



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1280/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.107756/2024-74

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE INVESTIGAÇÃO E PROCESSOS AVOCADOS.

ASSUNTO

O objeto desta nota técnica é complementar a Nota Técnica nº 363/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, de 06/03/2025 (3508274), que realizou a análise do pedido de Termo de Compromisso (TC) formulado pela pessoa jurídica **FRIGELAR COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. (CNPJ nº 92.660.406/0001-19)**, no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 14044.720363/2020-15, instaurado pela Corregedoria da Secretaria Especial da Receita Federal (RFB).

REFERÊNCIAS

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção - LAC);

Decreto nº 11.129, de 11 de junho de 2022;

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

1. RELATÓRIO

1.1. Em 19/08/2024, a empresa FRIGELAR COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. (CNPJ nº 92.660.406/0001-19, doravante Frigelar) formalizou Pedido de Julgamento Antecipado (PJA) referente aos fatos apurados no bojo do PAR nº 14044.720363/2020-15, que, com o advento da Portaria Normativa CGU nº 155/2024 e com a anuência da proponente, foi convertido em pedido de celebração de Termo de Compromisso (TC).

1.2. Por meio da Nota Técnica nº 363/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, de 06/03/2025 (3508274), foi realizada a análise acerca da viabilidade de celebração de TC, que, ao final, concluiu pela recomendação de deferimento do pedido, com aplicação de multa da LAC atenuada, no valor de R\$ 14.551.544,05 (quatorze milhões, quinhentos e cinquenta e um mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e cinco centavos), além da isenção da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, conforme benefícios previstos no art. 3º da Portaria Normativa CGU nº 155/2024.

1.3. Após aprovação da Nota Técnica 363/2025, a empresa Frigelar foi intimada para que, no prazo de dez dias, se manifestasse pela concordância com as condições nela descritas e para aditar o pedido de celebração do Termo de Compromisso, incluindo o requisito exigido pelo inciso II do art. 2º da Portaria Normativa CGU nº 155, conforme apontado no item 5.2 daquela Nota Técnica.

1.4. Em resposta à intimação, em 19/03/2025, a empresa Frigelar apresentou novo requerimento (3559588), contendo o aditamento do pedido de TC conforme solicitado e apresentando algumas considerações em relação ao cálculo da pena de multa da LAC realizada na Nota Técnica nº 363/2025, que serão a seguir analisadas.

2. ANÁLISE DO REQUERIMENTO DA FRIGELAR

2.1. Conforme mencionado anteriormente, além do aditamento do pedido de TC conforme solicitado, a empresa Frigelar realizou duas solicitações com objetivo de revisar o valor da multa da LAC sugerida na Nota Técnica nº 363/2025.

2.2. A primeira solicitação, resumidamente, refere-se a um pedido de revisão do valor da multa da LAC com base no argumento de que este seria desproporcional frente a um histórico de lisura da Frigelar, além de não ter obtido vantagem econômica com os fatos a ela imputados, nem ter causado dano ao erário. Citam-se os principais trechos da petição (3559589, fl. 2/7):

[...] Em primeiro lugar, afigura-se visivelmente desproporcional a aplicação de uma multa da ordem de 15 milhões de reais, a uma empresa com o histórico de lisura e integridade da Frigelar, e que, reconhecidamente, não causou qualquer dano ao erário nem auferiu qualquer vantagem econômica com os fatos a ela imputados. Na verdade, adquiriu relatórios de informações de seu interesse, na certeza de estar pagando por um produto absolutamente legal e normal.

Não custa salientar que se trata de empresa familiar, de dimensões modestas, para a qual uma multa da ordem de 15 milhões de reais causaria abalo incontestável. E, como se sabe e se reconhece, a CGU, na aplicação das sanções do direito administrativo sancionador, não busca sufocar ou extinguir as empresas, mas sim, aplicar-lhe penas correspondentes ao seu porte e à gravidade das infrações cometidas.

[...]

No caso da Frigelar, a desproporção do peso dessa multa é inequívoca e, quanto à gravidade da infração, é de reconhecer-se – e a própria CGIPAV/CGU o destacou no item 7.2 da Nota Técnica – não se estar diante dos ilícitos causadores de dano ao patrimônio nem do ganho desonesto de vantagem econômica indevida.

[...]

Não se pretende discutir aqui todas essas questões, na atual fase processual, **nem se está a contestar a exatidão do procedimento de cálculo da multa, todo ele formalmente correto, tal como feito, pela CGU, após a avocação, nos termos legais.** (friso nosso)

[...]

Na origem do referido valor exacerbado da sanção se encontra a elevação abrupta do faturamento bruto, ocorrida no ano de 2019 (ano anterior ao da instauração do PAR), quando experimentou um acréscimo superior a 400 milhões de reais sobre o ano de 2018.

Saliente-se que essa elevação, que se deu no ano de 2019, corresponde a nada menos que 30% (trinta por cento) de aumento do faturamento da empresa, em tal ano, em relação à média do faturamento por ela auferido nos 4 anos anteriores a esse, no período entre 2015 e 2018, em razão do que se mostra ainda mais destoante da razoabilidade que se opere tal cálculo da sanção de multa levando-se em conta, isoladamente, o aludido ano de 2019, no qual houve uma elevação abrupta e momentânea do seu faturamento bruto.

Diante de tal situação, inegavelmente excepcional, e, por isso mesmo, merecedora de tratamento também excepcional, **a petionária pede e confia que V. S. admitirá, com fundamento nos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, o ajustamento que entenda razoável no valor da multa**, considerando todo o aqui exposto – e o que será, mais adiante, acrescentado – uma vez que, como se sabe, situações excepcionais merecem tratamento excepcional. (grifo nosso).

2.3. Em análise, verifica-se que os argumentos trazidos não devem prosperar. Como extraído do requerimento apresentado, a própria proponente reconhece a exatidão do procedimento de cálculo da multa realizado por meio da Nota Técnica nº 363/2025.

2.4. É oportuno ressaltar que o cálculo da multa foi realizado em estrito cumprimento aos princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, aplicando objetivamente as disposições normativas constantes da Lei nº 12.846/2013, do Decreto nº 11.129/2022 e da Portaria Normativa CGU nº 155/2024.

2.5. A leitura conjunta desses dispositivos leva à conclusão de que a definição do valor da multa não é decisão discricionária do agente público ou da autoridade julgadora, pois encontra limites e critérios bem definidos, estabelecidos pelo legislador e pelas autoridades superiores do Poder Executivo. Isto posto, conclui-se que a aferição da razoabilidade e da proporcionalidade da multa deve ser feita à luz dos normativos citados.

2.6. Nesse sentido, o argumento de desproporcionalidade da multa em razão de o faturamento da empresa no exercício de 2019 ter fugido à média dos anos anteriores, algo em torno de 30% de acréscimo, não é capaz de afastar a necessidade de se respeitar o critério objetivo trazido pelo inciso I do art. 6º da LAC, que dispõe que a multa será aplicada no valor entre 0,1% a 20% 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. Nesse ponto, a LAC não traz margem de discricionariedade para definição de base de cálculo diversa, a partir de uma avaliação dos aspectos econômico-comerciais da pessoa jurídica processada.

2.7. Ademais, a multa foi calculada de forma individualizada, considerando os aspectos do caso concreto, aplicando os critérios agravantes e atenuantes previstos, respectivamente, nos art. 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, em associação com a tabela sugestiva de escalonamento de agravantes e atenuantes da CGU, que, ao definir critérios objetivos de dosimetria, afasta a aplicação arbitrária da sanção.

2.8. É inevitável concluir que, ao se realizar um cálculo de multa de uma forma objetiva e individualizada e com respeito aos ditames legais, a multa é, por si só, razoável e proporcional.

2.9. Dessa forma, não se deve acolher a solicitação da defesa pela redução da multa da LAC com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

2.10. Quanto à segunda solicitação apresentada pela proponente (3559589, fls. 7/11), trata-se de pedido de reavaliação de pontos específicos do seu Programa de Integridade (PI), o qual foi devidamente acolhido por esta unidade.

2.11. A área especializada em avaliação de PI da DIREP procedeu a uma reavaliação desses pontos específicos (3600179) e atribuiu um aumento de 1,33% para 1,77% em relação à atenuante prevista no inciso V do art. 23º do Decreto nº 11.129/2022.

2.12. Dessa forma, faz-se necessário realizar uma revisão do cálculos das sanções com base na nova avaliação do Programa de Integridade.

3. REVISÃO DO CÁLCULO DAS PENALIDADES

CÁLCULO INICIAL DAS PENALIDADES DA LEI Nº 12.846/2013

3.1. Em relação à multa prevista no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, inicialmente, a definição da **base de cálculo** foi feita a partir das Demonstrações Trimestrais de Resultado do Exercício de 2019 (3329329 fls. 3349 a 3356 e 3422477), sendo o "faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos" (Decreto nº 11.129/2022, art. 20) **equivalente a R\$ 1.455.154.405,22** (um bilhão, quatrocentos e cinquenta e cinco milhões, cento e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e cinco reais e vinte e dois centavos). Tal valor foi obtido através da dedução do valor da soma da legenda "Receita Operacional Bruta" trimestrais (R\$ 1.821.516.766,62) do valor da soma da legenda "Impostos e Contribuições sobre Vendas e Serviços" trimestrais (R\$ 366.362.361,40).

3.2. Como no caso concreto não foram evidenciados dano ao erário nem vantagem econômica auferida, assim, os limites inferior e superior da multa ficam limitados entre 0,1% e 20% da base de cálculo (**R\$ 1.455.154.405,22**), em conformidade com as disposições do art. 25 do Decreto 11.129/2022.

3.3. A próxima etapa é aplicação do critérios agravantes previstos no art. 22 do Decreto nº 11.129/2022 em consonância com a tabela sugestiva de escalonamento de agravantes e atenuantes da CGU (<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68539>):

Dispositivo do Decreto 11.129/2022	Percentual Aplicado	Justificativa
------------------------------------	---------------------	---------------

I - até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos;	1,33%	<p>Em processos derivados da mesma operação policial, nos quais foram responsabilizadas outras empresas pela prática de atos idênticos, a CGU entendeu que os pagamentos feitos aos intermediários para obter os dados sigilosos configuram apenas o ato lesivo previsto no inciso II do artigo 5º da lei, segundo o qual configura ato lesivo "<i>financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei</i>".</p> <p>Isso porque, ao demandar relatórios extraídos ilicitamente, a proponente acabou por subvencionar o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos, levado a cabo pelas empresas intermediárias, responsáveis pela comercialização dos relatórios.</p> <p>Como houve cinco compras de relatórios protegidos por sigilo fiscal pela Frigelar, a alíquota desta agravante ficou estabelecida inicialmente em 2%.</p> <p>Todavia, a CGU tem aplicado o entendimento de que a repetida comercialização de relatórios em períodos regulares se assemelhava à continuidade delitiva da seara penal e que, portanto, deveria se aplicar atenuação de 1/3 da referida agravante (a exemplo do ocorrido no processo 00190.101842/2022-10), em uma relação de aplicação inversa numa analogia à possibilidade de agravamento em até 2/3 de sanções em crimes continuados. Assim, a alíquota atenuada fica estabelecida em 1,33%.</p>
II - até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	2%	As tratativas de compras dos relatórios com a empresa intermediária foram realizadas pelo funcionário da Frigelar Ivanir Pagnincelli, Gerente de Importação ("Import Manager"). Organograma da empresa (3423347).
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%	Não aplicável ao caso.
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%	<ul style="list-style-type: none"> - Índice de Liquidez Geral 1,07; - Índice de Solvência Geral de 1,39; - Lucro no exercício de 2019 (3422477)
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%	Em consulta ao Banco de Sanções da CGU, não foi verificada a reincidência.

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, serão considerados os seguintes percentuais: a) um por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); b) dois por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); c) três por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); d) quatro por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais); ou e) cinco por cento, no caso de o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais).	0%	Não aplicável ao caso.
Percentual Total de Agravantes:	4,33%	

3.4. Quanto às atenuantes previstas no art. 23 do Decreto 11.129/2022, temos no caso concreto:

Dispositivo do Decreto 11.129/2022	Percentual Aplicado	Justificativa
I - até meio por cento no caso de não consumação da infração;	0%	Houve a consumação das compras ilícitas de relatórios protegidos por sigilo fiscal.
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%	Não houve dano nem vantagem auferida mensuráveis no caso concreto.
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%	O ato lesivo pôde ser plenamente caracterizado sem envolvimento ou colaboração da empresa.
IV - até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	0%	Não houve admissão voluntária até o pedido de julgamento antecipado.
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.	1,77%	Após reavaliação do Programa de Integridade (3600179), atribuiu-se o percentual de 1,77%.
Percentual Total de Atenuantes	2,77%	

3.5. Assim, ao se realizar a subtração do percentual de agravantes (4,33%) do percentual de atenuantes (2,77%), encontra-se a **alíquota final de 1,56%**.

3.6. Ao multiplicar a alíquota final de 1,56% pela base de cálculo (R\$ 1.455.154.405,22), **chega-se ao valor inicial da multa da LAC de R\$ 22.700.408,72 (vinte e dois milhões, setecentos mil, quatrocentos e oito reais e setenta e dois centavos).**

3.7. Ademais, o inciso II do art. 6º da Lei nº 12.846/2013 prevê a penalidade de Publicação

Extraordinária de Decisão Condenatória, regulamentada pelo art. 28 do Decreto nº 11.129/2022:

Art. 28. A pessoa jurídica sancionada administrativamente pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nos termos da Lei nº 12.846, de 2013, publicará a decisão administrativa sancionadora na forma de extrato de sentença, cumulativamente:

I - em meio de comunicação de grande circulação 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 mínimo de trinta dias; e

III - em seu sítio eletrônico, pelo prazo de trinta dias e em destaque na página principal do referido sítio.

Parágrafo único. A publicação a que se refere o caput será feita a expensas da pessoa jurídica sancionada.

3.8. Adotando-se os parâmetros sugeridos no item 3 do Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção ([Manual de cálculo de penalidades CGU](#)), o tempo de duração da publicação é obtido pelo enquadramento da alíquota que incidiu sobre o faturamento bruto para cálculo da multa (fl. 34 do manual). Dessa forma, em razão da alíquota final de 1,56%, **recomenda-se uma penalidade de publicação extraordinária de 30 dias**, nas condições previstas no art. 28 do Decreto nº 11.129/2022.

ATENUAÇÃO DAS PENALIDADES DECORRENTE DO PEDIDO DE TERMO DE COMPROMISSO

3.9. A Portaria Normativa CGU nº 155/2024 prevê os seguintes possíveis benefícios decorrentes do Termo de Compromisso:

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

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

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

3.10. Quanto à pena de multa prevista na LAC, tem-se que, antes do pedido de Termo de Compromisso, essa seria devida no valor total de R\$ 22.700.408,72 (vinte e dois milhões, setecentos mil quatrocentos e oito reais e setenta e dois centavos), consoante item 3.6 *supra*.

3.11. Como a empresa Frigelar apresentou pedido do Termo de Compromisso após a expiração do prazo para apresentação das alegações finais no PAR, possui direito aos benefícios previstos no inciso IV do § 2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU nº 155/2024:

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

[...]

IV - após o prazo para apresentação de alegações finais:

a) 1% (um por cento) do fator estabelecido pelo inciso II;

b) 0,5% (meio por cento) do fator estabelecido pelo inciso III; e

c) 0,5% (meio por cento) do fator estabelecido pelo inciso IV.;

3.12. Dessa forma, observados os percentuais previstos no artigo 3º, § 2º, inciso IV, da Portaria CGU n. 155/2024, a tabela referente aos critérios atenuantes para cálculo da multa fica assim estabelecida:

Dispositivo do Decreto 11.129/2022	Percentual Aplicado	Justificativa
I - até meio por cento no caso de não consumação da infração;	0%	Houve a consumação das compras ilícitas de relatórios protegidos por sigilo fiscal.
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%	Inciso IV do § 2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU nº 155/2024.
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	0,5%	Inciso IV do § 2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU nº 155/2024.
IV - até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	0,5%	Inciso IV do § 2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU nº 155/2024.
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.	1,77%	Após reavaliação do Programa de Integridade (3600179), atribuiu-se o percentual de 1,77%.
Percentual Total de Atenuantes	3,77%	

3.13. Assim, ao realizar a subtração do percentual agravante de 4,33% do novo percentual atenuante de 3,77%, chega-se à alíquota final de 0,56%.

3.14. Em razão da multiplicação da alíquota final de 0,56% pela base de cálculo (R\$ 1.455.154.405,22), **chega-se ao valor final de multa atenuada pelo pedido de Termo de Compromisso de R\$ 8.148.864,66 (oito milhões, cento e quarenta e oito mil, oitocentos e sessenta e quatro reais e sessenta e seis centavos).**

3.15. Adicionalmente, **recomenda-se a isenção da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória**, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 3º da Portaria CGU nº 155/2024.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante do exposto, com fundamento na Portaria Normativa CGU nº 155, de 21 de agosto de 2024, recomenda-se:

a) a intimação da pessoa jurídica **FRIGELAR COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA.**, por meio de seus advogados constituídos, para que, à vista da presente peça, **no prazo de 10 (dez) dias**, manifeste-se pela concordância com as condições aqui descritas para assinatura do Termo de Compromisso e publicação do respectivo extrato, ou por sua desistência.

b) **havendo concordância da pessoa jurídica, recomenda-se a celebração de Termo de Compromisso referente ao PAR nº 14044.720363/2020-15**, em linha com o previsto no art. 7º, inciso II, da Portaria Normativa CGU nº 155/2024;

c) a adoção, como texto padrão do Termo de Compromisso e de seu extrato, das minutas SEI (3603296) e (3603302), respectivamente.

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **RENATO AMANCIO MOREIRA SILVA**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 26/05/2025, às 17:40, 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 3601709 e o código CRC 38407C8E

Referência: Processo nº 00190.107756/2024-74

SEI nº 3601709