 (cinco)

parâmetros que, se presentes, resultarão em diminuição no valor percentual a ser considerado no cálculo da multa.

Ao final, somam-se os percentuais referentes aos parâmetros identificados no artigo 17 e, desse total, se subtrai a soma dos percentuais redutores previstos no artigo 18. O resultado dessa operação indicará o percentual (alíquota) que será aplicado sobre o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica (base de cálculo), o que resultará no valor preliminar de multa.

Vale registrar que esses 11 (onze) parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015 foram pensados pelo legislador infralegal para interpretar e trazer um maior nível de objetividade aos parâmetros estabelecidos no art. 7º da Lei 12.846/13.

2.3.1. Hipóteses de desnecessidade de análise dos parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015

Como já apontado, a Administração deverá explicitar toda a metodologia utilizada para definir o valor da multa proposta, conforme inteligência do art. 20 do Decreto nº 8.420/2015

Todavia, há situações em que a análise da existência e quantificação dos fatores previstos nos arts. 17 e art. 18 pode vir a ser desnecessária. Isso ocorre quando a vantagem auferida com o ato lesivo, após calculada, registrar valor correspondente a 20% ou mais do faturamento bruto da pessoa jurídica (base de cálculo) ou quando o valor correspondente a três vezes a “vantagem pretendida ou auferida” for inferior a 0,1% do faturamento bruto, ou inferior a R\$ 6.000,00 (seis mil reais) na hipótese de ter sido utilizado o critério de base de cálculo previsto no art. 22 do Decreto nº 8.420/15.

Como já apontado, ao dispor sobre o percentual da multa, o inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846/13 fez uma ressalva ao limite de 20% do faturamento bruto. A ressalva é que o valor da multa “nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação”.

Logo, se a vantagem auferida for maior que 20% do faturamento bruto de referência, torna-se desnecessária a definição da alíquota, pois, nessa hipótese, qualquer que seja o resultado da alíquota aplicada sobre a base de cálculo, o resultado será um valor inferior à vantagem auferida, de modo que será necessário ajustar o valor da multa a ser proposto ao valor da vantagem auferida.

Assim, caso se verifique, após a identificação do valor do faturamento bruto, que a vantagem auferida foi superior a 20% deste faturamento, a Administração poderá **justificar** a desnecessidade de avaliação dos 11 (onze) parâmetros previstos nos arts. 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015.

A segunda hipótese ocorre quando o valor da “vantagem pretendida ou auferida” for muito pequeno, comparado ao faturamento da pessoa jurídica processada.

O inciso II do § 1º do art. 20 do Decreto nº 8.420/15, ao discorrer sobre o limite máximo da multa, previu que este limite seria o menor valor entre 20% do faturamento bruto ou três vezes o valor da “vantagem pretendida ou auferida”.

Veremos mais à frente que o cálculo da “vantagem pretendida ou auferida” será necessariamente realizado na etapa 4 do cálculo da multa, pois esse conceito de “vantagem pretendida ou auferida” é utilizado pelo Decreto nº 8.420/2015 para o cálculo dos limites mínimo e máximo da sanção pecuniária. Todavia, considerando a hipótese ora aventada, sugere-se o

cálculo da vantagem pretendida ou auferida (que, ordinariamente, estaria na etapa 4) ainda antes de iniciar a Etapa 2 do cálculo da multa, a fim de checar eventual desnecessidade de análise dos parâmetros aqui tratados.

2.3.2. Parâmetros previstos no art. 17 do Decreto nº 8.420/2015 e que elevam o percentual da multa a ser proposta

O art. 17 prevê os parâmetros e percentuais que devem ser considerados como agravantes. Caso se identifique a ocorrência do parâmetro, os percentuais se somam, conforme pode ser visualizado na tabela abaixo:

Crítérios de soma de percentual da multa (art. 17 do Decreto nº 8.420/2015)	
Continuidade dos atos lesivos	0% ou de 1,0 a 2,5%
Ciência do corpo diretivo da pessoa jurídica – PJ	0% ou de 1,0 a 2,5%
Interrupção de serviço ou obra	0% ou de 1,0 a 4,0%
Situação econômica da PJ – índices de liquidez e de solvência	0% ou 1,0%
Reincidência	0% ou 5%
Valor do contrato	0% ou de 1,0 a 5%
Percentual total dos parâmetros de soma	De 0 a 20%

Percebe-se que o Decreto 8.420/2015, apesar de trazer mais objetividade aos critérios legais, também deixou uma margem de discricionariedade para a Administração, quanto aos valores a serem considerados no cálculo da multa, exceto no que se refere à situação econômica da pessoa jurídica e à reincidência.

Essa discricionariedade foi estabelecida pelo legislador infralegal para garantir uma maior autonomia na análise do fato sob apuração (em PAR ou acordo de leniência), considerando sua gravidade e grau de reprovabilidade, possibilitando o escalonamento em valores mínimos, intermediários ou máximos para cada um dos parâmetros identificados.

Nada obstante, se por um lado um grau maior de discricionariedade favorece o melhor balizamento do caso concreto, por outro lado, poderá ensejar certo nível indesejado de insegurança jurídica e falta de uniformidade por parte da Administração Pública quando da aplicação da mesma norma.

Desse modo, o presente Manual apresenta nos próximos itens diretrizes gerais que servem de referência para a aplicação de cada um dos critérios. Assim, sem tirar da autoridade competente a margem de discricionariedade necessária para melhor análise do caso concreto, as recomendações deste Manual visam conferir maior objetividade e segurança jurídica na aplicação dos parâmetros da multa. Vale apenas destacar que os tópicos seguintes trarão uma sugestão para os responsáveis pelo cálculo/proposição de multa, não havendo vedação à utilização de métricas diferenciadas.

Seguem alguns comentários sobre o conceito dos parâmetros, sendo que sugestão de dosimetria consta do Anexo I deste Manual.

Inciso I do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015

O primeiro parâmetro é a “*continuidade dos atos lesivos no tempo*”, devendo ser entendido como a prática de condutas ilícitas de forma reiterada pelo ente privado.

Possível citar, a título exemplo de atos lesivos no tempo, o caso do cartel de empreiteiras descortinado pela Operação Lava Jato, em que um grupo de empresas fraudou sistematicamente licitações da Petrobrás ao longo de vários anos. Outro exemplo é o da empresa que paga vantagem indevida para um agente público por longo período. Nesse caso, ainda que a propina diga respeito à obtenção de um fim específico (lograr êxito na obtenção de um contrato, por exemplo), deverá ser aplicado o inciso caso o pagamento tenha se protelado no tempo.

A continuidade deve ser analisada com enfoque na reiteração da conduta objeto da apuração ao longo do tempo. O que se buscar avaliar é por quanto tempo se perpetraram os atos lesivos apurados.

A sugestão de escalonamento desse parâmetro consta da Tabela 1 do Anexo 1 a este Manual.

Inciso II do art. 17 do Decreto nº. 8.420/15

Quanto ao critério da “*tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica*”, destaca-se ser necessário demonstrar que um ou mais de um dos integrantes da administração ou do corpo gerencial da pessoa jurídica tenha conhecimento do ilícito ou tolerância acerca de sua prática para que esse critério seja considerado.

Note-se que o Decreto não estabeleceu o conceito de corpo diretivo e gerencial da pessoa jurídica, tampouco os níveis de gestão a serem considerados. Como um norte, pode-se citar o regramento contido na denominada Lei das S.A. (Lei nº 6.404/76), que apresenta o Conselho de Administração e a Diretoria, ou somente esta, como sendo os responsáveis pela administração da companhia, presumindo-se que, os níveis imediatamente inferiores poderiam ser considerados como corpo gerencial.

De acordo com o artigo 1.172 do Código Civil, os gerentes são os prepostos permanentes no exercício da empresa, na sede desta, ou em sucursal, filial ou agência. A doutrina especializada busca esclarecer que os gerentes não devem se confundir com a posição dos membros do corpo diretivo da empresa. Fran Martins conceitua denomina os integrantes do corpo gerencial de “gerentes administrativos”. Nas suas palavras, os “gerentes administrativos são auxiliares da empresa que lhe prestam serviços na qualidade de empregados, sendo, também, prepostos, isto é, seus representantes na prática dos atos de administração realizados no interesse da empresa.”⁹

O mesmo autor ainda esclarece de forma didática:

Uma empresa pode ter um ou mais gerentes, de acordo com a sua organização. Pode existir um gerente geral e vários outros gerentes que, segundo os poderes recebidos, atuarão em

⁹ Martins, Fran. Curso de Direito Comercial. 40 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 105.

áreas específicas. (...) Dada a sua situação preponderante na administração da sociedade, o gerente, em regra, é o empregado mais categorizado do organismo da empresa. Nas grandes empresas, os principais administradores são atualmente denominados, nos meios empresariais, de 'executivo'; os dicionaristas modernos já registram a palavra executivo como 'diretor ou alto funcionário que atua na área financeira, comercial, administrativa ou técnica de uma empresa'.¹⁰

Este Manual propõe a adoção de parâmetros para a dosimetria do critério trazido pelo inciso II, do art. 17, do Decreto nº 8.420/2015 que levam em consideração a seguinte conceituação:

- a) Conselho de Administração: órgão de deliberação colegiada que, conforme disposição estatutária, exerce a administração da pessoa jurídica;
- b) Diretoria: conjunto de dirigentes da pessoa jurídica que exercem sua administração executiva, sob a fiscalização do Conselho de Administração, quando este existir;
- c) Corpo gerencial: empregados de alta hierarquia, subordinados diretamente à Diretoria, que exercem funções diretivas específicas dentro da organização;
- d) Diretor-Presidente: principal executivo da pessoa jurídica, normalmente, o membro da Diretoria que exerce as principais funções de representação e direção da empresa.

Importa destacar, por fim, que a incidência desse parâmetro independe da adoção de medidas corretivas ou repressivas, por parte do ente privado, em relação à prática do ato lesivo. Ainda, considera-se, aqui, a efetiva ciência ou a possibilidade de conhecer, tendo em vista os deveres atribuídos aos corpos diretivo e gerencial dos entes privados.

A sugestão de escalonamento desse parâmetro consta da Tabela 2 do Anexo 1 a este Manual.

Inciso III do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015

Em relação à *"interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada"*, o parâmetro deverá ser considerado se em decorrência do ato lesivo houver ou interrupção no fornecimento de serviço público ou interrupção na execução de obra contratada.

Vale registrar que precisa haver nexo causal entre a interrupção no fornecimento de serviço público ou interrupção na execução de obra contratada e o ato lesivo. Se a paralisação/interrupção decorrer de fatores externos ao ato ilícito, não há como considerar o parâmetro em análise.

Por outro lado, não há uma exigência de que este nexo causal seja direto. Um exemplo é a interrupção de obra, em razão da realização de uma Operação Especial da Polícia Federal, motivada pelo suposto ato lesivo de que se teve notícia. Neste caso, a existência do ato lesivo foi determinante para os atos subsequentes (operação policial e interrupção da obra), cabendo, assim, a soma do percentual com fundamento neste parâmetro.

¹⁰ Id.

Outro registro é que basta haver a interrupção do serviço ou paralisação na execução da obra para considerar que o parâmetro foi verificado. Não há necessidade de comprovação da ocorrência de dano decorrente dessa paralisação para aplicação do critério.

A sugestão de escalonamento desse parâmetro consta da Tabela 3 do Anexo 1 a este Manual.

Inciso IV do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015

O quarto parâmetro a ser considerado refere-se à “situação econômica do infrator com base na apresentação dos índices de Solvência Geral – SG e de Liquidez Geral – LG superiores a 1 (um), e de Lucro Líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo”.

Trata-se de critério sem margem de discricionariedade para a Administração, de modo que, se verificado, haverá o acréscimo de 1%.

Esses índices de liquidez indicam a capacidade da empresa de pagar suas dívidas. Envolvem principalmente as contas do balanço (ativo circulante e ativo realizável a longo prazo, em comparação com o passivo exigível a curto e a longo prazo).

Refletem a situação financeira das empresas de diversos segmentos de mercado, podendo ser utilizados, entre outros usuários, pelos credores da empresa – bancos, fornecedores – para avaliar o risco de inadimplência de créditos já concedidos ou a conceder. Encontram-se estabelecidos em revistas ou informativos especializados em matérias econômicas.

O **Índice de Solvência Geral – ISG** expressa o grau de garantia que a empresa dispõe em Ativos (totais) para pagamento do total de suas dívidas. Envolve, além dos recursos líquidos, também os permanentes. Já o **Índice de Liquidez Geral – ILG** indica quanto a empresa possui em disponibilidades, bens e direitos realizáveis no curso do exercício seguinte para liquidar suas obrigações com vencimento neste mesmo período.

Desse modo, quanto maior o índice, melhor será a situação financeira da empresa.

Além desses, tem-se o **lucro líquido** da pessoa jurídica, que se refere ao rendimento que permanece após a subtração de todos os custos da empresa. Para o seu cálculo, deve-se levar em consideração os custos variáveis (aqueles relacionados aos valores gastos pela empresa para produzir ou oferecer os serviços aos clientes, os quais variam de acordo com a quantidade produzida ou com a prestação dos serviços), mas também os custos fixos (gastos que não dependem da produção, pois são gastos que a empresa terá mesmo que altere a quantidade produzida, por exemplo: gastos com o aluguel do espaço, com as contas de luz, água, telefone e internet, com a folha de pagamento e com impostos como o IPTU).

A soma dos custos fixos e dos custos variáveis se chama custo total, e ele indica realmente a soma de todas as saídas da empresa. É esse valor que importa na hora de calcular o lucro líquido.

Abaixo, os índices mencionados estão representados pelas fórmulas a seguir:

LIQUIDEZ GERAL =	$\frac{\text{ATIVO CIRCULANTE}^{11} + \text{ATIVO NÃO CIRCULANTE}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO NÃO CIRCULANTE}}$
SOLVÊNCIA GERAL =	$\frac{\text{ATIVO TOTAL}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO NÃO CIRCULANTE}}$
LUCRO LÍQUIDO =	$\text{RECEITA TOTAL}^{12} - \text{CUSTO TOTAL (CUSTOS FIXOS + CUSTOS VARIÁVEIS)}$

A referência para cálculo do lucro líquido é o exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo, podendo ser encontrado na Demonstração do Resultado do Exercício – DRE, aqui já referenciada.

Sendo necessário, o valor poderá ser conseguido mediante o compartilhamento de informação tributária e, no caso das Sociedades Anônimas, nas publicações obrigatórias das informações financeiras previstas na Lei nº 6.404/1976.

Para que não haja confusão, é preciso destacar que, de fato, há uma diferença no parâmetro a ser considerado para cálculo do faturamento bruto e do lucro líquido, em se tratando de PAR. No primeiro caso, o ano de referência é o anterior ao da instauração do PAR¹³; já para o lucro líquido deverá ser considerado o ano anterior àquele em que ocorreu o ato lesivo. Esta diferenciação é importante, tanto para atendimento aos ditames normativos, quanto para o correto pedido de compartilhamento de dados com a Receita Federal, caso necessário.

¹¹ “Ativo circulante é o grupo de contas contábil que registra as disponibilidades (caixa, bancos conta movimento e aplicações financeiras), os títulos negociáveis (como duplicatas a receber), os estoques e outros créditos de realização a curto prazo – que ocorrerá no exercício seguinte, ou seja, prazo de 12 (doze) meses seguintes ao do balanço –, como adiantamento a fornecedores e empregados. Entretanto, na companhia em que o ciclo operacional tiver duração maior que o exercício social, a classificação no circulante ou longo prazo terá por base o prazo desse ciclo. Ativo não circulante compõe-se de todos os bens de permanência duradoura, destinados ao funcionamento normal da entidade e do seu empreendimento, assim como os direitos exercidos com essa finalidade (ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível).

Passivo circulante trata das obrigações da entidade, inclusive financiamentos para aquisição de direitos do ativo não-circulante, quando se vencerem no exercício seguinte (prazo de 12 meses seguintes ao do balanço). No caso de o ciclo operacional da empresa ter duração maior que a do exercício social, a concepção terá por base o prazo desse ciclo.

Passivo não circulante trata das obrigações da entidade, inclusive financiamentos para aquisição de direitos do ativo não-circulante, quando se vencerem após o exercício seguinte. Normalmente tais obrigações correspondem a valores exigíveis a partir do 13º mês seguinte ao do exercício social. No caso de o ciclo operacional da empresa ter duração maior que a do exercício social, a concepção terá por base o prazo desse ciclo”. Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/ativo-circulante.htm>. Acesso em 12set2018.

“Ativo total compreende os bens e direitos da companhia, expressos em moeda local”. Disponível em: https://www.bussoladoinvestidor.com.br/abc_do_investidor/ativo_total/. Acesso em 12set2018.

¹² “Receita Total de uma empresa pode ser compreendida como a multiplicação entre o preço pelo qual foram vendidos os produtos ou serviços e a quantidade de vendas que aconteceram dos mesmos, ou seja: **Receita Total = Preço x Quantidade**. O preço e a quantidade dos produtos costumam estar diretamente relacionados, já que normalmente quanto menor é o preço, mais compras acontecem e quanto maior o preço, menos compras. Em suma, a receita total é tudo aquilo que foi arrecadado pela empresa”. Disponível em: <https://www.qipu.com.br/glossario/receita-total/>. Acesso em 12set2018.

¹³ Repise-se que, no Acordo de Leniência celebrado sem que tenha havido a instauração de PAR, a referência para cálculo do faturamento bruto será o ano anterior ao de ocorrência do ato lesivo.

Vale lembrar, ainda, que muitas informações contidas nas demonstrações financeiras da pessoa jurídica (DRE, Balanço Patrimonial) podem ser encontradas no SICAF. A propósito, no site do próprio SICAF há uma calculadora online em que, registrando-se os valores referentes ao ativo e passivo da pessoa jurídica, são calculados os índices de liquidez geral e de solvência geral da pessoa jurídica.

Trata-se, portanto, de excelente ferramenta à disposição para a análise da ocorrência do parâmetro contido no inciso IV do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015, podendo ser consultada pelo link: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/calculadora>.

A última e bastante relevante observação sobre este parâmetro é que a ocorrência das situações deverá ser simultânea, a saber: a) índice de liquidez geral maior ou igual a 1; b) índice de solvência geral maior ou igual a 1; e c) existência de lucro líquido no exercício anterior ao da ocorrência do ato ilícito.

Caso uma dessas três condições não seja atendida, considera-se que o parâmetro não foi identificado e não deve ser majorado o percentual da multa.

Inciso V do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015

Tem-se como fato de agravamento, ainda, a reincidência, que também é um parâmetro fechado; se presente, implicará no acréscimo do percentual de 5%.

O Decreto nº 8.420/2015, no próprio dispositivo em exame, a define como a *“ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846/2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior”*.

De se destacar que a reincidência também ocorrerá se outro órgão ou mesmo se outro ente da federação tiver sancionado a pessoa jurídica processada, ou seja, mesmo que a pessoa jurídica nunca tenha respondido a um PAR perante o órgão ou entidade que instaurou o processo de responsabilização, na hipótese de essa pessoa jurídica ter sido sancionada por um outro órgão, estará configurada a reincidência para fins do cálculo da multa.

A comissão processante poderá encontrar informações sobre a prática de outros lesivos por parte da pessoa jurídica perante outros órgãos e entidades mediante consulta em cadastros públicos. Essa informação pode encontrada a partir de consulta ao CNPJ da pessoa jurídica no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, cuja utilização é obrigatória para todos os órgãos e entidades públicas do Estado brasileiro que porventura aplicarem alguma sanção com base na Lei nº 12.846/2013. Trata-se de obrigação imposta pelo artigo 22 da citada Lei. O CNEP pode ser consultado no Portal da Transparência a partir do link a seguir: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc>.

Inciso VI do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015

A existência de contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesada na data da infração também deve ser verificada, pois, a depender do valor dos mesmos, deverá

haver acréscimo de percentual. Neste caso, a valoração do parâmetro é estabelecida pelo próprio Decreto, conforme se lê:

Critério do “valor dos contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado”	
Contratos acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)	1,0%
Contratos acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)	2,0%
Contratos acima de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)	3,0%
Contratos acima de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais)	4,0%
Contratos acima de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais)	5,0%

A título de exemplo, tem-se que o ato lesivo em apuração ocorreu no dia 25/10/2019. No início de 2019, a pessoa jurídica processada possuía 4 (quatro) contratos vigentes com o órgão (contratos I, II, III e IV). Essa pessoa jurídica encerrou o ano de 2019 com apenas 1 contrato vigente (contrato IV), ou seja, ao longo do ano de 2019, encerraram-se três dos quatro contratos vigentes com o órgão. O primeiro (contrato I) se encerrou dia 05/02/2019, o segundo (contrato II) se encerrou dia 17/07/2019 e o terceiro (contrato III) se encerrou em 23/11/2019.

Na hipótese apresentada, na data do ato lesivo – 25/10/2019 – essa pessoa jurídica mantinha apenas dois contratos vigentes, os contratos III e IV. Logo, o valor total desses dois contratos deverá ser somado, para aferir se esse valor se encaixa na métrica prevista no inciso VI do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015 e, assim, se for o caso, acrescentar algum percentual ao percentual.

Adicionando mais um elemento ao exemplo apresentado, suponha-se que essa pessoa jurídica processada tenha apresentado proposta em um pregão do órgão, ocorrido em 31/09/2019, mas cujo contrato só fora assinado em 15/01/2020. Nessa hipótese, independentemente de quem efetivamente assinará o contrato em janeiro de 2020, será considerado que a pessoa jurídica processada “pretendia” esse contrato, de forma que o valor dele também deverá se somar aos contratos “mantidos” (contratos III e IV) para fins de aferição do parâmetro em debate.

Deve-se mencionar que, para fins deste parâmetro, não é considerado somente o contrato eventualmente relacionado ao ato lesivo, e sim todos os mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesada. Devem ser alcançados, também, contratos decorrentes daquele originário, por exemplo, contratos de manutenção.

Ressalve-se, ainda, a situação peculiar da CGU, que tem competência para apurações que envolvam lesão a um ou mais órgãos ou entidades, situação em que o valor dos contratos será somado.

Finalizados os percentuais de acréscimo, e seguindo a metodologia, passa-se aos comentários sobre os percentuais de redução.

2.3.3. Parâmetros previstos no art. 18 do Decreto nº 8.420/2015 e que reduzem o percentual da multa a ser proposta

O artigo 18 prevê os seguintes parâmetros atenuantes, cujos percentuais correspondentes serão subtraídos do resultado encontrado na tabela do art. 17 (agravantes):

Critérios de subtração de percentual da multa (art. 18 do Decreto nº 8.420/2015)	
Não consumação da infração	0% ou -1,0%
Comprovação de ressarcimento do dano	0% ou -1,5%
Grau de colaboração da PJ	0% ou de -1,0 a -1,5%
Comunicação espontânea do ilícito	0% ou -2,0%
Programa de integridade	0% ou de -1,0 a -4,0%
Percentual total dos parâmetros de subtração	De 0 a -10%

Inciso I do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015

O primeiro parâmetro prevê a redução de 1% no percentual da multa para o caso de “*não consumação da infração*”, constando do regulamento em atenção ao inciso III do art. 7º da Lei nº 12.846/2013, que previu que “será levado em consideração na aplicação das sanções [...] a consumação ou não da infração”.

O decreto incorreu em atecnia legislativa ao utilizar o termo “*não consumação*”, quando efetivamente pretendia falar do alcance ou não da finalidade pretendida pela conduta. Interpretação distinta do dispositivo levaria ao esvaziamento do seu conteúdo e conseqüente inaplicabilidade da norma ou, ainda, tentativa de criação do instituto da “*tentativa*”, quando a lei não dispôs sobre essa possibilidade.

Exemplo típico é a situação da empresa fraudula licitação, porém não obtém o contrato decorrente do certame.

Outro exemplo, seria o caso de pagamento de propina a agente público, para emissão de certidão que ensejaria finalização de processo de licenciamento ambiental. O ato lesivo se consumou no momento do pagamento da propina, atraindo, assim, a incidência da LAC. Porém, ato contínuo ao recebimento da propina, o agente público foi redistribuído e passou a não ter ingerência sobre os processos de licenciamento, de modo que, àquela finalidade pretendida pelo ente privado não se concretizou. Desta forma, há um ato lesivo consumado, não se verificando, porém, o atingimento do fim almejado pelo ente privado e, ao menos em tese, caberia a redução da multa prevista neste inciso.

Logo, para correta inteligência deste dispositivo, deve-se ter uma atenção redobrada com os verbos da tipificação dos atos lesivos.

Inciso II do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015

O segundo parâmetro prevê a redução de 1,5% no caso de a pessoa jurídica processada comprovar que ressarcir os danos que causou com o ato lesivo.

Apesar de intuitivo e direto, cabe observar que é a pessoa jurídica que deverá demonstrar que ressarcir os danos decorrentes do ato lesivo acaso existente. Tendo em vista que esse parâmetro deve ser levado em consideração para a dosimetria da sanção a ser eventualmente aplicada, o ente privado poderá demonstrar que efetivou o ressarcimento do dano, mesmo após a entrega do relatório final da comissão, porém, ainda antes do julgamento, e, nesta hipótese, a avaliação competirá à autoridade julgadora.

Cabe pontuar que, para obter a redução prevista neste inciso, o ente privado deverá ter promovido o ressarcimento da integralidade do denominado dano conhecido ou incontroverso. Nos termos da IN CGU nº 2/2018, dano incontroverso *“é aquele atribuível à empresa colaboradora no âmbito da contratação ou execução contratual referente aos contratos que compõem o escopo do acordo e a respeito do qual haja admissão de autoria e materialidade por parte da empresa colaboradora ou decisão final irreversível do Tribunal de Contas da União”*.

Uma última observação sobre esse parâmetro consiste em que nem todos os casos previstos na Lei nº 12.846/2013 resultarão em dano financeiro. É o caso, por exemplo, da oferta de propina ao auditor do trabalho que não a aceitou e lançou o auto de infração. Trata-se de uma conduta prevista na lei, mas que não gerou dano financeiro ao órgão público, não se aplicando nesses casos, a hipótese de redução prevista no inciso II, do art. 18.

Inciso III do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015

O terceiro parâmetro gerará uma redução de 1% a 1,5%, caso a comissão entenda que a pessoa jurídica colaborou com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente de acordo de leniência.

A outorga de discricionariedade neste quesito traz certa dificuldade à Administração, em vista da não existência de um conceito do que é colaborar com as investigações, sobretudo considerando que também se aplica aos entes privados o princípio da não autoincriminação.

Para o Acordo de Leniência, a colaboração há que ser plena, sob pena de inviabilizar o próprio ajuste.

No âmbito do PAR, a depender do objeto de apuração, poderá ser necessário que as comissões instrua o processo com informações e documentos que estejam de posse do ente privado processado, de modo que poderá o colegiado solicitá-los diretamente à empresa ao longo da apuração.

Todavia, o ente privado não é obrigado a entregar as informações e documentos solicitados pela comissão de PAR, especialmente se entender que essas informações ou documentos possam gerar provas contra si.

Mas poderá a comissão considerar que o ente privado processado colaborou na medida em que, espontaneamente ou quando solicitado, entregou, total ou parcialmente, informações e documentos relevantes para o deslinde da apuração, tal como a entrega de documentos que comprovem a prática do ato lesivo ou ainda que auxiliem a Administração a quantificar o eventual dano causado.

Entende-se que a aplicação deste critério ocorrerá geralmente em sede de acordo de leniência, uma vez que a lei trouxe esse instrumento específico para o caso das empresas que admitam sua participação no ato lesivo e cooperem com as apurações.

Em caso da celebração de acordo de leniência, o parâmetro aqui analisado se somaria, ainda, à aplicação do § 2º do art. 16 da Lei nº 12.846/2013, que prevê a redução de até 2/3 no valor da multa aplicável.

A sugestão de escalonamento desse parâmetro consta da Tabela 4 do Anexo 1 a este Manual.

Inciso IV do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015

O quarto parâmetro prevê a redução de 2% no percentual da multa em caso de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo.

O marco preclusivo para a pessoa jurídica fazer jus a essa atenuante é a instauração do PAR, e não de uma investigação preliminar. Assim, se a pessoa jurídica investigada se delatar em qualquer momento antes da instauração do processo de responsabilização, ainda que haja investigação preliminar em andamento, ela terá direito ao redutor da multa no montante de 2%.

Uma das situações que podem ensejar que um ente privado se delate é a existência de um eficiente programa de integridade, já que este deve buscar evitar a ocorrência do ato lesivo, mas, caso ele ocorra, deve ter a capacidade de detectá-lo. Além da capacidade de detecção, o programa de integridade efetivo deve prever rotinas de remediação, dentre elas a comunicação espontânea da ocorrência do ilícito às autoridades competentes.

Tal como observado em relação ao inciso anterior, via de regra, o ente privado que pretende comunicar a ocorrência de ilícito nas suas atividades, buscará a via do acordo de leniência, que não prescinde do cálculo da multa, pois a previsão normativa não é de seu afastamento integral e, sim, de redução de até 2/3 (dois terços) do valor.

Portanto, a existência de um bom programa de integridade que detecte o ato lesivo, combinado com a autodenúncia por parte da pessoa jurídica acerca de um ato ilícito por ela cometido, provavelmente resultará em redução do valor da multa com base nos incisos III, IV e V do art. 18 do Decreto nº. 8.420/15 (colaboração com a apuração, comunicação espontânea e existência do programa de integridade), em percentual que pode variar entre 4% e 7,5%.

Em caso da celebração de acordo de leniência, haveria, ainda, aplicação do § 2º do art. 16 da Lei nº 12.846/2013, que prevê a redução de até 2/3 no valor da multa aplicável.

Inciso V do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015

O quinto e último parâmetro de redução do percentual da multa é a comprovação da existência de um efetivo programa de integridade por parte da pessoa jurídica.

Caberá ao ente privado, seja no PAR ou em sede de negociação de acordo de leniência, comprovar perante a Administração Pública que tem um programa de integridade em efetivo funcionamento para fins de garantir a redução no percentual da multa.

Essa redução pode variar de 1% a 4%, a depender do nível de efetividade do programa, e poderá resultar em um benefício financeiro significativo para a pessoa jurídica processada, razão pela qual é preciso ter bastante cautela e segurança ao realizar a avaliação e determinar o percentual dessa redução.

Em razão dessa relevância, a Controladoria-Geral da União publicou, em setembro de 2018, o “[Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR](#)”, cujo objetivo é orientar comissões de PAR e comissões de negociação, instauradas no âmbito do Poder Executivo Federal, a realizarem a avaliação de programas de integridade quando o ente privado o apresentar.

2.4. Etapa 3 – Cálculo da multa preliminar

A etapa 3 do cálculo da multa é bastante simples, pois se limita à multiplicação do valor da base de cálculo identificada na Etapa 1, pelo valor da alíquota identificada na Etapa 2. Assim, relembrando:

$$\text{Multa preliminar} = \text{faturamento bruto} \times \text{alíquota}$$

2.4.1. Situações especiais: ausência de todos os parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015; resultado das operações de soma e subtração igual ou menor a zero

Como já apontado, o percentual (alíquota) da multa corresponderá ao montante do somatório dos percentuais encontrados a partir da análise dos parâmetros previstos no art. 17, subtraído o montante dos percentuais encontrados a partir da análise dos parâmetros previstos no art. 18. A partir desse cálculo, identifica-se o percentual (alíquota) que será aplicado sobre o valor do faturamento bruto (base de cálculo), que resultará no valor preliminar da multa.

Diz-se multa preliminar porque ainda há as etapas 4 e 5 do cálculo da multa, as quais consistem em identificar os limites mínimo e máximo legalmente estabelecidos para o valor da sanção pecuniária e, a partir deles, avaliar se será necessário calibrar o valor da multa preliminar.

Caso a multa preliminar atenda aos limites mínimo e máximo, o seu valor equivalerá ao da sanção a ser proposta/aplicada. Caso não atenda, será necessário ajustar o valor da multa preliminar.

Entretanto, ainda na etapa 2 do cálculo da multa, que consiste na definição do percentual (alíquota) dessa sanção, é possível vislumbrar duas situações com contornos especiais: (a) ausência dos parâmetros dos arts. 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015, o que resultaria em uma alíquota de 0%; (b) a operação matemática com os percentuais previstos nos mesmos artigos resultar em valor menor ou igual a zero.

Mesmo assim, deverá haver um valor de multa preliminar, conforme solução constante do art. 19 do Decreto nº 8.420/2015, a seguir transcrito:

Art. 19. Na ausência de todos os fatores previstos nos art. 17 e art. 18 ou de resultado das operações de soma e subtração ser igual ou menor a zero, o valor da multa corresponderá, conforme o caso, a:

- I - um décimo por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos; ou
- II - R\$ 6.000,00 (seis mil reais), na hipótese do art. 22.

O fato de, nestas hipóteses, o valor preliminar da multa ser 0,1% do faturamento bruto anual ou R\$ 6.000,00 (seis mil reais) depende do método utilizado para a definição do valor do faturamento bruto (base de cálculo).

Caso a base de cálculo corresponda ao efetivo faturamento bruto anual do ano anterior à instauração do PAR (ou ano anterior ao ato lesivo, no caso de acordo de leniência), o valor da multa preliminar corresponderá a 0,1% do seu faturamento bruto. Caso não tenha sido possível identificar o faturamento bruto e tenha sido utilizada a metodologia prevista no artigo 22 do Decreto, a multa preliminar será R\$6.000,00 (seis mil reais).

2.5. Etapa 4 – Definição dos limites mínimo e máximo do valor da multa.

Os limites mínimo e máximo do valor da sanção de multa estão definidos no §1º do art. 20 do Decreto nº 8.420/2015, que assim dispõe:

§ 1º Em qualquer hipótese, o valor final da multa terá como limite:

I - mínimo, o maior valor entre o da vantagem auferida e o previsto no art. 19; e

II - máximo, o menor valor entre:

- a) vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos; ou
- b) três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida.

O limite mínimo será o **maior valor** entre:

- a) o valor da vantagem auferida e 0,1% do valor do faturamento bruto do ente privado, caso se tenha utilizado a metodologia de cálculo do faturamento bruto anual do ano anterior à instauração do PAR; ou
- b) o valor da vantagem auferida e R\$ 6.000,00 (seis mil reais), caso se tenha utilizado a metodologia estabelecida no art. 22 do Decreto nº 8.420/2015 para se definir a base de cálculo da multa a ser aplicada (quando não é possível utilizar o critério do faturamento bruto no anterior ao da instauração do PAR).

O limite máximo será o **menor valor** entre: 20% do faturamento bruto do ente privado e três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida.

Chama-se a atenção que, para o cálculo do limite mínimo, existe a figura da “vantagem auferida”, enquanto que, no do limite máximo, o conceito de “vantagem pretendida ou auferida”, de modo que se faz necessário demonstrar a forma de cálculo da vantagem pretendida ou auferida para que seja possível estabelecer e comparar os limites mínimo e máximo do valor da multa.

A definição e a fórmula de cálculo da “vantagem pretendida ou auferida” foram estabelecidas nos §§ 2º e 3º do artigo 20 do Decreto nº 8.420/2015.

2.5.1. Cálculo do valor da vantagem auferida ou pretendida

O Decreto apresentou os conceitos de “vantagem auferida” e “vantagem pretendida”, cuja definição encontra-se nos §§ 2º e 3º do artigo 20 do Decreto nº 8.420/2015, conforme se lê:

(...)

§ 2º O valor da vantagem auferida ou pretendida equivale aos ganhos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo, somado, quando for o caso, ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados.

§ 3º Para fins do cálculo do valor de que trata o § 2º, serão deduzidos custos e despesas legítimos comprovadamente executados ou que seriam devidos ou despendidos caso o ato lesivo não tivesse ocorrido.

A vantagem auferida corresponde, assim, ao que o ente privado efetivamente ganhou e que não o teria feito sem a prática do ato lesivo, somado, quando for o caso, ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados, deduzidos os custos e as despesas legítimos comprovadamente executados ou que seriam devidos ou despendidos caso o ato lesivo não tivesse ocorrido.

O Anexo I da Instrução Normativa CGU/AGU nº 2, de 16 de maio de 2018, é particularmente importante para a aferição da vantagem auferida ou pretendida. Em que pese a IN pretender dispor sobre a metodologia de cálculo da LAC no âmbito dos acordos de leniência, ela é plenamente aplicável para o cálculo no âmbito do PAR. Conforme já foi dito neste Manual, a LAC só trouxe uma hipótese de multa administrativa, sendo que a celebração de acordo de leniência apenas prevê a possibilidade de sua redução. Logo, o cálculo da multa é único para ambos os procedimentos.

A IN nº 2/2018 estabelece os seguintes conceitos:

- e) Instrumentos contaminados para fins de cálculo de multa da LAC – todos os contratos ou outros instrumentos que demonstrem a relação com a administração pública, nos quais a pessoa jurídica leniente admita a prática de atos lesivos a partir da vigência da LAC.
- f) Propina para fins de cálculo da multa da LAC - vantagem indevida efetivamente paga a partir da vigência da LAC.
- g) Lucro auferido – ganhos obtidos pela pessoa jurídica que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo.
- h) Lucro pretendido – ganhos pretendidos ao tempo da contratação por meio de instrumentos contaminados.
- i) Lucro para fins de cálculo da multa da LAC – é o percentual (%) de lucro auferido ou pretendido (sempre o maior deles) dos instrumentos contaminados, aplicado ao saldo contratual existente a partir da data de vigência da LAC.
- j) Vantagem apropriada para fins de cálculo da multa – é o somatório de propina e lucro para fins de cálculo da multa da LAC, definidos respectivamente nas alíneas (f) e (i).

Pode-se traduzir a orientação da IN na seguinte fórmula:

Vantagem auferida/prestendida (=) [lucro auferido ou pretendido com o ato lesivo (valor total da vantagem pretendida - despesas legítimas) (+) vantagem indevida paga a agente público].

Importante destacar que a vantagem alcança apenas o lucro auferido ou pretendido com o ato lesivo, não sendo certo incluir o valor total de um contrato obtido por pagamento de propina, por exemplo. Nesse caso, deve-se reduzir do contrato total, os valores legítimos de despesa com a execução contratual. Do contrário, a Administração Pública poderia estar se valendo indevidamente de valores que foram efetivamente empregados na prestação de um serviço ou entrega de um bem.

A título de exemplo, imagine que a empresa A pagou R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a cinco servidores do órgão responsável pela licitação, para direcionamento do processo para si. Ao final, a empresa A assinou o contrato com o órgão licitante no valor de R\$2.000.000,00, na expectativa de obter uma margem de lucro de 10%.

O cálculo da vantagem auferida dependerá da identificação do tempo de execução do contrato, vez que, enquanto meramente assinado, mas não executado, se considera haver apenas uma vantagem “pretendida”. Supondo um contrato completamente executado, a vantagem auferida com o ato lesivo corresponderia ao valor do próprio contrato, acrescido do valor indevidamente pago ao agente público, subtraídos os custos e despesas legítimos. Utilizando a fórmula, o resultado seria o seguinte:

Vantagem auferida (=) R\$2 milhões (+) R\$50 mil (-) R\$1,8 milhão = R\$ 250 mil.

No mesmo exemplo, na hipótese de inexecução total do contrato, ter-se-ia como vantagem pretendida a margem de lucro apontada.

Tecidas as breves considerações sobre vantagem pretendida ou auferida, vale registrar que o caput do artigo 20 do Decreto nº 8.420/2015 impôs o registro dos seus valores, **sempre que possível** Depreende-se, assim, que o próprio Decreto admite a hipótese de não ser possível o cálculo da vantagem auferida e da vantagem pretendida.

Na prática, é possível visualizar esta dificuldade, por exemplo, em casos não relacionados a fraudes em licitações e contratos públicos, ou seja, aqueles referentes a condutas não tipificadas no inciso IV do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013. Senão vejamos:

Exemplo 1: A empresa A é uma madeireira e precisa de uma autorização ambiental para desmatar uma determinada área. Ela paga uma vantagem indevida a um agente público do órgão emissor da licença ambiental para conseguir a licença pleiteada, porém sem atender a todas as obrigações legais necessárias. Nesse exemplo, qual o valor monetário que a empresa obteve de vantagem indevida com o ato lesivo? Trata-se de um valor abstrato de difícil mensuração, o que pode tornar o cálculo da vantagem pretendida ou auferida impossível de ser realizado.

Exemplo 2 – A empresa B é uma gigante do setor de mineração e financia campanhas políticas de inúmeros congressistas. Tem forte influência política e o seu apoio é fundamental para a nomeação e a manutenção do chefe da unidade regional da Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. Após sofrer uma fiscalização do DNPM, o gerente da empresa B liga para o chefe da unidade regional do DNPM exigindo que o servidor que realizou a fiscalização seja removido para outra unidade da federação e que o relatório de fiscalização seja desconsiderado. Essa conduta se amolda ao inciso V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, mesmo não havendo pagamento de vantagem indevida. Nesse exemplo, qual o valor monetário que a empresa obteve a título de vantagem indevida com o ato lesivo? Novamente, trata-se de um valor abstrato de difícil mensuração, o que pode tornar o cálculo da vantagem pretendida ou auferida impossível de ser realizado.

Quando possível o cálculo, o valor deverá ser explicitado, servindo para verificar os limites mínimo e máximo do valor da multa, nos termos do §1º do art. 20 do Decreto nº 8.420/2015.

Não sendo possível calcular, deverão restar evidenciados os motivos para tanto, em nessa hipótese, o limite mínimo da multa deverá corresponder a 0,1% do faturamento bruto da pessoa jurídica ou R\$ 6.000,00, para o caso de utilização do art. 22 do Decreto nº 8.420/2015; enquanto que o limite máximo deverá corresponder a 20% do faturamento bruto ou R\$ 60.000.000,00 no caso de utilização do art. 22 do Decreto nº 8.420/2015.

2.6. Etapa 5 - Calibragem da multa preliminar

Esta última etapa do cálculo da multa nem sempre será necessário. Quando o valor da multa preliminar for: I - igual ou maior que o limite mínimo; II - igual ou menor que o limite máximo, a multa preliminar não precisará ser ajustada. Nessa hipótese, o valor da multa a ser proposta será o valor da própria multa preliminar.

Porém, no caso de o valor da multa preliminar ser menor que o limite mínimo ou maior que o limite máximo, haverá a necessidade de ajuste.

Na primeira hipótese, o valor da multa deverá ser ajustado ao limite mínimo, ou seja, o valor da multa proposta pela comissão deixará de ser o valor da multa preliminar e passará a ser o próprio limite mínimo da multa.

Na segunda hipótese, o valor da deverá ser ajustado para o limite máximo, ou seja, o valor da multa proposta pela comissão deixará de ser o valor da multa preliminar e passará a ser o próprio limite máximo da multa.

2.7. Resolução de caso prático

Apresentada a metodologia de cálculo do valor da sanção de multa, segue abaixo um estudo de caso, com finalidade meramente didática, com o fim de simular algumas situações que poderão ser enfrentadas na prática pelas Comissões de PAR.

Estudo de caso

Após a instauração, instrução, indiciamento e apresentação de defesa pelas pessoas jurídicas processadas no PAR, a Comissão elaborou o seu relatório final, que foi conclusivo pela responsabilização das empresas, em razão do seguinte:

A Prefeitura do Município de Guanambi/BA abriu um pregão presencial para contratar o serviço de manutenção da frota veicular da Prefeitura. Conforme consta na documentação do pregão, o preço de referência registrado foi de R\$2,4 milhões anuais para a manutenção de uma frota de 100 veículos (carros de passeio, ambulâncias, ônibus, tratores e caminhões), tendo sido verificado que as empresas A, B, C e D apresentaram cotação de preço.

O contrato vigente, cujo pregão pretende substituir, já vem sendo executado pela empresa "A".

A audiência da seção do pregão ocorreu no dia 15/01/2016 e estiveram presentes à seção representantes das empresas A, C, E, F e G.

O lance inicial das empresas ficou assim registrado:

Empresa A	Empresa C	Empresa E	Empresa F	Empresa G
R\$ 2,45 milhões	R\$ 2,5 milhões	R\$ 2,67 milhões	R\$ 2,9 milhões	R\$ 2,7 milhões

Aberta a fase de lances, a planilha de lances do pregão ficou assim:

Empresa	Valor	Hora
E	R\$ 2,43 milhões	14:01
G	R\$ 2,4 milhões	14:03
A	R\$ 2,38 milhões	14:06
G	R\$ 2,36 milhões	14:08
A	R\$ 2,35 milhões	14:10
G	R\$ 2,3 milhões	14:13
Seção encerrada		14:18

Homologado e adjudicado o pregão em favor da **empresa G**, ao ser chamada no dia seguinte para assinar o contrato, a empresa desistiu de firmar a avença, levando a prefeitura a chamar a segunda colocada, a empresa A, para assinar o contrato no valor de R\$ 2.3 milhões.

Meses após o início da vigência do contrato, a prefeitura recebeu ofício do Ministério Público Estadual - MPE informando ter recebido uma denúncia que relatava que as empresas B, C e D estavam em nome de parentes do senhor João da Silva, que era o sócio gerente da empresa A.

A empresa B estava no nome da mãe do senhor João, e as empresas C e D em nome de dois irmãos do senhor João, sendo que era o próprio senhor João quem administrava, de fato, todas as quatro empresas.

A denúncia narrava ainda que o senhor João teria pagado R\$ 80 mil para que o senhor Joaquim da Costa, sócio gerente da empresa G, desistisse de firmar o contrato com a Prefeitura de Guanambi.

O Ofício do MPE encaminhou, ainda, cópia da investigação realizada pelo *Parquet*, por meio da qual confirmou a realização de uma transferência no valor de R\$ 80 mil da conta do senhor João da Silva para a conta do senhor Joaquim da Costa no dia 17/01/2016.

Ademais, por meio de oitiva de várias pessoas, o MPE conseguiu comprovar que, de fato, as empresas A, B, C e D eram administradas pelo senhor João da Silva e que tanto a mãe, quanto os irmãos que figuravam como sócios gerentes das outras empresas, atuavam como seus laranjas.

De posse dessas informações, o prefeito instaurou uma comissão de PAR para apurar as irregularidades noticiadas pelo MPE e, simultaneamente, determinou uma auditoria no contrato, a qual concluiu que o preço de referência estava superestimado, que as propostas de preço foram apresentadas pelo mesmo “grupo de empresas” e que o contrato estava superfaturado, causando um prejuízo potencial até o final de sua vigência no valor de R\$ 300 mil.

A comissão de PAR, por sua vez, **indiciou as empresas A e G.**

A primeira por fraudar a fase interna do pregão apresentando propostas de preço superestimadas e ideologicamente falsas, para formar o preço de referência do certame, e por fraudar a fase externa do certame ao prometer e pagar R\$ 80 mil para o sócio gerente da empresa G para que este deixasse de firmar o contrato, o que levou a prefeitura a fechar o contrato com a empresa A.

A segunda por fraudar a fase externa do pregão ao aceitar R\$ 80 mil do sócio gerente da empresa A para desistir de firmar o contrato decorrente do pregão em que havia sido vencedora.

Isto posto, ao realizar a dosimetria da multa que pretende propor para cada uma delas, nos termos da Lei nº 12.846/2013, a Comissão levou em consideração os elementos de análise previstos na própria lei e no Decreto nº 8.420/2015, conforme tratado nos itens anteriores.

Informações importantes para o cálculo da multa

A seguir, estão listados alguns elementos importantes para o cálculo da sanção de multa, cuja aplicação deverá ser proposta pelo colegiado apuratório.

a) As empresas A e G são empresas de pequeno porte, sendo a primeira optante pelo Simples Nacional e a segunda não optante do Simples Nacional.

b) A comissão de PAR solicitou à Receita Federal a declaração do Imposto de Renda das empresas A e G.

c) De posse da declaração da empresa A, a comissão de PAR verificou que ela registrou junto ao simples nacional uma receita bruta anual de R\$ 2,37 milhões no ano anterior ao da instauração do PAR.

d) A partir da análise da declaração de Imposto de Renda, a comissão não conseguiu descobrir o faturamento bruto da empresa G.

e) Em pesquisa no CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas, a comissão de PAR verificou que o Município de Brumado-BA havia aplicado uma multa na empresa A em dezembro de 2014.

f) Para fins didáticos, caso tivesse sido contratada sem sobrepreço, ou seja, por R\$ 2 milhões, a margem de lucro da empresa A seria de 8%.

g) Pesquisando na RAIS, a comissão de PAR verificou que a empresa A tinha 30 funcionários registrados e que a empresa G tinha 32 funcionários registrados no ano de 2015.

Resolução de caso prático

Cálculo da multa da empresa A

Inicialmente, calcularemos a dosimetria da multa aplicável à **empresa A.**

Seguindo as cinco etapas para o cálculo da multa, temos que a primeira etapa será calcular o valor do faturamento bruto anual do ano anterior ao da instauração do PAR.

No caso ora tratado, a comissão de PAR obteve essa informação a partir de diligência realizada junto à Secretaria da Receita Federal, ocasião em que solicitou o compartilhamento de informação tributária da empresa A.

Faturamento Bruto da empresa A = R\$ 2.37 milhões

Partindo para a Etapa 02 – cálculo da alíquota, faz-se necessário a análise dos parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº. 8.420/15.

Ao analisar os parâmetros que aumentam o percentual da multa (art. 17 do Decreto nº 8.420/2015), a comissão de PAR verificou o que segue: **01** que não houve continuidade do ato lesivo; **02** que o ato ilícito foi praticado por diretor da pessoa jurídica; **03** que o ato ilícito não ocasionou a interrupção de serviço ou obra; **04** que não havia informações sobre a situação econômica da pessoa jurídica; **05** que a pessoa jurídica havia sido sancionada com base na Lei nº 12.846/2013 anteriormente e, portanto, era reincidente; e **06** que a pessoa jurídica possuía esse contrato com o órgão público municipal no valor de R\$ 2,3 milhões.

Assim sendo, a tabela dos parâmetros que aumentam o percentual da multa (art. 17) ficaria da seguinte forma:

Critérios de soma de percentual da multa

Continuidade atos lesivos	0%
Ciência do corpo diretivo da PJ	2,5%
Interrupção de serviço ou obra	0%
Situação econômica da PJ – índices de liquidez e de solvência	Sem informação – 0%
Reincidência	5%
Valor do contrato	1%
Percentual total	8,5%

Quanto à análise dos parâmetros que diminuem o percentual da multa (art. 18 do Decreto nº 8.420/2015), a comissão constatou o seguinte: **01** que a infração se consumou; **02** que não houve até o momento a comprovação de ressarcimento dos danos causados; **03** que a pessoa jurídica não colaborou com a investigação; **04** que não houve comunicação espontânea do ato ilícito pela pessoa jurídica; e **05** que não há informações sobre o programa de integridade da pessoa jurídica.

Assim sendo, a tabela dos parâmetros que diminuem o percentual da multa (art. 18) fica da seguinte forma:

Critérios de subtração de percentual da multa

Não consumação da infração	0%
Comprovação de ressarcimento do dano	Sem informação – 0%
Grau de colaboração da PJ	0%
Comunicação espontânea do ilícito	0%
Programa de integridade	Sem informação – 0%
Percentual total	0%

Portanto, o percentual para o cálculo da multa será de 8,5% (agravantes) subtraído 0% (atenuantes), o que corresponde a 8,5%.

De posse da base de cálculo (R\$ 2,37 milhões) e da alíquota resultante da análise dos parâmetros estabelecidos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015 (8,5%), podemos partir para a Etapa 3 do cálculo da multa, que é o cálculo da multa preliminar.

Desse modo, o cálculo preliminar da multa será de R\$ 2,37 milhões x 8,5% = **R\$ 201.450,00 (duzentos e um mil, quatrocentos e cinquenta reais)**.

Obtido o valor preliminar da sanção pecuniária, necessário testar os limites máximo e mínimo para a multa.

Para tanto, tem-se que calcular o valor da “vantagem pretendida ou auferida”.

Assim, para calcular o valor da vantagem pretendida ou auferida (ganho obtido/preendido, somado à vantagem indevidamente paga ou prometida a agente público, subtraídos custos/despesas legítimos), tem-se o seguinte:

- a) Ganho obtido/preendido (no caso, o valor do contrato) = R\$ 2,3 milhões
- b) Vantagem indevidamente paga ou prometida a agente público = 0
- c) Custos/despesas legítimos (no caso, o valor das despesas legítimas para a execução do contrato) = R\$ 2 milhões – 8% = R\$ 1.84 milhões

Vantagem Pretendida ou Auferida = R\$ 2,3 milhões – R\$ 1,84 milhões = **R\$ 460 mil**

De posse do valor da vantagem pretendida ou auferida, torna-se possível calcular os limites mínimo e máximo para a sanção pecuniária.

O **limite mínimo**, neste caso, será o valor da vantagem pretendida ou auferida, pois esse piso será o maior valor entre a vantagem auferida pela pessoa jurídica (R\$ 460 mil) e 0,1% do faturamento bruto (R\$ 230 mil). Logo, o valor da multa não pode ser inferior a R\$ 460.000,00.

O **limite máximo** da sanção, neste caso, corresponderá a 20% do valor faturamento bruto da pessoa jurídica, ou seja, R\$ 2,37 milhões x 20% = R\$ 474.000,00 (quatrocentos e setenta e quatro mil reais). Isso porque 20% do faturamento bruto é menor do que 3x a “vantagem pretendida ou auferida”. Logo a multa não pode ser superior a R\$ 474.000,00.

Considerando que o valor da multa preliminar (R\$ 201.450,00) é inferior ao limite mínimo da sanção pecuniária (R\$ 460.000,00), faz-se necessário a realização da Etapa 5, que consiste no ajuste do valor da multa.

Neste caso, o valor da multa será ajustado ao seu limite mínimo de R\$ 460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil), valor que deverá ser proposto pela comissão de PAR.

Multa proposta à empresa A – **R\$ 460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil reais)**.

Cálculo da multa da empresa G

Novamente, o primeiro passo corresponderá ao cálculo do valor do faturamento bruto da empresa G. No caso apresentado, mesmo após todas as diligências realizadas, não foi possível a identificação do valor do faturamento bruto da empresa G.

Dessa forma, a metodologia de definição de base de cálculo será a prevista no artigo 22 do Decreto nº 8.420/2015, em especial o seu inciso III (“nas demais hipóteses, sobre o faturamento anual estimável da pessoa jurídica, levando em consideração quaisquer informações sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, dentre outras”).

Assim sendo, se a empresa A tinha 30 funcionários e faturamento de R\$ 2,37 milhões, deve-se realizar o cálculo proporcional para a empresa G, que dispunha de 32 funcionários e possuía porte aproximado e ramo de atuação semelhante ao da empresa A, haja vista estarem disputando o mesmo procedimento licitatório.

A partir de uma simples regra de três teremos o seguinte valor de faturamento bruto estimado da empresa G: R\$ 2,37 milhões x 32 / 30 = R\$ 2.528 milhões.

Faturamento bruto estimado da empresa G = R\$ 2.528 milhões.

Partindo para a Etapa 2 – cálculo da alíquota, faz-se necessária a análise dos parâmetros previstos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº. 8.420/15.

Assim sendo, a tabela dos parâmetros que aumentam o percentual da multa (art. 17) encontra-se a seguir:

Critérios de soma de percentual da multa

Continuidade dos atos lesivos no tempo	0%
Tolerância ou ciência de pessoa do corpo diretivo da PJ	2,5%
Interrupção no fornecimento do serviço ou na execução da obra	0%
Situação econômica da PJ – índice de Solvência e de Liquidez	Sem informação – 0%
Reincidência	0%
Valor do contrato	1%
TOTAL	3,5%

Já a tabela que demonstra os parâmetros que diminuem o percentual da multa (art. 18) deverá resultar no seguinte:

Critérios de subtração do percentual da multa

Não consumação da infração	0%
Comprovação de ressarcimento dos danos causados	0%
Colaboração da PJ com a investigação	0%
Comunicação espontânea do ilícito	0%
Existência de programa de integridade	0%
TOTAL	0%

Portanto, o percentual para o cálculo da multa será de 3,5% (agravantes) subtraído 0% (atenuantes), o que corresponde a 3,5%.

De posse da base de cálculo (R\$ 2,528 milhões) e da alíquota resultante da análise dos parâmetros estabelecidos nos artigos 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015 (3,5%), deve-se partir para a Etapa 3 do cálculo da sanção pecuniária, que corresponde ao cálculo da multa preliminar.

Desse modo, o cálculo preliminar da multa será de R\$ 2,528 milhões x 3,5% = **R\$ 88.480,00 (oitenta e oito mil, quatrocentos e oitenta reais).**

Obtido o valor preliminar da sanção pecuniária, necessário testar os limites máximo e mínimo para a multa.

Para tanto, faz-se necessário calcular o valor da vantagem pretendida ou auferida que, neste caso, corresponde ao valor pago por João a Joaquim (sócio da empresa G – R\$ 80.000,00), considerando que não houve nem pagamento de vantagem indevida a agente público e nem despesa ou custos legítimos.

Logo, a vantagem pretendida ou auferida foi de **R\$ 80.000,00.**

O **limite mínimo**, neste caso, será o valor da vantagem pretendida ou auferida, pois esse piso será o maior valor entre a vantagem auferida pela pessoa jurídica (R\$ 80 mil) ou R\$ 6.000,00 (seis mil reais). Logo, o valor da multa não pode ser inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

O **limite máximo** será o menor valor entre 20% do faturamento bruto estimado e 3x o valor da vantagem pretendida ou auferida pela pessoa jurídica. Logo, o limite máximo corresponderá a 3x o valor da vantagem pretendida ou auferida, ou seja, 3 x R\$ 80.000,00 = R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais).

Então, tendo em vista que o valor da multa preliminar (R\$ 88.480,00) é maior que o limite mínimo e menor que o limite máximo, não será necessário realizar a Etapa 5 de forma que a multa proposta será a própria multa preliminar.

Multa proposta para a empresa G = **R\$ 88.480,00 (oitenta e oito mil, quatrocentos e oitenta reais).**

ANEXO: SUGEGSTÃO DE ESCALONAMENTO DE PARÂMETROS

Tabela 1 - Inciso I do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015

Análise sugerida – critério da “continuidade dos atos lesivos no tempo”	
Ausência de continuidade dos atos lesivos no tempo (ato isolado).	0%
Os atos lesivos objeto da apuração foram praticados reiteradamente no período de até 1 ano, contado da primeira infração.	1,0%
Os atos lesivos objeto da apuração foram praticados reiteradamente em período superior a 1 ano, contado da ocorrência da primeira infração.	1,5%
Os atos lesivos objeto da apuração foram praticados reiteradamente em período superior a 2 anos, contado da ocorrência da primeira infração.	2,0%
Os atos lesivos objeto da apuração foram praticados reiteradamente em período superior a 3 anos, contado da ocorrência da primeira infração.	2,5%

Tabela 2 - Inciso II do art. 17 do Decreto nº. 8.420/15

Análise sugerida – critério da “ciência do corpo diretivo da pessoa jurídica”	
Ausência de conhecimento do ilícito pelo corpo diretivo e gerencial do ente privado.	0%
Ciência/participação de membro(s) do corpo gerencial.	1,0%
Ciência/participação de membro(s) da Diretoria.	1,5%
Ciência/participação de membro(s) do Conselho de Administração.	2,0%
Ciência/participação do Presidente do Conselho de Administração ou Diretor-Presidente do ente privado.	2,5%

Tabela 3 - Inciso III do art. 17 do Decreto nº 8.420/2015

Análise sugerida – critério da “interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada”	
Ausência de interrupção no fornecimento de serviço público ou execução de obra contratada.	0%
Interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada.	2,0%
Interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada nas áreas de saúde, educação, segurança pública e infraestrutura crítica.	4,0%

Tabela 4 - Inciso III do art. 18 do Decreto nº 8.420/2015

Critério do “<i>grau de colaboração da pessoa jurídica</i>”	
Ausência de colaboração da pessoa jurídica.	0%
Entrega parcial da documentação e informações solicitadas pela comissão.	-1%
Entrega integral da documentação e informações solicitadas pela comissão ou, ainda, abrir mão do exercício de faculdades processuais, tais como a dispensa de produção de provas, apresentação de alegações finais e oferecimento de recurso.	-1,5%