



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 4258/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.106428/2022-99

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS - DIREP

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de análise de pedido de reconsideração da Decisão nº 162 (SEI 3227118), exarada pelo Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União e publicada no DOU nº 99, de 23 de maio de 2024, formulado pela pessoa jurídica **IMDEPA ROLAMENTOS IMPORTAÇÃO E COMÉRCIO LTDA, CNPJ nº 88.613.922/0001-15**.

2. REFERÊNCIAS

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

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Processo Administrativo de Responsabilização. Análise do pedido de reconsideração. Parecer correccional de apoio ao julgamento.

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Pedido de Reconsideração protocolado nos autos do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR nº 00190.106428/2022-99, instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União pela Portaria nº 1.734, de 28 de julho de 2022, publicada no DOU nº 144, de 01/08/2022 (SEI 2459120) para apurar a responsabilidade da pessoa jurídica IMDEPA Rolamentos Importação e Comércio Ltda. (CNPJ nº 88.613.922/0001-15).

4.2. O presente apuratório foi deflagrado no âmbito desta Controladoria Geral 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).

4.3. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) designada iniciou os trabalhos em 28/07/2022 (SEI 2459120) e deliberou, em 27/09/2022, pelo indiciamento da processada (SEI 2531455).

4.4. Imputou-se à pessoa jurídica a prática do ato lesivo previsto no inciso II do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, 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.

4.5. Em síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades relacionadas à aquisição indevida de relatórios com informações de comércio exterior protegidas por sigilo, extraídas ilegalmente da base de dados governamentais por servidores públicos. Tais informações estariam sendo comercializadas, por pessoas físicas e empresas intermediárias (Morales Treinamento e Desenvolvimento Profissional e Gerencial LTDA), a pessoas jurídicas que teriam interesse nos referidos dados (IMDEPA).

4.6. A processada foi intimada a apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias (SEI 2537565), o que ocorreu, tempestivamente (SEI 2572282).

4.7. Em prosseguimento, a CPAR elaborou Relatório Final (SEI 2632708), no qual recomendou a aplicação à empresa IMDEPA Rolamentos Importação e Comércio LTDA a pena de multa no valor de R\$ 16.939.967,95, além da aplicação da penalidade publicação extraordinária de decisão condenatória referida empresa, da seguinte forma:

- a) em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- b) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 dias;
- c) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 45 dias.

4.8. Em ato contínuo, a processada foi devidamente intimada (SEI 2643090) e apresentou as alegações finais (SEI 2652200) tempestivamente.

4.9. Na sequência, os autos do processo foram encaminhados por Despacho (SEI 2652242), para a análise de regularidade prevista no art. 23 da IN CGU nº 13/2019.

4.10. Em 20/03/2024, a Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231) minuciosamente analisou o processo tendo concluído pela regularidade do PAR e sugeriu acatar as recomendações feitas pela CPAR, em Relatório Final.

4.11. Em 21/03/2024, por Despacho da SIPRI (SEI 3149872), os autos foram encaminhados, à CONJUR/CGU para manifestação jurídica prévia ao julgamento do Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

4.12. Por meio do Parecer nº 0094/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3224274), a Consultoria Jurídica junto à CGU - CONJUR não se afastou das manifestações anteriores, opinando pela aplicação da penalidade nos mesmos termos da CPAR.

4.13. Por meio da Decisão nº 162 (SEI 3216627), o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União decidiu aplicar a penalidade de:

a) multa, no valor de R\$ R\$ 16.939.967,95 (dezesesseis milhões, novecentos e trinta e nove mil, novecentos e sessenta e sete reais e noventa e cinco centavos);

b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma do art. 6º, § 5º, da Lei nº 12.846/2013, do seguinte modo:

- i. em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- ii. em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 dias;
- iii. em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 45 dias.

4.14. Após ser devidamente intimada (SEI 3228437) sobre a publicação da decisão nº 162, a processada apresentou seu Pedido de Reconsideração (SEI 3237218), cujo pleito será analisado no campo próprio neste relatório.

4.15. Assim, os autos foram remetidos a esta Coordenação-Geral para análise do pedido, a fim de subsidiar a decisão do Ministro de Estado da CGU, conforme Despacho COPAR (SEI 3237247).

4.16. É o relato do necessário.

5. REQUISITOS FORMAIS

5.1. Antes de adentrar no mérito do pedido de reconsideração, deve-se verificar se a peticionante atendeu aos requisitos formais para seu conhecimento.

Tempestividade

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

5.3. Foi publicado o resultado do julgamento no D.O.U. em 23/05/2024 (quinta-feira), no mesmo dia, a COPAR encaminhou o e-mail informando quanto à decisão publicada (SEI 3228437).

5.4. Em 31/05/2024, os procuradores da IMDEPA protocolaram o recurso, conforme Recibo Eletrônico de Protocolo (SEI 3237216).

5.5. Portanto, tendo em vista que o prazo do pedido de reconsideração iniciou-se em 24/05/2024 (sexta-feira), e que se encerrou no domingo (02/06/2024), o fim do prazo passa para o próximo dia útil segunda-feira (03/06/2024), a IMDEPA protocolou pedido em 31/05/2024 (SEI 3237216), conclui-se que ele é **tempestivo**.

Legitimidade

5.6. Quanto ao aspecto subjetivo, embora o Decreto nº 11.129/2022 não arrole os legitimados, é evidente que o pedido de reconsideração pode ser interposto por aquele a quem a decisão foi prejudicial. Podem requerer a reconsideração tanto a sociedade condenada quanto o sócio cujo patrimônio pode ser afetado em decorrência da desconsideração da personalidade jurídica.

Representação

5.7. No caso, o pedido de reconsideração foi oposto pela sociedade condenada, por meio de Petição (SEI 3237218) subscrita pelo, Sr. André Pedrosa de Carli, Dr. Fabio Canazaro, OAB/RS 46.621, Dr. Luis Antônio Bins,

OAB/RD 114.854 e Renata Bernaud, OAB/RS 81.118, devidamente constituído por Procuração (SEI 2572284). Portanto, não há vício de representação.

5.8. Cabível, pois, o conhecimento do pedido de reconsideração, passamos ao exame do mérito.

6. PREJUDICIAL DE MÉRITO

6.1. **Argumento 1** - A prescrição da pretensão punitiva, em que a defesa alega que deveria iniciar a contagem do prazo a partir da data da aquisição da última lista, a qual teria ocorrido em 12/04/16, quando então teria cessado a infração. O que significa que para não configurar a prescrição o PAR deveria ter sido instaurado até 11/05/2021. Ressalta ainda, que nos termos da Lei, não é a ciência que marca o início da contagem de prazo, mas sim a data em que houver cessada a infração.

6.2. Análise do Argumento:

6.3. Trata-se de argumento já apresentado pela defesa e analisado por esta Controladoria. A requerente pugna o reconhecimento da prescrição, em face da cronologia dos fatos que teriam ocorrido entre julho/14 e abril/16. Data esta que deveria ter sido usada como marco inicial da prescrição, por tratar-se de infração continuada, e, portanto, a data que teria cessado a infração (12/04/16). Isso significa que para a não configuração da prescrição, na hipótese, o processo para apurar a infração deveria ter sido instaurado até 11 de abril de 2021.

6.4. Na hipótese, o art. 25 da Lei 12.846/2013 define:

"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."

6.5. O Termo de Indiciação (SEI 2531455, item 31, 32) caracteriza que a infração ocorreu de maneira continuada.

6.6. A Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, responsável pela análise de regularidade (SEI 2899231), trouxe o entendimento da CPAR e respectiva avaliação quanto à regularidade dos procedimentos e, por oportuno, segue a transcrição:

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”**.

(...)

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 (SEI 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." (grifos nosso)

6.7. Ressalta-se que a apuração teve início em uma operação conjunta entre Polícia Federal e Receita Federal, dando origem a operação "Spy", para a apuração dos ilícitos relacionados a comercialização de informações sigilosas.

6.8. A Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231) esclarece que a data a ser considerada como marco inicial da prescrição não pode ser a data da cessação da infração, pois *“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.”*. Além disso, todos os documentos, provas e processos obtidos da Operação "Spy" estavam sob sigredo de justiça.

6.9. Portanto, prevalece o apontamento da CPAR, no qual a efetiva ciência dos fatos pela Administração e início do prazo prescricional deu-se em 18/01/2018, data do efetivo compartilhamento judicial das provas obtidas no curso da Operação Spy (SEI 2899231), sendo possível a pretensão punitiva da Administração Pública até 18/01/2023.

6.10. No caso concreto, o presente PAR foi instaurado em 01/08/2022, verifica-se que não ocorreu o decurso temporal de 5 anos, portanto, não ficou caracterizada a extinção da punibilidade dos fatos apontados.

6.11. Vale ressaltar que a Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231, item 2.25), minuciosamente, detalhou o entendimento consolidado desta Controladoria sobre essa questão, por oportuno segue a transcrição dos argumentos expostos na Nota Técnica nº 2350/2021/CGUNE/CRG sobre o

tema, por seu caráter didático e praticamente exauriente quanto ao tema:

“4.7. O imbróglio 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, descumpre 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 (pg. 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 uma, 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 igualados 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 Emílio 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 sob 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."

6.12. Conclusão semelhante obteve a Consultoria Jurídica da CGU, que de forma sintética, assim resumiu seu entendimento quanto à prescrição, no PARECER n. 00094/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3224274):

"30. Nos termos do artigo 25 a ciência da infração decorreu do compartilhamento de provas obtidas no bojo da Operação "Spy" autorizado em 18 de janeiro de 2018, marco inicial para a contagem do prazo, ato contínuo ocorreu a instauração do presente PAR, em 28/07/2022, dentro do prazo prescricional entabulado pela Lei nº 12.846/2013. A instauração do PAR interrompeu a prescrição. Sendo o prazo final

para a pretensão da ação punitiva do Estado 28/07/2027."

6.13. Além disso, já há entendimento consolidado nessa CGU e aplicado de forma sistemática em processos administrativos de responsabilização quanto à delimitação da prescrição, nas hipóteses de deflagração sigilosa da Operação Especial, de que 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, nos termos da análise de normas, legislações, súmulas e doutrinas que regem o tema e foram sumarizadas na NOTA TÉCNICA Nº 1595/2019/CGUNE/CRG. (SEI 2899231, item 2.30)

6.14. Como sobejamente demonstrado, tanto pela análise contida na Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231) quanto pelos marcos temporais resgatados no PARECER n. 00094/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3224274), a contagem dos prazos prescricionais deve se dar a partir do compartilhamento das provas obtidas a partir da deflagração da Operação Spy, e tal entendimento deve ser assim aplicado não por arbitrariedade estabelecida por essa CGU, como alegado pela defesa, mas pela correta compreensão e aplicação do marco regulatório e doutrinário que rege o tema.

6.15. Assim, a alegação da defesa de que estaria a Administração, por ato unilateral, *"modificando a prescrição definida em lei seja pela alteração de seus prazos, seja pela alteração de seus termos iniciais ou finais"* é desprovida de fundamento fático.

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

6.17. **Argumento 2** - A impossibilidade de aplicação das sanções (Multa e Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória, por alegar que a IMDEPA não foi responsável pelos atos lesivos: inexistente, por parte da Recorrente, (i) qualquer hipótese de financiamento ou subvenção da prática de atos lesivos e (ii) qualquer conhecimento a respeito da origem dos dados; (iii) não auferiu vantagem alguma em relação aos dados.

6.18. **Análise do Argumento 2** – Trata-se novamente de argumento já refutado em recursos anteriores. Como bem descreve o Termo de Indiciação (SEI 2531455, item 19 - 22) em que é evidenciada a troca de e-mails entre a IMDEPA e intermediários para a compra de relatórios ilegais, tendo essas mensagens eletrônicas constituídas o principal meio de prova da autoria da IMDEPA, por oportuno segue a transcrição:

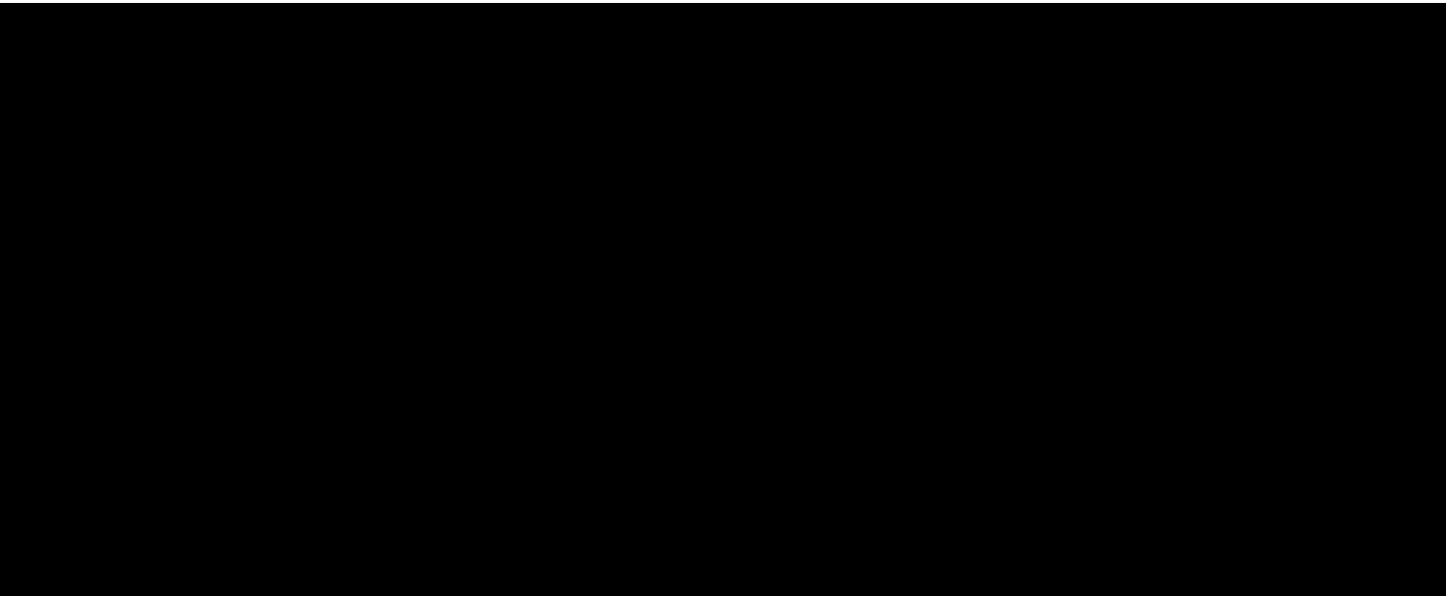
"19. O grande número de mensagens eletrônicas trocadas entre Fabiana e demais intermediários e entre estes e as empresas que compravam os relatórios ilegais (entre as quais a IMDEPA) constituiu-se na principal fonte de provas e informações dos atos lesivos praticados pelas referidas pessoas jurídicas.

20. Tais mensagens eletrônicas tratam, como já mencionado, de forma clara e inequívoca, da compra dos relatórios ilegais que traziam as informações sigilosas obtidas de forma indevida, nos termos acima descritos.

21. Nesta grande quantidade de mensagens eletrônicas, há tratativas sobre os tipos de relatórios, valores, solicitação de envios de boletos para pagamentos. Enfim, todas as ações que envolviam as partes já destacadas no tocante à comercialização de informações sigilosas sobre comércio exterior extraídas ilegalmente de bases da RFB por servidores desta Instituição.

22. No caso concreto das trocas de e-mails entre intermediários e a empresa IMDEPA, foram observados dezenas de e-mails trocados entre a empresa ora indiciada e a intermediária Luciane Morales."

6.19. A CPAR ainda evidencia no Relatório Final (SEI 2632708, item 56, análise do argumento 2) que, diferentemente do alegado pela empresa, o servidor que efetuou a extração de dados do sistema interno da Receita Federal, atendeu a um pedido específico da empresa requisitante, [REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

6.21. Cabe ressaltar que a Lei 12.846/2013 integrou o ordenamento jurídico com o objetivo de incrementar a integridade empresarial nas relações público-privadas. Assim, o legislador estabeleceu a responsabilidade objetiva, justamente para afastar o artifício da pessoa jurídica de se valer de terceiros e intermediários, com o objetivo de descaracterizar seu envolvimento pela prática de atos lesivos à Administração Pública. (SEI 2632708).

6.22. O argumento trazido pela empresa no pedido de reconsideração é o mesmo que já havia sido analisado, na Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231), que corrobora o entendimento da CPAR e minuciosamente refuta os argumentos da empresa com as devidas evidências utilizadas tanto no Termo de Indiciação como pelo Relatório final. Portanto, rejeitando tanto o argumento de que não foram os funcionários da IMDEPA que solicitaram a extração de dados como o argumento que a empresa não subvencionou a prática de ato lesivo.

6.23. Por sua clareza e adequação quanto ao raciocínio aqui exposto, trazemos trecho da análise da multicitada Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231):

"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]

[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)."

6.24. No PARECER n. 00094/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3224274) o tema relativo às ações da pessoa jurídica no caso concreto também foi objeto de análise, e firmou-se o entendimento, a partir da análise dos elementos fáticos contidos no processo, que estava devidamente comprovada a conduta ilícita da empresa, conforme se transcreve:

"61. Em suas alegações finais a empresa apresentou oito argumentos, sendo que, com exceção do argumento de número sete, todos os demais foram apenas reiteração de alegações pretéritas. Assim sendo, a SIPRI reiterou o posicionamento adotado pela CPAR, em seu relatório final, e afastou as teses defensivas por entender que estas não tiveram o condão de alterar a realidade fática do presente processo.

(...)

64. Ficou claro no Relatório Final que a IMDEPA obteve acesso às informações constantes dos Relatórios em seu interesse próprio auferindo benefício imensurável/não quantificável, pois não só teve acesso aos preços praticados, como aos prazos de entrega da mercadoria, aos nomes dos fornecedores, e ao cálculo do potencial lucro das empresas com base nos custos das mercadorias adquiridas e os preços praticados pelo concorrente no mercado.

65. Os Relatórios foram adquiridos reiteradamente pela empresa, restando evidente que foram encomendados em seu interesse, independentemente de quaisquer benefícios que possam, ou não, ter advindo dessas aquisições.

66. Os relatórios versavam sobre informações privadas de outras empresas, violando o princípio da privacidade das empresas a que teve acesso e prejudicando a livre concorrência prescrita na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

67. Como já exaustivamente mencionado eram informações aduaneiras sigilosas e prospectadas por agentes públicos com acesso a tais informações.

68. Em suma, conclui-se pela responsabilidade da empresa IMDEPA Rolamentos Ltda., quanto a aquisição 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 no inciso II do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 - LAC."

6.25. Quanto ao argumento reiterado pela defesa: *"a Indiciada, ainda que fosse infratora, não auferiu vantagem alguma em relação aos dados. A IMDEPA, é importante que fique claro, adquiriu esses relatórios, apenas, para saber sua participação no mercado."*

6.26. Cumpre mencionar que a comissão de PAR deliberou na análise do argumento 6, em sede de Relatório Final (SEI 2632708), em que concluiu:

"Cabe destacar que o benefício almejado ou interesse que a pessoa jurídica possui na relação escusa pode ser potencial e não necessariamente ter se concretizado na situação sob apuração. Nesse sentido, 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."

6.27. Com o mesmo entendimento, o Termo de Indiciação (SEI 2531455, item 46 e 48) conclui acertadamente que o benefício gerado para a IMDEPA com a aquisição dessas informações sigilosas gerou um benefício imensurável/não quantificável, segue a transcrição dos apontamentos:

"46.Por meio dos relatórios, a IMDEPA detinha **um potencial produto estratégico de atuação**, pois tinha acesso a todos os movimentos das empresas que atuam no comércio exterior como produtos, preços, fornecedores, marcas, tarifas, canais de liberação de cargas. Podia, ainda, **estudar os concorrentes, clientes e/ou fornecedores; diagnosticar as suas oportunidades e possíveis ameaças potenciais; determinar se a importação ou exportação de um produto era rentável.**

(...)

48.É inquestionável que a IMDEPA, ao ter acesso às informações desses relatórios, agiu em seu interesse próprio e **gerou um benefício imensurável/não quantificável, pois não só teve acesso aos preços praticados, como aos prazos de entrega da mercadoria, aos nomes dos fornecedores, e ao cálculo do potencial lucro das empresas com base nos custos das mercadorias adquiridas e os preços praticados pelo concorrente no mercado.** (grifos nosso) "

6.28. No mesmo sentido, a Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231), novamente analisou este argumento suscitado pela defesa, que alega não auferir vantagem alguma em relação aos dados, ao mesmo tempo em que assume que houve a busca pelos dados para "saber sua participação no mercado", na análise do argumento 6, tendo acertadamente reiterado as conclusões da CPAR acima citadas.

6.29. Assim, a o PARECER nº 094/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3224274) reiterou os entendimentos firmados pela comissão, enfatizando no item 64 que:

"Ficou claro no Relatório Final que a IMDEPA obteve acesso às informações constantes dos Relatórios em seu interesse próprio auferindo benefício imensurável/não quantificável, pois não só teve acesso aos preços praticados, como aos prazos de entrega da mercadoria, aos nomes dos fornecedores, e ao cálculo do potencial lucro das empresas com base nos custos das mercadorias adquiridas e os preços praticados pelo concorrente no mercado.

65. Os Relatórios foram adquiridos reiteradamente pela empresa, restando evidente que foram encomendados em seu interesse, independentemente de quaisquer benefícios que possam, ou não, ter advindo dessas aquisições."

6.30. Ainda no contexto da vantagem auferida, nos termos do Manual de PAR, a LAC não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem. Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que os bens tutelados são a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração.

6.31. Nesse caso, em que a pessoa jurídica francamente admite a aquisição dos relatórios, cabe trazer

reflexão quanto ao conceito jurídico indeterminado de “interesse” citado no art. 2º da Lei n. 12.846/2013, que pode se refletir em uma gama mais larga de situações que teriam potencial, ainda que em abstrato, de favorecimento à pessoa jurídica infratora, conforme se verificou, no caso concreto.

6.32. Ademais, verifica-se que o presente caso versa sobre a denominada Operação Spy, a qual já foi objeto de profundo debate nesta CGU, em sede de contraditório e ampla defesa, por diferentes comissões de PAR, foi submetida a diversas análises quanto à regularidade dos respectivos PARs realizados e idêntico número de pareceres jurídicos emitidos e, quanto ao ponto que o Argumento 2 que defesa suscita, sistematicamente reiterada a conclusão quanto à existência de ilícito e possibilidade de enquadramento na LAC.

6.33. Em suma, foram 21 (vinte e um) PAR's instaurados somente na CGU sobre essa mesma Operação, dos quais 18 (dezoito) já terminaram, com 06 (seis) julgamentos condenatórios, 01(um) arquivamento, além de 11 (onze) deferimentos de pedido de celebração de Termo de Compromisso (antigo Julgamento Antecipado), no qual as empresas assumiram a conduta ilícita e efetuaram o pagamento da multa atenuada, além de outras dezenas de processos em curso na RFB e no MDIC, todos apontando o mesmo *modus operandi*, ou seja, de que houve a aquisição - ilícita - de dados sigilosos por meio da extração das informações de sistemas internos do Governo Federal.

6.34. Por fim, nos termos do Manual de PAR, a LAC não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem. Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que os bens tutelados são a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração.

6.35. Nesse caso, em que a pessoa jurídica francamente admite a aquisição dos relatórios, cabe trazer reflexão quanto ao conceito jurídico indeterminado de “interesse” citado no art. 2º da Lei n. 12.846/2013, que pode se refletir em uma gama mais larga de situações que teriam potencial, ainda que em abstrato, de favorecimento à pessoa jurídica infratora, conforme se verificou, no caso concreto.

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

6.37. **Argumento 3** - A defesa alega que a CGU utilizou os parâmetros especificados no Decreto nº 11.129/2022, por ser posterior à prática dos supostos atos lesivos, que ocorreram entre junho/2014 e abril/2016. Além disso, questionou o percentual da multa aplicado de 2,5%, alegando que não há justificativa plausível para tal percentual, dado que o conhecimento do superintendente da empresa não ser suficiente para tal. Ademais, questionou a utilização do faturamento sem a exclusão das vendas canceladas e, também, quanto a multa, alegou que a Administração não mensurou o dano, tendo considerado o valor de R\$ 43.670,00 como suposto dano geral causado. Por tal valor, alegou que a multa de R\$16.939.967,95 (dezesesseis milhões, novecentos e trinta e nove mil novecentos e sessenta e sete reais e noventa e cinco centavos) aplicada é desarrazoada e desproporcional, culminando em uma pena de natureza confiscatória. Por fim, questionou o prazo de publicação de 45 dias, por não ter sido verificada a ocorrência de qualquer dano, seja à Administração Pública ou à sociedade em geral;

6.38. **Análise do Argumento 3** - Preliminarmente, a defesa questiona por que foram utilizados os parâmetros do Decreto nº 11.129/2022, visto que este decreto é posterior a prática dos supostos atos lesivos. Ressaltando que à época dos atos ou não havia decreto ou os parâmetros a serem aplicados estavam consubstanciados no Decreto nº 8.420/2015, o que poderia ter gerado equívocos na definição das penalidades aplicadas.

6.39. O Decreto nº 11.129/2022 em seu art. 69 estabelece que: “*as disposições deste Decreto se aplicam imediatamente aos processos em curso, resguardados os atos praticados antes de sua vigência.*”. Nesses termos, como à época da elaboração do Relatório Final o presente processo administrativo encontrava-se em curso, foi corretamente utilizado o referido decreto como base para o cálculo da multa. Por fim, salienta-se que o art. 70 deste revogou o então Decreto nº 8.420/2015.

6.40. Além disso, a Portaria CGU nº 3.032/2205, que aprovou enunciados administrativos para uniformização de entendimentos sobre responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, trouxe em seu texto o enunciado SIPRI/CGU n.º 1/2025:

“O Decreto nº 11.129/2022 aplica-se desde a sua vigência, em 18/07/2022, a todos os atos processuais dos Processos Administrativos de Responsabilização com base na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Nesse sentido, se o Relatório Final foi exarado a partir de 18/07/2022, a dosimetria da multa deve observar os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, ainda que os fatos sob apuração tenham ocorrido em data anterior ao início de sua vigência ou que os critérios de dosimetria previstos no revogado Decreto nº 8.420/2015 sejam mais favoráveis ao ente privado.”

6.41. Ressalte-se que o enunciado citado contém orientação interpretativa sobre norma já existente - no caso, o Decreto nº 11.129/2022 - e que já estava em vigor. Não cabe, portanto, interpretação quanto ao suposto início da obrigatoriedade da aplicação do entendimento expresso no enunciado somente a partir da sua publicação. A norma a que o enunciado se refere já vigora desde 18 de julho de 2022, conforme art. 71 do Decreto n. 11.129/2022

6.42. No caso concreto, o Relatório Final foi emitido em 22/12/2022, tendo acertadamente se baseado a

CPAR no Decreto nº 11.129/2022 para definição dos parâmetros de cálculo da multa.

6.43. A IMDEPA novamente questionou o percentual de 2,5% aplicado (inciso II, art. 22 do Decreto nº 11.129/2022), tema já objeto de análise quando da elaboração a Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231), que concluiu que pelo cabimento da aplicação do percentual, tendo em vista os elementos fáticos existentes no processo:

"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 Senhor Leonardo Hoff Pinheiro e da Sra. Arlete Baseggio, 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."

6.44. Assim, o Relatório Final (SEI 2632708) dispõe que não resta dúvida de que os pagamentos efetuados pela IMDEPA se deram com total ciência do superintendente da empresa e considerando que o superintendente é o segundo nível hierárquico, abaixo dos sócios administradores, aplicou-se acertadamente o percentual de 2,5%.

6.45. Além disso, o Termo de Indiciação (SEI 2531455, item 22 - 24) relata a participação dos funcionários da IMDEPA na troca de mensagens com a intermediária, por oportuno segue o trecho:

"22. No caso concreto das trocas de e-mails entre intermediários e a empresa IMDEPA, foram observados dezenas de e-mails trocados entre a empresa ora indiciada e a intermediária Luciane Morales.

23. Do lado da indiciada, foram identificados os seguintes interlocutores:

- a. RAUL SANTOS SANT'ANNA, CPF 063.249.819-67, identificado pelo e-mail raul.santos@imdepa.com.br. Consta como Assistente de Suprimentos da IMDEPA.
- b. LEONARDO HOFF PINHEIRO, CPF 367.085.420-72, identificado pelo e-mail leonardo.pinheiro@imdepa.com.br. **Superintendente da IMDEPA.**
- c. SONIA DE ANDRADE SIMÕES, CPF 534.400.210-68, identificada pelo e-mail sonia@imdepa.com.br. Coordenadora administrativa da IMDEPA.
- d. ARLETE BASEGGIO, CPF 417.143.340-15, identificada pelo e-mail arlete@imdepa.com.br. **Gerente de Suprimentos e Comércio Exterior da IMDEPA.**
- e. PRISCILA BITTENCOURT AVILA, CPF 013.825.490-75, identificada pelo e-mail priscila.avila@imdepa.com.br. Analista de Comércio Exterior Sênior. Setor de Suprimentos Importados da IMDEPA.

24. Dentre essas pessoas elencadas, destacam-se as figuras de **LEONARDO HOFF PINHEIRO e de ARLETE BASEGGIO**, pois eles exercem cargos de maior relevância nos negócios da IMDEPA e sempre estiveram presentes nas conversações mantidas entre a IMDEPA e LUCIANE MORALES." (grifos nosso)

6.46. No mesmo entendimento o Parecer n. 00094/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3224274), que conclui: "*a alíquota arbitrada pela CPAR foi de 2,5%, referente a tolerância ou ciência do corpo diretivo, entendemos que as conclusões da CPAR são corretas...*", segue a transcrição da conclusão:

"Inciso II: até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica:

80. Os pagamentos efetuados pela empresa se deram com total ciência da superintendência da IMDEPA.

81. Prova disso são os e-mails evidenciados na investigação, conforme descrito no Termo de Indiciação, itens 23 e 24. Considerando-se a superintendência como segundo nível hierárquico, abaixo dos sócios administradores, esta CONJUR corrobora o entendimento do percentual sugerido aplicável de 2,5%."

6.47. A defesa ainda mencionou, no cálculo da multa, a utilização do faturamento sem a exclusão das vendas canceladas. Trata-se novamente de argumento já impetrado pela defesa. Nesse aspecto, cumpre rememorar o que se estabelece no art. 20 do Decreto nº 11.129/2022:

"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".

6.48. Assim, a CPAR utilizou acertadamente o conceito de faturamento bruto previsto no Decreto e, para completar a análise de todas as variáveis que impactam no cálculo, é importante ainda mencionar que a Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231) trouxe informação de que a IMDEPA não se enquadra no conceito de microempresa e empresa de pequeno porte, conforme a Lei Complementar nº 123/2006 – não tendo, portanto, direito a exclusão das vendas canceladas sobre o seu faturamento.

6.49. Ainda quanto ao valor da multa, a defesa arguiu que por não ter sido identificado qualquer dado a Administração Pública, bem como o "baixíssimo" suposto dano geral causado, da ordem de R\$ 43.670,00, ainda sim, foi imputado à recorrente a astronômica multa de R\$16.939.967,95. Na alegação da defesa, o valor seria desarrazoado e desproporcional, culminando numa penalidade de natureza confiscatória.

6.50. Quanto a este argumento, o Termo de Indiciação (SEI 2531455, item 46 e 48) conclui acertadamente que o ganho gerado para a IMDEPA com a aquisição dessas informações sigilosas gerou um benefício imensurável/não quantificável, segue a transcrição dos apontamentos:

"46. Por meio dos relatórios, a IMDEPA detinha um **potencial produto estratégico de atuação**, pois tinha acesso a todos os movimentos das empresas que atuam no comércio exterior como produtos, preços, fornecedores, marcas, tarifas, canais de liberação de cargas. Podia, ainda, **estudar os concorrentes, clientes e/ou fornecedores; diagnosticar as suas oportunidades e possíveis ameaças potenciais; determinar se a importação ou exportação de um produto era rentável.**

(...)

48. É inquestionável que a IMDEPA, ao ter acesso às informações desses relatórios, agiu em seu interesse próprio e **gerou um benefício imensurável/não quantificável, pois não só teve acesso aos preços praticados, como aos prazos de entrega da mercadoria, aos nomes dos fornecedores, e ao cálculo do potencial lucro das empresas com base nos custos das mercadorias adquiridas e os preços praticados pelo concorrente no mercado.** (Grifos nossos)

6.51. Ademais, a CPAR no Relatório Final (SEI 2632708) fez questão de frisar, na análise do argumento 6, quanto ao argumento da ausência de benefício: *"Cabe destacar que o benefício almejado ou interesse que a pessoa jurídica possui na relação escusa pode ser potencial e não necessariamente ter se concretizado na situação sob apuração. Nesse sentido, 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."* (Grifo original)

6.52. Portanto, reforçar-se que o valor da multa é calculado com base nas três etapas dispostas pelo art. 6º da Lei nº 12.846/2013, c/c art. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022, c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa. Logo, o valor de R\$ 16.939.967,95 resultou dos parâmetros legais aplicáveis, sendo assim, proporcional ao faturamento bruto da IMDEPA.

6.53. Por fim, a reclamante questionou o prazo de publicação de 45 dias, novamente trata-se de questionamento já analisado por esta Controladoria. A Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231, itens 2.84 e 2.85) esclareceu este ponto informando que o prazo da referida penalidade de publicação extraordinária da decisão 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.

6.54. Ademais, a LAC definiu em seu parágrafo 5º do art. 6º o prazo mínimo de 30 (trinta) dias a publicação extraordinária da decisão condenatória, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo no caso concreto.

6.55. Nesse entendimento, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (2022, pg. 157) para proporcionar segurança jurídica aos processos definiu parâmetros para a duração da publicação da decisão condenatória com base na alíquota que incidirá sobre a base de cálculo da multa. Assim, no caso concreto quando o valor da alíquota foi maior que 2,5% e menor ou igual a 5% a duração da publicação da decisão condenatória será de 45 dias.

6.56. Na análise do caso em apreço, o Relatório Final calculou alíquota de 4,5%, logo acertadamente estabeleceu prazo proporcional e razoável de 45 dias para a duração da publicação de decisão condenatória, conforme estabelece o Manual de Responsabilização de Entes Privados.

- 6.57. Por todo o exposto, rejeita-se a tese da defesa.
- 6.58. **Argumento 4** - Ausência de subsunção dos fatos praticados pela recorrente às regras de direito que estabelecem a sanção, pois segunda a recorrente, não houve o financiamento de ato lesivo, a conduta relativa à aquisição dos 8 relatórios não configura o ilícito que a lei identifica como passível de responsabilização.
- 6.59. **Análise do Argumento 4** - Segundo a recorrente, não houve o financiamento de ato lesivo, a conduta relativa à aquisição dos 8 relatórios não configura o ilícito que a lei identifica como passível de responsabilização.
- 6.60. Novamente, a defesa volta a suscitar argumento exaustivamente já analisado no Relatório Final (SEI 2632708, argumentos 2,4 e 6), na Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231, argumento 08), bem como no Parecer n. 00094/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3224274), pontos estes amplamente enfrentados nas peças técnicas retromencionadas.
- 6.61. Resta repisar que o conjunto probatório demonstrado no Termo de Indiciação (SEI 2531455) é robusto e suficiente para configurar a conduta lesiva praticada pela IMDEPA, tendo sido acertadamente enquadrada no inciso II do art. 5º da Lei nº12.486/2013.
- 6.62. Dado que as compras dos relatórios com informações sigilosas extraídas ilegalmente da base de dados do Governo Federal por servidores públicas que receberam vantagens indevidas para tanto caracteriza a subvenção à prática de atos lesivos dispostos na legislação, a análise quanto à subsunção dos atos da pessoa jurídica já foi minuciosamente avaliada, nas diversas instâncias previstas.
- 6.63. Assim, em absoluto respeito ao atendimento ao pleno direito do contraditório e da ampla defesa, recruta-se a análise feita pela Comissão de PAR, quando do indiciamento, ao descrever e escrutinar a conduta da pessoa jurídica no caso concreto (2632708):

19. O grande número de mensagens eletrônicas trocadas entre Fabiana e demais intermediários e entre estes e as empresas que compravam os relatórios ilegais (entre as quais a IMDEPA) constituiu-se na principal fonte de provas e informações dos atos lesivos praticados pelas referidas pessoas jurídicas.

20. Tais mensagens eletrônicas tratam, como já mencionado, de forma clara e inequívoca, da compra dos relatórios ilegais que traziam as informações sigilosas obtidas de forma indevida, nos termos acima descritos.

21. Nesta grande quantidade de mensagens eletrônicas, há tratativas sobre os tipos de relatórios, valores, solicitação de envios de boletos para pagamentos. Enfim, todas as ações que envolviam as partes já destacadas no tocante à comercialização de informações sigilosas sobre comércio exterior extraídas ilegalmente de bases da RFB por servidores desta Instituição.

22. No caso concreto das trocas de e-mails entre intermediários e a empresa IMDEPA, foram observados dezenas de e-mails trocados entre a empresa ora indiciada e a intermediária Luciane Morales.
(...)

26. Cabe destacar que o exame desses relatórios aponta que eles contêm dados sigilosos extraídos necessariamente do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), cujo acesso é compartimentado por órgãos anuentes no comércio exterior, a exemplo da identificação do importador, do nome do exportador, das quantidades (unidade e total), da descrição da mercadoria, dos valores da mercadoria (FOB e CIF), dentre outros.

27. Ademais, foi observado que alguns dos relatórios trazem **informações específicas de interesse fiscal**, a exemplo do valor do imposto de importação, do PIS e da COFINS incidentes na importação, da data do desembaraço, do canal de desembaraço etc. Nesses relatórios, contendo dados sigilosos extraídos dos bancos de dados da Receita Federal do Brasil, observa-se centenas de linhas de informações detalhadas, individualizadas e sigilosas sobre toda e cada importação da NCM mencionada. A planilha continha 39 colunas de dados (atributos ou categorias).
(...)

31. 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.

32. Nessas transações, observa-se atos que abrangem desde as tratativas iniciais, o envio de relatórios e o pagamento de valores, até a concretização do negócio, com a solicitação dos relatórios, ajuste de preço e forma de pagamento, emissão e envio das notas fiscais e efetivo encaminhamento, revelando, em tese, a continuidade da conduta.

33. A troca de mensagens evidencia que a IMDEPA tinha conhecimento de que estava recebendo dados sigilosos relativos a terceiros e, ainda assim, fazia pedidos reiterados aos intermediários que comercializavam essas informações sigilosas.
(...)

35. Conforme destaca a Receita Federal (2478348, pág. 318), nas mensagens de e-mails analisadas foi verificado que, certas vezes, LUCIANE MORALES encaminhou para IMDEPA cópia de notas fiscais e boletos para pagamento, em outras, foi a IMDEPA que encaminhou documento para LUCIANE MORALES, no caso, comprovantes de depósitos. Por óbvio, tais documentos corroboram a ideia de que existia uma verdadeira relação de compra e venda dos relatórios com informações registradas no Siscomex.

6.64. Como se verifica do trecho emprestado, está devidamente evidenciada, sem refutação por parte da pessoa jurídica, a compra de relatórios sigilosos da Receita Federal do Brasil.

6.65. Ao longo de todo o processo de contraditório e ampla defesa a empresa não conseguiu demonstrar que não realizou os atos ilícitos, esforçando-se em sua defesa pela tentativa de descaracterização da conduta ilícita com o argumento principal de que os citados relatórios não foram adquiridos diretamente das mãos de servidores públicos, mas, por via indireta, por meio de Luciane Morales, sócia da empresa MORALES TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL.

6.66. Tal alegação, conforme já sobejamente demonstrado, não é suficiente para elidir o ato ilícito cometido pela IMDEPA. A uma, porque o fato de ter recebido documentação sigilosa por meio de empresa ou pessoa que se utilizava de artifício para dar "ar de legalidade" à prática notoriamente ilegal não retira a responsabilidade do co-partícipe da conduta - no caso a IMDEPA. A duas, porque a responsabilidade da LAC é do tipo objetiva, a fim de forçar empresas brasileiras a exercerem, em suas atividades, a devida "due diligence", ou seja, tomarem as devidas precauções para que não se vejam envolvidas em atos ilícitos, passíveis de sanção, na ânsia de obter vantagens ou benefícios.

6.67. Dessa maneira, não merece prosperar o argumento da defesa, por não ter lastro nos fatos apurados e no arcabouço legal que rege o tema relativo à conduta da pessoa jurídica perante a Administração Pública.

6.68. A empresa também questiona a desproporcionalidade da multa, assim resta rememorar o art. 6º, incisos I e II da LAC sobre o tema:

“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.”

6.69. Portanto, o valor da multa de R\$ 16.939.967,95 aplicado pela CPAR consta entre o limite mínimo e máximo estabelecido no Relatório Final (SEI 2632708, item 59), não havendo assim a desproporcionalidade alegada pela empresa. Ressalta-se que o estabelecimento do cálculo da multa segue os parâmetros estabelecidos no arcabouço legal disposto pelo art. 6º da Lei nº 12.846/2013 c/c art. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022 c/c Manual Prático CGU de Cálculo de Multa.

6.70. Por fim, a CONJUR em seu Parecer n. 00094/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3224274) manifestou concordância total com as conclusões do relatório final da CPAR acolhendo integralmente as penalidades ali presentes.

6.71. Por todo o exposto, recomenda-se a rejeição de todos os pedidos da reclamante.

7. CONCLUSÃO

7.1. A partir das análises realizadas, verifica-se que o pedido de reconsideração não traz à luz qualquer fato novo apto a ensejar a revisão das conclusões do Relatório Final (SEI 2632708), da Nota Técnica nº 2513/2023/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2899231) e Parecer n. 00094/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3224274) que subsidiaram a decisão ministerial, limitando-se a processada a reiterar os argumentos expostos em sua peça defensiva e na manifestação sobre o relatório final, os quais já foram rejeitados pela autoridade julgadora.

7.2. Diante do exposto, recomenda-se o conhecimento do pedido de reconsideração, diante do atendimento dos pressupostos formais para tanto para, no mérito, concluir por seu indeferimento, devendo-se manter a decisão ministerial nº 162.

7.3. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **YASMIM FERNANDES DE VASCONCELOS**, Auditora Federal de **Finanças e Controle**, em 21/11/2025, às 09:26, 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]

