



**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**

Ref.: Processo nº 82833427

DECISÃO

Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em desfavor das pessoas jurídicas CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA ME – antiga CENTRO DE FORMAÇÕES DE CONDUTORES A/B VASCONCELOS LTDA ME – (CNPJ nº 12.004.888/0001-10) e I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ ME (CNPJ nº 23.446.753/0001-20), doravante denominadas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA, em razão dos fatos delineados na Portaria SECONT nº 175-S (fls. 457), publicada no Diário Oficial do Espírito Santo (DIO-ES) de 25 de julho de 2018, os quais, em tese, configuram atos lesivos tipificados na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial).

Originou-se o presente feito do OF/DETRAN-ES/GEOP/SGC nº 280/2016 (fls. 02), por meio do qual foram noticiados à SECONT indícios de irregularidade na constituição do CFC I O PALMEIRA, pessoa jurídica que figuraria fraudulentamente como sucessora do CFC A/B PEREIRA, tendo sido criada, supostamente, com o objetivo de contornar a penalidade de descredenciamento aplicada à segunda pelo DETRAN. Conforme relatado pelo Diretor Geral da autarquia no referido ofício, por haver sido constituído o CFC I O PALMEIRA logo após a cassação do credenciamento do CFC A/B PEREIRA, mediante a parcial utilização do corpo funcional e da frota de veículos mantida por este último, avolumaram-se as suspeitas de manutenção, de forma transversa, da administração e da atuação da empresa apenas por intermédio da criação de um novo CFC.

A documentação acostada aos autos em sede de investigação preliminar corroborou e robusteceu o conjunto de indícios de materialidade relacionados à constituição fraudulenta da empresa CFC I O PALMEIRA. Além da confirmação da identidade de endereços e do aproveitamento parcial da estrutura (corpo funcional e frota de veículos), apurou-se a existência de estreita relação de parentesco entre os sócios de uma e outra

2020-XS-5 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 23/10/2020 15:55 PÁGINA: 36

2020-XS-5 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 23/10/2020 15:55 PÁGINA: 36

2020-XS-5 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 23/10/2020 15:55 PÁGINA: 36

2020-XS-5 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 23/10/2020 15:55 PÁGINA: 36

da personalidade jurídica é inaplicável ao caso, porquanto inexistente nos autos prova de que os atuais sócios dos CFC's A/B PEREIRA e IO PALMEIRA tenham concorrido nos atos que resultaram no descredenciamento do primeiro; (6) que, mesmo que se cogite de responsabilização das defendentes pela suposta continuação das atividades empresariais, não houve intenção de fraudar a lei ou de contornar a punição aplicada pelo DETRAN; (7) que o aproveitamento da estrutura e do corpo funcional do CFC A/B PEREIRA pelo CFC IO PALMEIRA se justificou pelo fato de se tratar de ponto comercial já consolidado e de profissionais qualificados; e (8) que a transferência dos processos em curso no Sistema RENACH ao CFC IO PALMEIRA foi providenciada em razão de os alunos já estarem matriculados e não poderem ficar desassistidos.

Atendendo-se a requerimento, formulado pela Defesa, de produção de provas orais, foram designadas audiências para oitiva de testemunhas e também dos representantes das empresas defendentes (mídia digital de fl. 555). Colhidos os depoimentos respectivos e encerrada a instrução probatória pela Comissão Processante, foram intimadas as partes para apresentarem alegações finais no prazo de 10 dias, o que, contudo, fizeram intempestivamente (fls. 557-571). De toda sorte, em análise dos memoriais, visualiza-se que as empresas se limitaram a reiterar os fundamentos aduzidos na peça defensiva anterior, acrescentando apenas algumas alusões aos depoimentos colhidos em audiência com o objetivo de ilustrar as teses defensivas antes invocadas.

Em sequência, à luz das provas coligidas nos autos, exarou a Comissão Processante, às fls. 572-583, o Relatório Final nº 018/2018, sustentando que *"a empresa CFC A/B PEREIRA Ltda. - ME, de fato, constituiu a empresa 'laranja' CFC IO PALMEIRA - ARACRUZ - ME para contornar a penalidade de descredenciamento a ela imposta pelo DETRAN e, desta forma, permanecer de forma fraudulenta no exercício das atividades de formação de condutores, restando evidenciado, também, que a sócia da empresa CFC IO PALMEIRA - ARACRUZ - ME possuía tão somente a administração de direito da referida empresa, posto que a administração de fato não lhe competia, o que configura ser, sua sócia, interposta pessoa, usualmente conhecidas pelo termo de 'laranja', para a continuidade das atividades da empresa"*.

Concluiu a Comissão, por conseguinte, que a empresa CFC A/B PEREIRA praticou os atos lesivos descritos no artigo 5º, inciso IV, alíneas "d" e "e", da Lei nº 12.846/2013, ao passo que a pessoa jurídica CFC IO PALMEIRA se quedou incurso nas infrações tipificadas no artigo 5º, incisos II e IV, alíneas "d" e "e", do mesmo diploma. Sustentou, ainda, a possibilidade de aplicação do artigo 14 da Lei Anticorrupção Empresarial para

desconsiderar a personalidade jurídica da empresa CFC I O PALMEIRA, tendo em vista o fato de sua constituição haver sido levada a efeito mediante abuso de direito para manipular a Administração Pública e encobrir a perpetração de fraude ao processo de credenciamento conduzido pelo DETRAN.

Por fim, foram os autos remetidos à Procuradoria Geral do Estado (PGE), em atenção ao disposto no artigo 17 do Decreto Estadual nº 3.956-R/2016. Consta às fls. 585, o Parecer PGE/PCA nº 01563/2018, com pronunciamento pela regularidade formal do PAR, contendo apenas a recomendação de serem apreciados os argumentos defensivos oferecidos pelas empresas em sede de alegações finais, ainda que intempestivas. Às fls. 587 dos autos, foi juntado o Despacho PGE/PCA nº 01963/2018, aprovando o Parecer exarado pelo i. representante da PGE, conclusão corroborada pela Subprocuradoria Geral do Estado para Assuntos Administrativos, em manifestação de fls. 588.

Eis a síntese do processo.

Às fls. 02, consta o OF/DETRAN-ES/GEOP/SGC nº 280/2016, comunicando os fatos à SECONT e solicitando a apuração de eventuais indícios de autoria e materialidade de atos lesivos tipificados na Lei nº 12.846/2013.

Às fls. 03-384, visualiza-se a cópia dos autos do Processo de Credenciamento do CFC
I O PALMEIRA, autuado junto ao DETRAN sob o nº 72753765.

Às fls. 439-454, tem-se o Relatório de Investigação.

Às fls. 457, a Portaria nº 175-S/2018, publicada no DIO-ES em 25 de julho de 2018, instaurando o presente PAR.

Devidamente intimadas, as defendentes CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA, apresentaram suas defesas, respectivamente, às fls. 471-487 e fls. 517-533.

Às fls. 555, mídia digital contendo as provas orais produzidas durante a instrução.

Alegações finais às fls. 557-571.

Após regular e conclusiva análise do caso pela Comissão Processante, consta o Relatório Final nº 018/2018 às fls. 572-583.

Em seguida, vieram-me conclusos os autos para prolação de Decisão Administrativa de Responsabilização, nos termos do artigo 18 do Decreto nº 3.956-R/2016 (fls. 589).

É o Relatório. Passo a decidir.

À luz do que restou delineado na Portaria nº 175-S/2018, três são as imputações que devem ser apreciadas nesta decisão: (1) terem as empresas denunciadas incorrido na conduta de constituir irregular ou fraudulentamente pessoa jurídica para celebrar contrato administrativo (artigo 5º, inciso IV, alínea “e”, Lei nº 12.846/2013); (2) terem as empresas denunciadas fraudado procedimento de contratação pública por credenciamento (artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013); (3) ter a empresa CFC I O PALMEIRA, comprovadamente, financiado, custeado, patrocinado ou de qualquer modo subvencionado a prática de atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção Empresarial (artigo 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013).

Ainda na forma da normativa inaugural, cumpre examinar se as condutas perpetradas pelas defendentes se amoldam ao disposto no artigo 14 da Lei nº 12.846/2013, de sorte a autorizar a desconsideração da personalidade jurídica da empresa irregular ou fraudulentamente constituída (CFC I O PALMEIRA) para estender aos administradores e sócios com poderes de administração os efeitos das sanções porventura aplicadas.

Ainda nesse esforço preambular de delimitação do objeto da presente decisão, impõe-se assinalar a irrelevância, nos lindes deste PAR, dos fatos que ensejaram a penalidade arbitrada, pelo DETRAN, ao CFC A/B PEREIRA. O âmbito de análise, aqui, restringe-se às imputações sumariadas nas linhas acima, todas elas vinculadas à potencial irregularidade da constituição do CFC I O PALMEIRA. Nenhum juízo de responsabilização com fulcro na Lei nº 12.846/2013, tampouco eventual desconsideração de personalidade jurídica, guardará relação com as ilicitudes apuradas pelo DETRAN, motivo pelo qual não serão analisadas as alegações defensivas, tecidas pelo CFC A/B PEREIRA, destinadas a atribuir à gestão anterior da empresa a autoria das condutas anti-jurídicas que acarretaram a cassação de seu credenciamento junto àquela autarquia.

Claramente delineado, portanto, o objeto da decisão, serão enfrentadas cada uma das imputações acima enunciadas, além da possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica do CFC I O PALMEIRA, em conformidade com o descrito no libelo acusatório administrativo.

Noticiam os autos que o CFC A/B PEREIRA foi constituído em 25 de maio de 2010 por Gildemar Cardoso de Sousa, Zuzenaldo Rodrigues e João Batista Neves Oliveira, originalmente sob o nome empresarial CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B VASCONCELOS LTDA – ME. À data de 13 de dezembro de 2013, adquiriram a empresa o sr. Tobias Pereira Gusso e a sra. Tuany Pereira Gusso, alterando o nome da mesma para CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA. Posteriormente, **em 22 de janeiro de 2015, a empresa foi novamente alienada, desta feita para a sra. Marlene Pereira Palmeira e, seu filho, o sr. Alysson Pereira Palmeira**, não remanescendo no quadro societário qualquer dos sócios anteriores, segundo consta na documentação disponibilizada pela JUCEES às fls. 412-422.

Em 2015, foi instaurado, no âmbito do DETRAN/ES, em face do **CFC A/B PEREIRA**, o Processo Disciplinar nº 61828203, do qual resultou a aplicação, em desfavor da empresa, da **sanção de cassação de seu credenciamento** junto à autarquia – publicada no DIO/ES de **25 de setembro de 2015** –, com fundamento legal nos artigos 63, incisos III, VII, XVI, XVII, XXXIII e 64, inciso III, da IS nº 082/2012, c/c o artigo 31, inciso IV, da Resolução 358 do CONTRAN, bem como artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 e artigos 297 e 299 do Código Penal. Dado importante a considerar é que um dos consectários da referida penalidade, na forma do artigo 83 da IS nº 067/2014 do DETRAN, é a impossibilidade de requerimento de novo credenciamento pelo prazo de 5 anos:

Art. 83, Instrução de Serviço nº 067/2014, DETRAN. Na hipótese de cancelamento do credenciamento por aplicação da penalidade de cassação, somente após 05 (cinco) anos poderá a entidade ou os seus sócios requererem um novo credenciamento.

Sucedeu que, menos de duas semanas após a publicação oficial da sanção, foi constituído, em **08 de outubro de 2015**, o **CFC I O PALMEIRA** (fls. 15), de propriedade de **Izabella Ortelan Palmeira (filha do sr. Alysson e neta da sra. Marlene)**, utilizando-se da mesma estrutura mantida pelo CFC A/B PEREIRA. A nova empresa formalizou **requerimento de credenciamento junto ao DETRAN à data de 10 de dezembro de 2015**, findando-se exitosamente o processo em 9 de maio de 2016 (fls. 04 e 351).

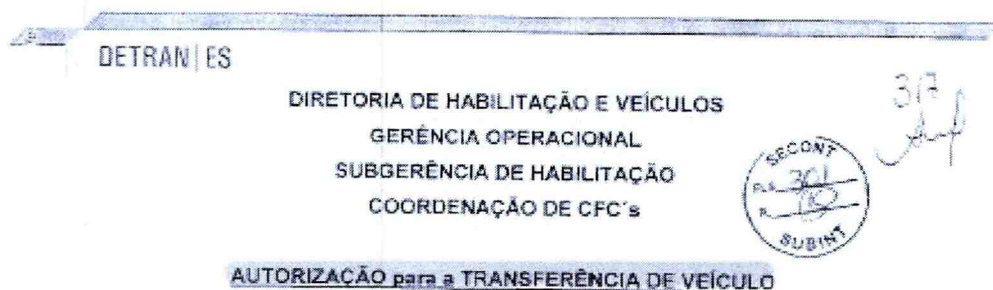
À estreita relação de parentesco entre os sócios soma-se um conjunto amplo e convergente de provas a evidenciar que o CFC IO PALMEIRA consubstanciou tão somente uma extensão dissimulada do CFC A/B PEREIRA para, mediante burla à punição aplicada pelo DETRAN, requerer fraudulentamente novo credenciamento e perpetuar de modo ilegal as atividades da empresa cujo credenciamento houvera sido cassado.

Em primeiro plano, vê-se que o CFC I O PALMEIRA passou a operar no mesmo endereço comercial em que funcionava o CFC A/B PEREIRA, qual seja, Rua Ananias Neto, nº 04, bairro Centro, município de Aracruz/ES. Reproduzo (fls. 15 e 415):

 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO 23.446.753/0001-20 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL		DATA DE ABERTURA 08/10/2015
NOME EMPRESARIAL I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ - ME			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 85.99-5-01 - Formação de condutores			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS Não informada			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 213-5 - EMPRESÁRIO (INDIVIDUAL)			
LOGRADOURO R ANANIAS NETTO	NÚMERO 04	COMPLEMENTO	
CEP 29.190-042	BARRIO/DISTRITO CENTRO	MUNICÍPIO ARACRUZ	UF ES
ENDEREÇO ELETRÔNICO		TELEFONE (27) 3256-1543	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****			
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 08/10/2015	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL			
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO 12.004.888/0001-10 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL		DATA DE ABERTURA 25/05/2010
NOME EMPRESARIAL CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) CFC PEREIRA			FORTE ME
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 85.99-5-01 - Formação de condutores			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS Não informada			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 206-2 - Sociedade Empresária Limitada			
LOGRADOURO R ANANIAS NETTO	NÚMERO 04	COMPLEMENTO	
CEP 29.190-042	BARRIO/DISTRITO CENTRO	MUNICÍPIO ARACRUZ	UF ES
ENDEREÇO ELETRÔNICO marcelorocha@miscon.com.br		TELEFONE (27) 3256-2614	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****			
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 25/05/2010	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL			
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Em sequência, nota-se que a frota de veículos dantes utilizadas pelo CFC AB PEREIRA foi integralmente transferida para o CFC I O PALMEIRA. Nas fls. 300-309, visualiza-se quatro documentos de "Autorização para Transferência de Veículo", subscritos pela Coordenação de CFC's do DETRAN/ES, pelos quais se formalizou junto à autarquia a alteração de propriedade de duas motocicletas marca/modelo Honda/CG 125 Fan Es (Placas MPI4562 e OCY6444) e dois carros marcas/modelos Fiat Uno Vivace (Placa MPI4523) e GM Celta (Placa MPI4532) em favor do CFC I O Palmeira. Abaixo colaciono, por amostragem, um dos referidos documentos (fls. 301):



Processo: 72753765/2016

Ao Ilmo. Sr. Chefe da CIRETRAN.

Esta Coordenação, de acordo com o Art. 25, da Instrução de Serviço N°067, de 05/12/2014, no uso de suas atribuições legais, autoriza a mudança de categoria/transferência do veículo abaixo discriminado:

PROPRIETÁRIO ANTERIOR: CFC AB PEREIRA LTDA ME
NOVO PROPRIETÁRIO: I O PALMEIRA – CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ
PLACA: MPI 4562
MARCA/MODELO: HONDA/CG 125 FAN ES
ANO: 2013/2014
COR: VERMELHA
CATEGORIA ANTERIOR: APRENDIZAGEM
NOVA CATEGORIA: APRENDIZAGEM

Esta autorização é válida por **30 (TRINTA)** dias a contar desta data, caso não seja feita o emplacamento do veículo neste período o processo será arquivado.

Vitória, 13 de maio de 2016.


GLÓRIA REGINA BORSOE NUNES
Coordenação de CFC's

Também chama atenção o fato de o CFC I O Palmeira haver absorvido quase a totalidade do corpo funcional do CFC A/B PEREIRA, inclusive a Diretora Geral Eliane Scaramussa e a Diretora de Ensino Marlene Pereira Palmeira (fls. 368-369). À luz de informações colhidas dos documentos de fls. 410-414; fls. 20-29 e fls. 225, a equipe de investigação elaborou um quadro comparativo dos funcionários formalmente admitidos pelos dois CFC's, o qual reproduzo a seguir (fls. 447):

CENTRO DE FORMACAO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA ME	I O PALMEIRA – CENTRO DE FORMACAO DE CONDUTORES ARACRUZ ME
Funcionários:	Funcionários:
<u>Adisson da Silva Meira</u>	<u>Alisson Pereira Palmeira</u>
<u>Marilda Nunes Pereira de Souza</u>	<u>Marilda Nunes Pereira de Souza</u>
<u>Sandra Maria Manete de Assis</u>	<u>Marlene Pereira Palmeira</u>
<u>Eliane Scaramussa</u>	<u>Eliane Scaramussa</u>
<u>Emerson da Conceição Leite</u>	<u>Emerson da Conceição Leite</u>
<u>Roberto Alexandre Lima</u>	<u>Roberto Alexandre Lima</u>
<u>Patrick Gonçalves Dias</u>	<u>Patrick Gonçalves Dias</u>
<u>Pablo Moro Capo Ferreira</u>	

Outro indicativo da relação de continuidade (ou unidade) entre as empresas exprimiuse na imediata transferência de todos os processos em curso junto ao DETRAN/ES (formulários RENACH). Nas fls. 382-384, consta “relatório de todos os processos que foram abertos pelo CFC [A/B] PEREIRA e tiveram a mudança de empresa para CFC ARACRUZ (I O PALMEIRA)”. Foram transferidos a este último (CFC I O PALMEIRA) todos os mais de cinquenta processos – subdivididos entre procedimentos de primeira habilitação, de renovação de CNH e de adição de categoria em CNH – deflagrados e conduzidos inicialmente pelo CFC A/B PEREIRA, o que indicou a perduração ilegal das atividades da empresa apenas sob nova personalidade jurídica.

Ademais, consoante observou a Comissão Processante, é de se destacar que Marlene Pereira Palmeira, sócia do CFC A/B PEREIRA, munida de procuração que lhe conferia amplos poderes (fls. 513-516), atuou no gerenciamento do CFC I O PALMEIRA, inclusive assinando as carteiras de trabalho dos funcionários da empresa (fls. 20/28). Alisson Pereira Palmeira, o outro sócio do CFC A/B PEREIRA, por sua vez, laborou como instrutor teórico e prático da empresa sucessora. À Izabella Ortelan Palmeira, restou tão somente a figuração formal no quadro societário do CFC I O PALMEIRA, visto que **a administração de fato da pessoa jurídica cabia, em verdade, à sua avó, Marlene.**

Esse robusto conjunto probatório torna indene de dúvidas a conclusão de que a constituição do CFC I O PALMEIRA serviu ao fraudulento propósito de frustrar a efetividade da sanção de descredenciamento aplicada pelo DETRAN/ES ao CFC A/B PEREIRA, viabilizando a manutenção, por via transversa, do exercício das atividades comerciais desta última empresa. O grupo familiar responsável pela perpetração dos atos lesivos buscou defraudar o processo de credenciamento conduzido pelo DETRAN/ES – o qual chegou a ser concluído com êxito – mediante a utilização de Izabella Ortelan Palmeira como “laranja”, porquanto a nova pessoa jurídica criada (CFC I O PALMEIRA), de sua suposta propriedade, prosseguiu, como assinalei, sob a gerência e administração de sócia (Marlene Pereira Palmeira) da empresa sucedida (CFC A/B PEREIRA).

Disso decorre se tratar o CFC I O PALMEIRA de empresa desprovida de independência funcional e administrativa, o que se comprova pela assunção dos acervos técnico e humano dantes mantidos pelo CFC A/B PALMEIRA e pela administração de fato exercida por Marlene Pereira Palmeira, evidenciando que o objetivo da manobra (sucessão fraudulenta) foi assegurar a continuidade das atividades da empresa inidônea sob nova denominação. Noutros termos, o que se visualizou no caso sob análise foi a conservação ilegítima e camuflada do funcionamento da empresa penalizada por interposta pessoa jurídica, criada exclusivamente para contornar o impedimento legal de requisição de novo credenciamento pelo prazo de 5 anos (IS nº 067/2014), a consumir cristalina hipótese de **abuso de personalidade jurídica por desvio de finalidade**.

As provas orais produzidas nos autos igualmente confirmaram a hipótese acusatória. Os representantes de ambas as pessoas jurídicas – Izabella, Alysson e Marlene – confessaram, expressamente, que a constituição do CFC I O Palmeira atendeu ao desígnio de substituir o CFC A/B PEREIRA em função deste último haver sido apenado com a cassação de credenciamento (mídia digital de fl. 555). Segundo asseverou a Comissão Processante, restou incontroverso o fato de que, *“uma vez ciente de que não poderia continuar suas atividades por meio da empresa CFC A/B Pereira, pelo prazo de 5 (cinco) anos, e sabendo que seu nome e o de seu sócio Alysson Palmeira não poderiam ser utilizados para a constituição de um novo CFC, a Sra. Marlene Palmeira solicitou a sua neta, Izabella O Palmeira, que abrisse o CFC I O Palmeira, em seu nome, para que as atividades comerciais da família pudessem ser mantidas”* (fls. 575).

Transcrevo os principais trechos dos depoimentos que cabalmente atestam a inidoneidade das ações praticadas pelas pessoas jurídicas defendentes (mídia de fls. 555):

DEPOIMENTO DE IZABELLA ORTOLAN PALMEIRA

Intervalo: 00'09" a 1'45"

Comissão: Por qual motivo você abriu a empresa?

Izabella: Primeiro porque, logo que minha avó comprou... como o nome dela e do meu pai estavam na outra empresa, aí a gente conversou e ela perguntou se poderia botar no meu nome e eu falei que podia.

Comissão: Mas ela te falou porque ela queria abrir uma nova empresa, uma nova autoescola, porque ia ter que mudar?

Izabella: Foi devido aos problemas que aconteceu [sic] na antiga autoescola e aí teria que colocar no nome de outra pessoa.

[...]

Comissão: A senhora chegou a atuar na autoescola?

Izabella: Já.

Comissão: Como dona?

Izabella: Não, como dona não [...]

Comissão: Mas o que a senhora fazia na autoescola?

Izabella: Secretária. Só atendia lá.

Comissão: Mas quem era a chefe da autoescola lá?

Izabella: Minha avó.

DEPOIMENTO ALYSSON PEREIRA PALMEIRA

Intervalo: 00'16" a 00'55"

Comissão: O senhor é proprietário do CFC A/B PEREIRA?

Alysson: Sim.

Comissão: Você sabe por que foi aberto o CFC ARACRUZ?

[...]

Alysson: Porque quando descredenciou o CFC PEREIRA [sic]

Comissão: Mas por que vocês chegaram a essa decisão de abrir?

Alysson: Porque a gente estava cheio de processo e a gente tinha que dar continuidade.

Comissão: Mas a ideia de abrir veio de onde?

Alysson: Foi ideia de mamãe [Marlene].

Comissão: Você e sua mãe tiveram essa ideia?

Alysson: Sim, porque se não tinha que pagar todo mundo, tinha que devolver o dinheiro de todo mundo.

[...]

Intervalo: 2'30" a 2'55"

Alysson: Como tinha um monte de aluno, aí o jeito foi abrir outra autoescola para poder dar continuidade.

Comissão: E por que abriu no nome da Izabella?

Alysson: Porque no meu nome não podia mais... porque falaram que o nome ficava sujo por 5 anos.

Comissão: Quem "falaram" [sic]?

Alysson: Acho que foi na junta comercial.

Comissão: Na junta comercial?

Alysson: Foi. No meu nome não podia abrir mais nem no nome de mamãe.

DEPOIMENTO DE MARLENE PEREIRA PALMEIRA

Intervalo: 4'30" a 6'35"

Marlene: [...] Eles próprios da Comissão de CFC's [do DETRAN/ES] falaram comigo: "eu [se fosse] você abriria uma nova empresa, já que isso [irregularidades que geraram o descredenciamento] aí está vindo de... ninguém sabe nem da onde, né?... Aonde foi o erro... "Para vocês ficarem fora disso, vocês abrem uma nova empresa". Eu falei: "mas e todo mundo agora... funcionários?". "Não... os funcionários não foram penalizados em nada. Foi a empresa". Tanto é que continuou o mesmo diretor geral, o mesmo diretor de ensino. A única coisa que não podia acontecer era a empresa ser no meu nome, vamos dizer... Ou no nome do Alysson, porque nosso nome estava na empresa anterior. Aí foi aonde nós montamos, nós abrimos a empresa no nome da Izabella, que é minha neta, já que é uma empresa que nós mesmos em família que trabalham [sic].

Comissão: E ela trabalha também na empresa, a Izabella?

Marlene: Ela trabalha, só que ela agora tem um neném e ela está afastada faz tempo [...]

[...]

Comissão: Ela fazia o que na empresa?

Marlene: Ela trabalhava lá comigo, me ajudando

Comissão: Com que?

Marlene: Operava o sistema, e só... Quando ela começou a trabalhar lá comigo, ela não tinha nem 18 anos ainda. Aí quando a empresa foi aberta, ela já tinha. Ela só me ajudava. Ia na rua pagar as coisas, ia

no banco, pagava taxa... Ajudava a trabalhar no sistema. Ela era minha ajudante [...]

Comissão: Então a empresa está no nome dela, mas efetivamente ela não é a dona? Na prática ela não é a dona?

Marlene: É...

Comissão: Ela só é a dona no papel?

Marlene: É... Dono é a minha família. Ela é minha neta, o pai dela é meu filho. A gente tudo trabalha ali no caso.

[...]

Intervalo: 7'38" a 8'13"

Advogado: Efetivamente, quanto tempo vocês geriram a empresa antes do descredenciamento?

Marlene: Olha... Nós passamos a ser os donos da empresa... de verdade... nós começamos a pagar a ela o valor que ela [Tuany Pereira, ex-sócia, sobrinha de Marlene] queria... foi em junho [...] e o descredenciamento foi em setembro... 4 meses... Foram quatro meses.

Comissão: A empresa mudou de nome quando vocês adquiriram?

[...]

Marlene: Não, quando nós compramos, nós não mexemos, não mudamos em nada. Ficou tudo igual. A mesma coisa.

Outrossim, em análise das peças defensivas, não vislumbro fundamentos aptos a desconstituírem as imputações formuladas na normativa inaugural.

Significativa parcela das alegações de defesa centra-se na *ausência de intenção* das defendentes de evitar a incidência da penalidade de descredenciamento aplicada pelo DETRAN/ES ou de fraudar o processo de credenciamento que sucedeu a constituição do CFC I O PALMEIRA. Não obstante, sabe-se que a má-fé das defendentes não configura pressuposto de sua responsabilização. Isso porque a Lei nº 12.846/2013 consagrou a sistemática da responsabilidade objetiva como seu principal alicerce, tornando prescindível – para que válido um juízo condenatório proferido em desfavor das empresas processadas – a comprovação dos elementos anímicos que concretamente determinaram as condutas antijurídicas em face delas imputadas. Com efeito, uma vez demonstrada a ocorrência de um ato lesivo, do dano ocasionado e do nexo de causalidade que cuida de atá-los no caso concreto, já se aperfeiçoa a responsabilidade jurídica objetiva nos moldes preconizados pela Lei Anticorrupção Empresarial.

Ademais, revelam-se igualmente inócuos os argumentos de que isentos de ilegalidade se mostraram o aproveitamento, pelo CFC I O PALMEIRA, das estruturas originalmente mantidas pelo CFC A/B PEREIRA e a subsequente transferência dos processos em curso no Sistema RENACH. Nota-se na fundamentação acima expandida que nenhum desses fatores foi considerado de maneira isolada para formação da convicção quanto à antijuridicidade das condutas perpetradas pelas defendentes. Ao revés, foi o somatório dessas circunstâncias, concebidas como indícios articulados e integrantes de um quadro probatório comum, que permitiu, para além de qualquer dúvida razoável, inferir a ilicitude dos comportamentos adotados pelas empresas, traduzida no contorno artificioso de sanção aplicada pelo DETRAN mediante constituição viciada de pessoa jurídica para lograr irregularmente novo credenciamento sob distinta denominação.

Finalmente, não pode também prosperar a alegação segundo a qual a criação de novo CFC foi providência efetuada sob orientação de servidores da própria autarquia lesada. Embora se trate de fundamento inepto sob qualquer ângulo de análise, visto que a conduta praticada se revestiu de ilegalidade flagrante e, portanto, inescusável, é imperioso convir que nenhuma prova trouxe aos autos a Defesa que pudesse corroborá-lo. Ao contrário, o que se tem de concreto é a afirmação de Alysson Pereira, em sede de depoimento, de que a ideia da criação do CFC I O PALMEIRA foi de Marlene Pereira (fl. 555, 00'46''), sob o escopo de evitar a restituição dos valores pagos pelos alunos cujos processos respectivos se encontravam em andamento. Assim, também por não haver se desincumbido do ônus probatório que lhe cabia, resta infundada a pretensão da Defesa de ver infirmadas as imputações deduzidas na Portaria nº 175-S/2018.

Rechaçadas, com efeito, as principais teses arguidas pelas empresas, cumpre, então, examinar a aplicabilidade dos preceitos repressivos da Lei nº 12.846/2013 a *processos de credenciamento* realizados pelo Poder Público, porquanto o inciso IV do artigo 5º do diploma, que abrigou duas das imputações formuladas em face das empresas (alíneas “d” e “e”), refere-se textualmente a atos lesivos concernentes a *licitações e contratos administrativos*.

Objeto de escassas reflexões acadêmicas, a figura do credenciamento tem sido conceituada pela rara doutrina que do seu estudo se ocupa como:

[...] o ato ou contrato formal pelo qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso, remuneradas dire-

tamente pelos interessados, sendo que o resultado dos trabalhos desfruta de especial credibilidade, tendo o outorgante o poder/dever de exercer a fiscalização, podendo até mesmo extinguir a outorga, assegurados os direitos e interesses patrimoniais do outorgado inocente e de boa-fé.¹

Noutras palavras, trata-se o credenciamento de um ato administrativo de chamamento público de particulares para exercer determinada atividade de interesse público mediante a satisfação de um conjunto de requisitos preestabelecidos pela Administração, constituindo-se, pois, como etapa procedimental que antecede a contratação.

Subsistem, hoje, poucas dubiedades quanto à natureza jurídica do *sistema de credenciamento*: a massiva jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) concebe-o como *modalidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação*. À medida em que o Poder Público, via de regra, tem interesse em contratar todos os prestadores de serviço que atendem ao seu chamamento, não subjaz ao sistema de credenciamento a lógica da concorrência, o que impele reconhecer, nesses casos, a *inviabilidade de competição*. Com isso, tem-se que a base legal do sistema de credenciamento, apesar da ausência de referência expressa, reside no artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 25, Lei nº 8.666/1993. **É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição**, em especial: [...]

Nesse sentido, pode-se trazer à lume recentíssimo julgado proferido pelo Plenário do TCU, em cuja fundamentação se lê que “O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar” (Acórdão nº 436/2020, Plenário, Relator Raimundo Carreiro, Data da sessão: 04/03/2020).

Com efeito, traduzindo-se o sistema de credenciamento em procedimento de contratação pública, é imperioso reconhecer a sua sujeição à principiologia regente – em nível legal e constitucional – dos processos licitatórios. Como ponderou a Comissão Processante, “no caso em análise, independente da regulamentação procedimental que regia o processo de credenciamento, fica claro o dever da empresa de respeitar, dentre outros, os princípios da legalidade, da moralidade. Há obrigação de se manter de acordo com o previsto nos regulamentos jurídicos não podendo ser dispensada do

¹ DALLARI, Adilson Abreu. *Credenciamento*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 5 Janeiro/fevereiro/março, 2006, Salvador – Bahia.

dever para com o Estado simplesmente porque o procedimento possui outra regulamentação que não pela lei nº 8.666/93 ou pela lei nº 10.520/02" (fls. 578).

Não outra orientação adotou o TCU em célebre precedente:

"Não é demais lembrar, no entanto, para a perfeita compreensão do assunto, o resultado do exame efetivado nos referidos autos, demonstrando que **o credenciamento atende a diversos princípios norteadores da licitação**, da seguinte maneira:

Legalidade - a conveniência social no caso da assistência médica é latente, uma vez que com o credenciamento todos serão amplamente beneficiados e a legalidade encontra respaldo no art. 25 da Lei nº 8.666/93;

Impessoalidade - o credenciamento obedece este princípio, pois a finalidade da Administração é prestar a melhor assistência médica, com o menor custo possível e dentro dos limites orçamentários; é o que se pretende fazer, atingindo todas as entidades prestadoras de serviço que se enquadrarem nos requisitos estabelecidos;

Igualdade - no credenciamento o princípio da igualdade estará muito mais patente do que na licitação formal. Poderá ser credenciada da pequena clínica, ou um consultório de apenas um médico, ao hospital de grande porte, com direito de participação de todos, sendo a sua utilização em pequena ou grande escala vinculada à qualidade e à confiança dos beneficiários que, conforme a aceitação destes, permanecerão ou serão descredenciados;

Publicidade - antes de se concretizar o credenciamento, deverá ser dada ampla divulgação, com aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação, podendo, inclusive, a Administração enviar correspondência aos possíveis prestadores de serviço;

Probidade Administrativa - o credenciamento, da maneira que será executado, obedece rigorosamente aos postulados do princípio da probidade administrativa, uma vez que, embora tal procedimento não esteja expressamente previsto na Lei de Licitação, nenhum comprometimento ético ou moral poderá ser apontado, já que foram observados os demais princípios elencados para o certame;

Vinculação ao Instrumento Convocatório - é um princípio bastante fácil de ser seguido no esquema do credenciamento, pois os parâmetros serão definidos em ato da Administração, que, mediante divulgação para conhecimento dos interessados, permitirá que sejam selecionados apenas aqueles que concordarem e se adequarem a seus termos;

Julgamento Objetivo - no credenciamento, o princípio do julgamento objetivo será muito mais democrático do que no da licitação formal, pois, nesta, o julgamento é de uma Comissão, que escolherá um número reduzido de prestadores de serviço, que depois terão que ser aceitos pelos usuários. No caso do credenciamento, as entidades prestarão serviços aos beneficiários da assistência médica, de acordo com a escolha de cada participante, em razão do grande número de opções, portanto não basta ser credenciado para prestar serviço, tem que contar com a confiança da clientela.

(TCU, Decisão nº 656/95, Processo Consulta nº 016.522/1995-8, Relator Homero dos Santos)

Nesse quadro, seja reconhecendo o sistema de credenciamento como processo análogo a licitação (como sustentou a Comissão), seja concebendo-o como autêntica modalidade de contratação direta, o fato é que se cogita de procedimento público incontestavelmente tutelado pela Lei nº 12.846/2013, haja vista que, consoante esclarece Marcelo Zenkner, para fins de aplicação dos preceitos repressivos do diploma, *"deve ser considerado não apenas o contrato decorrente de licitação propriamente dita, mas também o contrato que é formalizado a partir de sua dispensa ou inexigibilidade"*².

Ampara-se tal orientação na noção de *tipicidade aberta*, que matriza o Direito Administrativo sancionador. Nesta disciplina, em oposição ao que se verifica na órbita do Direito Penal, o método da subsunção do fato à norma repressiva não se curva aos imperativos da tipicidade cerrada, inflexível na exigência de fiel espelhamento entre os traços concretos da conduta e os elementos abstratos do tipo. Em sentido diverso, os processos de interpretação e aplicação do Direito Administrativo sancionador obedecem a uma dinâmica própria, regida pelas maiores abertura e elasticidade dos tipos infracionais, da qual deriva a legitimidade jurídica da repressão, por exemplo, a condutas análogas às que se encontram literalmente positivadas no texto legal (no caso presente, *"fraudar procedimento análogo a licitação"* ou *"fraudar procedimento de contratação direta por inexigibilidade de licitação"*), desde que insertas em claros e objetivos parâmetros hermenêuticos mediante cuidadosa e exaustiva fundamentação.

Postas tais considerações, infere-se a inexistência de qualquer óbice à imputação, em face das defendentes, de infrações tipificadas nas alíneas do artigo 5º, inciso IV, da Lei Anticorrupção Empresarial, tão somente por versarem os autos sobre um processo de contratação por credenciamento.

Resta, então, o criterioso exame de cada uma das imputações deduzidas na normativa inaugural, a fim de aferir a qual tipo infracional dever ser subsumidas as condutas imputadas às empresas defendentes.

Em atenção à sequência cronológica dos fatos, a primeira imputação a ser apreciada é aquela que se baseia na alínea "e" do dispositivo supracitado: *"criar, de modo fraudu-*

² ZENKNER, Marcelo. *Integridade Governamental e Empresarial: Um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 186.

lento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo". À luz do que longamente fundamentei linhas acima, não está sujeito a controvérsias o vício originário (abuso de personalidade jurídica) que maculou a constituição do CFC I O PALMEIRA, traduzido no propósito de tolher a aplicação de penalidade imposta ao CFC A/B PEREIRA pelo DETRAN/ES.

No entanto, numa análise *prima facie*, pode haver dúvida quanto à melhor capitulação jurídica do comportamento praticado pelas defendentes, visto que o mesmo parece se subsumir tanto aos elementos típicos descritos na referida alínea "e" quanto àqueles que estruturam o tipo infracional previsto no artigo 5º, inciso III, da Lei nº 12.846/2013, quais sejam, *"comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados"*. Isso porque o CFC I O PALMEIRA, de fato, serviu de interposta empresa para que o CFC A/B PEREIRA continuasse operando ilegalmente, a despeito da cassação de seu credenciamento por sanção definitiva arbitrada pelo DETRAN/ES.

Resolve-se essa aparente antinomia pela aplicação do princípio da especialidade, cujo principal corolário é a prevalência, na hipótese de concorrência entre duas capitulações jurídicas possíveis para uma mesma conduta, daquela que se revele mais específica à espécie. Em casos como o vertente, nos quais se cogita da criação de empresa para fraudar licitação ou contrato celebrado com o Poder Público, prepondera a capitulação jurídica lastreada no artigo 5º, inciso IV, alínea "d", em detrimento daquela veiculada pelo inciso III, consoante adverte o magistério da doutrina:

A conduta consiste na criação de empresas em nome de terceiros, a partir das quais aparentemente desenvolvem licitamente atividades econômicas, prestação de serviços etc.

Este ato lesivo está intimamente relacionado com o ato lesivo previsto no inc. III do art. 5º da Lei 12.846/2013: "comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados". Tal inciso pune a "utilização" de pessoa jurídica – e também física – com o fito de ocultar ou dissimular interesses escusos ou os beneficiários de atos lesivos em geral. A alínea "e" sob comento sanciona a "criação" fraudulenta ou irregular de pessoa jurídica, para que essa "participe" de licitação ou "celebre" contrato administrativo, sendo esse ato lesivo norma especial em relação àquele do inc. III do art. 5º.

[...]

Entre o inc. III e o inc. IV, e em comento, há como já afirmado, uma relação de especialidade, de modo que, no tocante a lici-

tações e contratos, havendo a criação de nova pessoa jurídica, deve incidir este dispositivo no lugar daquele.

Acaso não haja a criação de nova pessoa jurídica, mas somente a utilização de uma já existente, mesmo que no âmbito das licitações e contratos (inc. IV), terá incidência o inc. III do art. 5º e não o dispositivo especial em estudo.³

No caso em tela, como não se tratava o CFC I O PALMEIRA de pessoa jurídica preexistente, tendo sido ardilosamente criada para firmar contrato com o DETRAN/ES segundo o regime de credenciamento, em substituição ao CFC A/B PEREIRA, **há de ter lugar a imputação amparada no artigo 5º, inciso IV, alínea “e”**, eis que, além de mais específica, teve aperfeiçoados os dois pressupostos que condicionam a sua consumação: (1) a constituição fraudulenta de empresa (abuso de personalidade jurídica); e (2) a celebração de contrato com o Poder Público (o CFC I O PALMEIRA chegou a ser credenciado pelo DETRAN/ES, finalizando-se o processo em 9 de maio de 2016).

Em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a constituição de novas sociedades em tais circunstâncias – isto é, para burlar penalidades aplicadas pela Administração Pública – consubstancia irremediável hipótese – além de abuso de personalidade jurídica – de abuso de formas e de fraude à lei, materializadas no ilegal desvio de finalidade dos atos jurídicos praticados. Nesse sentido, *mutatis mutandis*:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. EXTENSÃO DE EFEITOS À SOCIEDADE COM O MESMO OBJETO SOCIAL, MESMOS SÓCIOS E MESMO ENDEREÇO. FRAUDE À LEI E ABUSO DE FORMA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA ESFERA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA INDISPONIBILIDADE DOS INTERESSES PÚBLICOS. **A constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social, com os mesmos sócios e com o mesmo endereço, em substituição a outra declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Estadual, com o objetivo de burlar à aplicação da sanção administrativa, constitui abuso de forma e fraude à Lei de Licitações Lei n.º 8.666/93**, de modo a possibilitar a aplicação da teoria da desconconsideração da personalidade jurídica para estenderem-se os efeitos da sanção administrativa à nova sociedade constituída. - A Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, desconSIDERAR a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultado ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular. - Recurso a que se nega provimento.

³ MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO, Tatiany. *Lei Anticorrupção*: Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 103.

Com efeito, deve-se atentar para o fato de que se quedam incursas no tipo infracional delineado na alínea “e” do artigo 5º, inciso IV, da Lei nº 12.846/2013, tanto a empresa constituinte quando a constituída, isto é, tanto o CFC A/B PEREIRA quanto o CFC I O PALMEIRA, já que o ato ilícito em exame é de natureza plurissubjetiva (ou de concurso necessário). Corrobora um tal raciocínio a lição de José Anacleto Abduch Santos, segundo a qual “*responderão pelo ato lesivo em questão a pessoa jurídica criadora e a pessoa jurídica criada irregular ou fraudulentamente [...]*”⁴.

Em sequência, impõe-se avaliar a imputação do ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, traduzido na conduta de *fraudar contrato administrativo*.

Em sede preambular, a fim de delinear com maior clareza o conceito jurídico de fraude, pode-se tomar por referência a definição semântica verificada na *Enciclopédia Jurídica*⁵: “*Engodo, embuste, estratégia, sagacidade que leva o iludido à aparência adulterada da veracidade*”. Em similar vereda, o magistério doutrinário de Rogério Sanches e Renee Souza⁶ exorta que o núcleo verbal do tipo (fraudar) remete às ações de “enganar” ou “trapacear”, podendo por isso ser qualificado como um “*estelionato licitatório ou contratual*”. Ou, ainda, à predileção das mais clássicas lições da doutrina, convém à baila trazer a célebre conceituação enunciada por Francesco Carnelutti, segundo a qual a fraude consiste na “atividade dirigida a iludir a lei, e se decompõe, por conseguinte, em dois elementos: violação da lei e ocultação da violação”.

Nesse passo, a utilização de interposta pessoa jurídica, fraudulentamente constituída pelo mesmo grupo familiar, para solicitar novo credenciamento junto ao DETRAN/ES foi mobilizada como uma artificiosa técnica para burlar a sanção de descredenciamento infligida ao CFC A/B PEREIRA e, com isso, ludibriar a autarquia, visando à perpetuação clandestina, por via oblíqua, das atividades comerciais da empresa apenada.

⁴ Santos, José Anacleto Abduch. *Comentários à Lei 12.846/2013: Lei Anticorrupção*. José Anacleto Abduch Santos, Mateus Bertoncini, Ubirajara Costódio Filho. 2ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. Ob. Cit, págs. 189-190.

⁵ Fonte: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/pt/d/fraude/fraude.htm>. Acesso em: 18 set. 2019.

⁶ SANCHES, Rogério; SOUZA, Renee. **Lei Anticorrupção Empresarial**: Lei nº 12.846/2013. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

As pródigas evidências colecionadas nos autos – estreita relação de parentesco entre os sócios, identidade de endereços comerciais, assunção dos acervos técnico e humano, transferência de processos em tramitação junto ao DETRAN/ES, administração de fato da empresa sucessora por sócia da empresa sucedida – patenteia a conclusão de que os CFC's A/B PEREIRA e I O PALMEIRA buscaram perpetrar, nos termos da supracitada doutrina, um “estelionato contratual”, sob o desígnio de lograr, dissimuladamente, a obtenção de novo credenciamento, em transgressão ao comando previsto no artigo 83 da IS nº 067/2014 do DETRAN/ES, que impedia nova requisição pelo prazo de 5 anos contados da aplicação da penalidade de cassação.

Em tal cenário, tem-se que **ambas as empresas articularam uma fraude ao processo de contratação por credenciamento** conduzido pela citada autarquia estadual, de modo que nenhuma incerteza remanesce quanto à tipicidade das ações por elas praticadas e à sua consequente subsunção às elementares constitutivas da infração descrita no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013.

Concluo, desse modo, que **as condutas praticadas pelas empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA, ao passo que consistiram na constituição irregular de pessoa jurídica para celebrar contrato com autarquia estadual e que resultaram na defraudação do processo de credenciamento que o precedia, aperfeiçoaram, no caso concreto, as elementares constitutivas dos atos lesivos tipificados, respectivamente, no artigo 5º, inciso IV, alíneas “e” e “d”, da Lei nº 12.846/2013, de sorte a atrair a condenação das mesmas como incursas em tais dispositivos.**

Situação oposta diviso, contudo, em relação à imputação, em face do CFC I O PALMEIRA, do ilícito de subvencionar a prática de ato lesivo tipificado na Lei Anticorrupção Empresarial, com base no artigo 5º, inciso II, do diploma. Isso porque a defendente já foi enquadrada no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, pelo cometimento, em coautoria com o CFC A/B PEREIRA, de fraude ao processo de credenciamento conduzido pelo DETRAN/ES. Nesse sentido, sob pena de violação ao princípio do *ne bis in idem*, não poderia ser a empresa condenada, simultaneamente, por fraudar contrato administrativo e por subvencionar a prática dessa mesma fraude, provimento que ocasionaria uma cristalina hipótese de dupla punição por fato único. Firme, pois, em tal raciocínio, **julgo que deve ser absolvida a pessoa jurídica CFC I O PALMEIRA da imputação ali-cerçada no artigo 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.**

Passo ao exame da possibilidade de desconconsideração da personalidade jurídica.

Na esteira do que já havia feito o Código Civil brasileiro, a Lei nº 12.846/2013 recepcionou a teoria da “*disregard of legal entity*” ao prever, em seu artigo 14, a possibilidade de se desconsiderar, em específicas e determinadas hipóteses, a personalidade jurídica de empresas incursas nos tipos infracionais nela previstos. É de ciência geral que, pela aplicação do instituto, promove-se uma relativização da separação dos patrimônios da sociedade e do sócio ao se autorizar a atribuição a este último de obrigações ou sanções impostas em face da primeira, compelindo-o a satisfazê-las ou a cumpri-las com os seus bens particulares. Assim restou disciplinada, *ipsis litteris*, a figura da desconconsideração da personalidade jurídica na Lei Anticorrupção Empresarial:

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

Dessume-se do dispositivo que a medida de desconconsideração é excepcional, reservada aos casos em que se caracteriza **abuso de direito**, consubstanciado na *facilitação, no encobrimento ou na dissimulação da prática de atos lesivos tipificados na Lei nº 12.846/2013* ou *confusão patrimonial*. Tem-se, aí, delineado, por conseguinte, o pressuposto de aplicação do instituto da desconconsideração da personalidade jurídica com fulcro na Lei Anticorrupção Empresarial: a comprovação da ocorrência (1) de desvio de finalidade na constituição ou utilização da empresa (associado, como dito, ao favorecimento ou à ocultação do cometimento de infrações estampadas no diploma); ou de (2) mesclagem espúria dos patrimônios das pessoas física e jurídica.

Parcela significativa da doutrina brasileira concebe o *abuso de personalidade jurídica* como espécie de *abuso de direito* (categoria textualmente citada no artigo 14), ladeada pelas figuras da fraude à lei, do abuso de formas jurídicas e do abuso de intenção negocial. O conteúdo preceptivo do artigo 14, com efeito, estabelece que, na hipótese de as estruturas formais serem utilizadas anormalmente, isto é, de maneira incompatível com as finalidades idealizadas pelo legislador, autorizada estará a autoridade julgadora a declarar a inocuidade das funções protetivas da personalidade jurídica, a fim de alcançar as pessoas físicas dos sócios no mister do arbitramento de penalidades. O

abuso de personalidade jurídica, portanto, configura hipótese ensejadora da desconsideração da mesma.

Nesse cenário de suspensão excepcional dos efeitos da separação patrimonial e, consequentemente, de limitação da responsabilidade dos sócios e administradores em relação aos atos praticados em nome da pessoa jurídica, há quem se refira metaforicamente à retirada de um “véu de aparente legalidade” que camufla o cometimento de ilícitos. A empresa, com isso, tem subtraída a sua *autonomia patrimonial*, de sorte que os efeitos das sanções em prejuízo dela aplicadas acabam estendidos, no caso da Lei nº 12.846/2013, aos seus *administradores e sócios com poderes de administração*.

No caso dos autos, é de fácil constatação o *desvio teleológico* que conspurcou o ato constitutivo do CFC I O PALMEIRA, à medida que a sua criação se subordinou não ao propósito de exercer legitimamente uma atividade econômica, dotada da função social pressuposta pela Constituição Federal, mas de esterilizar a efetividade de uma penalidade arbitrada pelo DETRAN/ES e, em sequência, de orquestrar uma fraude a processo de contratação pública por credenciamento conduzido pela autarquia estadual.

É essa instrumentalização abusiva da estrutura societária para encobrir um agir fraudulento, caucionado por “sócia laranja”, dissimulando a perpetração do ato lesivo descrito no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013, que viabiliza juridicamente a desconsideração da personalidade jurídica da empresa CFC I O PALMEIRA. Pelo fato de a execução de atos antijurídicos haver consubstanciado a causa motriz da criação do novo CFC, em relação a ele se cogita de um vício genético (abuso de personalidade jurídica) e inconvalidável, pelo qual se exprime a finalidade transviada e, por isso, ilícita que justificou a condenação das empresas nos termos alhures delineados.

Sabe-se que há muito se delibera se o procedimento de desconsideração da personalidade jurídica de empresa constitui matéria sujeita à cláusula constitucional de reserva de jurisdição ou se pode ser operada diretamente pela Administração Pública, mediante ato próprio, para combater situações de fraude ou abuso de direito. Conquanto ainda se aguarde uma posição definitiva do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, os segmentos majoritários da doutrina especializada claramente se inclinam à afirmação dessa possibilidade, mormente pelo fato de a efetivação do instituto da desconsideração apoiar-se em princípios de índole constitucional, como os da moralidade administrativa e da indisponibilidade do interesse público.

Prevalecia essa compreensão, aliás, mesmo antes de existir previsão legal expressa autorizando a desconsideração da personalidade jurídica em âmbito administrativo, já que a própria incorporação da “disregard doctrine” ao Direito brasileiro se operou pela via jurisprudencial, à luz das experiências do Direito Comparado, sobretudo de matriz anglo-saxônica. Exemplo dessa orientação se vê na lição Marçal Justen Filho⁷:

6) Desconsideração da pessoa jurídica:

Tema que tem merecido pequena atenção no âmbito da contratação administrativa é o da desconsideração da pessoa jurídica, que já foi referido de passagem acima, nos comentários ao art. 9º. Trata-se de doutrina desenvolvida no âmbito do direito comparado, destinada a reprimir a utilização fraudulenta de pessoas jurídicas. Não se trata de ignorar distinção entre a pessoa da sociedade e a de seus sócios, que era formalmente consagrada pelo art. 20 do Código Civil/1916. Quando a pessoa jurídica for a via para realização da fraude, admite-se a possibilidade de superar-se sua existência. Essa questão é delicada, mas está sendo enfrentada em todos os ramos do Direito. Nada impede sua aplicação no âmbito do Direito Administrativo, desde que adotadas as cautelas cabíveis e adequadas. Não se admite que se pretenda ignorar a barreira da personalidade jurídica sempre que tal se revele inconveniente para a Administração. A desconsideração da personalidade societária pressupõe a utilização ilegal, abusiva e contrária às boas práticas da vida empresarial. E a desconsideração deve ser precedida de processo administrativo específico em que sejam assegurados a ampla defesa e o contraditório a todos os interessados.

Acerca dessa questão, o Superior Tribunal de Justiça, em precedente sumariado nesta decisão, sedimentou que a “Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultado ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular” (STJ – RMS: 15166 BA 2002/0094265-7; 2003).

Sob idênticos fundamentos, o Tribunal de Contas da União já assentou que “também por imposição dos princípios da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos, a Administração Pública pode desconsiderar a personalidade jurídica de sociedades constituídas com abuso de forma e fraude à lei, para a elas estender os efeitos da sanção administrativa, em vista de suas peculiares circunstâncias e relações com a empresa suspensa de licitar e contratar com a Administração” (TCU – Acórdão nº 2593/2013, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª Ed. Belo Horizonte: Dialética, 2012, p. 955-956.

No que concerne à Lei nº 12.846/2013, perdeu força a celeuma, porquanto o legislador afixou a permissividade da desconsideração da personalidade jurídica no Capítulo IV do diploma, intitulado "*Do processo administrativo de responsabilização*", providência que, pela sua própria posição topográfica na estrutura da lei, extirpou qualquer dúvida quanto à legitimidade de aplicação do instituto em sede administrativa. Nesse sentido, sucumbem os óbices à conclusão de que, no caso vertente, existe suporte legal explícito a autorizar a desconsideração da personalidade civil do CFC I O PALMEIRA, tendo em conta o desvio de finalidade característico de abuso de direito em sua criação.

Acresça-se a isso que a garantia de prévio exercício do contraditório e da ampla defesa, enquanto pressuposto de validade do ato de desconsideração, foi plenamente observada. Vê-se que a possibilidade de serem os sócios das defendentes pessoalmente atingidos em seus patrimônios pelas reprimendas cominadas na Lei nº 12.846/2013 foi devidamente anunciada em diversas etapas da marcha processual, desde a fase de apuração preliminar: Relatório de Investigação (fls. 450-454); Portaria instauradora do PAR (fls.457); e notificações das pessoas jurídicas, nas quais consta a seguinte inscrição: "oportunamente, informa sobre a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica desta empresa, conforme previsão do art. 14 da Lei 12.846/13" (fls. 463).

Outrossim, ambas as denunciadas se defenderam especificamente da potencial aplicação do artigo 14 da Lei Anticorrupção Empresarial. No entanto, revelou-se oblíquo o eixo fundamental das argumentações defensivas: partiram as empresas da equívoca premissa de que o instituto da desconsideração da personalidade jurídica era inaplicável ao caso porquanto as irregularidades que ensejaram a sanção de descredenciamento do CFC A/B PEREIRA junto ao DETRAN/ES foram praticadas pela gestão anterior da empresa, o que obstaria a responsabilização pessoal dos sócios atuais.

Contudo, conforme cuidei de assinalar preambularmente nesta decisão, os fundamentos fáticos da aplicação do artigo 14 na espécie não são os ilícitos que deram causa à cassação do credenciamento do CFC A/B PEREIRA, mas os atos lesivos de constituição irregular do CFC IO PALMEIRA (artigo 5º, inciso IV, alínea "e", Lei nº 12.846/2013) e a fraude ao processo de credenciamento conduzido pelo DETRAN/ES (artigo 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013), pelos quais, obviamente, somente os sócios atuais podem responder.

O fato é que às empresas foi assegurado, em plenitude, o exercício do contraditório e da ampla defesa, de modo a satisfazer as exigências de ordem formal para a descon-

sideração da personalidade jurídica do CFC I O PALMEIRA, dado o caráter fraudulento e abusivo de sua criação.

A questão que, afinal, se coloca é a qual ou quais pessoas físicas se deve estender os efeitos da condenação: se a Izabella Ortelan Palmeira, sócia formal do CFC I O PALMEIRA, ou se a Alysson Pereira Palmeira e/ou a Marlene Pereira Palmeira, sócios do CFC A/B PEREIRA. O critério legal que fornece a resposta a tal indagação encontra-se estampado na parte final do artigo 14 da Lei nº 12.846/2013: a declaração de ineficácia da autonomia patrimonial da pessoa jurídica irregularmente constituída somente pode alcançar os **“administradores e sócios com poderes de administração”**.

Dificuldade maior se ergue nas hipóteses em que as empresas inidoneamente criadas apresentam, formalmente, como sócios e administradores ostensivos, pessoas físicas na condição de “laranjas”. Para solucionar esse aparente impasse, tem a jurisprudência brasileira adotado a chamada *“teoria expansiva da desconconsideração da personalidade jurídica”*, pela qual se autoriza atingir, além de outras pessoas jurídicas vinculadas a um mesmo grupo econômico, os *sócios ocultos* que, conforme a própria nomenclatura sugere, não figuram formalmente no quadro societário da empresa alvejada.

A compreensão é acertada. Outro fosse o entendimento, a espúria estratégia de lançar mão de “laranjas” acabaria por concretizar a sua finalidade: os sócios ou administradores reais que não constassem formalmente no corpo societário da pessoa jurídica fujam a logariam uma blindagem impenetrável na hipótese de desconconsideração da personalidade civil da mesma. Por isso, nos casos em que a personalidade jurídica é abusivamente mobilizada como um véu mistificador para acobertar a prática de condutas ilícitas, o ordenamento jurídico positivo impõe que sejam desconstituídos os disfarces a fim de restituir à situação concreta a realidade dos fatos.

Destaco que a invocação, nominal ou não, dessa *teoria expansiva da desconconsideração da personalidade jurídica* para atingir o patrimônio do sócio oculto tem hoje efetividade nos planos jurisprudenciais civilista, trabalhista e consumerista, o que cristalinamente exprime a sua larga aceitação entre os tribunais pátrios. Trago à colação, nesse sentido, a título meramente exemplificativo, dois expressivos julgados acerca da matéria:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. ALEGAÇÃO TARDIA DE IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. FALTA DE QUALIFICAÇÃO COMPLETA DO OUTORGANTE. FORMALISMO EXCESSIVO QUE NÃO TEM O CONDÃO DE DE-

SESTABILIZAR A RELAÇÃO PROCESSUAL JÁ DE MUITO FORMADA. AÇÃO DECLARATÓRIA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. TEORIAS MAIOR E EXPANSIVA. PRESENÇA DOS REQUISITOS. ENCERRAMENTO IRREGULAR E FRAUDULENTO DAS ATIVIDADES DA EMPRESA. UTILIZAÇÃO DE 'LARANJAS' PARA OCULTAMENTO DO SÓCIO REAL. CONFUSÃO PATRIMONIAL E ABUSO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. PEDIDO PROCEDENTE. SENTENÇA MANTIDA.

[...]

3. O Código Civil, em seu artigo 50, qualificando o artigo 20 do CC/1916, consagrou a Teoria Maior da Desconsideração da Personalidade Jurídica, como aquela que permite desprezar a autonomia jurídica da personalidade jurídica de seus sócios, nos casos em que a sociedade tenha sido utilizada para escopos ilegais e/ou ainda que tenham o condão de causar prejuízos a seus credores.

4. Em remate, temos ainda a considerar a chamada teoria expansiva da desconsideração da personalidade jurídica, visando o alcance do patrimônio de quaisquer sócios ocultos de determinada sociedade. Nesta linha de dicção, é perceptível que a desconsideração in casu encontra sedimento de atuação nas hipóteses em que o sócio que não se encontra explicitamente vinculado na sociedade, ou seja, o indivíduo utiliza-se de um comportamento doloso, ocultando-se atrás de um terceiro indivíduo, para não ser responsabilizado por eventual inadimplemento de qualquer obrigação da sociedade. Desta sorte, a teoria em exame comporta a possibilidade de expansão dos efeitos da desconsideração da personalidade jurídica, alcançando os "sócios ocultos", com o fito de assegurar o pagamento dos credores.

5. Hipótese em que o conjunto das circunstâncias nos autos é indicativa da ocultação irregular das atividades societárias, confusão patrimonial e abuso da personalidade jurídica, que portanto há de ser desconsiderada.

(TJ-MG – AC: 10035070931825001 MG, Relator: Otávio Portes, Data de Julgamento: 03/07/2019, Data de Publicação: 12/07/2019).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. REQUISITOS. PRESENÇA. RELAÇÃO DE CONSUMO. ALCANCE. SÓCIOS OCULTOS.

1. Tratando-se de relação de consumo, é desnecessária a comprovação do abuso para a desconsideração da personalidade jurídica, sendo suficiente que a existência da pessoa jurídica seja obstáculo ao ressarcimento dos prejuízos causados ao consumidor.

2. A teoria expansiva da desconsideração da personalidade jurídica possibilita a extensão dos efeitos da desconsideração aos sócios ocultos, ou seja, aquele que coloca sua empresa em nome de terceiro.

3. Negou-se provimento ao recurso.

(TJ-DF 0703119-29.2018.8.07.0000 DF, Relator: José Divino, Data de Julgamento: 30/05/2018, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: DJe 11/06/2018)

Nesse ponto, as provas dos autos são inequívocas ao demonstrar que, do grupo familiar pivô dos atos ilícitos apurados, apenas Marlene Pereira Palmeira atuou como sócia administradora de fato do CFC I O PALMEIRA, não obstante Izabella figurasse formalmente como sócia ostensiva única no quadro societário da mesma. Os depoimen-

tos colhidos em audiência foram uníssonos em apontar que a Marlene competia toda a gerência e administração da empresa fraudulentamente constituída, tendo sido dela a iniciativa da sucessão fraudulenta do CFC A/B PEREIRA apenas 13 dias após a aplicação, pelo DETRAN, da penalidade de descredenciamento em prejuízo da empresa.

Ademais, foi Marlene a principal artífice da prática do ilícito traduzido no desvirtuamento teleológico do ato de constituição do CFC I O PALMEIRA para, mediante abuso de personalidade jurídica, dada a utilização do nome de sua neta Izabella como “laranja”, facilitar e encobrir a defraudação do processo de credenciamento realizado por aquela autarquia estadual. Desse modo, como única sócia – embora oculta – dotada de poderes reais de administração da empresa irregularmente criada, somente a Marlene podem ser estendidos, com esteio na teoria expansiva da desconsideração da personalidade jurídica, os efeitos do provimento condenatório nestes autos proferido.

Assim, diante de tais fundamentos, procedo à desconsideração da personalidade jurídica da empresa CFC I O PALMEIRA, com fulcro no artigo 14 da Lei nº 12.846/2013, para estender à pessoa de Marlene Pereira Palmeira, enquanto sócia-administradora oculta da mesma, em regime de responsabilidade solidária, os efeitos das penalidades a serem à pessoa jurídica em questão aplicadas.

Passo, enfim, à dosimetria das sanções administrativas aplicáveis ao caso.

Guiado pelo propósito de regulamentar a aplicação da Lei nº 12.846/2013, o Decreto Estadual nº 3.956-R/2016 consagrou um sistema bifásico de dosimetria das penalidades, cujas etapas devem ser percorridas em permanente observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como acompanhadas, em função do seu caráter punitivo, de idônea e minuciosa fundamentação.

Na primeira fase da dosimetria, delineada pelos artigos 25, 26 e 27 da normativa estadual, procede-se à fixação da multa-base à luz dos seguintes critérios: “gravidade e repercussão social da infração” (artigo 25), “circunstâncias que sempre agravam o cálculo da multa” (incisos do artigo 26) e “circunstância atenuantes” (incisos do artigo 27). Avaliadas as peculiaridades do caso concreto em conformidade com tais parâmetros, determina-se o percentual da multa-base, o qual, nos termos do inciso I do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013, deve oscilar entre 0,1% e 20% do faturamento bruto da empresa no último exercício financeiro anterior ao da instauração do PAR (deduzidos, em qualquer caso, os tributos).

Não sendo possível, porém, utilizar como base de cálculo o faturamento bruto da pessoa jurídica no ano anterior ao da instauração do PAR, dispõe o artigo 31 do Decreto Estadual nº 3.956-R/2016 que a multa-base incidirá sobre o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, excluídos os tributos, no ano em que ocorreu o ato lesivo (inciso I); sobre o montante total de recursos recebidos pela pessoa jurídica sem fins lucrativos no ano em que ocorreu o ato lesivo (inciso II); ou, nas demais hipóteses, sobre o faturamento anual estimável da pessoa jurídica, levando em consideração quaisquer informações sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, dentre outras (inciso III).

Em qualquer dessas três hipóteses, determina o parágrafo único do mesmo artigo 31 que a sanção pecuniária deverá observar os limites mínimo e máximo de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

No caso vertente, extrai-se do Ofício nº 78/2019/DRF/VIT/EIF, encaminhado pela Receita Federal, a informação de que as empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA não declararam faturamento em 2017 (ano anterior à instauração deste PAR). Consta apenas a informação do faturamento bruto da empresa CFC A/B PEREIRA em 2015 (ano dos atos lesivos): R\$ 131.856,34 (cento e trinta e um mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e trinta e quatro centavos). Já em relação ao CFC I O PALMEIRA, não se tem notícia de declaração de faturamento em qualquer exercício desde a sua criação em 2015.

Por tais razões, no que tange à empresa CFC A/B PEREIRA, **deve-se tomar por referência para operação da primeira fase da dosimetria o critério subsidiário delineado no supracitado inciso I do artigo 31 do Decreto nº 3.956-R/2016: o faturamento bruto da pessoa jurídica no ano do ato lesivo, a saber, R\$ 131.856,34 (cento e trinta e um mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e trinta e quatro centavos).**

Já em relação à defendente CFC I O PALMEIRA, ante a ausência de quaisquer informações fiscais, **a definição da base de cálculo há de se ancorar na estimativa de que trata o inciso III do mesmo dispositivo.** Nesse sentido, por ter sido constituído o CFC I O PALMEIRA como uma extensão do CFC A/B PEREIRA, mediante aproveitamento de suas estruturas e de seus acervos técnico e humano, julgo que **o seu faturamento bruto pode ser estimado em montante idêntico ao da empresa sucedida, motivo pelo qual a dosimetria da multa do CFC I O PALMEIRA também levará**

em consideração como base de cálculo o valor de R\$ 131.856,34 (cento e trinta e um mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e trinta e quatro centavos).

Estabelecidas tais premissas, procedo ao exame das circunstâncias previstas no artigo 25 do Decreto nº 3.956-R/2016, que parametrizam o cálculo da multa-base na primeira fase da dosimetria.

Em primeiro plano, em análise da **gravidade** dos ilícitos, tenho que as condutas praticadas pelas denunciadas não revelaram um grau de censurabilidade que extrapolasse a normalidade dos tipos infracionais nos quais restaram enquadradas **(não promovo qualquer elevação das multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA).**

Em idêntico sentido, quanto ao critério da **repercussão social** dos atos lesivos, não vislumbro a produção de consequências negativas extraordinárias – isto é, não inerentes ou anormais aos tipos infracionais imputados – que pudessem justificar a exasperação das penalidades pecuniárias **(não promovo qualquer elevação das multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA).**

Passo, então, ao exame da potencial incidência das oito circunstâncias de agravamento estipuladas nos incisos do artigo 26 do Decreto Estadual.

Em relação ao **valor do contrato firmado ou pretendido (inciso I)**, por versar a espécie sobre processo de credenciamento, não há qualquer valor de contrato administrativo que possa ser assimilado para fins de dosimetria **(não promovo qualquer elevação das multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA).**

A idêntica conclusão se chega no que concerne à **vantagem auferida ou pretendida pelas pessoas jurídicas infratoras (inciso II)**, tratando-se novamente de circunstância inaplicável ao caso sob exame **(não promovo qualquer elevação das multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA).**

Em sequência, noto que os atos lesivos praticados pelas empresas não guardaram qualquer **relação com atividades fiscais da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) ou a contratos, convênios ou termos de parceria nas áreas de saúde, educação, segurança pública ou assistência social (inciso III)** **(não promovo qualquer elevação das multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA).**

Compulsando os autos, outrossim, não verifico qualquer informação quanto à **reincidência (inciso IV)** das empresas condenadas **(não promovo qualquer elevação das multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA).**

De outra parte, as provas dos autos demonstraram que os dois atos lesivos foram praticados **com tolerância ou ciência do corpo diretivo das pessoas jurídicas (inciso V)**, uma vez os familiares envolvidos na constituição irregular de empresa e na fraude contratual são os sócios (ostensivos e/ou ocultos) das defendentes **(elevo em 2% as multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA).**

Dos autos não se extrai qualquer notícia de **interrupção na prestação de serviço público ou do fornecimento de bens (inciso VI)** **(mantenho a anterior gradação).**

As infrações também não ocasionaram qualquer **paralisação de obra pública (inciso VII)** **(mantenho a anterior gradação).**

Por fim, tampouco se acostou aos autos informações sobre a **situação econômica das empresas infratoras (inciso VIII)**, baseada no índice de solvência e de liquidez gerais e na demonstração de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência dos atos lesivos **(mantenho a anterior gradação).**

Prossigo, em sequência, ao exame da pertinência das quatro circunstâncias atenuantes positivadas nos incisos do artigo 27 do Decreto nº 3.956-R/2016.

Observo que a primeira delas não deve agraciar as empresas, pois **os atos lesivos imputados efetivamente se consumaram (inciso I)**, haja vista que o CFC I O PALMEIRA, após ter sido irregularmente constituído, chegou a ser credenciado pelo DETRAN/ES e a fraudulentamente firmar contrato com a autarquia **(mantenho a anterior gradação).**

Já no que tange à segunda circunstância atenuante, entendo ter havido uma **colaboração efetiva das empresas com a apuração dos ilícitos investigados (inciso II)**, uma vez que os representantes legais das mesmas, em sede de depoimentos no curso da instrução, revelaram todos os detalhes das condutas praticadas, em consonância com as provas dos autos, e esclareceram todos os fatos pertinentes aos atos lesivos trazidos a apuração neste PAR **(atenuo em 1% as multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA).**

Lado outro, não deve incidir a terceira circunstância atenuante, porquanto a **ciência das infrações se deu a partir não de uma comunicação espontânea das denunciadas (inciso III)**, mas de comunicação oficial realizada pelo DETRAN/ES (**mantenho a anterior gradação**).

Também a quarta circunstância atenuante não se mostra aplicável à espécie, porque não se cuidou, nestes autos, de qualquer hipótese de **ressarcimento de danos materiais infligidos à Administração (inciso IV)** (**mantenho a anterior gradação**).

Firme nessas razões, ao cabo da primeira fase da dosimetria, compensadas as circunstâncias agravantes (duas) e atenuante (uma) incidentes, fixo as multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e CFC I O PALMEIRA no patamar de **1% (um por cento)** do faturamento bruto auferido pela primeira no ano do ato lesivo (2015), totalizando o valor de **R\$ 1.318,56 (mil, trezentos e dezoito reais e cinquenta e seis centavos)** para cada uma.

Outrossim, na segunda fase da dosimetria, avalia-se a causa especial de diminuição da pena de multa referente à implementação de **programa de integridade**, na forma do artigo 29 do Decreto nº 3.956-R/2016. Vislumbro, contudo, que as empresas defendentes não fazem jus à aplicação da minorante, uma vez que não foi juntada aos autos qualquer documentação que comprovasse a existência de programas de integridade efetivos no âmbito das mesmas (**mantenho a anterior gradação**).

Desse modo, **ao término das duas fases da dosimetria, tem-se a fixação das multas no patamar de R\$ 1.318,56 (mil, trezentos e dezoito reais e cinquenta e seis centavos) para cada empresa**, com base no artigo 6º, § 4º, da Lei nº 12.846/2013, e no artigo 31, parágrafo único, do Decreto nº 3.956-R/2016.

No entanto, por haverem sido utilizados os critérios subsidiários previstos no artigo 31 da normativa estadual, o parágrafo único do dispositivo determina a calibragem das penalidades pecuniárias, a fim de que se adequem aos limites mínimo e máximo de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), nos moldes do artigo 6º, § 4º, da Lei Anticorrupção Empresarial. **Devem as multas-bases das empresas CFC A/B PEREIRA e I O PALMEIRA ser elevadas, portanto, ao patamar mínimo legal de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para cada uma.**

Por fim, à luz de toda a fundamentação acima tecida, **considero adequada, também, a aplicação, em desfavor das defendentes, da sanção de publicação extraordinária desta decisão condenatória**, em conformidade com o disposto no artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, tendo em vista a necessidade de se conferir maior publicidade à penalização das mesmas. Desse modo, ao se assegurar o público conhecimento dos atos lesivos praticados pelas pessoas jurídicas condenadas, faz-se possível garantir os efeitos dissuasório e pedagógico que a ordem jurídica pátria atribuiu às severas sanções cominadas pela Lei Anticorrupção Empresarial, potencializando, assim, o incentivo para a incorporação de boas práticas no domínio da iniciativa privada e, por consequência, para a observância dos ditames consagrados na legislação em vigor.

Parte dispositiva.

Ante o exposto, **CONDENO** as empresas CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA – ME (CNPJ nº 12.004.888/0001-10) e I O PALMEIRA – CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ – ME (CNPJ nº 23.446.753/0001-20) como incursas nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, alíneas “d” e “e”, da Lei nº 12.846/2013. **ABSOLVO** a empresa I O PALMEIRA – CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ – ME da imputação do ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

Aplico, por conseguinte, em desfavor de ambas, as sanções administrativas cominadas pelos incisos I e II do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013. À vista das circunstâncias já analisadas anteriormente, fixo as penalidades da seguinte forma:

a) pagamento de **multas administrativas** nos valores correspondentes a:

a.1) R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para a pessoa jurídica CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA – ME;

a.2) R\$ 6.000,00 (seis mil reais) para a pessoa jurídica I O PALMEIRA – CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ – ME, estendendo-se os efeitos desta sanção pecuniária, em regime de responsabilidade solidária, à pessoa de Marlene Pereira Palmeira, enquanto sócia-administradora oculta, decorrente da desconconsideração da personalidade jurídica da empresa com base no artigo 14 da Lei nº 12.846/2013, nos termos da fundamentação supra;

b) **publicação extraordinária** da ementa desta decisão condenatória nos seguintes meios:

b.1) Diário Oficial do Estado do Espírito Santo;

b.2) Jornal A Gazeta ou A Tribuna;

b.3) Edital afixado no próprio estabelecimento, que permita a fácil visibilidade pelo público, por 30 (trinta) dias;

b.4) Sítio eletrônico das empresas, por 30 (trinta) dias;

Após o trânsito em julgado administrativo desta decisão, determino que sejam adotadas as seguintes providências:

1. Lance-se os nomes das empresas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, na forma do artigo 22 da Lei nº 12.846/2013;
2. Intime-se as empresas e, no caso da penalidade imposta ao I O PALMEIRA – CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ - ME, a sra. Marlene Pereira Palmeira para pagamento das respectivas multas administrativas no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena, em caso de inadimplemento, de inscrição dos pertinentes valores em dívida ativa do Estado;
3. Intime-se o Procurador-Geral do Estado para ciência desta decisão e para análise da possibilidade jurídica de aplicação das sanções judiciais cominadas pelo artigo 19 da Lei nº 12.846/2013;
4. Comunique-se a Corregedoria do DETRAN/ES acerca das possíveis irregularidades cometidas por um ou mais de seus servidores, consistentes na suposta orientação, alegada pelas empresas defendentes, de constituição de nova pessoa jurídica para contornar os efeitos da sanção de cassação de credenciamento aplicada pela própria autarquia estadual ao CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA – ME.

Publique-se.

Registre-se.

Intime-se.

Vitória/ES, 23 de outubro de 2020.

EDMAR MOREIRA CAMATA

Secretário de Estado de Controle e Transparência

CAPTURADO POR	
RUTYLANE MIRANDA GARCIA BUENOS ARES SILVA CHEFE GABINETE QCE-05 SECONT - GABSEC	
DATA DA CAPTURA	23/10/2020 15:55:55 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
VALOR LEGAL	ORIGINAL
NATUREZA	DOCUMENTO NATO-DIGITAL

ASSINOU O DOCUMENTO	
EDMAR MOREIRA CAMATA SECRETARIO DE ESTADO SECONT - SECONT Assinado em 23/10/2020 15:55:55	
Documento original assinado eletronicamente, conforme art. 6, § 1º, do Decreto 4410-R/2019.	

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link <https://e-docs.es.gov.br/documento/registro/2020-XSRK85>



Consulta via leitor de QR Code.



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Controle e Transparência

EXTRATO DE DECISÃO Nº 003/2020

EMPRESAS: CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA - ME (CNPJ nº 12.004.888/0001-10) e I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ - ME (CNPJ nº 23.446.753/0001-20)

ENQUADRAMENTO:

- CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA – ME: artigo 5º, inciso IV, alíneas “d” e “e”, da Lei Federal nº 12.846/2013;

- I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ - ME: artigo 5º, inciso IV, alíneas “d” e “e”, da Lei Federal nº 12.846/2013;

CONDUTAS: fraudar contrato administrativo e constituir irregular ou fraudulentamente pessoa jurídica para celebrar contrato administrativo.

DECISÃO:

- Condenação da empresa CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA – ME ao pagamento de multa administrativa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e à sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória;

- Condenação da empresa I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ – ME ao pagamento de multa administrativa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), estendidos os efeitos da penalidade à pessoa de Marlene Pereira Palmeira, na condição de sócia-administradora oculta, por desconsideração da personalidade jurídica da empresa, com base no artigo 14 da Lei nº 12.846/2013, e à sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória;

- Absolvção da empresa I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ – ME do ilícito tipificado no artigo 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013.

A decisão comporta recurso administrativo com efeito suspensivo.

Código no DUA para recolhimento da multa: 467-7, Conta 19199927.

Vitória/ES, 23 de outubro de 2020.

EDMAR MOREIRA CAMATA
Secretário de Estado de Controle e Transparência

CAPTURADO POR	
RUTYLANE MIRANDA GARCIA BUENOS ARES SILVA CHEFE GABINETE QCE-05 SECONT - GABSEC	
DATA DA CAPTURA	23/10/2020 15:55:57 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
VALOR LEGAL	ORIGINAL
NATUREZA	DOCUMENTO NATO-DIGITAL

ASSINOU O DOCUMENTO	
EDMAR MOREIRA CAMATA SECRETARIO DE ESTADO SECONT - SECONT Assinado em 23/10/2020 15:55:56	
Documento original assinado eletronicamente, conforme art. 6, § 1º, do Decreto 4410-R/2019.	

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link <https://e-docs.es.gov.br/documento/registro/2020-NSVW74>



Consulta via leitor de QR Code.

PORTARIA Nº 1349 DE 08 DE OUTUBRO DE 2020

TRANSFERIR para a RESERVA REMUNERADA "ex-officio", o 1º TENENTE PM **JORGE LUIZ XAVIER FERREIRA**, NF 833451/1, a contar de 13/02/2019, percebendo seus proventos integrais na modalidade de remuneração por subsídio, na referência 15, no seu próprio posto, conforme disposto no Art.16 e haver incidido no Art. 17 nos seus §§ 3º e 7º, todos da Lei Complementar nº 420/2007, alterada pelas Leis Complementares nº 745/2013 e 747/2013. **(Processo: 88962822)**

JOSÉ ELIAS DO NASCIMENTO MARÇAL

Presidente Executivo
Protocolo 620330

PORTARIA Nº 1360 DE 13 DE OUTUBRO DE 2020

REFORMAR "EX-OFFICIO" o SOLDADO PM **ALYSON BORGES COUTINHO**, NF 2985497/2, a contar de 28/01/2020, percebendo seus proventos na modalidade de remuneração por subsídio, proporcional ao tempo de serviço (6/35 avos) na sua própria graduação e na referência 1, conforme disposto no Art. 11, caput, c/c Art. 12, V, e Art. 15, I, todos da Lei Complementar nº 420/2007, alterada pelas Leis Complementares nº 592/2011, 745/2013 e 747/2013. **(Processo: 89086902)**

JOSÉ ELIAS DO NASCIMENTO MARÇAL

Presidente Executivo
Protocolo 620332

A Diretoria de Proteção Social dos Militares do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo - IPAJM, no uso de suas atribuições autorizou a publicação abaixo:

DEFERIR a isenção do IRRF ao(s) beneficiário(s) abaixo relacionado(s), de acordo com o inciso XIV, do art. 6º da Lei Federal nº 7.713/88 e suas

alterações.

1) LUIZ CARLOS GOMES GREGGIO, processo nº 88961273, a partir da data da Reforma "Ex-Officio", em 20/07/2020.

Validade: 20/07/2025.

2) ISNARD DE OLIVEIRA, processo nº 82338167, a partir da data do diagnóstico, em 24/08/2020.

Validade: Permanente.

3) PAULO ROBERTO DOS SANTOS, processo nº 88918068, a partir da data do diagnóstico, em 31/01/2017.

Validade: 31/01/2022.

4) CARLOS ROBERTO MENEZES, processo nº 88967654, a partir da data do diagnóstico, em 18/03/2020.

Validade: Permanente.

Protocolo 620267

Procuradoria Geral do Estado
- PGE -

RESUMO DO TERMO DE AJUSTE DE CONTAS
CONTRATO Nº 001/2015

Processo nº 69064610/2015

Objeto: o presente Termo de Ajuste de Contas tem por objeto a repactuação do valor do contrato nº 001/2015 e sua liquidação, uma vez que o referido contrato encerrou em 30/04/2020, então celebrado entre a Procuradoria Geral do Estado e a empresa RPL Segurança Privada Ltda - ME.

Valor: O valor da diferença oriunda da repactuação, corresponde ao acréscimo mensal de R\$ 804,34 (oitocentos e quatro reais e trinta e quatro centavos), perfazendo um total de **R\$ 3.217,36 (três mil, duzentos e dezessete reais e trinta e seis centavos).**

Dotação Orçamentária: Programa de Trabalho nº 10.16.101.03.092. 0740.2238, Elemento de Despesas nº 33.90.37, previstos no orçamento da PGE para o exercício de 2020.

Vitória, 21 de outubro de 2020.

RODRIGO FRANCISCO DE PAULA
Procurador Geral do Estado
Protocolo 620569

Secretaria de Estado de
Controle e Transparência -
SECONT -

EXTRATO DE DECISÃO Nº
003/2020

EMPRESAS: CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA - ME (CNPJ nº 12.004.888/0001-10) e I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ - ME (CNPJ nº 23.446.753/0001-20)

ENQUADRAMENTO:

- CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA - ME: artigo 5º, inciso IV, alíneas "d" e "e", da Lei Federal nº 12.846/2013;
- I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ - ME: artigo 5º, inciso IV, alíneas "d" e "e", da Lei Federal nº 12.846/2013;

CONDUTAS: fraudar contrato administrativo e constituir irregular ou fraudulentamente pessoa jurídica para celebrar contrato administrativo.

DECISÃO:

- Condenação da empresa CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES A/B PEREIRA LTDA - ME ao pagamento de multa administrativa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e à sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória;

- Condenação da empresa I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ - ME ao pagamento de multa administrativa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), estendidos os efeitos da penalidade à pessoa de Marlene Pereira Palmeira, na condição de sócia-administradora oculta, por desconconsideração da personalidade jurídica da empresa, com base no artigo 14 da Lei nº 12.846/2013, e à sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória;

- Absolvção da empresa I O PALMEIRA - CENTRO DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES ARACRUZ - ME do ilícito tipificado no artigo 5º, inciso

II, da Lei nº 12.846/2013.

A decisão comporta recurso administrativo com efeito suspensivo. Código no DUA para recolhimento da multa: 467-7, Conta 19199927.

Vitória/ES, 23 de outubro de 2020.

EDMAR MOREIRA CAMATA
Secretário de Estado de Controle e Transparência
Protocolo 620499

PORTARIA Nº. 014-R, DE 23 DE OUTUBRO DE 2020.

Altera a Portaria nº 13-R, de 15 de outubro de 2020.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA, no uso das atribuições que lhe conferem o artigo 13, inciso IX da Lei Complementar nº 856, de 16 de maio de 2017,

RESOLVE:

Art. 1º Alterar o artigo 11 da Portaria nº 13-R, de 15 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial de 19 de outubro de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11 *Compete à chefia imediata do servidor em regime de teletrabalho acompanhar e avaliar o cumprimento das metas e resultados pactuados, com a ciência do servidor, e informar, mensalmente, ao setor de recursos humanos, para fins cumprimento da jornada de trabalho por meio de registro das atividades e resultados atingidos no Formulário de Acompanhamento de Desempenho de Atividades (Fada), disponível no Portal do Servidor (<https://servidor.es.gov.br/>)."*

Art. 2º Fica revogado o Anexo VI - Formulário de Acompanhamento de Desempenho de Atividades (Fada) da Portaria nº 13-R, de 15 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial de 19 de outubro de 2020.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

EDMAR MOREIRA CAMATA
Secretário de Estado de Controle e Transparência

Protocolo 620583

A LEITURA É O MELHOR CAMINHO
PARA O CONHECIMENTO.

Biblioteca Pública do Espírito Santo: 3137-9351

www.dio.es.gov.br

