



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

Ref.: Processo nº 2021-15D23

DECISÃO

Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em desfavor da pessoa jurídica **ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS AOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ASPOBOM)** – CNPJ nº 24.293.039/0001-02, em razão dos fatos delineados na Portaria SECONT nº 063-S (Peça #2), publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO-ES) de 23 de abril de 2021 (Peça #3), os quais, em tese, guardam subsunção com o ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso IV alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial).

Originou-se o feito a partir do recebimento de pronunciamento anônimo à Secretaria de Integridade Governamental e Empresarial – SUBINT, em agosto de 2018, apontando a possível fraude praticada por Empresas, Associações e Sindicatos por intermédio do Sistema Digital de Consignações (*eConsig*) para concessão de auxílio assistencial de saúde, auxílio financeiro ou empréstimo pessoal como se plano de saúde fosse aos servidores públicos do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo em desacordo ao que estabelece o Decreto nº 3.522-R/2014 (diploma que dispõe sobre consignações em folha de pagamento dos servidores públicos estaduais, vigente à época dos ilícitos e atualmente revogado pelo Decreto nº 4.576-R/2020) e em possível afronta a Lei Federal nº 12.846/2013.

A denúncia original, registrada sob a numeração 062/2018, tratava de possível fraude generalizada praticada por Empresas, Associações e Sindicatos através do sistema *eConsig*. Devido à grande quantidade de documentos e entidades envolvidas, a denúncia original foi segregada por entidade. Neste caso, trata-se da denúncia 062-I/2018 (peça #5 – fl. 01), específica à investigação da conduta da ASPOBOM.

A denúncia relatou, especificamente, a utilização indevida do sistema *eConsig* para cobrança de consignações por serviços diversos, através da utilização da rubrica “plano de saúde”, em desacordo com o estabelecido em Decreto nº 3.522-R/2014. Inclusive, chegando até 77 (setenta e sete) associados com essa rubrica, conforme se depreendeu em folha de pagamento de dezembro de 2018 (Peça #18), com valor aproximado de R\$ 6.442,21 (seis mil quatrocentos e quarenta e dois reais e vinte e um centavos).

Destaca-se que a rubrica “plano de saúde” não é computada na margem consignável, burlando assim o limite de 30% do vencimento ou vantagem permanente de servidor público para o fim de consignação, prejudicando terceiros vez que a rubrica plano de saúde tem preferência sobre as demais, conforme se depreende:

CONSIGNAÇÕES		
Compulsória – art. 3º	Sem limite	Juntas não podem exceder 70%. [Art. 74 da LC 46/94]
Facultativa representativa – art. 4º	30%	
Facultativa com prazo indeterminado – art. 5º Facultativa com prazo determinado – art. 6º		
Facultativas de longo prazo – art. 7º	Remuneração total deduzidos 30% e consignações dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º.	

Relata também que, em consulta ao SIAHRES, foram identificados servidores com descontos de mais de duas rubricas com o título “plano de saúde” em seus contracheques.

Além disso, a denúncia atentou à possibilidade de que terceiros (operadoras de planos de saúde) estariam se utilizando das associações, como a ASPOBOM – que por sua vez possuía o acesso ao *eConsig* – para extrapolar o limite de descontos de até 70% do vencimento, soldo ou subsídio. Inclusive, as consignações legítimas, porém mais antigas ou menos prioritárias, estavam deixando de ser debitadas. Isto teria ocorrido por conta do que estabelecia o art. 11, do Decreto nº 3.522-R/2014 (vigente na época do fato):

Art. 11. As consignações compulsórias e facultativas representativas terão prioridade de descontos sobre as facultativas por prazo determinado e por prazo indeterminado, na seguinte ordem:

- I. compulsórias;
- II. facultativas representativas;
- III. facultativas por prazo indeterminado;** (grifo nosso)
- IV. facultativa de longo prazo;
- V. facultativas por prazo determinado.

Isto é, as instituições financeiras seriam prejudicadas quando a margem consignável fosse extrapolada, visto que são priorizadas as consignações facultativas de prazo indeterminado, como os referentes à plano de saúde (art. 5º, inciso III do Decreto nº 3.522-R/2014):

Art. 5º São consideradas consignações facultativas por prazo indeterminado:

(...)

III. plano de saúde;

Diante dos fatos supracitados, o Secretário determinou a autuação dos autos como Notícia de Fato (Peça #6, fls. 01-02), bem como seu encaminhamento ao Observatório de Despesas Públicas (ODP), visando subsidiar as informações da denúncia, as quais se encontram em mídia digital do processo nº 83034854 (Peça #6, fl. 12). Já de posse das informações do ODP, a SUBINT opinou pela necessidade de investigação (Peça #6, fls. 15-17) e encaminhou os autos ao Secretário, que por sua vez decidiu pela instauração da Investigação Preliminar.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à COIP em dezembro de 2018 através da Portaria OSIP nº 042/2018 (Peça #6, fls. 68-69), tendo sido encaminhada nova documentação pela SEGER à SECONT referente às denúncias feitas pelas instituições financeiras Banco do Brasil e Banestes, que enviaram correspondências à SEGER sinalizando que estavam sendo prejudicadas devido à inadimplência em operações firmadas no sistema *eConsig*, além de solicitarem a apuração da conduta de empresas credenciadas no sistema como plano de saúde. Tais denúncias foram juntadas ao processo 83034854 (Peça #6, fl. 78) e ensejaram o cadastramento pela SEGER das instituições que operam no *eConsig*.

Para melhor elucidar, a SEGER solicitou documentação para cadastramento, visando comprovar a autorização da Agência Nacional de Saúde – ANS, para atuar como plano de saúde.

Em virtude disso, além de serem investigadas as entidades sem autorização da ANS, bloqueadas no *eConsig*, também são investigadas as que demonstraram autorização regular do órgão e não foram bloqueadas no *eConsig* pela SEGER, porém, apareceram em contracheques de associados com descontos de 'plano de saúde', conjuntamente com outras associações.

No que se refere a ASPOBOM, esta encontrou-se entre as entidades que tiveram seu acesso ao *eConsig* bloqueado (peça #6, fl. 88) e efetuaram descontos em seu favor com a rubrica “plano de saúde”.

Por conseguinte, a equipe de investigação elaborou o Relatório de Investigação (Peça #5, fls. 186-225) que opinou, em suma, que a conduta da ASPOBOM se caracterizava, em tese, como danosa à Administração Pública, tratando-se de atos lesivos previstos na Lei Federal nº 12.846/2013, além de sugerir a aplicação à ASPOBOM da sanção de cancelamento do credenciamento para operar no Sistema Digital de Consignações, com fulcro no artigo 30 do Decreto nº 4.576-R/2020.

Diante de tais fatos, resolveu o Secretário instaurar Processo Administrativo de Responsabilização através da Portaria nº 063-S de 19 de abril de 2021 (publicada no DIO-ES em 23 de abril de 2021). O PAR em questão teve como motivação principal os seguintes pontos apurados na fase de investigação:

- I. A utilização do sistema *eConsig* pela ASPOBOM para recebimento de “taxa/contribuição associativa” e “plano odontológico” de servidores públicos do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo com o desconto em folha de pagamento sob a rubrica “plano de saúde” (consignação facultativa por prazo indeterminado), em desacordo com o estabelecido no Decreto nº 3.522-R/2014. Nessa lógica, os descontos de plano de saúde têm prioridade em relação as demais consignações realizadas pelas instituições financeiras, de forma que o pagamento das consignações irregulares é cobrado de forma prioritária em relação aos demais descontos (burla do limite de 30% do seu vencimento ou vantagem permanente, para as consignações facultativas previstas no Decreto nº 3.522-R/2014 – com a possibilidade de que a somatória dos descontos em folha de pagamento estejam extrapolando o limite de 70% do vencimento, soldo ou subsídio dos servidores);
- II. Acesso da ASPOBOM ao sistema *eConsig* bloqueado para novos lançamentos na rubrica plano de saúde por não ter apresentado autorização da ANS para operar como instituição credenciada, comprovação documental requisitada pela SEGER;
- III. Existência de servidores com múltiplos descontos no contracheque sob a rubrica “plano de saúde”, sendo um dos credores a ASPOBOM;

- IV. Documentação apresentada pela ASPOBOM não comprova que os descontos em folha de pagamento, na rubrica plano de saúde, se referem, de fato, a esse serviço, mas indica a cobrança de plano odontológico, e/ou cobrança de taxa associativa, na referida rubrica;
- V. O Relatório Final da Comissão Especial de Consignações – para apuração dos fatos instituída pela SEGER pela Portaria nº 583-S/2019 – encaminhado à SECONT, que informa que a ASPOBOM não poderia ter lançado contrato da espécie “plano de saúde”, por não possuir essa qualificação, além de indicar a possível ocorrência de cessão de credenciamento para operar com consignações da ASPOBOM para a Associação dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas – ANASP, o que é vedado pelo Decreto 3522-R/2014, que disciplinava a consignação em folha de pagamento.

Após a devida notificação da ré, recebida pessoalmente (Peça #36), não foi apresentada defesa, tendo ocorrido a preclusão do direito de apresentar defesa escrita, conforme elucidado no despacho sob o E-Docs nº 2021-9JPX1D. Também não houve interposição de Alegações Finais pela pessoa jurídica.

Em sequência, exarou a Comissão Processante o Relatório Final de nº 004/2021 (peça #61). Entenderam, à luz das provas coligidas nos autos, que a pessoa jurídica ASPOBOM, praticou o ato ilícito descrito no art. 5º, inciso IV, alínea “d” da Lei nº 12.846/2013 e “[...] *que a conduta se enquadra em fraudar licitação pública e contrato dela decorrente, na medida em que a pessoa jurídica estaria, por meio do Sistema Digital de Consignações - eConsig, do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, utilizando indevidamente a rubrica “Plano de Saúde” para receber pagamentos preferencialmente, em desacordo com o estabelecido no Decreto nº 3522-R/2014.*”;

Por fim, foram os autos remetidos à d. Procuradoria Geral do Estado (PGE), em atenção ao disposto no artigo 17 do Decreto Estadual nº 3.956-R/2016 (vigente à época). E, ainda, consta o Parecer do Núcleo Anticorrupção e de Combate à Improbidade Administrativa – NAIA, nº 004/2023 (peça #65), com pronunciamento da Procuradora do Estado Chefe do NAIA pela regularidade formal do PAR.

Eis a síntese do processo.

Peça #2: Portaria nº 063-S, de 19 de abril de 2021, com a configuração dos ilícitos descritos no art. 5º, IV, 'd' da Lei Federal nº 12.846/2013.

Peça #3: Publicação da Portaria nº 063-S no DIOES na data (23/04/2021).

Peça #5, fls. 1: Divisão da denúncia 062/2018 em 062-I/2018 para investigação da conduta da ASPOBOM (17/03/2020).

fls. 186-225: Relatório de Investigação (30/03/2020) e Relatório de Investigação Complementar (01/10/2020).

Peça #6, fls. 01-02: Autuação dos Autos como Notícia de Fato.

fls. 3-5: Comunicação Interna ao ODP visando subsidiar as informações da denúncia (06/08/2018).

fls. 68-69: OSIP nº 042/2018 (17/12/2018).

Peças #16 a #19: Relação de beneficiários de “planos de saúde” oferecidos pela ASPOBOM e demais associações.

Peça #21: Termos de Depoimentos.

Peças #25 e #26: Relatórios de Movimento Financeiro ASPOBOM, mês 06 e 08 de 2019.

Peça #29: Depoimento Testemunhal do servidor ANDERSON PEREIRA DA SILVA BIER como informante.

Peça #32: Ata de instalação e início dos trabalhos.

Peça #33: Notificação da ASPOBOM.

Peça #36: Recebimento pessoal do AR.

Peça #38: Despacho de preclusão do direito de apresentar defesa escrita.

Peça #61: Relatório Final (29/08/2021).

Peça #56: Parecer PGE NAIA nº 004/2023, com pronunciamento pela regularidade formal do PAR (18/01/2023).

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.

É o Relatório. Passo a decidir.

Considerando o disposto na Portaria nº 063-S/2020, observo que deve ser examinado nesta decisão se a ré incorreu em fraude à execução contratual a partir da utilização do sistema *eConsig* para cobrança de valores diversos sob a rubrica “plano de saúde”, de forma a burlar a margem consignável dos servidores públicos.

O objeto de análise, portanto, consistirá na verificação, à luz das provas coligidas nos autos, da conduta praticada pela defendente e do seu potencial amoldamento ao tipo infracional descrito no artigo 5º, inciso IV, alínea “d” da Lei nº 12.846/2013.

Postas essas preambulares considerações, procedo ao exame do mérito trazido a julgamento nos autos.

Restou incontroverso, diante de todo conjunto probatório presente neste PAR, que a ASPOBOM recebia valores diversos de servidores associados através de desconto em folha de pagamento sob a rubrica “Plano de Saúde”, sem que oferecesse tais serviços, em desacordo com o estabelecido no Decreto nº 3.522-R/2014.

A maior evidência deste fato se encontra em depoimento do Sr. ANDERSON PEREIRA DASILVA BIER (Peça #29), um dos servidores que possuía mais de um desconto na rubrica “plano de saúde” em seu contracheque. Observe-se:

	Governo do Estado do Espírito Santo		Página 1 / 2	
	SECRETARIA DE EST DE GESTAO E RECURSOS HUMANOS		Emissão 02-09-2019 16:19:20	
			Referência : PES1017	

NOME	NÚMERO FUNCIONAL	VÍNCULO
ANDERSON PEREIRA DA SILVA BIER	864447	1

LOCALIZAÇÃO
PMCA-CENTRO ADMINISTRATIVO - PMCA

CARGO
2032 SOLDADO QPMP-C PM 1.10

TIPO DE FOLHA	NÚMERO	COMPETÊNCIA	CPF
NORMAL	31	07/2019	056.409.247-99

RUBRICA - DISCRIMINAÇÃO	COMPETÊNCIA	VANTAGENS	DESCONTOS	COMPLEMENTO
119 AUXILIO ALIMENTACAO LIQUIDO	07/2019	300,00		40.00
192 SUBSIDIO	07/2019	3.320,48		
412 FF/IPAJM SOBRE 13	07/2010	1,70		
421 FF/IPAJM MENSAL	12/2009	0,39		11%
421 FF/IPAJM MENSAL	09/2009	15,96		11%
1025 AD 13 SALARIO LIQ	07/2019	2.908,64		
1040 AD AUX ALIM 13 SAL LIQUIDO	07/2019	300,00		
24 DECIMO TERCEIRO SALARIO	07/2010		15,49	
192 SUBSIDIO	09/2009		145,08	
227 ABONO	12/2009		5,45	
335 INDENIZ AQUIS FARDAMENTO	07/2010		752,78	
421 FF/IPAJM MENSAL	07/2019		365,25	11%
433 BANCO BMG CONV CARTAO	07/2019		141,90	
440 ASPOMIRES MENSALIDADES	07/2019		36,12	
440 ASPOMIRES ASSIST FINANCEIRA	07/2019		235,00	69
444 CBMEES CONTRIBUICAO CBMES	07/2019		19,84	4.77%
450 CLUBE SOCIAL CABOS SOLDADOS MENSALIDADES	07/2019		41,67	
450 <u>CLUBE SOCIAL CABOS SOLDADOS PLANO DE SAUDE</u>	07/2019		995,09	
466 IR	07/2019		46,59	
538 <u>ASBRASP PLANO DE SAUDE</u>	07/2019		334,39	

MÊS 13o. VENCIMENTO	TOTAL DE VENCIMENTOS	TOTAL DE DESCONTOS	LÍQUIDO À RECEBER
7	*****	*****	*****

BANCO	CONTA CORRENTE	FGTS
21 BANESTES	2134633	

AGÊNCIA	MÊS DE FÉRIAS	Nº. DEPENDENTES IR	Nº. DEP. SAL. FAMÍLIA
055 NOVA ALMEIDA	12	0	0

MARGEM CONSIGNÁVEL DISPONÍVEL	TOTAL CONSIGNAÇÕES	EXCEDENTE À MARGEM	MARGEM P/ FOLHA

Ergon	Administração de Recursos Humanos	Versão 6.6.
Nome do banco de dados : RHES		



Governo do Estado do Espírito Santo

SECRETARIA DE EST DE GESTAO E RECURSOS HUMANOS

Página
2 / 2

Emissão
02-09-2019 16:19:20
Referência : PES1017

NOME

ANDERSON PEREIRA DA SILVA BIER

NÚMERO FUNCIONAL

864447

VÍNCULO

1

LOCALIZAÇÃO

PMCA-CENTRO ADMINISTRATIVO - PMCA

CARGO

2032 SOLDADO QPMP-C PM 1.10

TIPO DE FOLHA

NORMAL

NÚMERO

31

COMPETÊNCIA

07/2019

CPF

056.409.247-99

RUBRICA - DISCRIMINAÇÃO	COMPETÊNCIA	VANTAGENS	DESCONTOS	COMPLEMENTO
544 NUCLEO CATOLICO MENSALIDADES	07/2019		1,00	
600 PENSÃO ALIM (SAL LIQUIDO) 02	07/2019		430,01	
628 BANCO BVA S A EMPRESTIMO PESSOAL	07/2019		402,46	23
640 ASPOMIG CONTR ASSOCIATIVA	07/2019		18,00	
640 ASPOMIG ASSIST FINANCEIRA	07/2019		251,30	3
952 ADIANT PENSÃO ALIM 13 SALARIO 02	07/2019		430,01	
1910 ASS BEN POL E BOMB MIL DO ES PLANO DE SAUDE	07/2019		52,92	
1938 CAIXA ASSIS SERVID BRASILEIRO CONV HOSPITALAR	07/2019		20,59	72

MÊS 13o. VENCIMENTO

7

TOTAL DE VENCIMENTOS

6.847,17

TOTAL DE DESCONTOS

4.740,94

LÍQUIDO À RECEBER

2.106,23

BANCO

21 BANESTES

CONTA CORRENTE

2134633

FGTS

AGÊNCIA

055 NOVA ALMEIDA

MÊS DE FÉRIAS

12

No. DEPENDENTES IR

0

No. DEP. SAL. FAMÍLIA

0

MARGEM CONSIGNÁVEL DISPONÍVEL

TOTAL CONSIGNAÇÕES

EXCEDENTE À MARGEM

MARGEM P/ FOLHA

MENSAGEM

Ergon

Administração de Recursos Humanos

Versão 6.6.

Nome do banco de dados : RHES

No depoimento sob a Peça #29, entre os minutos 3:20 e 3:40, o servidor em questão atesta claramente que o único plano de saúde em sua folha é o cobrado pela “CLUBE SOCIAL CABOS E SOLDADOS”, o que implica dizer que **a cobrança da ASPOBOM (denominada “ASS BEM POL E BOMB MIL DO ES” no contracheque) sob a rubrica “plano de saúde”, na verdade, não é plano de saúde.**

Ressalta ainda que tomou conhecimento da existência desses empréstimos por meio de *folders* distribuídos aos servidores e por contato direto via grupos de Whatsapp destinados à divulgação da prática.

Embora os demais descontos de “plano de saúde” tenham sido apontados como “empréstimo pessoal”, a análise conjunta com as demais provas e documentos dos autos permitem concluir que, no caso da ASPOBOM, tratava-se de cobrança de plano odontológico – e outros serviços – sob a rubrica plano de saúde.

Como bem destacado no Relatório Final (Peça #61, fls. 8 e 9):

(...) a Associação não trouxe qualquer comprovação de que possui relação com planos de saúde ou de pagamentos efetuados, mas sim documento que demonstra que a entidade firmou um convênio com a Associação dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas ANASP que tem por objeto ‘a concessão de direito à participação aos convênios, serviços e benefícios oferecidos nas respectivas Associações’ (peça #5, fls.11/13), e cópia do contrato que a ANASP possui com a empresa Oral Brasil Planos Odontológicos LTDA, exclusivamente para assistência odontológica. (peça #5, fls.14/38).

Ainda nesta linha, a ASPOBOM juntou também, os comprovantes dos pagamentos que realizou para a Oral Planos Odontológicos LTDA (peça #5, fls. 128/183) deixando ainda mais claro que a cobrança consignada nas folhas de seus associados como ‘Plano de Saúde’ tratava-se sim, de ‘Plano odontológico’, mesmo contando com credenciamento junto a SEGER para consignação na modalidade ‘plano odontológico’ (peça #15, fls.48 e 55).

Registre-se que a prática de ‘cessão, transferência, venda ou locação do credenciamento para operar com consignação no Sistema Digital de Consignações.’ é vedada pelo art. 23 do Decreto nº 3522-R/2014, vigente a época dos fatos, e continua sendo proibida conforme o art. 17 do Decreto nº 4576-R/2020, e tal conduta serviu como fundamento para que a Comissão Especial de Consignações da SEGER recomendasse a aplicação ‘à consignatária ASPOBOM a sanção de cancelamento do credenciamento para operar no Sistema Digital de Consignações’ (peça #5, fl.229).

A entidade não poupou esforços para descaracterizar a sua conduta e para tentar convencer a investigação deste PAR (Peça #5, fls. 105) de que cometeu equívoco e acreditava que os supostos “planos odontológicos” fornecidos por ela se enquadravam como consignações de “plano de saúde”, alegações que definitivamente não se sustentam.

Mesmo que em determinado momento a ASPOBOM possuísse autorização da SEGER para realizar consignação sob a rubrica “plano de saúde”, fez através de prática expressamente vedada pelo art. 23 do Decreto nº 3.522-R/2014, vigente a época dos fatos (e ainda proibida pelo art. 17 do Decreto nº 4.576-R/2020, vigente atualmente), o que foi reconhecido pela própria SEGER no Relatório Final da Comissão Especial de Consignações (Peça #5, fls. 226/230).

Além disso, a ASPOBOM se utilizava de contrato firmado entre sua conveniada ANASP e um terceiro, qual seja, ORAL BRASIL PLANOS ODONTOLÓGICOS LTDA, o que, por si só, já é **prática expressamente vedada**.

Então, o contrato que a ANASP possuía era com a ORAL BRASIL PLANOS ODONTOLÓGICOS LTDA, ou seja, exclusivamente destinado para assistência odontológica. Inference-se que, na prática, a ASPOBOM nunca possuiu qualificação para fornecer plano de saúde e, ainda, fazia a prestação de serviços odontológicos através de contrato firmado com outra Associação, que por curiosidade, tinha o mesmo Presidente. Veja-se trecho da COMISSÃO ESPECIAL DE CONSIGNAÇÕES - RELATÓRIO FINAL:

“O Termo está assinado apenas pelo Sr. Walter Matias Lopes, que responde pela presidência das 2 (duas) Associações (ASPOBOM e ANASP).

Além do referido documento, a consignatária apresentou cópia do contrato de prestação de serviços de plano de saúde, datado do ano de 2013, firmado entre a ANASP e a ORAL BRASIL PLANOS ODONTOLÓGICOS LTDA, exclusivamente para assistência odontológica.

Pois bem. O artigo 17 do Decreto nº 4576-R/2020 veda a “cessão, transferência, venda ou locação do credenciamento para operar com consignação no Sistema Digital de Consignações.”

Registre-se que tal regra também constava no Decreto nº 3522-R/2014, norma que disciplinava as consignações em folha de pagamento até o início do corrente ano, quando foi revogada pelo primeiro Decreto.

Como se vê nos documentos apresentados pela ASPOBOM, em que pese ser credenciada para operar com a espécie “plano de saúde”, se

utilizou de contrato firmado por outra entidade com quem possui convênio, in casu, a ANASP. Como se não bastasse, o referido contrato não é de plano de saúde, mas sim de plano odontológico, ou seja, a consignatária não poderia ter lançado contrato da espécie “plano de saúde”, simplesmente por não possuir tal qualificação.”

Ainda que a Administração Pública fosse leniente e considerasse plausível a suposta “confusão” da ASPOBOM, fato é que a associação teve seu acesso ao eConsig bloqueado, e, posteriormente, foi requisitado o seu cancelamento. Veja-se (E-Docs nº 2021-F0NL9Q, pág. 88):

CONSIGNATÁRIAS PLANO SAÚDE COM ACESSO BLOQUEADO		
Sigla	Nome	
ABES	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
ABTSES	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE E RECREATIVA DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS	
ACEES	ACEES - ASSOCIAÇÃO DOS CONSULTORES DO EXECUTIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
ASBRASP	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA SERVIDORES PÚBLICOS - ASBRASP	04.747.160/0001-50
ASCONTROL	ASSOCIAÇÃO DOS CONTROLADORES DE RECURSOS PÚBLICOS ES	
ASPMIES	ASSOCIAÇÃO DE SAÚDE DOS POLÍCIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO ESPÍRITO SANTO	
ASPOBOM	ASPOBOM	01.000.000/0001-02
ASPOMIRES	ASPOMIRES	
ASSEBRASP	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA FEDERAÇÃO	
ASSEDIO	ASSEDIO	
ASSERDES	ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO DETRAN	
ASSEXB	ASSEXB	
ASSINPOL	ASSOCIAÇÃO DOS INVESTIGADORES DE POLÍCIA CIVIL DO ESPÍRITO SANTO	01.000.000/0001-18
BEIT SEGURADORA	BEIT CORRETORA DE SEGUROS LTDA	
COOHAB-SEMS	COOHAB-SEMS - COOPERATIVA HABITACIONAL DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
CREDPUBLICO	CREDPUBLICO	
ECONOMIC SAÚDE	SISTEMA INTERNACIONAL DE SAÚDE DO BRASIL LTDA	01.000.000/0001-13
GREASP	ASSOCIAÇÃO DE ASSISTÊNCIA E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL	
HS CORRETORA	HS CORRETORA DE SEGUROS LTDA	12.270.792/0001-29
INASP	INASP - INSTITUTO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES PÚBLICOS	
JUCEES_UNIMED	JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
KASAL CONSULTORES	KASAL CONSULTORES LTDA - ME	
SEGURA FORTE	SEGURA FORTE - CORRETORA DE SEGUROS E ADMINISTRADORA LTDA	
SINDASPE	SINDASPE	11.380.364/0001-11
SINDIFISCAL	SINDICATO DO PESSOAL DO GRUPO TAF DO ESPÍRITO SANTO - TRIBUTAÇÃO ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO	
SINDIPOL	SINDICATO DOS POLÍCIAIS CIVIS DO ESPÍRITO SANTO	01.000.000/0001-63
SINDIPUBLICOS	SINDICATO DOS TRABALHADORES PÚBLICOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
SINTHES	SINDICATO DOS TRABALHADORES EM HOSPITAIS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
UNASP	UNION NACIONAL DE ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES PÚBLICOS	
VIDA BRASIL	VIDA BRASIL CAIXA DE BENEFÍCIOS E PREVIDÊNCIA	

Acesso bloqueado para novos contratos. Os contratos vigentes continuam sendo descontados em folha.

Dessa maneira, sequer importa se a associação acreditava que a consignação por “plano odontológico” se enquadrava como “plano de saúde”, uma vez que não possuía, na prática, autorização da ANS para atuar utilizando a rubrica, por isso teve o bloqueio da SEGER em relação ao eConsig (Peça #5, fls. 198).

Como se não bastasse, é possível verificar que em diversos contracheques (Peças #25 e #26) o desconto sob a rubrica “plano de saúde”, no valor de R\$ 52,92 (cinquenta e dois reais e noventa e dois centavos) corresponde ao exato valor constante nas autorizações de desconto em folha juntadas pela ré, nas quais se discrimina a cobrança “2% ASPOBOM MASTER () R\$ 52,92 - Completa - Plano de Saúde, Odonto, Proteção Veicular, Empréstimo, Assessorias Jurídica, Contábil e Tecnológica, Auxílios Natalidade e Funeral, Convênios SENAC, Rede Doctum, FINAC, Estácio de Sá, Wizard, Benefícios: Lavagem Vip, Polimento, Troca de Óleo, Alinhamento e Balanceamento a quem aderir o PPA 190” (peça #5, fls. 39/102):



ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS AOS POLICIAIS E BOMBEIROS
MILITARES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

REQUERIMENTO DE INCLUSÃO

Fls nº: 432
Demanda nº: 100

☐ Al. Sold ☐ 1º Sgt
☒ Sold. ☐ Subten
☐ Cabo ☐ 2º Tent
☐ 3º Sgt ☐ 1º Tent
☐ 2º Sgt ☐ CAP QOA

Vitória, ____ de ____ de 20__

DADOS DO ASSOCIADO		
Nome: <u>ANA RUILO DE OLIVEIRA</u>		
Telefones: Fixo: _____	Celular: _____	Recado: _____
CPF: <u>132.096.399-33</u>	Nº Cartão SUS: <u>898002309530011</u>	Sexo: M () F (x)
Nº Funcional: _____	Vínculo: _____	Tipo Sanguíneo: _____
Est Civil: Solteiro () Casado () Separado () Divorciado () União Estável () Viúvo ()		
CIA/Batalhão _____		
Modalidade de Pagamento: Soldo () Subsídio ()		
Banco: _____	Agência: _____	Conta Corrente: _____
2% ASPOBOM MASTER (x) R\$ 52,92 - Completa - Plano de Saúde, Odonto, Proteção Veicular, Empréstimo, Assessorias Jurídica, Contábil e Tecnológica, Auxílios Natalidade e Funeral, Convênios SENAC, Rede Doctum, FINAC, Estácio de Sá, Wizard, Benefícios: Lavagem Vip, Polimento, Troca de Óleo, Alinhamento e Balanceamento a quem aderir o PPA 190.		

Isso significa que, a conduta da associação definitivamente não se limita à “confusão” entre plano de saúde e plano odontológico, sendo a cobrança de R\$ 52,92 (cinquenta e dois reais e noventa e dois centavos) referente à disponibilização de uma gama de serviços sob uma única rubrica: plano de saúde. Concluiu que a ASPOBOM se utilizou da rubrica “plano de saúde” para realizar a consignação de valores que correspondiam não só a plano odontológico, mas também a uma gama de serviços (Proteção Veicular, Empréstimo, Assessorias Jurídica, Contábil e Tecnológica, Auxílios Natalidade e Funeral, Convênios SENAC, Rede Doctum, FINAC, Estácio de Sá, Wizard, Benefícios: Lavagem Vip, Polimento, Troca de Óleo, Alinhamento e Balanceamento), que pela denominação e forma de cobrança permitem deduzir que se tratava, basicamente, de uma espécie de contribuição associativa (Peça #5, fls. 75 e seguintes).

De fato, o único serviço que não era efetivamente prestado era o correspondente à rubrica utilizada: plano de saúde. Restou evidenciado que a utilização sem autorização dessa rubrica nos descontos, teve como objetivo viabilizar a burla das margens de salário dos servidores, uma vez que um valor descontado como “plano de saúde” tem preferência em relação a outras cobranças em folha, em clara violação aos artigos 9, §§3º e 11 do Decreto 3.522-R/2014, conforme também já apontado.

Art. 9º A soma das consignações facultativas representativas, facultativas por prazo determinado e por prazo indeterminado, previstas nos artigos 4º, 5º e 6º deste Decreto nº 3522-R/2014, não poderá ultrapassar 30% (trinta por cento) do vencimento e vantagens permanentes ou do subsídio do servidor civil ativo, do soldo e vantagens permanentes do militar ativo ou dos proventos dos inativos ou pensionistas e proventos da reserva remunerada ou reforma.

§ 1º Do percentual previsto no caput deste artigo, fica reservado 5% (cinco por cento) exclusivamente para amortizar despesa com cartão de crédito ou débito, prevista no inciso VII do Art. 6º deste Decreto nº 3522-R/2014.

(...)

§ 3º Excetua-se da soma a espécie de consignação - plano de saúde - prevista no Art. 4º, inciso II e Art. 5º, inciso III deste Decreto nº 3522-R/2014

Dessa forma, restou claro que a conduta da associação representou flagrante descaso com a coisa pública, pois além de não fornecer de forma efetiva o serviço supostamente contratado – “plano de saúde”, fazia sem autorização da ANS, utilizando a rubrica “plano de saúde” através do Sistema Digital de Consignados (*eConsig*) de forma a burlar a ordem de prioridade prevista no art. 11 do Decreto 3.522-R de 2014, e, ainda, descon siderando a margem de 30% legalmente estipulada art. 9, §3º do mesmo decreto.

Como estabelecido pela Comissão Processante no Relatório Final (Peça #61), o procedimento de credenciamento junto à SEGER para a utilização do Sistema Digital de Consignados (*eConsig*) se constitui como um procedimento análogo à licitação. À vista disso, apesar de não estar previsto nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, o credenciamento é admitido pela doutrina e jurisprudência como hipótese de inexigibilidade na forma do caput, sobretudo pelo interesse da Administração Pública em contratar todos os interessados no credenciamento que satisfaçam seus requisitos. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. INCOMPETÊNCIA TERRITORIAL. FUNDAMENTO INATACADADO. SÚMULA 283 DO STF. INCIDÊNCIA. CLÁUSULA DE ELEIÇÃO DE FORO. INOBSERVÂNCIA. NULIDADE. AUSÊNCIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. FORMAÇÃO. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. APLICAÇÃO. INTERESSE DE AGIR E DECADÊNCIA. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. EXAME NA VIA ESPECIAL. INVIABILIDADE. CREDENCIAMENTO. HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO PREVISTOS EM EDITAL. ILEGALIDADE. LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280 DO STF. ... 9. O Tribunal a quo, à luz das disposições de lei local (Lei estadual n. 15.608/2007), entendeu que, uma vez incontroverso que a sociedade de advogados se habilitou no Credenciamento n. 2013/16655 e preencheu todos os requisitos exigidos, "inclusive com a homologação de seu credenciamento", os critérios de pontuação estabelecidos pelo Banco do Brasil, ora recorrente, visando "classificar os credenciados de acordo com determinados critérios", consistiam em desvirtuamento do "conceito legal de credenciamento", o qual "não busca uma proposta vencedora para a contratação." 10. Ainda que superado o óbice da Súmula 280 do STF, **o Credenciamento constitui hipótese de inexigibilidade de licitação não prevista no rol exemplificativo do art. 25 da Lei n. 8.666/93, ampla-**

mente reconhecida pela doutrina especializada e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que pressupõe inviável a competição entre os credenciados. 11. Para a Corte de Contas, a ausência de expressa previsão legal do credenciamento dentre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993 não impede que a Administração lance mão de tal procedimento e efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela Administração (Acórdão 768/2013), respeitando-se requisitos como: i) contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma (Acórdão 2504/2017). [...] (REsp 1747636/ PR, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/12/2019, DJe 09/12/2019)

Ainda neste meandro, a figura do credenciamento tem sido conceituada pela doutrina como:

[...] 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 diretamente 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. (DALLARI, Adilson Abreu. Credenciamento. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 5 janeiro/fevereiro/março, 2006, Salvador – Bahia)

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.

Não outra orientação adotou o TCU em célebre precedente:

“Não é demais relembrar, 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;

Proibição Administrativa - o credenciamento, da maneira que será executado, obedece rigorosamente aos postulados do princípio da proibição 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 ou concebendo-o como autêntica modalidade de contratação direta, o fato é que se trata 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”¹.

¹ 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.

Dessa maneira, considera-se o referido procedimento como uma contratação direta realizada pela Administração Pública, de forma que a sua utilização com o objetivo de burlar o limite de consignação dos servidores em favorecimento próprio e, em detrimento de consignações legítimas de terceiros, caracterizou-se como uma conduta fraudulenta e passível de punição no âmbito da Lei 12.846/2013.

Apresentado isso, não é demais destacar que, por certo, aferiu a consumação do ato lesivo no momento em que desvirtuou o uso do sistema *eConsig* para cobrar valores diversos em consignação em pagamento, afinal, houve fraude ao contrato de credenciamento.

Nesse contexto, após o apresentado, a fim de delinear com maior clareza o conceito jurídico de fraude, pode-se tomar por base a definição semântica proposta por Fabrício Motta e Spiridon Anyfantis, para quem a fraude se configura como “*transgressão à ordem jurídica, mediante artifício ou ardil, com a certa finalidade de ludibriar alguém ou causar-lhe prejuízo*”². Em similar vereda, o magistério doutrinário de Rogério Sanches e Renee Souza³ adverte que o núcleo verbal do tipo remete às ações de “*enganar*” ou “*trapacear*”, podendo, por isso, ser qualificada a ação que a ele se amolda 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 Carnelutti⁴, 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*”.

Pelo exposto e de acordo com o art. 2º da Lei 12.846/2013, será responsabilizada **objetivamente** neste âmbito administrativo pela sua conduta. Inclusive, premissa esta, pautada de uma nova tábua axiológica inaugurada pela Constituição de 1988 abrindo novos caminhos para adoção de responsabilização e, espancando definitivamente a ideia de preponderar a culpa como norte do ordenamento do sistema brasileiro constante no art. 927, parágrafo único do Código Civil de 2002.

² MOTTA, Fabrício; ANYFANTIS, Spiridon Nicofotis. Comentários ao art. 5º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. **Lei Anticorrupção Comentada**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 101.

³ SANCHES, Rogério; SOUZA, Renee. **Lei Anticorrupção Empresarial: Lei nº 12.846/2013**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 67.

⁴ CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de Direito Processual Civil**. 2ª ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004.

Ademais, o regime da responsabilidade objetiva, assimilado como vértice da Lei nº 12.846/2013, dispensa a análise de elementos de índole subjetiva – a exemplo da consciência e da vontade, binômio integrante da categoria jurídica do dolo – para regularmente ensejar a condenação de uma empresa pela prática de ato lesivo.

Com efeito, uma vez comprovada a ocorrência de um ilícito (cobranças irregulares de valores diversos feitos à servidores associados através da deturpação do sistema *eConsig* para desconto em folha, sob a rubrica “plano de saúde”; e cessão, transferência, venda ou locação do credenciamento para operar com consignação no Sistema Digital de Consignações), do dano ocasionado (fraude à execução da contratação com o *eConsig* e consequente subversão ao regramento e à principiologia regente das contratações públicas) e do nexo de causalidade que cuida de atá-los no caso concreto, já se aperfeiçoa a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica nos moldes preconizados pela Lei Anticorrupção Empresarial, a legitimar a sua responsabilização administrativa.

Significa dizer que a má-fé das empresas não consubstancia um pressuposto para a sua responsabilização com esteio na Lei nº 12.846/2013. Noutras palavras, por basear-se o diploma na sistemática da responsabilidade objetiva, para que válido um juízo condenatório proferido em desfavor da pessoa jurídica processada, queda-se prescindível a comprovação do elemento subjetivo que concretamente determinou as condutas ilícitas a ela imputada. Corrobora essa conclusão a disposição constante do artigo 2º da Lei Anticorrupção Empresarial, segundo a qual “*as pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não*” (grifos acrescentados).

A materialidade dos atos lesivos restou seguramente comprovada quando a Investigação teve acesso aos depoimentos e documentos do processo (contracheques, folhas de pagamento, etc.) que comprovavam os descontos nas folhas de pagamento dos servidores a partir da utilização do sistema *eConsig* de maneira fraudulenta, de acordo com o já elencado e conforme conceitua Márcio de Aguiar Ribeiro⁵: “[...] *fraudar é a utilização de meios ardilosos que tendem a interferir na higidez e legalidade dos atos administrativos.*” E, em similar rumo, Julianio Heinen⁶ “*Para tipificar ato ilícito constante nessa legislação, deve-se atentar que não se reclama necessariamente a ocorrência de dano*

⁵ RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 169.

⁶ HEINEN, Julianio. Comentários à Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 118.

ao patrimônio público (dano efetivo)” porque pela Lei Anticorrupção não há necessidade de comprovar o prejuízo efetivo.

Nesse passo, devassados preceitos constitucionais e legais tão elementares no campo do Direito Administrativo, sobretudo em matéria de grande sensibilidade para preservar a higidez dos princípios e atividades da Administração, tenho por inviável qualquer possibilidade de subtrair ou de relevar a ilicitude das ações praticadas pela pessoa jurídica denunciada, motivo pelo qual reputo adequada a **condenação do ASPOBOM (Associação de Benefícios aos Policiais e Bombeiros Militares do Estado do Espírito Santo) como incurso no ato lesivo descrito no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013.**

Passo, então, 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 todas 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).

No caso vertente, em análise da **gravidade** do ilícito, entendo que a conduta praticada pela denunciada revelou um grau de censurabilidade que extrapolasse a normalidade do tipo infracional no qual restou enquadrada a pessoa jurídica. Vez que, além de configurada a fraude em *eConsig*, ainda se utilizou do contrato de uma terceira pessoa (ANASP) para prestação de serviços de odontologia, vedada pelo Decreto Regulamentador nº 3.522-R/2014 (diploma que dispõe sobre consignações em folha de pagamento dos servidores públicos estaduais, vigente à época dos ilícitos e atualmente revogado

pelo Decreto nº 4.576-R/2020, que também prevê essa vedação em artigo 17) **(elevo em 1% a multa-base da empresa ASPOBOM).**

Lado outro, quanto ao critério da **repercussão social** do ato lesivo, não vislumbro a produção de consequências negativas extraordinárias – não inerentes ou anormais ao tipo infracional imputado – que pudessem justificar a exasperação da pena **(mantenho a anterior gradação).**

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)**, não cabe a aplicação pois o contrato violado é apenas o de credenciamento entre a associação e o E-Consig, não subsistindo valores relacionados a essa contratação em si **(mantenho a anterior gradação).**

Com relação a **vantagem pretendida pela pessoa jurídica infratora (inciso II)** não constam nos autos documentos suficientes que permitem concluir a vantagem auferida pela associação, restando este fator inconclusivo **(mantenho a anterior gradação).**

Em sequência, noto que o ato lesivo praticado pela associação não guardou 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)** que justificasse a exasperação da pena pecuniária **(mantenho a anterior gradação).**

Compulsando os autos, não verifico qualquer informação quanto à **reincidência (inciso IV)** da associação defendente **(mantenho a anterior gradação).**

Ato contínuo, conforme se infere dos autos, ausentes evidências que confirmem que o ato lesivo foi praticado **com tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica (inciso II)** **(mantenho a anterior gradação).**

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).**

A infração também não ocasionou **paralisação de obra pública (inciso VII)** **(mantenho a anterior gradação).**

Por fim, com relação à situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de solvência geral e de liquidez geral superiores a 1 (um) e demonstração de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo (**inciso VIII**), destaco que inexistente qualquer informação nos autos que permita realizar a avaliação deste critério (**mantenho a anterior gradação**).

Em sequência, prosseguindo ao exame da pertinência das quatro circunstâncias atenuantes positivadas nos incisos do artigo 27 do Decreto nº 3.956-R/2016, verifico que nenhuma delas deve agraciar a pessoa jurídica condenada.

Primeiro porque **o ato lesivo imputado efetivamente se consumou (inciso I)**, eis que o ilícito tipificado no artigo 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei Anticorrupção é de natureza formal, nos termos da fundamentação alhures delineada, consumando-se com a mera apresentação de atestado falso no bojo de certame licitatório, independentemente do registro de efetivos danos materiais à Administração (**mantenho a anterior gradação**).

Em segundo lugar, não se registrou qualquer **colaboração efetiva da empresa com a apuração dos ilícitos investigados (inciso II)**, visto que não apresentou ela qualquer informação relevante ao deslinde do caso (**mantenho a anterior gradação**).

Em terceiro plano, **a ciência das infrações se deu a partir não de uma comunicação espontânea da denunciada (inciso III)**, mas de denúncia encaminhada à SECONT (**mantenho a anterior gradação**).

E, quarto, porque vejo que não se cuidou, nestes autos, de qualquer hipótese de **resarcimento de danos materiais infligidos à Administração Pública (inciso IV)** (**mantenho a anterior gradação**).

Além disso, 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 a pessoa jurídica ASPOBOM não faz jus à aplicação da minorante, uma vez que não juntou aos autos qualquer documentação que comprovasse a existência de um programa de integridade efetivo no âmbito da empresa (**mantenho a anterior gradação**).

Firme nessas razões, fixo a multa-base **ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS AOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ASPOBOM)** no

patamar de **1% (um por cento)** do faturamento bruto auferido no ano de 2020 (através de consulta ao SIGEFES⁷, base de dados do Estado do Espírito Santo, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 3.444/2013), totalizando o valor de **R\$ 735,68 (setecentos e trinta e cinco reais e sessenta e oito centavos)**.

Ademais, à luz de toda a fundamentação acima tecida, **julgo ser cabível e adequada, também, a aplicação da sanção de publicação extraordinária desta decisão condenatória em face da denunciada ASPOBOM**, prevista pelo artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013, tendo em vista a necessidade de se conferir maior publicidade à penalização da empresa. Desse modo, ao se assegurar o público e notório conhecimento dos atos lesivos praticados pela denunciada, faz-se possível melhor garantir os efeitos dissuasório e pedagógico que o ordenamento jurídico pátrio 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 conseguinte, para a observância dos ditames consagrados na legislação em vigor.

Por fim, conforme já mencionado nesta decisão e amplamente perquirido no Relatório Final (Peça #61), o credenciamento no eConsig deveria ter sido respeitado os mesmos princípios que regem as licitações por se tratar de procedimento análogo, posto que era considerado hipótese de inexigibilidade de licitação, não prevista no art. 25 da Lei 8.666/93, sobretudo por desnecessidade de competição. Diante disso, o poder público permitia o credenciamento de todos os interessados que preenchiam os requisitos necessários para tanto.

Nessa perspectiva, embora a contratação não dispense a regulamentação estatal e se sujeite aos princípios norteadores da administração pública (art. 37 da Constituição Federal de 1988), **neste PAR, não se aplica a ela o regulamento das leis 8.666/93 e 10.520/02.**

Parte dispositiva.

Ante o exposto, **CONDENO** a pessoa jurídica **ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS AOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ASPOBOM)** – CNPJ nº 24.293.039/0001-02, como incurso no ato lesivo tipificado no artigo

⁷ Salienta-se que, devido ao fato de a associação estar em situação irregular ou não ter apresentado informações à RFB, não foi possível apurar a incidência de tributos em suas operações. Dessa maneira, sem as informações necessárias, foi preciso consultar o SIGEFES.

5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013. Aplico-lhe, por conseguinte, as sanções administrativas cominadas pelos incisos I e II do artigo 6º do diploma.

À vista das circunstâncias já analisadas anteriormente, durante a operação da dosimetria, fixo as penalidades da seguinte forma:

- a) Pagamento de **multa administrativa** no valor correspondente a **R\$ 735,68 (setecentos e trinta e cinco reais e sessenta e oito centavos)**.
- b) **publicação extraordinária** da ementa desta decisão condenatória nos seguintes meios:
 - b.1) Diário Oficial do Estado do Espírito Santo;
 - b.2) Jornal de grande circulação;
 - b.3) Edital afixado no próprio estabelecimento, que permita a fácil visibilidade pelo público, por 30 (trinta) dias;
 - b.4) Sítio eletrônico da empresa, por 30 (trinta) dias.

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

1. Lance-se o nome da empresa no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, na forma do artigo 22 da Lei nº 12.846/2013;
2. Intime-se a empresa para pagamento da multa administrativa no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena, em caso de inadimplemento, de inscrição dos respectivos valores em dívida ativa do Estado;
3. Intime-se o Procurador-Geral do Estado para ciência desta decisão.
4. Dê ciência à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos da decisão.

Publique-se.

Registre-se.

Intime-se.

ARTUR ANTÔNIO MORAES MARQUES

Secretário de Estado de Controle e Transparência – respondendo

ARTUR ANTONIO MORAES MARQUES
SECRETARIO DE ESTADO
SECONT - SECONT - GOVES
assinado em 18/07/2025 10:30:49 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 18/07/2025 10:30:49 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por THALITA DE OLIVEIRA SOARES SIEPIERSKI (ASSESSOR ESPECIAL NIVEL II - QCE-05 - GABSEC - SECONT - GOVES)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2025-1TXTHD>



EXTRATO DE DECISÃO Nº 03/2025

PAR: 2021-15D23

EMPRESA e ENQUADRAMENTO:

ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS AOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ASPOBOM) - CNPJ nº 24.293.039/0001-02 – artigo 5º, IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013;

DECISÃO:

Condenação da pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS AOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ASPOBOM) ao pagamento de multa administrativa no valor de R\$ 735,68 (setecentos e trinta e cinco reais e sessenta e oito centavos), e publicação extraordinária da ementa desta decisão condenatória nos seguintes meios: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo; Jornal de grande circulação; edital afixado no próprio estabelecimento, que permita a fácil visibilidade pelo público por 30 (trinta) dias e sítio eletrônico da empresa por 30 (trinta) dias.

A decisão comporta recurso administrativo com efeito suspensivo.

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

ARTUR ANTÔNIO MORAES MARQUES

Secretário de Estado de Controle e Transparência – respondendo

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

ARTUR ANTONIO MORAES MARQUES

SECRETARIO DE ESTADO

SECONT - SECONT - GOVES

assinado em 18/07/2025 10:30:49 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 18/07/2025 10:30:49 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)

por THALITA DE OLIVEIRA SOARES SIEPIERSKI (ASSESSOR ESPECIAL NIVEL II - QCE-05 - GABSEC - SECONT - GOVES)

Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2025-VKVJZH>

DECISÃO: O CONSECOR, acompanhando por unanimidade o voto do Conselheiro Relator **DECIDE** pelo Conhecimento e Indeferimento do Recurso Administrativo interposto.

ARTUR ANTONIO MORAES MARQUES

Presidente do CONSECOR - Respondendo

Protocolo 1595682

RESOLUÇÃO DELIBERATIVA CONSECOR Nº 41/2025

O **CONSELHO ESTADUAL DE CORREIÇÃO**, no uso das atribuições e prerrogativas dispostas na Lei Complementar nº 847 de 12 de janeiro de 2017, e no Regimento Interno aprovado pela Resolução CONSECOR nº 001 de 16 de agosto de 2017, em reunião ordinária realizada no dia 14 de julho de 2025, delibera:

Processo: 2022-H72ZW

Solicitação: Recurso Administrativo

DECISÃO: O CONSECOR, acompanhando por unanimidade o voto do Conselheiro Relator **DECIDE** pelo Conhecimento e Indeferimento do Recurso Administrativo interposto.

ARTUR ANTONIO MORAES MARQUES

Presidente do CONSECOR - Respondendo

Protocolo 1595684

EXTRATO DE DECISÃO Nº 03/2025

PAR: 2021-15D23

EMPRESA e ENQUADRAMENTO:

ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS AOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ASPOBOM) - CNPJ nº 24.293.039/0001-02 - artigo 5º, IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013;

DECISÃO:

Condenação da pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS AOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ASPOBOM) ao pagamento de multa administrativa no valor de R\$ 735,68 (setecentos e trinta e cinco reais e sessenta e oito centavos), e publicação extraordinária da ementa desta decisão condenatória nos seguintes meios: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo; Jornal de grande circulação; edital afixado no próprio estabelecimento, que permita a fácil visibilidade pelo público por 30 (trinta) dias e sítio eletrônico da empresa por 30 (trinta) dias.

A decisão comporta recurso administrativo com efeito suspensivo.

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

ARTUR ANTÔNIO MORAES MARQUES

Secretário de Estado de Controle e Transparência
- respondendo

Protocolo 1595699

EXTRATO DE DECISÃO Nº 04/2025

PAR: 2021-6T9ZG

EMPRESA e ENQUADRAMENTO: ASSOCIAÇÃO DOS CABOS E SOLDADOS DA POLÍCIA MILITAR E BOMBEIRO MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ACS-PMBM/ES (CNPJ nº 27.346.535/0001-75) - artigo 5º, IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013;

CONDUTAS: Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

ADVOGADO: Maxson Luiz da Conceição Motta Souza - OAB/ES 34.225;

DECISÃO: Condenação da pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DOS CABOS E SOLDADOS DA POLÍCIA MILITAR E BOMBEIRO MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - ACS-PMBM/ES ao pagamento de multa administrativa no valor de **R\$ 9.684,54 (nove mil seiscentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos)**, à sanção de publicação extraordinária da ementa desta decisão condenatória nos seguintes meios: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo; Jornal de grande circulação; edital afixado no próprio estabelecimento, que permita a fácil visibilidade pelo público por 30 (trinta) dias e sítio eletrônico da empresa por 30 (trinta) dias.

A decisão comporta recurso administrativo com efeito suspensivo.

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

ARTUR ANTÔNIO MORAES MARQUES

Secretário de Estado de Controle e Transparência
- Respondendo

Protocolo 1595707

EXTRATO DE DECISÃO Nº 02/2025

PAR: 2021-54QLT

EMPRESA e ENQUADRAMENTO: ASSOCIAÇÃO DOS BOMBEIROS MILITARES DO ESPÍRITO SANTO - ABMES (CNPJ nº 01.719.037/0001-37) - artigo 5º, IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013;

CONDUTAS: Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

ADVOGADO: Jodemir Silva - OAB/ES 21.262;

DECISÃO: Condenação da pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DOS BOMBEIROS MILITARES DO ESPÍRITO SANTO - ABMES ao pagamento de multa administrativa no valor de **R\$ 1.789,68 (mil setecentos e oitenta e nove reais e sessenta e oito centavos)**, à sanção de publicação extraordinária da ementa desta decisão condenatória nos seguintes meios: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo; Jornal de grande circulação; edital afixado no próprio estabelecimento, que permita a fácil visibilidade pelo público por 30 (trinta) dias e sítio eletrônico da empresa por 30 (trinta) dias.

A decisão comporta recurso administrativo com efeito suspensivo.

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

ARTUR ANTÔNIO MORAES MARQUES

Secretário de Estado de Controle e Transparência
- Respondendo

Protocolo 1595693



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 21/07/2025 12:50:03 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por THALITA DE OLIVEIRA SOARES SIEPIERSKI (ASSESSOR ESPECIAL NIVEL II - QCE-05 - GABSEC - SECONT - GOVES)
Valor Legal: CÓPIA SIMPLES | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2025-652P8X>