



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.106428/2022-99

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS (DIREP)

ASSUNTO: Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica **IMDEPA Rolamentos Importação e Comércio Ltda., CNPJ 88.613.922/0001-15.**

REFERÊNCIAS

1. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).
2. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.
3. Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer correcional de apoio ao julgamento.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União – CGU, em face da pessoa jurídica **IMDEPA Rolamentos Importação e Comércio Ltda., CNPJ 88.613.922/0001-15.**

1.2. Concluído os trabalhos da comissão, vieram os autos a esta CGIST para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, II, do Regimento Interno da CGU (Portaria nº 38, de 16 de dezembro de 2022 bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13/2019).

1.3. Os fatos objeto da presente apuração correspondem àqueles identificados no bojo da "Operação Spy" realizada pela Polícia Federal em conjunto com a RFB, para apurar comercialização e obtenção irregular de informações sigilosas extraídas de banco de dados da RFB e de outros órgãos público por parte de empresas.

1.4. A Receita Federal do Brasil - RFB, por meio do Ofício Nº176/2022, da lavra da Corregedoria da Receita Federal do Brasil, encaminhou à CGU cópia do processo nº 14044.720047/2021-24 (2489882, 2478348, 2478370, 2478397, 2478476, 2478493, 2478497), que versa sobre indícios de aquisição, por parte de empresas, de informações sigilosas extraídas de banco de dados da RFB e de outros órgãos públicos.

1.5. Diante de tais fatos, a RFB solicitou à Corregedoria-Geral da União - CRG a realização de juízo de admissibilidade, para possível instauração de processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica – PAR.

1.6. O juízo de admissibilidade foi realizado por meio da Nota Técnica nº 1.390/2022/COREP - Acesso Restrito (SEI 2491108), que sugeriu a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em face da seguinte empresa IMDEPA.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

1.7. O presente apuratório foi deflagrado no âmbito desta Controladoria Geral da União (CGU) por intermédio da Portaria CRG/CGU nº 1.734, de 28.07.2022, publicada no DOU nº 144, de 01.08.2022 (SEI 2459120).

1.8. Em 27/09/2022, a CPAR lavrou o Termo de indicição (SEI 2531455).

1.9. Procedeu-se conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando a empresa investigada para apresentação de defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atesta o documento comprobatório (SEI 2537565).

1.10. Em 28/10/2022, a pessoa jurídica apresentou defesa escrita (SEI 2572280 e 2572282).

1.11. Com a publicação do Decreto nº 11.129, que revogou o Decreto nº 8.420, de 2015, foi realizada revisão dos parâmetros para o cálculo da multa da Lei nº 12.846, de 2013.

1.12. Em seguida, em 22/12/2022, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a CPAR elaborou seu Relatório Final (2632708), em que sugeriu a aplicação das seguintes penalidades:

- a aplicação à pessoa jurídica IMDEPA Rolamentos Importação e Comércio Ltda., CNPJ 88.613.922/0001-15, da pena de multa no valor de R\$ 16.939.967,95, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846/2013, pela prática de ato lesivo disposto no inciso II do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 - LAC, a partir de compras de relatórios que continham informações sigilosas

extraídas ilegalmente de bases de dados do Governo Federal, por servidores públicos que receberam vantagens indevidas para tanto, o que configura a subvenção à prática de tais atos lesivos dispostos na legislação referenciada.

1.13. Nos termos do art. 22 do referido normativo, o Corregedor-Geral da União (na qualidade de autoridade instauradora) oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias (SEI 2643090 e2643098, de 02/01/2023). Ciente da decisão (SEI 2643762) a IMDEPA usufruiu da faculdade no prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019 (SEI 2652200).

1.14. É o breve relato.

2. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

2.1. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, apresentada pela empresa.

2.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

2.3. A portaria de instauração foi publicada no DOU de acordo com o art. 13 da multicitada IN, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da CPAR, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial das pessoas jurídicas processadas e seus respectivos números de registro no CNPJ/ME.

2.4. Quanto à competência, o PAR foi instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, da IN CGU nº 13/2019.

2.5. Em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a pessoa jurídica processada foi devidamente notificada das acusações, de acordo com o art. 18 do mesmo normativo, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação.

2.6. Foi-lhe oportunizado amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.

2.7. A pessoa jurídica teve a oportunidade de apresentar defesa e demais manifestações, juntar documentos complementares, bem como apresentar alegações finais, garantido o exercício da ampla defesa, essencial à condução do PAR.

2.8. Dando-se sequência na análise sobre a regularidade formal do PAR, verifica-se a observância dos procedimentos estipulados pela IN nº 13/2019.

2.9. O termo de indiciamento foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.

2.10. Houve a devida notificação das acusações, de acordo com o art. 18 do mesmo normativo, assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação.

2.11. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou bem todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e as respectivas penalidades.

2.12. Considerando a regularidade procedimental, passamos à análise (i) da manifestação final e (ii) da regularidade processual do PAR no que se refere aos fundamentos adotados pela CPAR para firmar suas recomendações

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL.

2.13. A empresa foi indiciada pela prática de ato lesivo disposto no inciso II do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 – LAC.

2.14. Conforme se verifica nos autos, a empresa teria subvencionado à prática dos atos lesivos caracterizados na compra de relatórios contendo informações sigilosas, extraídas ilegalmente de bases de dados do Governo Federal, por servidores públicos que recebiam vantagens indevidas para tanto.

2.15. Na manifestação após o Relatório Final, a defesa requereu que “*seja arquivado o Termo de Indiciação e o processo administrativo de responsabilização*”.

2.16. A seguir serão analisados os argumentos apresentados pela **IMDEPA**.

ARGUMENTO 1

2.17. A empresa reitera argumentos suscitados em sua defesa escrita (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 1, do Relatório Final, SEI 2632708).

2.18. Na ótica da defesa, teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva da Administrativa em face da Lei nº 12.846/2013.

2.19. Afirma, em síntese: que “*o suposto ilícito teria ocorrido entre julho/14 e abril/16 (datas em que os relatórios*

foram adquiridos e pagos); há mais, portanto, de 6 anos”; que “as datas de aquisição das listas, lançadas no Termo de Indiciação, a última é 07/04/2016; já o pagamento correspondente ao seu fornecimento teria ocorrido em 12/04/16”; que na data de 12/04/2012 “teria cessado a infração (financiar ou subvencionar ...)”; que “para a não configuração da prescrição, na hipótese, o processo para apurar a infração supostamente praticada pela IMDEPA deveria ter sido instaurado até 11 de abril de 2021 antes de 5 anos da data em que cessou a infração”; que “tendo transcorrido mais de 5 anos entre o fato indicado como infração e o início da instauração do processo, qualquer pretensão punitiva, no caso, está prescrita, motivo pelo qual o termo de indiciamento deve ser arquivado”.

Análise

2.20. No âmbito da Lei nº 12.846/2013, a prescrição de 5 anos é contada da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, *in verbis*:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Parágrafo único.

Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

2.21. No caso concreto, consta do Termo de Indiciação que os ilícitos ocorreram de forma continuada, entre 2014 e abril de 2016 (item 31, Termo de Indiciação, SEI 2531455): “*Observa-se que, os atos observados nas 8 (oito) transações resumidas na tabela I, exibem a continuidade no tempo – desde 2014 – das ações praticadas pela IMDEPA, tendo se prolongado até, ao menos, abril de 2016*”.

2.22. Esse ponto já foi devidamente enfrentado pela CPAR, de forma que se endossa o entendimento de que “*não se verifica no presente caso o lapso temporal necessário para a declaração da prescrição de eventual pretensão punitiva da Administração*”. Por oportuno, resgata-se trechos do Relatório Final (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 1, do Relatório Final, SEI 2632708):

Análise do argumento 1: não se verifica no presente caso o lapso temporal necessário para a declaração da prescrição de eventual pretensão punitiva da Administração. A prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.846/13 e interpretação contida na Nota Técnica 2350/2021/CGUNE/CRG, segundo a qual se aplica a data da ciência da infração, nos casos em que a prática infracional permanente ou continuada já houver cessado em momento anterior ao da referida ciência.

No caso vertente, a ciência por parte da Corregedoria da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil decorreu de compartilhamento pela Justiça Federal das provas obtidas na operação "Spy", autorizado em 18 de janeiro de 2018, sendo este o marco inicial para o início da contagem do prazo prescricional. Em tal contexto, o desencadeamento do PAR, em 28/07/2022 (2459120), ocorreu dentro do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013, interrompendo-o. Destarte, resta hígida a pretensão punitiva estatal e, portanto, a Comissão refuta esse argumento da defesa.

2.23. Em reforço ao entendimento firmado pela CPAR, não é demais lembrar que a presente apuração teve origem na Operação Spy, desencadeada pela Polícia Federal em conjunto com a RFB, para apuração de ilícitos relacionados à comercialização de informações sigilosas extraídas de bases de dados do Governo Federal.

2.24. Considerando os esclarecimentos prestados pela CPAR, a data 12/04/2012 – citada pela defesa - como data de cessação dos atos ilícitos praticados pela IMPEDA, não pode ser considerada como marco inicial de fluíção do prazo prescricional, visto que, à época, a Administração não tinha ciência, nem sequer a operação policial havia sido deflagrada, sendo certo que a Lei não quis beneficiar com prazo prescricional menor aqueles que cometeram mais ilícitos do que aquele que cometeu apenas um.

2.25. Rememoro os argumentos e explicações expostos na Nota Técnica 2350/2021/CGUNE/CRG que consolidou o entendimento da Controladoria-Geral da União sobre o tema:

4.7. O imbróglgio relatado tem como base a redação do artigo 25 da LAC, especialmente em sua segunda parte, referente à definição do marco inicial nas hipóteses de infrações permanentes e continuadas, a qual trouxe um ponto nebuloso a exigir interpretação jurídica para uma correta leitura e compreensão do texto legal. Vejamos a redação do citado dispositivo com destaque para a sua segunda parte:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

4.8. De uma forma geral, a presente Nota Técnica busca trazer a melhor solução interpretativa para responder basicamente às seguintes dúvidas:

- O termo inicial da prescrição seria exclusivamente a ciência da infração?

- No caso de infrações continuadas e permanentes, o conhecimento antecipado à cessação de cada uma delas seria o termo inicial de contagem do prazo de prescrição?

- A segunda parte do artigo 25 da LAC teria tão somente a função de especificar, de forma expressa, a delimitação das infrações que se dilatam no tempo por convenção jurídica (continuadas) ou por extensão de sua consumação no tempo (permanentes)?

- Qual o marco inicial para as situações em que tenha ocorrido o conhecimento da infração, contudo sem a ciência do seu caráter de continuidade ou permanência?

4.9. Oportuno assinalar ainda, de antemão, algumas outras considerações acerca da má redação do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, sob os seguintes aspectos:

- a. não são as infrações que prescrevem, mas sim o direito à ação punitiva da Administração Pública Federal;
- b. o artigo indica que a contagem se inicia com a ciência da infração, todavia não faz menção de quem deve tomar ciência.

4.10. Nesse sentido, em vista da necessidade de interpretação do dispositivo em questão, e primando pela obediência ao devido processo de responsabilização de pessoas jurídicas, bem como ao atendimento ao interesse público, passa-se a uma análise da situação sob o plano administrativo sem qualquer intensão de adentrar em competências de outros órgãos ou poderes responsáveis pela análise e interpretação da lei.

4.11. A princípio, cuida esclarecer que a observância do princípio da legalidade, que por sua vez exige a fixação de forma clara e expressa em lei do prazo prescricional, se estende a todas as infrações administrativas em relação ao tempo de consumação, sejam elas instantâneas (cujo resultado ocorre num determinando instante), continuadas (quando uma série de infrações instantâneas e sequenciais são unificadas em razão da atuação do agente dentro de mesmas circunstâncias) ou permanentes (cuja conduta e efeitos perduram no tempo e não são estancados por omissão do agente, que, portanto, descumpra o dever de restauração da situação de legalidade afetada pelo ato ilícito).

4.12. Ainda inicialmente, cabe aduzir que o foco interpretativo da presente Nota Técnica sustenta o entendimento de que a parte final do citado artigo 25 se reserva exclusivamente a uma definição expressa do limite final do “corpo” das infrações, que não se caracterizem como instantâneas, ou seja, simplesmente do limite final de infrações dessa natureza, consubstanciado na efetiva cessação da prática infracional que se protraí no tempo.

4.13. Dessa forma, o marco inicial de contagem prescricional deve se traduzir exclusivamente na ciência da administração da infração, a qual consta expressamente no artigo, sendo este o entendimento a ser aplicado em relação à todas as infrações constantes no referido artigo.

4.14. Contudo, de modo a destacar e trazer ao exame uma aparente exceção à sobredita regra, há de se fazer um pequeno parêntese: no caso das infrações continuadas ou permanentes no tempo, a ciência da infração durante o próprio curso progressivo e contínuo da ação infracional vem a exigir que o termo inicial da contagem da prescrição seja fixado na data de cessação do ilícito. Isso, tendo em vista que somente naquele momento a infração está delimitada e se completa por inteiro, gerando assim todos os seus efeitos.

4.15. Explica-se. Na verdade, no caso da situação acima descrita ocorre o deslocamento do marco inicial da data de ciência da infração para a data de sua cessação. Isto se deve ao fato de que, como relatado, tratar-se de mera exceção aparente, onde ocorre tão somente a transposição do termo inicial fixado a partir do conhecimento da infração para a data de cessação da infração, não se configurando, portanto, a caracterização desta última data como marco inicial.

4.16. Não há como se conhecer meia infração. Assim, entende-se como condição de início da contagem da prescrição a completude do ilícito, seja ele instantâneo, permanente ou continuado. Este é o principal argumento de existência da sobredita “exceção aparente”, quando o marco inicial da prescrição passa da ciência da infração para a data da cessação do ato infracional, naquelas situações cujo conhecimento do ilícito seja antecipado ao efetivo término da ação infracional.

4.17. Tal entendimento pode ser antevisto nas palavras de Márcio de Aguiar Ribeiro, que, embora não sinalize para a tese de exclusividade da ciência da infração como marco inicial - com a concepção de uma exceção aparente -, também aponta no sentido de que a aplicação do critério da cessação como marco inicial, somente deve ter aplicação nos casos em que já houver a ciência dos fatos sem a respectiva cessação da conduta ilícita. Pontua o referido autor, ressaltando a necessidade da interpretação do artigo visando evitar divergências de ordem sistêmica e lógica em nosso ordenamento jurídico pátrio (pgs. 279/280):

Ao seu turno, quando se tratar de infração permanente ou infração continuada, o termo inicial deixa de ser a data da ciência da infração e passa a ser o dia da cessação do ilícito. Infração permanente ocorre quando há um único ato ilícito cuja conduta perdura no tempo, ou seja, o próprio núcleo da ação ou omissão denota repetição ou habitualidade, a exemplo da infração de patrocinar ou subvencionar a prática dos atos lesivos à administração. Já a infração continuada abrange uma pluralidade de ações ou omissões que infringem o mesmo ou semelhantes preceitos normativos, descortinando relação sequencial de dependência com o fim buscado pelos infratores, de maneira que os ilícitos subsequentes devem ser entendidos como continuação do primeiro. Nessa hipótese, deve-se atentar especificamente para o elemento temporal que lhes é peculiar, buscando verificar se há proximidade pertinente entre as distintas ações lesivas.

Em ambos os casos nos exatos termos da dicção legal, o prazo prescricional começa a correr, quando cessa a infração, isto é, quando a conduta, no caso da infração permanente, é interrompida ou quando, no caso da infração continuada, o último ilícito é praticado. Concorde-se com o entendimento segundo o qual tal critério somente tem aplicação quando já houver a ciência dos fatos sem a respectiva cessação da conduta ilícita sob pena de se afrontar a lógica do sistema, que premiaria com contagem de prescrição mais benéfica a prática de infrações mais gravosas. Nesse sentido, Bruno Calabrich:

Por uma questão de coerência, para a contagem da prescrição, o marco temporal da cessação da infração somente se aplica a fatos cuja execução (permanente ou continuada) se tomou ciência, mas, por qualquer razão, não cessaram. Um exemplo: leva-se ao conhecimento da administração a prática de uma infração e autoridade responsável demora algum tempo até instaurar o procedimento e cientificar os infratores; nesse interstício, a infração continua a ser praticada. Nesse caso, é razoável se entender que o marco a ser considerado é o da data da cessação da conduta infratora, e não o da (anterior) ciência da administração. Entender diversamente é dispensar um tratamento menos rigoroso a infrações potencialmente mais graves (por serem permanentes ou reiteradas no tempo), premiando, com a fluência do prazo prescricional, aqueles que continuaram a perpetrar infrações mesmo depois do administrador deles tomar ciência.

4.18. Seguindo na análise, vale especificar, de maneira mais detalhada, que as infrações expostas na segunda parte do art. 25 não diferem em essência daquelas mencionadas na primeira parte do dispositivo. Veja-se que todas elas estão submetidas ao mesmo prazo prescricional de cinco anos, diferenciando-se, contudo, em relação à sua extensão e limites no tempo, em razão de fatores com permanência e continuidade, que se encerram com a efetiva cessão do

ilícito.

4.19. Portanto, cabe explicitar que a cessação da infração é reconhecida como o limite final dos ilícitos administrativos não instantâneos, a demarcar a constituição da infração de forma una, permitindo, dessa forma, a aplicação de parâmetros processuais, a exemplo da prescrição.

4.20. Destarte, não é prudente considerar a cessação como termo inicial de contagem da prescrição das infrações permanentes e continuadas, especialmente, sob outro aspecto, por uma questão de isonomia de tratamento em relação às infrações instantâneas. Ademais, a delonga de uma atividade ilícita no tempo se apresenta como potencialmente mais gravosa à Administração do que um ato isolado, carecendo de lógica, portanto, a intenção voltada a uma interpretação a qual se atribua a ciência da infração como marco inicial, no caso das infrações instantâneas e, de forma diversa, noutra situação, haja a fixação do termo inicial com a cessação do ato ou dos atos infracionais, trazendo, com isso, um benefício ao infrator.

4.21. Neste plano de exame, não é demais repisar novamente que todas as infrações contidas no artigo 25 não se diferem na sua essência, ocorrendo que a distinção entre elas é verificada apenas quanto ao aspecto de serem instantâneas ou se protraírem no tempo até a sua cessação. Dessa maneira, uma infração administrativa pode se consumir em um mesmo dia, cessando assim o ato infracional, e outras podem ter maior duração, cessando após dias, meses e ou mesmo anos.

4.22. Dito isso, em apoio à análise, vale a proposição de mais uma pergunta: Qual seria o motivo da infração administrativa continuada ou permanente fugir à regra da ciência da ilicitude?

4.23. Entende-se que nenhum, sendo esta a razão para uma apropriada interpretação da norma, de modo que os direitos ao reconhecimento da prescrição sejam iguais dentro de parâmetros racionais e razoáveis, sem a ocorrência de "benesses prescricionais" causadas por uma equivocada leitura do texto legal.

4.24. Neste ponto, segue à verificação quanto à necessidade de nova interpretação para o dispositivo legal sob exame.

4.25. Conforme preleciona Humberto Eco, “entre a intenção do autor e a intenção do intérprete que simplesmente desbasta o texto até chegar a uma forma que sirva a seu propósito existe uma terceira possibilidade. Existe a intenção do texto” (Grifei)

4.26. Nas palavras de Miguel Reale:

“Interpretar uma lei importa, previamente, em compreendê-la na plenitude de seus fins sociais, a fim de poder-se, desse modo, determinar o sentido de cada um de seus dispositivos. Somente assim ela é aplicável a todos os casos que correspondam àqueles objetivos”. (Grifei)

4.27. E continua o renomado jurista, citando os ensinamentos de Emilio Betti:

“Mais do que qualquer outro autor, Emilio Betti soube dar realce ao papel da interpretação jurídica, distinguindo-a cuidadosamente de outras formas de interpretação, como a histórica, a literária ou a musical. O Intérprete do Direito, consoante demonstrações convincentes daquele mestre, não fica preso ao texto, como o historiador aos fatos passados, e tem mesmo mais liberdade do que o pianista diante da partitura. Se o executor de Beethoven pode dar-lhe uma interpretação própria, através dos valores de sua subjetividade, a música não pode deixar de ser a de Beethoven. No Direito, ao contrário, o intérprete pode avançar mais, dando à lei uma significação imprevista, completamente diversa da esperada ou querida pelo legislador; em virtude de sua correlação com outros dispositivos, ou então pela sua compreensão à luz de novas valorações emergentes no processo histórico”.

4.28. Como se vê, essas premissas servem de norte para a interpretação da LAC e seus respectivos dispositivos, apontando para a substância da lei, para o seu significado puro em razão de sua finalidade, enfim, para trazer à realidade o seu verdadeiro espírito, qual seja: coibir os atos de corrupção.

4.29. No caso em tela, sob o guião do interesse público e da intenção da LAC, de forma consentânea com os princípios constitucionais e de direito, verifica-se a necessidade premente do exercício de uma interpretação finalística do dispositivo legal destacado (art. 25), de forma a compreender a sua extensão e aplicação sem relevar a vontade imanente do legislador.

4.30. A interpretação a ser efetivada amolda-se a uma análise mais acurada do dispositivo sub examine por meio da hermenêutica jurídica, buscando com isso a coesão do sistema normativo e a manutenção da supremacia do interesse público. Não se trata de uma interpretação extensiva ou estrita da lei, que se referem mais a uma aplicação do direito, mas sim, de uma interpretação dentro de um significado possível, que a lei já possui, sem restringir ou alargar seu conceito.

4.31. Muitas das vezes a interpretação deve ultrapassar a literalidade do texto legal, trazendo consigo todo o contexto atrelado à situação posta a exame, com a consideração de todos os fatos e situações correlacionadas de forma direta ou indireta com o tema. Dessa maneira, antes da norma em si, devemos analisar o fato motivador da ação legislativa e o valor nela expresso, para assim então chegarmos ao sentido da lei, que será objeto de interpretação por meio da necessária atividade hermenêutica e, por fim, pela aplicação da hipótese jurídica, uma vez admitida a sua convenção interpretativa.

4.32. Oportuno assinalar que a noção de finitude da infração é o ponto nodal de partida para a presente análise.

4.33. À primeira vista, a leitura do art. 25 sugere o entendimento de que as infrações permanentes e continuadas não integram aquele outro conjunto de infrações mencionadas em sua primeira parte, o que não é verdade.

4.34. Interpreta-se que o legislador ao estabelecer que “prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei”, quis fazer referência a todas as infrações a que faz referência o dispositivo, em seguida definindo o marco inicial de fluência do prazo prescricional para todas elas: “... contados da data da ciência da infração”.

4.35. Na verdade, por este motivo, a segunda parte do dispositivo não traz uma exceção, mas sim uma ressalva explicativa na seguinte forma: “... ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. Trata-se de uma informação explicativa e adicional de que, para além da ciência da infração, a constituição das infrações permanentes ou continuadas, que se revela como uma forma una de ilícito no tempo - ainda que por meio de uma ficção jurídica, como é o caso da infração continuada - somente se conformaria com a cessação da infração

permanente ou continuada.

4.36. Sob este foco, pode-se inferir que a regra geral da prescrição pelo conhecimento da irregularidade, assim como ocorre com as demais infrações referidas na primeira parte do art. 25, deve ser seguida, tratando-se a verificação da cessação da continuidade ou permanência da infração de mera informação quanto à delimitação do "corpo total" da infração no tempo.

4.37. Para assimilar o que se alega, sob a ótica de uma interpretação gramatical, basta tomar por empréstimo a Lei nº 9.873/99, que estabelece o prazo geral de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e que serviu de inspiração legal e referência de conteúdo normativo ao art. 25 da LAC.

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

4.38. Sua leitura demonstra, de forma exata, que os marcos iniciais da prescrição relacionados às situações de infrações instantâneas e permanentes ou continuadas somente se distinguem em razão da data da prática dos atos infracionais no tempo, ou seja, se instantânea, no dia em que foi efetivada, e, se contínua ou permanente, na data de sua cessação, conforme transcrição do seu art. 1º. Assim, deparamos com uma situação em que o termo inicial de contagem prescricional, em relação a qualquer infração mencionada no art. 1º, tem a mesma base de fundamento para a sua constituição, qual seja, a data em que a infração efetivamente se consumou.

4.39. De se ver que, como mencionado, no caso do art. 25, o legislador recorreu ao art. 1º para construção de seus termos, copiando o trecho final e alterando a data da prática do ato pela ciência da infração em relação aos ilícitos instantâneos:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

4.40. Com efeito, por uma questão de isonomia os mesmos parâmetros aplicados na Lei nº 9.873/99 devem ser utilizados em relação à LAC, mantendo uma conexão às suas motivações primárias, respectivamente, de aplicação geral (em lacunas legais) e específica (em relação a atos de corrupção), mantendo o mesmo modo de fixação do termo inicial para todas as infrações quaisquer que sejam.

4.41. Como sinalizado, há uma exigência de manutenção de um único parâmetro para a fixação do termo inicial de prescrição para se definir o âmbito temporal da prática das infrações: No caso da Lei nº 9.873/99 é a data da cessação da infração, seja ela instantânea (na mesma data) ou não (data diferida); Ou, no caso da LAC, é a data da ciência da infração, também correspondendo a data de cessação para todas as infrações instantâneas ou não, com a ressalva do caso da "exceção aparente" já mencionada.

4.42. Nesse sentido, uma leitura do art. 25 da LAC que exclua a ideia da necessidade de ciência da infração, tanto em relação às infrações instantâneas quanto às não instantâneas, para o início da fluência do prazo prescricional, não se coaduna com a situação de isonomia vislumbrada no art. 1º da Lei nº 9.873/99. Existe no citado dispositivo tão somente uma concepção única relacionada à elasticidade das infrações no tempo, apresentando os seus limites instantâneos (na mesma data) ou final (na data em que a ilicitude cessa), como termos iniciais de contagem da prescrição.

4.43. Importa consignar ainda que a fixação do termo inicial, conforme estabelecido na Lei 9.873/99, é favorável ao infrator em razão de falácias legais, uma vez que o citado diploma legal se trata de norma de exceção utilizada para suprir a inexistência de previsão de prazos prescricionais em lei. É este o real motivo da fixação dos seus marcos iniciais de prescrição a partir da prática ou da cessação das infrações administrativas, sem necessidade de ciência das mesmas.

2.26. Todos os documentos, provas e processos decorrentes da Operação Spy se encontravam sob segredo de justiça, não existindo elementos mínimos necessários acessíveis e disponíveis para a realização do juízo de admissibilidade e, por consequência, para a instauração de processo administrativo de responsabilização da pessoa jurídica.

2.27. Logo, como bem pontou a CPAR, a efetiva ciência dos fatos por parte da Administração e o início da contagem do prazo prescricional somente ocorreu em 18/01/2018, data do compartilhamento das provas obtidas na Operação Spy pela 7ª Vara da Justiça Federal de Porto Alegre (pag. 190, SEI 2478348).

2.28. Neste contexto, verifica-se que entre a data de 18 de janeiro de 2018 e a data de instauração do presente processo PAR, qual seja, 01 de agosto de 2022 (Portaria nº 1.734, de 28 de julho de 2022, publicada no DOU nº 144, página 100, de 01 de agosto de 2022), não transcorreu o lapso temporal de 5 anos. Assim, nesse intervalo de tempo não ficou caracterizada a extinção da punibilidade dos fatos ilícitos pelo advento da prescrição.

2.29. Portanto, uma vez interrompida a prescrição com a instauração da presente apuração, resta afastada a ocorrência da prescrição no presente caso, a qual tem como marco final a data de 01/08/2027.

2.30. Por fim, cabe ressaltar que o entendimento firmado pela CPAR está em conformidade com interpretação anterior de órgão de uniformização da CGU, exposta na NOTA TÉCNICA Nº 1595/2019/CGUNE/CRG, em questionamento quanto ao início de contagem prescricional em casos em que há ocorrência de operação especial em que esteja envolvida a Polícia Federal e em que, adicionalmente, se recobre de sigilo judicial a operação, e está esposado no inciso (iv) da conclusão da referida NT que transcrevemos abaixo:

"3.3 O posicionamento externado pela COAC foi no sentido de que o contato dos Auditores com as irregularidades verificadas em determinado órgão não inicia a fluência do prazo prescricional, vez que estes profissionais não detêm a competência para determinar a apuração dos fatos. Somente se inicia o prazo prescricional a partir do

recebimento do Relatório de Auditoria pela autoridade competente dentro do órgão para determinar a apuração.

3.4 Quanto ao segundo questionamento, a Coordenação ponderou que, em tese, o contato do Superintendente ou autoridade equivalente da Controladoria-Geral da União deflagraria o prazo prescricional para apuração das irregularidades, considerando a competência concorrente da CGU de proceder à instauração dos procedimentos correccionais. Ressalvou apenas naqueles casos em que a Operação Policial corre em segredo de justiça, hipótese na qual a ciência das irregularidades por autoridades administrativas da CGU não enseja de forma imediata o início do prazo prescricional, o qual ocorrerá: a) com a deflagração oficial da Operação Policial; ou b) em não sendo aprovada tal deflagração pelo Poder Judiciário, com a ciência, pela autoridade competente da unidade investigada, das informações de possíveis irregularidades posteriormente enviadas pelos órgãos investigadores.

(...)

4.1 Portanto, diante de todo o exposto, pode-se concluir que a fluência do prazo prescricional para apuração de irregularidades envolvendo agentes públicos e entes privados de órgãos e entidades da Administração Pública federal, as quais foram reveladas através de Operação Policial com participação de auditores ou conhecimento prévio de autoridade da Controladoria-Geral da União, deve ser contada:

(...)

(iv) e, por fim, nas hipóteses de deflagração sigilosa da Operação Especial, o prazo somente começará a correr a partir da ciência dos fatos pela autoridade competente a partir da autorização de acesso franqueada pelo Poder Judiciário ou pela publicização dos fatos para o público em geral, conforme alertado pela COAC e transcrito no item 3.4

2.31. Verifica-se, portanto, que o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.

2.32. Por todo exposto, entende-se pelo não acatamento da tese da defesa.

ARGUMENTO 2

2.33. A empresa reitera argumentos suscitado em sua defesa escrita (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 2, do Relatório Final, SEI 2632708).

2.34. Quanto à imputação descrita no art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, qual seja, “*comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos*”, a defesa afirma, em síntese: que “*não foram os funcionários ou administradores da IMDEPA que provocaram ou solicitaram a extração dos dados*”; que “*o que extrai-se dos autos é que as ações teriam sido realizadas por agentes públicos – alguns com comprovação do autor e do órgão público da extração, no caso de extração por servidores da RFB, outros sem qualquer comprovação de autoria ou de órgão público de extração – com a participação, ou em coautoria, com pessoas físicas, todas estranhas a IMDEPA*”; que “*não há uma prova sequer de que qualquer desses agentes públicos tenha feito contato com a IMDEPA; que “a conclusão, neste ponto, não é outra, senão a de que, de fato, a IMDEPA solicitou “dados de comércio exterior”, porém nunca “dados sigilosos”, ou que sabia, seriam retirados de sistemas da RFB*”; que “*em nenhuma página de todos os processos, há tal comprovação, o que justifica, novamente, sob este argumento, o encerramento do processo*”.

Análise

2.35. De início, cabe pontuar que, ao contrário da tese defendida pela empresa, a conclusão da CPAR se baseou em robusto conjunto probatório que demonstra de forma incontestada que empresa à IMDEPA praticou o ato lesivo disposto no inciso II do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 - LAC, a partir de compras de relatórios que continham informações sigilosas extraídas ilegalmente de bases de dados do Governo Federal, por servidores públicos que receberam vantagens indevidas para tanto, o que configura a subvenção à prática de tais atos lesivos dispostos na LAC.

2.36. Portanto, corroboramos aqui com o que já foi devidamente esclarecido pela CPAR (V.2 – Defesa e Análise, Análise do argumento 2, do Relatório Final, SEI 2632708): “*O que se tem no caso concreto, é que a pessoa jurídica processada, abstendo-se de adotar qualquer parâmetro mínimo de devida diligência prévia, firmou transação com a empresa MORALES, com a finalidade de obter informações sigilosas, mantidas em bases de dados acessíveis apenas por agentes públicos devidamente credenciados para essa atividade. Ora, sendo as informações sigilosas, elas só poderiam ser obtidas de maneira ilícita*”.

2.37. Quanto à alegação de que “*não foram os funcionários ou administradores da IMDEPA que provocaram ou solicitaram a extração dos dados*”, bem como que a prática dos atos ilícitos ocorreu por meio de “*pessoas físicas estranhas a IMDEPA*”, ao contrário do que alega a defesa, restou comprovado que interlocutores da empresa, inclusive ocupantes de cargos relevantes, a exemplo do [REDACTED], Superintendente e Gerente de Suprimentos e Comércio Exterior da IMDEPA, estiveram presentes nas conversações mantidas entre a pessoa jurídica investigada e a intermediária Luciane Morales (Itens 19/26, do Termo de Indicação, SEI 2531455; Análise, argumento 2, do Relatório Final, SEI 2632708).

2.38. Portanto, mais uma vez, corroboramos aqui com as conclusões exaradas pela CPAR no âmbito do Relatório Final (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 2, do Relatório Final, SEI 2632708): “*Logo, a alegação de que não foram os funcionários ou administradores da IMDEPA que provocaram ou solicitaram a extração dos dados não merece prosperar; motivo pelo qual a Comissão refuta esse argumento da defesa*”.

2.39. Por todo exposto, entende-se pelo não acatamento da tese da defesa.

ARGUMENTO 3

2.40. A empresa reitera argumentos suscitado em sua defesa escrita (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 3, do Relatório Final, SEI 2632708).

2.41. Em síntese, a defesa alega ausência de conhecimento da origem dos dados. Nesse ponto aduz que “ para a IMDEPA esse dado -- relativo à origem -- nunca foi informado; que tal fato “ foi ignorado pelo relatório”; que “muitos dos dados sob comércio exterior são compilados, analisados e “vendidos” a inúmeras empresas no País -- trata-se este, de um serviço de consultoria”; que “a Indiciada crer que os relatórios e, conseqüentemente, os dados neles contidos eram fruto de pesquisas dos denominados “consultores”, junto às próprias empresas de comércio exterior”; que “sempre acreditou que estava adquirindo dados fruto de pesquisas, compilados por consultores de comércio exterior; e, portanto, lícitos, e o parecer não conseguiu “derrubar” tal presunção”.

Análise

2.42. Esse ponto já foi devidamente enfrentado pela CPAR, de forma que se endossa o entendimento de que “a empresa tinha como saber da ilicitude das informações, pois se trata de informações com evidente sigilo fiscal, ofertadas por empresa de flagrante precariedade quando comparada com a estrutura da adquirente”. Por oportuno, resgata-se trechos do Relatório Final (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 3, do Relatório Final, SEI 2632708):

Análise do argumento 3: Quanto à ausência de ciência citada pela defesa, cabe anotar que a prática de atos de corrupção por parte de terceiros que agem em nome de determinada pessoa jurídica não a isentará da responsabilização administrativa.

Com isso, torna-se inconcebível qualquer tipo de argumentação que recaia sobre o desconhecimento da pessoa jurídica em relação aos atos praticados por terceiros que a representavam. Exige-se, pois, um dever razoável de cautela por parte da corporação que elege terceiro para atuar em seu nome.

Ademais, é de se registrar que a doutrina associa a referida norma à teoria penal da cegueira deliberada. Com base em tal teoria, responsabiliza-se aquele que deliberadamente se coloca em condição de ignorância em face de uma circunstância em relação à qual teria dever razoável e objetivo de estar ciente. Nesse sentido, como bem adverte a doutrina,

A responsabilização de pessoas jurídicas por ato de interposta pessoa será possível tanto em relação aos atos de corrupção em que as primeiras tenham efetiva ciência da ilicitude da conduta levada a efeito quanto em relação às hipóteses de ciência meramente potencial do ilícito, podendo ser responsabilizadas em decorrência da alta probabilidade de que o ato lesivo à Administração seja cometido pelo terceiro ou intermediário, rendendo ensejo, dessa maneira, à aplicação da teoria da cegueira deliberada, de forma a responsabilizar o agente que se coloca, intencionalmente em estado de desconhecimento (...).

RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

Reitera-se que a empresa tinha como saber da ilicitude das informações, pois se trata de informações com evidente sigilo fiscal, ofertadas por empresa de flagrante precariedade quando comparada com a estrutura da adquirente. De um lado, a contratada tinha sua sede em um apartamento [REDACTED] e não possuía funcionários. De outro, a contratante com sede no Município de Barueri-SP e diversas filiais espalhadas pelo país.

Destaca-se que a IMDEPA não informa como escolheu a contratada ou se efetuou qualquer atividade de due diligence antes da sua contratação.

Ademais, conforme descrito no Termo de Indiciação, as informações públicas disponibilizadas nos portais oficiais não forneciam à época (e nem fornecem atualmente) os detalhes das informações constantes nas planilhas adquiridas. Não há individualização das transações por pessoa jurídica, nem muito menos a individualização dos custos por produtos, mas tão somente a disponibilização de dados consolidados, ou seja, de macro dados. Para tanto, basta observar tutorial do Sistema AliceWeb (vigente à época dos fatos, que permitia algumas consultas estatísticas relacionadas ao comércio exterior) no qual apresenta alguns exemplos de consultas (2529332). As consultas encomendadas na 8ª negociação, para o período de abril de 2015 a março de 2016, possuem centenas de linhas de informações distribuídas em 39 colunas com dados detalhados das importações relacionadas aos respectivos NCMs (84821010, 84821090, 84822010, 84822090)

Ao compararmos essas informações com os dados presentes em uma consulta do Aliceweb, resta evidente que as informações disponíveis publicamente são muito mais restritas (justamente pela questão do sigilo fiscal) que as informações adquiridas pela IMDEPA, conforme exemplo de tela abaixo, extraída do Tutorial AliceWeb (2529332):

Tipos de Consulta:

 **Importação**
1997 - 2011

País: 160 - CHINA
Primeiro detalhamento: NCM 8 dígitos
Segundo detalhamento: UF
Período P1: 01/2005 até 08/2005

Consulta Detalhada

Período	US\$ FOB	Peso Líquido (kg)	Quantidade
03037500 - esqualos congelados, exc. filés, outras carnes, fígados, etc			
41 - SAO PAULO			
01/2005 até 08/2005	167.500	325.000	0
44 - SANTA CATARINA			
01/2005 até 08/2005	27.210	43.000	0

Páginas: 1/4186 Total: 4186

Nesse sentido, a alegação de ausência de conhecimento da origem dos dados ou referência à origem dos dados como ilícita não encontra respaldo no conjunto dos fatos provados neste processo, motivo pelo qual a comissão refuta esse argumento da defesa.

2.43. Por todo exposto, entende-se pelo não acatamento da tese da defesa.

ARGUMENTO 4

2.44. A empresa reitera argumentos suscitado em sua defesa escrita (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 4, do Relatório Final, SEI 2632708).

2.45. A defesa alega que consta no item 29 do Termo de Indiciação “*e foi comprovado ao longo de todo o processo, somente dois relatórios, especificamente os relativos à 6ª e à 8ª negociações, possuem parte dos dados cuja origem seria o sistema da Receita Federal do Brasil e o seu ex-servidor (da RFB) ORLANDO WALTER REYNEN*”; que “*os demais relatórios (em número de seis), referentes à 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 7ª negociações, não possuem qualquer informação sobre a sua origem, em especial em relação ao local de onde foram realizadas as extrações dos dados, por quem foram realizadas, e quando foram realizadas*”.

Análise

2.46. De início, convém esclarecer que o fato da não identificação do local ou responsáveis pelas extrações dos relatórios relacionados às solicitações 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 7ª, por si só, não tem o condão de afastar a responsabilidade da pessoa jurídica, tampouco alterar as conclusões da CPAR. O fato é que, independentemente do número de intermediários existente entre a pessoa jurídica e o responsável direto pela extração dos dados, restou comprovado que a IMDEPA negociou, em todos os 8 (oito) casos, informações protegidas por sigilo (Item II - FATO, AUTOR, CIRCUNSTÂNCIAS E PROVAS, Termo de Indiciação, SEI 2531455; item V.2 – Defesa e Análise, argumento 4, do Relatório Final, SEI 2632708).

2.47. Assim sendo, corroboramos com o entendimento firmado pela CPAR (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 4, do Relatório Final, SEI 2632708): “*As referidas negociações (1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 7ª) são fatos provados e secundários que, em análise conjunta com as demais, se torna útil para a construção do conjunto probatório. A presunção se apresenta como o conhecimento daquilo que ordinariamente ocorre e funciona como parâmetro para, em regra, por dedução, concluir de forma lógica sobre determinada situação. Logo, ao trazer ao conjunto probatório todas as negociações, mesmo aquelas em que não foi possível identificar a sua exata origem, está-se em busca da verdade real como um todo e não apenas em relação ao fato isolado*”.

2.48. Ainda que assim não fosse, caso se desconsiderem todos os outros relatórios de compra e se considere apenas os dois relatórios que de forma contundente demonstra-se que foram extraídos do sistema da RFB essa conduta já ensejara a responsabilização objetiva da pessoa jurídica com a subsequente apenação de multa e publicação extraordinária.

2.49. Importante salientar que foram identificadas movimentações financeiras da conta da IMDEPA para a conta da MORALES e que tais movimentações foram referentes à pagamentos das 2ª, 4ª, 6ª e 7ª solicitações de relatórios, conforme minudentemente detalhado nos itens 41 a 44 do Relatório Final (2ª, 4ª, 6ª e 7ª solicitações de relatórios), sendo, nesse caso, de menor relevância o local em que eventuais negociações tenham ocorrido, mas a demonstração efetiva de

pagamentos para obtenção dos relatórios.

2.50. Por todo exposto, entende-se pelo não acatamento da tese da defesa.

ARGUMENTO 5

2.51. A empresa reitera argumentos suscitado em sua defesa escrita (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 5, do Relatório Final, SEI 2632708).

2.52. A defesa mantém o entendimento de que a “*NF 201749 não integra as supostas infrações imputadas à Indiciada*”.

2.53. Para defender a tese, aduz que a CPAR concorda que, isoladamente, a NF 201749 não produz efeito, citando o seguinte trecho da análise realizada pela CPAR sobre a matéria: “*no contexto de consideração de condutas para fins de cálculo de multa, o pagamento referente a essa nota fiscal não é considerado, conforme item 60 deste relatório.*”

Análise

2.54. Como já consignado, o conjunto probatório constante dos autos, do qual faz parte a NF 201749 (item 34, Tabela II, do Termo de Indiciação), somado aos demais elementos probatórios elencados no Termo de Indiciação (II - FATO, AUTOR, CIRCUNSTÂNCIAS E PROVA), bem como no Relatório Final, comprovam efetivamente as acusações feitas à IMPEDA. Ou seja, o fato da não utilização da referida nota fiscal para fins do cálculo da multa em nada altera as conclusões da CPAR.

2.55. Portanto, corroboramos com o entendimento firmado pela CPAR (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 5, do Relatório Final, SEI 2632708): “*Nesse sentido, tal nota fiscal é considerada em um contexto geral e não isoladamente, motivo pelo qual o presente argumento não altera a realidade fática no qual restou provado que a defendente realizou a aquisição de informações sigilosas por meio da empresa Morales e que esta emitiu notas fiscais para dar aparência de licitude à comercialização*”.

2.56. Por todo exposto, entende-se pelo não acatamento da tese da defesa.

ARGUMENTO 6

2.57. A empresa reitera argumentos suscitados em sua defesa escrita (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 6, do Relatório Final, SEI 2632708) e traz novos argumentos.

2.58. A defesa concluiu pela impossibilidade de aplicação das penalidades de multa e de penalidade de publicação extraordinária de decisão condenatória à pessoa jurídica.

2.59. Afirma, em síntese, que: “*a IMDEPA não foi responsável pelos atos lesivos; que*” não fora identificado qualquer indício de sua participação”; que “*caso fosse atribuída, à IMDEPA, alguma sanção, não haveria como se estipular uma dosimetria razoável diante da situação concreta*”; que “*não haveria como ser considerada, em relação à IMDEPA, a gravidade da infração: a um porque não foi ela quem cometeu o ato lesivo*”; que “*a Indiciada, ainda que fosse infratora, não auferiu vantagem alguma em relação aos dados*”; que “*em relação ao mercado e à concorrência, da mesma forma, inexistiu qualquer vantagem ou benefício*”; que “*não há prova de demonstração de qualquer infração por parte da Indiciada; aqui, mais uma vez, se registra: a infração foi promovida por outras pessoas, não a Indiciada*”.

Análise

2.60. Primeiramente, conforme já consignado no Item da presente análise, a CPAR apresentou em seu Relatório Final o entendimento que motivou a decisão quanto à aplicação das sanções à empresa IMDEPA, bem como juntou aos autos o conjunto probatório considerado suficiente para fundamentar as imputações feitas.

2.61. Assim, no que tange a alegação de que “*não há prova de demonstração de qualquer infração por parte da Indiciada*”, ao contrário do que alega a defesa, restou amplamente demonstrado que a IMDEPA praticou o “*ato lesivo disposto no inciso II do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 - LAC, a partir de compras de relatórios que continham informações sigilosas extraídas ilegalmente de bases de dados do Governo Federal, por servidores públicos que receberam vantagens indevidas para tanto, o que configura a subvenção à prática de tais atos lesivos dispostos na legislação referenciada*” (Relatório Final, SEI2632708).

2.62. Com relação à alegação de que “*a Indiciada, ainda que fosse infratora, não auferiu vantagem alguma em relação aos dados*”, ao mercado e a concorrência, reitera-se aqui o que já foi devidamente esclarecido pela CPAR (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 6, do Relatório Final, SEI 2632708): “*(...) não se exige a realização do resultado material. Logo, é irrelevante que a pessoa jurídica infratora tenha efetivamente obtido a vantagem motivadora da prática ilegal ou mesmo que se consiga identificar qual era especificamente a finalidade que o pagamento indevido buscava alcançar. Ainda que assim não o fosse, verifica-se que as planilhas NCMs adquiridas possuem diversas informações sigilosas que permitem análise detalhada sobre os custos das empresas em relação a cada produto, o que, por conseguinte, tem relevante valor para o mercado, em especial, para a concorrência e para terceiros que negociam com a referida empresa, configurando o interesse da pessoa jurídica responsabilizada.*”

2.63. A alegação de que “*caso fosse atribuída, à IMDEPA, alguma sanção, não haveria como se estipular uma dosimetria razoável diante da situação concreta*” não prospera diante do farto conjunto probatório carreado aos autos. O fato é que restou comprovado que a pessoa jurídica investigada praticou o ato lesivo disposto no inciso II do art. 5º da Lei

nº 12.846/2013.

2.64. Ademais, verifica-se que a dosimetria das penalidades sugeridas pela CPAR foi calculada com base no art. 6º da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 20 a 28 do Decreto nº 11.129/2022 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa e está devidamente detalhada no Item VII - PENA do Relatório Final (SEI 2632708). Ou seja, considerando a gravidade e a natureza da infração nos termos estabelecidos no art. 6º, § 1º da LAC, concordamos com o entendimento da CPAR, que sugeriu a aplicação das penalidades multa no valor de pena de multa no valor de R\$ 16.939.967,95, e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora pelo prazo de 45 dias.

2.65. Desse modo, ao contrário da tese defendida pela defesa, entende-se que as penalidades sugeridas pela CPAR são adequadas e proporcionais. Logo, não há que se falar em dificuldade para se estipular uma dosimetria razoável, tampouco em impossibilidade de aplicação das penalidades de multa e de penalidade de publicação extraordinária de decisão condenatória sugeridas pela CPAR.

2.66. Por todo exposto, entende-se pelo não acatamento da tese da defesa.

ARGUMENTO 7

2.67. Os pontos apresentados pela empresa acerca do cálculo da multa (Item 7. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CÁLCULO DA PENA, pag. 12, SEI 2652200) serão abordados no tópico próprio referente às penalidades sugeridas.

2.68. ARGUMENTO 8

2.69. A empresa reitera argumentos suscitados em sua defesa escrita (item V.2 – Defesa e Análise, argumentos 2,4 e 6, do Relatório Final, SEI 2632708).

2.70. A defesa volta a sustentar, em síntese: que *“a IMDEPA não financiou ato lesivo algum; a conduta relativa à aquisição dos oito relatórios não configura o ilícito que a lei identifica como passível de responsabilização”*; que *“não foram os funcionários ou administradores da IMDEPA que provocaram ou solicitaram a extração dos dados”*; que *“a IMDEPA, seus prepostos ou administradores não realizaram contato ou solicitaram dados sigilosos de comércio exterior a agentes públicos, inclusive servidores da RFB”*; que *“nunca a IMDEPA poderia receber uma multa de mais de DEZESSEIS MILHOES DE REAIS, quando supostamente realizou pagamentos a pessoas vinculadas à Administração, no valor de pouco mais de R\$ 40.000,00, como, também não, ser obrigada à publicação extraordinária da decisão condenatória pelo prazo de 45 dias; que “tais formas de imputação violam o art. 2º da Lei 9.784/1993, pois se revelam, desproporcionais e irrazoáveis, pois impostas em medida excessiva, sob o ponto de vista do atendimento da finalidade pública”*.

Análise

2.71. Esses pontos já foram amplamente enfrentados pela CPAR no âmbito do Relatório Final (argumentos 2, 4 e 6, do Relatório Final, SEI 2632708) e nos itens da presente análise, restando demonstrado que não prosperam as alegações da defesa.

2.72. Repisamos que, ao contrário do que afirma a defesa, o conjunto probatório é robusto e suficiente para se concluir que restou configurada a prática pela IMDEPA do ato lesivo disposto no inciso II do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 - LAC, a partir de compras de relatórios que continham informações sigilosas extraídas ilegalmente de bases de dados do Governo Federal, por servidores públicos que receberam vantagens indevidas para tanto, o que configura a subvenção à prática de tais atos lesivos dispostos na legislação referenciada.

2.73. Sobre a afirmação de que a aplicação das penalidades propostas pela CPAR *“violam o art. 2º da Lei 9.784/1993, pois se revelam, desproporcionais e irrazoáveis, pois impostas em medida excessiva, sob o ponto de vista do atendimento da finalidade pública”*, cabe esclarecer o art. 6º, incisos I e II da LAC dispõe expressamente que:

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

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

2.74. No caso concreto, dada a gravidade e a natureza da infração, concordamos com o entendimento da CPAR, que sugeriu a aplicação das penalidades de multa no valor de R\$ 16.939.967,95, e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora pelo prazo de 45 dias, nos moldes estabelecidos na LAC. Logo, não merece prosperar a alegação de que a aplicação das sanções sugeridas pela CPAR seria desproporcional e irrazoável.

2.75. Por outro lado, a aplicação de penalidade é atividade totalmente vinculada, o que afasta a análise de conveniência e oportunidade intrínseca à atividade discricionária. O STJ recentemente divulgou informativo de Jurisprudência em Teses que contém tese exatamente nesse sentido:

4) A administração pública, quando se depara com situação em que a conduta do investigado se amolda às hipóteses de demissão ou de cassação de aposentadoria, **não dispõe de discricionariedade para aplicar pena menos gravosa por se tratar de ato vinculado.** (STJ, Jurisprudência em Teses nº 141, Processo Administrativo Disciplinar – IV; grifamos)

2.76. Por todo exposto, entende-se pelo não acatamento da tese da defesa.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

2.77. A CPAR concluiu pela aplicação de multa no valor de R\$ R\$ 16.939.967,95 e a Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória (PEDC) pelo prazo de 45 dias à pessoa jurídica IMDEPA.

2.78. Quanto à dosimetria da pena, tem-se as seguintes críticas por parte da empresa acerca do cálculo da multa:

· *A PRIMEIRA, RELATIVA À APLICAÇÃO DA AGRAVANTE (ART. 22, II), DE 2,5%, QUANDO O MÁXIMO É 3%. NÃO HÁ JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL PARA OS 2,5%. O SUPOSTO ARGUMENTO DE QUE O SUPERINTENDENTE TERIA CIÊNCIA NÃO JUSTIFICA QUE A PENA SEJA APLICADA QUASE QUE EM PERCENTUAL MÁXIMO; ISSO, INCLUSIVE, TENDO EM VISTA QUE O PRÓPRIO RELATÓRIO ATESTA QUE NÃO FOI COMPROVADO QUE OS SÓCIOS SABIAM DO FATOS;*

· *A SEGUNDA, RELATIVA AO CÁLCULO GERAL DA PENA, QUE LEVOU EM CONSIDERAÇÃO O FATURAMENTO, SEM A EXCLUSÃO DAS VENDAS CANCELADAS.*

2.79. Inicialmente, cumpre esclarecer que o cálculo foi realizado com base nas três etapas dispostas pelo art. 6º da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa, e encontra-se devidamente detalhado no tópico VII - PENA do Relatório Final (SEI 2632708).

2.80. Em relação à crítica à alíquota de 2,5 % definida pela CPAR em razão da tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial, ao contrário do entendimento apresentado pela defesa, foi devidamente observada pela CPAR a dosimetria estipulada art. 22, inciso II, do Decreto nº 11.129/2022, de forma que ratificamos o entendimento apresentado pela CPAR (Planilha contida no item 50, do Relatório Final, SEI 2632708): “Tem-se por certo que os pagamentos efetuados pela processada se deram com total ciência do superintendente da que se verifica em diversos e-mails evidenciados na investigação, conforme descrito no Termo de Indiciação. Considerando-se a superintendência como segundo nível hierárquico, abaixo dos sócios-administradores, aplica-se o percentual sugerido aplicável de 2,5%”.

2.81. O fato é que o [REDACTED], então Superintendente e Gerente de Suprimentos e Comércio Exterior da empresa, respectivamente, atuavam como intermediários da empresa nas tratativas realizadas junto à intermediária, Sra. Luciane Morales, na compra de relatórios que continham informações sigilosas extraídas ilegalmente de bases de dados do Governo Federal.

2.82. No tocante a alegação de que a CPAR “levou em consideração o faturamento, sem a exclusão das vendas canceladas” para fins do cálculo da multa, cumpre esclarecer que a multa foi calculada nos termos estabelecidos no art. 20 do Decreto nº 11.129/2022, que dispõe:

“Art. 20. A multa prevista no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013, terá como base de cálculo o faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos”.

2.83. Ou seja, a CPAR utilizou acertadamente 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 26/12/77, deduzido do valor dos tributos em obediência ao disposto no inciso I do art. 6º da Lei 12.846/2013, uma vez que a empresa não se enquadra no conceito de microempresa e empresa de pequeno porte – Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006 – não tendo direito a exclusão das vendas canceladas sobre o seu faturamento bruto.

2.84. Quanto à penalidade de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, o prazo foi calculado com base no parágrafo 5º do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, no artigo 28 do Decreto nº 11.129/2022 e no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, edição de abril de 2022, p. 157.

2.85. A LAC apenas definiu o prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo conforme o caso concreto. De modo a minimizar os problemas decorrentes de tal ausência, o manual da CGU estabeleceu 8 faixas de prazo para publicação, com base na alíquota que é aplicada ao faturamento bruto. Incrementa-se 15 dias sobre o prazo mínimo de 30 dias, quando a alíquota supera as faixas de 2,5%, 5%, 7,5%, 10%, 12,5%, 15% e 17,5%.

2.86. Desse modo, caso concreto, cuja alíquota final resultou em 4,5%, entende-se que o cálculo realizado pela CPAR obedeceu aos parâmetros orientativos e, portanto, considera-se razoável/proporcional o prazo de 45 dias estipulado.

2.87. Após análise do relatório e das manifestações finais das empresas, tem-se o seguinte quadro resumo da dosimetria da multa sugerida:

	Dispositivo do Dec. 11.129/2022	Percentual aplicado
	I - até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos;	+ 2%
	II - até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	+ 2,5%
	III - até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	0%

Art. 22 (Agravantes)	IV - um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	+1%
	V - três por cento no caso de reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior; e	0%
	VI - no caso de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou com as entidades lesadas, nos anos da prática do ato lesivo [...];	0%
Art. 23 (Atenuantes)	- até meio por cento no caso de não consumação da infração;	0%
	II - até um por cento no caso de: a) comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou b) inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	1%
	III - até um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0%
	IV - até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	0%
	V - até cinco por cento no caso de comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V.	0%
	Base de cálculo	R\$ 376.443.732,32
	Alíquota aplicada	4,5%
	Vantagem auferida	não aplicável ao caso concreto
	Limite mínimo	R\$ 376.443,73
	Limite máximo	R\$ 75.288.746,46
	Valor final da multa	R\$ 16.939.967,95

DA PRESCRIÇÃO

2.88. O referido tema foi objeto de questionamento no momento da apresentação da defesa escrita na defesa escrita e nas manifestações finais ao Relatório Final (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 1, do Relatório Final (SEI 2632708), e já foi devidamente analisado no Relatório Final (item V.2 – Defesa e Análise, argumento 1, do Relatório Final, SEI 2632708) e nos itens 2.17/2.32, argumento 1, da presente análise.

2.89. Por essa razão, deixamos de manifestar neste item específico, cabendo registrar, em síntese, que não houve a ocorrência da prescrição, permanecendo possível a responsabilização da pessoa jurídica IMDEPA com base na LAC.

3. CONCLUSÃO

3.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR, uma vez que os argumentos invocados pelas defesas não foram suficientes a afastar as respectivas responsabilidades.

3.2. Ademais, não se verifica qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais, tendo sido observado o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal.

3.3. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

3.4. Por fim, nos termos do art. 55, II, in fine, da Portaria nº 3553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 2899452 subsequente.

3.5. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **ELIZABETH PEREIRA LEITE SILVA**, Auditora Federal de Finanças e Controle, em 20/03/2024, às 09:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]