



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

Ref.: Processo nº 2023-VJKSK

D E C I S Ã O

Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em desfavor das pessoas jurídicas ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS – ASBRASP (CNPJ nº 04.747.160/0001-50) e ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PUBLICOS – ABESP (CNPJ nº 01.158.752/0001-48), em razão dos fatos delineados na Portaria SECONT nº 033-S (Peça #33), publicada no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo (DIO-ES) de 25 de abril de 2023 (Peça #35), os quais, em tese, guardam subsunção com os atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos I; III; e 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/SECONT, em agosto de 2018, apontando possível fraude praticada por Empresas, Associações e Sindicatos por intermédio do Sistema Digital de Consignações (*eConsig*). Importava em conceder auxílio assistencial de saúde, auxílio financeiro ou empréstimo pessoal como se fosse plano de saúde, 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) e em possível afronta a Lei Federal nº 12.846/2013.

Importante salientar que a denúncia original, nº 062/2018, a qual tratava de possível fraude generalizada praticada por Empresas, Associações e Sindicatos através do sistema *eConsig*, foi segregada devido à grande quantidade de documentos e entidades envolvidas. Neste caso em tela, trata-se da denúncia nº 062-A/2018 (peça #2), específica à investigação da conduta da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS – ASBRASP e da ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PUBLICOS – ABESP.

A denúncia relata, especificamente, a concessão de empréstimos pessoais a servidores públicos por intermédio da associação, sob a rubrica “ressarcimento a plano de saúde”. Inclusive, chegando a 1.112 (mil cento e doze) associados com essa rubrica em dezembro de 2018, conforme se extrai da relação de descontos em folha sob a peça #20. Depreende-se que eram feitos descontos mensais no contracheque dos servidores, muitas vezes ultrapassando o limite legal de descontos permitidos, conforme se observa:

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

Além disso, a denúncia atentou à possibilidade de que terceiros (operadoras de planos de saúde) estariam se utilizando das associações, como a ASBRASP, 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;

Conforme mencionado, o referido decreto, vigente à época, foi revogado posteriormente pelo Decreto nº 4.576-R, de 10 de fevereiro de 2020, que teve o mesmo objeto do decreto substituído, com alterações em alguns pontos, dentre os quais consideramos relevante destacar a seguinte:

Art. 5º São consideradas consignações por prazo determinado, na seguinte ordem de prioridade:

I - empréstimo ou financiamento, concedido única e exclusivamente pelas instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil - BACEN;

Assim, se antes eram permitidos apenas empréstimos consignados mediante o Banestes, Banco Do Brasil e Caixa Econômica, hoje o regulamento já permite por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo BACEN.

Dessa maneira, mesmo à luz do novo regulamento, em nenhuma hipótese uma entidade pode conceder empréstimos consignados aos servidores mencionados no decreto sem possuir a prerrogativa de instituição financeira autorizada a funcionar pelo BACEN.

Portanto, não existem dúvidas que uma pessoa jurídica fora deste enquadramento não tem autorização regulamentar para fornecer empréstimos consignados.

Diante dos fatos supracitados, o Secretário determinou a autuação dos autos como Notícia de Fato (Peça #7, fl. 01), 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 #7 – fls. 12). Já em posse das informações entregues pelo ODP, a SUBINT opinou pela necessidade de investigação (Peça #7 – 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 nº 042/2018, 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

disso, solicitaram a apuração das condutas das pessoas jurídicas credenciadas no sistema, que se apresentavam como plano de saúde. Tais denúncias foram juntadas ao processo 83034854 (Peça #7 – fls. 78) e ensejaram o recadastramento pela SEGER das instituições que operam no *eConsig*.

Para melhor elucidar, a SEGER solicitou documentação para recadastramento, 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 à ASBRASP, esta figurou entre as entidades que tiveram seu acesso ao *eConsig* bloqueado (peça #7, fl. 88) e que efetuaram descontos em seu favor sob a rubrica “plano de saúde”. A partir de 2019, a ASBRASP cedeu seus consignatários de plano de saúde à ABESP, momento em que esta última associação passou a se envolver no caso.

Por conseguinte, a equipe de investigação elaborou o Relatório de Investigação (Peça #2 – fls. 429 a 523) que opinou, em suma, que as condutas da ASBRASP e ABESP se caracterizavam, em tese, como danosas à Administração Pública, tratando-se de atos lesivos previstos na Lei Federal nº 12.846/2013.

Diante de tais fatos, resolveu o Secretário de Estado de Controle e Transparência instaurar Processo Administrativo de Responsabilização através da Portaria nº 033-S de 20 abril 2023 (publicada no DIOES em 25 de abril de 2023). O PAR em questão teve como motivação principal os seguintes pontos apurados na fase de investigação:

- I. A utilização do sistema *eConsig* pela ASBRASP para concessão de empréstimo pessoal (consignação facultativa por prazo determinado), auxílio assistencial de saúde ou auxílio financeiro a 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, sobretudo pela atuação da ASBRASP como se uma instituição financeira fosse. Nessa lógica, os descontos de plano de saúde têm prioridade em relação aos demais empréstimos consignados realizados pelas instituições financeiras, de forma que o pagamento dos empréstimos 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. Concessão, segundo a associação, de “auxílio de saúde restituível” (registrado no *eConsig* sob a rubrica plano de saúde), espécie de consignação inexistente no Decreto 3.522-R/2014, disponibilizado para o servidor sem efetiva comprovação de atendimento médico, e parcelado em 10 a 24 vezes;
- III. Utilização da Taxa do Custo Efetivo – TCE superior ao máximo de 1,70% permitido pelo §1º do artigo 6º do Decreto nº 3.522/2014; e cobrança de juros que ultrapassaram o permitido pelas normas aplicáveis e inviabilizavam a quitação do empréstimo;
- IV. Identificação de Requerimento de “auxílio de saúde restituível”, assinado por servidor/associado, onde consta simultaneamente registro de ciência de que o valor será descontado por meio da rubrica plano de saúde e declaração de não possuir cobertura de plano de saúde pela ASBRASP;
- V. Controle, pela ASBRASP, da margem consignável disponibilizada aos associados e impossibilidade de abatimento em caso de quitação antecipada do contrato de empréstimo por se tratar de “plano de saúde”.
- VI. Existência, em tese, de contrato de empréstimo celebrado pela ASBRASP sem indicação do valor contratado, havendo apenas o número e o valor das prestações, e de casos em que o servidor não recebeu cópia do contrato de empréstimo celebrado com a ASBRASP;

- VII.** Indícios de que a ASBRASP mantinha os descontos em folha mesmo após a quitação ou finalização de alguns contratos;
- VIII.** Indícios de que as associações possivelmente foram utilizadas por terceiros para travestir o desconto no contracheque dos servidores;
- IX.** Apresentação, pela ASBRASP, de contrato firmado com a operadora de saúde GOOD LIFE SAÚDE LTDA (com registro na ANS), datado de 19/06/2019, onde valores previstos para mensalidades dos planos de saúde são inferiores aos descontos realizados pela Entidade na folha de pagamento, a título de plano de saúde;
- X.** Bloqueio do acesso da ASBRASP ao E-Consig, impossibilitando novos lançamentos após a não comprovação – no recadastramento realizado pela SEGER – de que possui autorização para operar (com Plano de Saúde) como correspondente de instituições credenciadas pela Agência Nacional de Saúde – ANS;
- XI.** Por fim, a existência de relatório elaborado pela Comissão Especial de Consignações da SEGER, instituída para apuração dos fatos por meio da Portaria nº 583-S/2019, afirmando que após a derrubada dos contratos de plano de saúde promovida pela SEGER, a consignatária ASBRASP realizou a cessão dos seus contratos da espécie “plano de saúde” para outra consignatária denominada ABESP, em confronto às disposições do Decreto nº 3.522-R/2014 que proibia expressamente esse tipo de ação. Acresça-se ainda que a SEGER, como medida cautelar, promoveu a liquidação dos contratos transferidos para ABESP, além de sugerir aplicação, à consignatária ASBRASP, 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.

Após a devida notificação de ambas as rés, apenas a ASBRASP (peça #80) apresentou defesa escrita (apesar da defesa citar a ABESP como parte também, não consta procuração assinada nos autos), na qual alegou, em apertada síntese: **(1)** violação do princípio da taxatividade – matéria tratada consiste em relação entre particulares e não se enquadra na lei anticorrupção; **(2)** aplicação de sanção não prevista ao tempo dos fatos apurados, dado que os fatos ocorreram durante a vigência do Decreto 3.522-R de 03 de fevereiro de 2014, enquanto a sanção de cancelamento do credenciamento usou como

base a nova versão, o Decreto 4.756-R de 2020; (3) usurpação, pela SECONT, de competência do Ministério Público, PROCON ou da Polícia Civil Especializada em Crimes contra as Relações do Consumidor para fazer defesa individual de grupos de servidores públicos; (4) elementos indiciários foram colhidos sem o devido contraditório, motivo pelo qual deve-se repetir a fase de instrução processual; (5) necessidade de perícia contábil para analisar se houve ou não a prática de juros compostos em desfavor de servidores; (6) O reconhecimento da conduta atípica, eis que o credenciamento para fins de se tornar consignatária não pode ser comparado à participação de licitação; (7) A violação ao princípio da *ultima ratio*/intervenção mínima, eis que esgotadas as hipóteses de sanção administrativa via punição já exarada pela SEGER.

Após o início das investigações, foram designadas audiências para oitiva das testemunhas: ROSANA REIS (Agenciadora), JOSE WILLIAMS LORDES (servidor aposentado), VALQUIRIA (secretária de Rosana), NERIO TORRES DA SILVA (procurador da ASBRASP), SIMONE GOULART DA SILVA PORTO (Servidora), JOSÉ ANTÔNIO (servidor aposentado) e EDILEIA JOSE FLORESTI FERREIRA (Servidora). E após a instauração do PAR, foi ouvida apenas a testemunha CLEIA GARCIA SANTOS MERLO (Servidora), não tendo comparecido as demais arroladas (Peças #139 e #140).

Sem apresentação de Alegações Finais por ambas as associações.

Em sequência, exarou a Comissão Processante o Relatório Final de nº 003/2024 (peça #149), no qual entenderam, à luz das provas coligidas nos autos, que a pessoa jurídica ASBRASP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS praticou os atos ilícitos descritos no art. 5º, incisos III e IV, alínea “d” da Lei nº 12.846/2013 e a pessoa jurídica ABESP – ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS praticou o ato descrito no art. 5º, inciso III da mesma lei.

Por fim, foram os autos remetidos à d. Procuradoria Geral do Estado (PGE), em atenção ao disposto no art. 6º, §2º da Lei Federal nº 12.846/13. E, ainda, consta o Parecer do Núcleo Anticorrupção e de Combate à Improbidade Administrativa - NAIA, com pronunciamento da Procuradora do Estado Chefe do NAIA pela regularidade formal do PAR.

Eis a síntese do processo.

Peça #2, fls. 1: Divisão da denúncia 062/2018 em 062-A/2018 para investigação da conduta da ASBRASP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES

PÚBLICOS e da ABESP – ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS;

Peça #2, fls. 429-523: Relatório de Investigação (04/08/2020);

Peça #7, fls. 1-2: Notícia de Fato do processo nº 83034854 (14/08/2018);

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 #8, #9, #10, #11, #12 e #21 à #29: Oitivas;

Peça #33: Portaria nº 033-S de 20 de abril de 2023, com a configuração dos ilícitos descritos no art. 5º III e IV, 'd', da Lei Federal nº 12.846/2013;

Peça #35: Publicação da Portaria nº 033-S no DIOES na data (25/04/2023);

Peça #41: Ata de instalação e início dos trabalhos;

Peça #80: Defesa da ASBRASP;

Peça #98: Audiência designada para depoimento das testemunhas ROSANA REIS, JOSE WILLIAMS LORDES, CLEIA GARCIA SANTOS MERLO e EDILEIA JOSE FLORESTI FERREIRA.

Peças #139 e #140: Audiência redesignada – oitiva da testemunha CLEIA GARCIA SANTOS MERLO.

Peça #149: Relatório Final (01/01/2024).

Peça #155: Parecer PGE NAIA nº 05/2024, com pronunciamento pela regularidade formal do PAR (22/03/2024).

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 033-S/2020, observo que deve ser examinado nesta decisão se a associação ASBRASP incorreu em (a) corrupção ativa através do oferecimento de empréstimo irregular aos servidores públicos; (b) fraude à execução contratual a partir da utilização do sistema *eConsig* para concessão de auxílio financeiro/empréstimo pessoal sob a rubrica “plano de saúde” de forma a burlar a margem consignável dos servidores públicos e (c) cedeu contratos da espécie “plano de saúde” para a associação consignatária ABESP, em confronto com as disposições do Decreto nº 3.522-R/2014, vigente à época. Também será examinado de que maneira a associação ABESP subvencionou a prática desses ilícitos.

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 aos tipos infracionais descritos no artigo 5º, incisos I, III e IV, alínea “d” da Lei nº 12.846/2013.

Salienta-se que não se discute, nestes autos, a sanção de cancelamento de credenciamento junto ao E-Consig, visto que **não** se trata de punição aplicada pela SECONT. Também não há que se falar em usurpação, por parte desta Secretaria, da “competência do Ministério Público, PROCON ou da Polícia Civil Especializada em Crimes contra as Relações do Consumidor para fazer defesa individual de grupos de servidores públicos”, dado que o que se discute aqui é a **prática de ilícitos previstos na Lei nº 12.846/2013 pelas pessoas jurídicas ASBRASP e ABESP**. Ou seja, não está sendo apurada a conduta de nenhum servidor público.

Também não há que se falar em violação ao contraditório por “elementos indiciários” terem sido colhidos sem a ciência imediata das rés, isso por quê a investigação preliminar é um procedimento **obrigatório** de caráter **sigiloso** e **não punitivo**, o que se encontra delimitado no art. 2º do Decreto nº 3956-R/2016.

Dessa maneira, qualquer contato externo com o procedimento de investigação seria uma violação direta ao sigilo determinado por decreto, além do fato de que o acesso à investigação pelo investigado, antes da sua conclusão, pode, por óbvio, comprometer o seu resultado.

Acresça-se que, pelo fato de o procedimento não ter caráter punitivo, não há necessidade de se comunicar a parte investigada, até porque a investigação tem como objetivo

apenas a identificação de indícios de autoria e materialidade das infrações denunciadas, e não a aplicação de qualquer punição. Naturalmente, após a conclusão da investigação e com o início do procedimento de responsabilização, foram oportunizados às rés vários momentos para que pudessem se defender das condutas imputadas, o que foi aproveitado de forma ampla, considerando que a Coordenação de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR chegou a analisar defesa apresentada, em que pese sua intempestividade.

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 ASBRASP transferia valores aos seus associados através de contratos denominados como “auxílio de saúde restituível”, com planos fixos que definiam datas estabelecidas para retorno dos valores disponibilizados. Em outras palavras, a ASBRASP, de fato, praticava empréstimos financeiros com seus associados.

Ainda que a entidade não tenha poupado esforços para definir sua atividade como “auxílio financeiro para custeio de despesas de saúde”, fato é que, a investigação e os depoimentos testemunhais evidenciaram que não há que se falar em “auxílio financeiro”, mas de empréstimos propriamente ditos, sobretudo pela ausência de efetiva prestação de serviço de plano de saúde.

Na verdade, a modalidade “Auxílio Financeiro” não é prevista dentre as consignações elencadas no Decreto nº 3.522-R/2014, o que enfraquece ainda mais a tese da defesa. O que ocorre é que a utilização da rubrica “plano de saúde” nos descontos, tem como objetivo viabilizar burlar as margens de salário dos servidores, uma vez que um empréstimo descontando como “plano de saúde” têm preferência em relação a outros consignados, clara violação aos art. 9º, § 3º e art. 11 do Decreto 3.522-R/2014, conforme 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

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.

É importante enfatizar que não existe qualquer prestação de serviço ou despesa médica sendo coberta pelas consignações – fato evidenciado pela investigação: *“Assim, das informações prestadas SEGER sobre contratação da GOOD LIFE SAUDE LTDA que se encontram no processo nº 34202935, fica evidente que ASBRASP não tinha nenhum contrato firmado objetivando oferecer plano de saúde aos seus associados, visto ter apresentado contrato recente, que fortalece entendimento de serem os descontos em folha de pagamentos a seu favor, provenientes de empréstimos aos servidores/associados”* (Investigação Preliminar, peça #2, fl. 447) e corroborado por **todas** as testemunhas presentes nas oitivas promovidas pela Coordenação de Investigação Preliminar – COIP e pela testemunha CLEIA GARCIA SANTOS MERLO, ouvida pela CPAR.

A começar pelo depoimento da Sra. ROSANA REIS, que se apresenta como *agenciadora* da SAC, ABTA e ASBRASP. A Sra. Rosana era responsável pela divulgação do “serviço” de empréstimo fornecido pelas associações, bem como para a negociação e administração dos valores emprestados. Destaque para sua oitiva (peça #11) quando admite e explica o uso da rubrica “plano de saúde”, sem o fornecimento do serviço de plano de saúde, para a prática de empréstimos:

COIP – “(...) *por que vocês contratam* (se referindo ao empréstimo) *como ‘plano de saúde’?*”

ROSANA – “*Eu não sei te explicar... eu sei que eles me chamam para reunião e me oferecem aquele plano, aquele ‘produto’ deles... eu tenho esse ‘produto’ aqui que é um plano de saúde, a pessoa faz o plano de saúde, nós cedemos o benefício, ‘clínicas credenciadas’...*” (06:14 a 06:40);

(...)

COIP – “*a ASBRASP não tem plano de saúde*”

ROSANA – “*a ASBRASP hoje tem um plano de saúde*”

COIP – “*Agora... (se referindo ao momento atual) ela não tinha, então você sabe como ela fazia?*”

ROSANA – “*Não sei...*” (07:04 a 07:15);

(...)

COIP – “(...) *e ainda desconta na folha pra ele (ASBRASP) repassar para o plano de saúde?*”

ROSANA – “*ele (ASBRASP) te dá uma quantidade de dinheiro, uma carteirinha, que você vai pagando aquele plano que você pegou... ele dá o dinheiro não sei se é pra medicamento, alguma coisa assim... eu não entrei nesse detalhe, eu só vendo o produto, mas o que o cliente pegou o dinheiro, pra onde ele vai redirecionar esse dinheiro, eu não sei...*” (16:54 a 17:24).

A oitiva conta com 2ª parte, sob a peça #12, da qual se destaca:

COIP – “*Aí vocês informam a ele (servidor associado) que vocês estão fazendo empréstimo, mas o contracheque vai ser ‘plano de saúde’?*”

ROSANA – “*informo, sou obrigada a informar isso aí, por que eles têm uma facilidade de esquecer que eles fizeram empréstimo...*” (13:35 a 14:00).

Em suma, a encarregada pela contratação dos empréstimos alega confusão e não conhecimento do *porque* os empréstimos são contratados pela rubrica plano de saúde,

mas demonstra **plena consciência de que se tratam, de fato, de empréstimos financeiros.**

Corroborando com o informado pela Sra. Rosana, sua secretária, a Sra. Valquíria também prestou informações à COIP (peça #10):

COIP – “*você trabalha com quais entidades ali?*”

VALQUIRIA – “*a gente trabalha com a SAC, ASBRASP E ABTA*” (02:08 a 02:23);

(...)

VALQUIRIA – “*a gente passa que é aprovado como rubrica de plano de saúde... para o cliente... agora, como ele vai gastar o dinheiro aí já não é do meu interesse*” (6:47 a 6:59);

(...)

COIP – “*(...) quando só excedeu 30% (se referindo à margem limite de consignação), usa a rubrica plano de saúde?*” (nos empréstimos)

VALQUIRIA – “*Sim, plano de saúde...*” (10:12 a 10:25);

(...)

COIP – “*(...) sempre plano de saúde? Qualquer empréstimo sai como plano de saúde?*”

VALQUIRIA – “*Sim*”

COIP – “*Só se exceder os 70% que aí não faz o empréstimo?*”

VALQUIRIA – “*Não, não faz*” (10:40 a 10:50).

Apenas com as oitivas de ambas, que atuavam diretamente na contratação dos empréstimos, já é possível confirmar a fraude praticada pela ASBRASP, que utilizou a rubrica “plano de saúde” para encobrir a concessão de empréstimos financeiros aos seus associados. Afinal, além de orientar sua agenciadora a efetuar a contratação dessa forma, ainda tentou mascarar seus objetivos sob a justificativa de que “os valores emprestados

eram destinados a despesas com saúde” – alegação sem qualquer valor, dado que contratos de plano de saúde não se constituem sob essa estrutura.

Ora, um contrato de prestação de serviço pressupõe, necessariamente, a contratação de um serviço. O fato de se tratar de uma prestação de serviço é elemento essencial da sua constituição, não sendo possível caracterizar como “contrato de prestação de serviço” um contrato que não prevê nenhuma prestação. Apesar de óbvia, tal constatação encontra guarida nesse caso, considerando a postura insistente da ré em definir como contrato de plano de saúde um instrumento que **não prevê** o fornecimento de tal serviço.

Nesse contexto, tem-se a oitiva do representante da ASBRASP, o Sr. NERIO TORRES DA SILVA (peças #8 e #9), onde ocorreu, principalmente, a repetição da justificativa de que “a ASBRASP é uma entidade assistencial e atende o servidor público com auxílio de saúde restituível”, alegação que, como já destacado, é completamente descabida.

Observe-se que a modalidade “auxílio de saúde restituível” também não é prevista dentre as consignações elencadas no Decreto nº 3.522-R/2014. Além disso, conforme se aduz dos depoimentos supracitados, o falso “auxílio de saúde” era fornecido sem qualquer garantia de que era destinado para despesas de saúde.

Tal fato pode ser extraído da oitiva do servidor JOSE WILLIANS LORDES (peça #22), que contraiu empréstimo junto a ASBRASP:

JOSE WILLIANS – “Quando eu fiz esse empréstimo, ele não vinha como ‘plano de saúde’, eles eram ‘desconto em conta’, débito em conta. Acabou que do nada passou a vir como plano de saúde, retirando os empréstimos que vinham no contracheque, e eles vieram com prioridade no contracheque, aí vinham trazer um problema financeiro maior ainda, sendo que os juros eram altíssimos” (02:30 a 02:57);

(...)

JOSE WILLIANS – “Eles não dão contrato pra gente, nenhuma delas, eu já solicitei e eles não enviam contrato pra gente... Principalmente ABRASP que é um valor maior né...” (08:40 a 08:54).

Em sentido semelhante, tem-se o depoimento da servidora EDILEIA JOSE FLORESTI FERREIRA (peça #25), que também contraiu empréstimos pelas associações – uma delas, a ASBRASP. A Sra. EDILEIA também relata dificuldade em conseguir cópia dos

contratos, ou seja, os servidores se endividavam e não podiam sequer se informar de forma transparente acerca das dívidas, conforme segue:

COIP – *“E aqui nós temos três descontos na sua folha de plano de saúde, você não tem plano de saúde?”*

EDILEIA – *“Não...”*

COIP – *“Nenhum desses é plano de saúde de fato?”*

EDILEIA – *“Não, nenhum”* (03:10 a 03:20).

(...)

COIP – *“Você tem a cópia dos seus contratos assinados?”*

EDILEIA – *“Não tenho...”*

COIP – *“por que você não tem?”*

EDILEIA – *“Por que eles não dão pra gente a cópia... quando foi agora, como tava recebendo um valor muito pequeno eu falei assim ‘Rosana, eu tô precisando da cópia do contrato por que eu não sei quantas prestações eu já paguei... quantas eu tenho que pagar... ela até falou pra mim que isso não vai voltar como margem, por que isso aqui não foi tirado da sua margem’”* (03:36 a 04:10).

(...)

EDILEIA – *“Eu já pedi mais de mil vezes (se referindo à cópia do contrato), ela pediu pra mandar e-mail pra esse ‘banco’, eu ligo... e eles não mandam...”*

COIP – *“Esse é da ASBRASP você disse né?”*

EDILEIA – *“Isso”* (06:39 a 06:56).

Também confirma a contratação de empréstimo a servidora SIMONE GOULART DA SILVA PORTO (oitiva sob a peça #23):

COIP – *“Você de fato tem algum plano de saúde que é descontado em folha?”*

SIMONE – “*Sim, com a CLUBE SOCIAL CABOS E SOLDADOS...*”

COIP – “*Aí você tem mais três (cobranças sob a rubrica plano de saúde) no mês de agosto, nenhuma dessas outras três aqui é plano de saúde?*”

SIMONE – “*Não*”

COIP – “*É o que então?*”

SIMONE – “*Empréstimo*” (02:10 a 02:46).

Por fim, registra-se a oitiva do servidor aposentado JOSÉ ANTÔNIO (peça #21), na qual afirma que foi procurado pelo representante da ASBRASP, o Sr. NERIO TORRES DA SILVA, para que elaborasse uma defesa administrativa para a associação (2:15 a 3:10). Além disso, confirmou a prática dos empréstimos e prestou mais informações à investigação:

COIP – “*Então aqui você fez empréstimo. Você sabia que viria como plano de saúde?*”

JOSÉ ANTÔNIO – “*Sabia não...*” (6:16 a 6:25);

(...)

COIP – “*Foi quando você tentou renegociar o contrato que ela te bloqueou?*”

JOSÉ ANTÔNIO – “*sim...*” (10:42 a 10:47).

Uma vez caracterizada a natureza de empréstimo da atividade da associação, faz-se oportuno mencionar que há vedação expressa no Decreto 3.522-R/2014 à entidade sem prerrogativa de instituição financeira conceder empréstimos consignados (art. 6º, inciso I).

Art. 6º São consideradas consignações facultativas por prazo determinado:

I. empréstimo pessoal, concedido única e exclusivamente pelas instituições financeiras oficiais de domínio público do Estado do Espírito Santo e do Governo Federal, limitadas ao Banco do Estado do Espírito Santo - BANESTES, Caixa Econômica Federal - CAIXA e Banco do Brasil - BB.

Além disso, por não ser associação representativa de classe, não poderia sequer operar em “assistência financeira”, como leciona o art. 2º, XI do mesmo Decreto. Acresça-se que a ASBRASP nunca comprovou possuir autorização da ANS para registro de planos privados de assistência à saúde (Art. 4º da Lei nº 9.961/2000), o que se alinha com o fato de ser uma das consignatárias de plano de saúde com acesso bloqueado pela SE-GER (peça #7, fl. 88).

Cabe enfatizar novamente que a ASBRASP não fornece qualquer serviço privado de plano de saúde, como já amplamente explanado, uma vez que o “plano de saúde” neste caso nada mais é do que um empréstimo dissimulado. Portanto, não restam dúvidas de que a associação forneceu empréstimos consignados sem a autorização regulamentar para tanto, ou para fornecer “auxílio financeiro” de qualquer natureza.

A cópia do contrato com a operadora de plano de saúde GOOD LIFE SAUDE LTDA (Peça #19, pág. 26), encaminhada pela ASBRASP, não possui qualquer validade para a matéria, uma vez que o referido contrato foi assinado em 01/06/2019, ou seja, vários anos após o início da oferta de empréstimos como se fossem plano de saúde (peça #20).

Como se não bastasse a prestação do serviço de assistência financeira sem autorização, utilizando indevidamente a rubrica “plano de saúde” – também sem autorização – para obter vantagem na ordem de consignação, a ASBRASP o fazia cobrando juros exorbitantes que ultrapassavam – e muito – o limite estabelecido pelo Decreto 3.522-R/2014 para as instituições financeiras oficiais e autorizadas, conforme se extrai do seu § 1º do art. 6º, mencionado acima. Veja-se:

Art. 6º (...)

§ 1º As operações de empréstimo pessoal, conforme previsto no inciso I deste artigo, contratadas após a vigência do presente Decreto, terão o Custo Efetivo Total - **CET máximo de 1,70%** (hum vírgula setenta por cento). [grifo nosso]

Como bem destacado pela Comissão de Investigação Preliminar:

“Portanto, conforme estabelece o Decreto, os empréstimos por instituições financeiras, entre juros, taxas, encargos ou demais despesas não poderão ser superiores a 1,70%.

Se, somente a título de especulação, formos considerar a possibilidade de empréstimo pela Entidade, certamente só caberia a taxa de juros,

não cabendo a cobrança de encargos, tributos, seguro e taxas, tendo em vista ser ASBRASP entidade sem fins lucrativos.

No entanto, das informações extraídas de Requerimentos de Auxílio Restituível, constata-se que os custos são muito superiores aos permitidos para as instituições financeiras, que é o Custo Efetivo Total máximo de 1,70%.

Neste sentido, citamos como exemplo 05 (cinco) contratos firmados pela Entidade com servidores associados, em que o CET varia de 13,47% a 17,79%. Para apurar o percentual de juros que vem sendo cobrado utilizamos a função financeira do Excel.

Observa-se que para os valores parcelados em 24 (vinte e quatro) vezes incide um mesmo percentual de juros, já para os parcelamentos em 10 (dez) vezes, há variação.”

A seguir, a tabela de valores emprestados relacionados com as parcelas cobradas e o percentual de juros apurado (Peça #2, fls. 459):

FLS.	VALOR NEGOCIADO	NÚMERO DE PARCELAS	VALOR DA PARCELA	JUROS
57	R\$3.358,59	10	711,88	16,65%
58	R\$5.500,00	10	1.184,90	17,10%
59	R\$2.000,00	10	441,78	17,79%
61	R\$780,57	24	110,45	13,47%
62	R\$5.625,14	24	796,00	13,47%
63	R\$1.801,80	10	398,00	17,79%

Ao contrário do que alega a ré ASBRASP em sua defesa, não há necessidade de perícia contábil para analisar se há ou não “juros compostos” em desfavor dos servidores, dado que é possível deduzir que o valor final das parcelas aumentou em mais de 100% em relação aos valores negociados, o que, por si só, sugere juros altíssimos, muito acima de qualquer operação legal. Apesar de o trabalho ter sido realizado com exatidão pela Comissão de Investigação Preliminar, a identificação do valor exato não é imprescindível para o que se pretende, bastando apenas a constatação de que os juros extrapolam o limite legal.

Os juros elevados também já haviam sido constatados pelos servidores que contraíram empréstimo, como o Sr. JOSÉ ANTÔNIO, que em sua oitiva (peça #21) já afirmava que a taxa de juros era exorbitante e variava de forma proporcional ao valor do empréstimo realizado (09:00 a 9:40).

De fato, eram demasiadamente altos os juros cobrados, isso vindo de uma associação que se define como “(...) *uma entidade civil de direito privado e natureza filantrópica,*

que presta apoio irrestrito aos seus associados (...)”, autodescrição retirada do próprio *website* da pessoa jurídica. Na realidade, a ASBRASP **concedeu empréstimos com juros mais de 10 vezes superiores aos praticados no mercado, tudo às custas de seus próprios associados.**

A Investigação também encontrou casos em que, além das parcelas de empréstimo, eram cobrados dos servidores associados contribuição associativa sob a rubrica plano de saúde (peça #2, fl. 456), o que amplia ainda mais a dimensão da fraude da ASBRASP, visto que a utilização da rubrica “plano de saúde” para cobranças diversas também se constitui como violação ao Decreto 3.522-R/2014.

Por fim, como inclusive já mencionado, a ASBRASP teve seu acesso ao *E-Consig* bloqueado pela SEGER em função da não apresentação de autorização da ANS para operar como plano de saúde. O bloqueio ocorreu em outubro de 2019, e, diante de tal óbice, a associação se utilizou de uma segunda entidade, a ABESP, para que pudesse continuar recebendo os valores emprestados aos servidores. Observe-se o que destacou a Comissão de Investigação Preliminar (fl. 461, peça #2):

“Se a ASBRASP de fato estivesse diante de contratos com operadoras de planos de saúde, seria suficiente apenas a suspensão de todos os planos de seus associados junto às operadoras, sem que isso lhe importasse prejuízo, já que neste caso ela estaria figurando como intermediadora entre servidor/associado e a operadora de plano de saúde.

No entanto, por se tratar, em tese, de empréstimo e visando manter o recebimento dos valores financiados aos associados servidores públicos, a Entidade cedeu seus associados para a ABESP (...)

Nas páginas 462 a 464 da Investigação Preliminar (peça #2), observam-se as comunicações internas e externas feitas pela ASBRASP acerca da mudança do serviço de plano de saúde da ASBRASP para a ABESP.

A mudança do titular dos pagamentos também é confirmada na oitiva do servidor JOSE WILLIANS LORDES (peça #22):

JOSE WILLIANS – *“Por exemplo, essa daqui, ABESP, mês de novembro, pode verificar que é o mesmo valor aqui da ASBRASP. Como no mês de outubro não descontou ASBRASP, ela mudou o nome como ABESP, e começou a lançar como ABESP”* (03:56 a 4:22).

COIP – *“E o senhor então não tem plano de saúde?”*

JOSE WILLIANS – “o meu plano de saúde é da UNIMED, mas eu pago por fora, não no contracheque, nenhum desses são planos de saúde” (04:54 a 05:06);

É, portanto, **incontroversa a cessão do credenciamento da ASBRASP à ABESP, utilizado aqui como forma de burlar o bloqueio da ASBRASP na plataforma do E-Consig.**

No mais, em Relatório de Investigação Complementar (Peça #2, fls. 521-522), menciona sobre a Comissão Especial de Consignações que a SEGER instituiu, cujo resultado se deu pela cessão de contratos da ASBRASP para a ABESP, observa-se:

"Ainda, conforme informado pela consignatária ASBRASP, por meio do Ofício nº 458/2019, constante do processo nº 34202935, após a derrubada dos contratos de plano de saúde promovida pela SEGER, a consignatária realizou a cessão dos seus contratos da espécie "plano de saúde" para outra consignatária denominada ABESP, em arrepio às disposições do Decreto nº 3522-R/2014, vigente época, que proibia expressamente esse tipo de ação. Senão, vejamos:

Art. 23. Fica proibida a cessão, transferência, venda ou aluguel do credenciamento para operar com consignação em folha de pagamento, prevista neste Decreto.

Parágrafo único. A consignatária que transgredir as proibições contidas no caput deste artigo sofrerá as sanções previstas nos incisos III e IV do artigo 24."

Destaca-se que, o Decreto nº 3.522-R/2014, em seu art. 23, veda cessão, transferência ou aluguel do credenciamento, além de prever sanções, conforme estabelecido nos artigos 23 e 24, *in verbis*:

Art. 23. Fica proibida cessão, transferência, venda ou aluguel do credenciamento para operar com consignação em folha de pagamento, prevista neste Decreto nº 3.522-R/2014.

Parágrafo único. A consignatária que transgredir as proibições contidas no caput deste artigo sofrerá as sanções previstas nos incisos III e IV do artigo 24.

Art. 24. A inserção de consignação em folha de pagamento em desacordo com disposto neste Decreto nº 3.522-R/2014 ou em instruções expedidas pelos gestores de folhas de pagamento culminará nas sanções, sem prejuízo de outras previstas em lei:

I. advertência escrita;

- II. suspensão temporária do credenciamento para operar com novas consignações; suspensão definitiva de credenciamento para operar em novas consignações;
- III. interrupção dos descontos das consignações irregulares.

§ 1º A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV deste artigo serão precedidas de apuração dos fatos, por comissão especialmente constituída por ato do Secretário de Estado responsável pela administração de pessoal.

§ 2º As penalidades serem aplicadas em desfavor das consignatárias não afetarão as consignações já contratadas que estejam de acordo com que preceitua este Decreto nº 3.522-R/2014, que continuarão ser descontadas em folha de pagamento até sua integral liquidação.

Ademais Código Civil Brasileiro, em seu art. 56, estabelece a intransmissibilidade da qualidade de associado, *in verbis*:

Art. 56 qualidade de associado intransmissível, se estatuto não dispuser o contrário.

Parágrafo único. Se associado for titular de quota ou fração ideal do patrimônio da associação, transferência daquela não importará, de per si, na atribuição da qualidade de associado ao adquirente ou ao herdeiro, salvo disposição diversa do estatuto.

Notável o conluio entre as associações, vez que, se por um lado a ASBRASP se utiliza de combinação com a ABESP para burlar o bloqueio da SEGER, por outro, a ABESP participa e subvenciona a prática do ilícito.

Dessa forma, restou claro que a conduta da ASBRASP apresentou flagrante desprezo com a coisa pública, pois: **1)** Forneceu empréstimos consignados em folha, sem autorização e habilitação regular; **2)** utilizou a rubrica “plano de saúde” – através do Sistema Digital de Consignados (*eConsig*) – para fornecer os empréstimos, de forma a burlar a ordem de prioridade prevista no art. 11 do Decreto 3.522-R de 2014, e, ainda, desconsiderar a margem de 30% legalmente estipulada no art. 9º, § 3º do mesmo Decreto; **3)** cobrou juros abusivos (até 10 vezes o valor do mercado) de seus associados que contrataram esses empréstimos; **4)** efetuou outros descontos diversos sob a rubrica “plano de saúde”, sendo um deles o valor referente a taxa associativa e **5)** cedeu credenciamento para operar em consignação em folha de pagamento à ABESP, se utilizando dessa associação para burlar o bloqueio de seu acesso ao *E-Consig* pela SEGER.

A ABESP, por sua vez, concorreu para a prática dos ilícitos da realizados pela ASBRASP ao atuar em conluio com a referida associação.

Como estabelecido pela Comissão Processante em Relatório Final, o procedimento de credenciamento junto à SEGER para a utilização do Sistema Digital de Consignados (*eConsig*) constituiu-se 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 INATACADO. 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, amplamente 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;

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 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.

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, se caracteriza como uma conduta fraudulenta no curso da execução do contrato de credenciamento, passível de punição no âmbito da Lei 12.846/2013.

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.

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 praticar os empréstimos irregulares.

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, no caso das denunciadas, não se sustenta a argumentação inferida em defesa segundo a qual não há de se cogitar, na espécie, a sua responsabilidade pelo ato lesivo apurado, porquanto, à luz do disposto no art. 2º, 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.

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 (empréstimos irregulares à servidores associados através da deturpação do sistema *eConsig*), do dano ocasionado

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.

(fraude à execução da contratação com o *eConsig* e consequente subversão ao regimento 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 entidade nos moldes preconizados pela Lei Anticorrupção Empresarial, a legitimar a sua responsabilização administrativa.

Significa dizer que a má-fé da pessoa jurídica 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 das pessoas jurídicas processadas, 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 acrescidos). Eis mais um elemento que se mostra letal às pretensões defensivas de verem elididas as imputações sustentadas pela Comissão Processante no Relatório Final.

A materialidade dos atos lesivos restou seguramente comprovada quando a Investigação teve acesso aos depoimentos e documentos do processo (contracheques, fichas de análise de auxílio financeiro, comunicações internas, comunicados, conversas, etc.) que comprovavam a prática dos empréstimos irregulares e dos descontos nas folhas de pagamento a partir da utilização do sistema *eConsig* de maneira fraudulenta, de acordo com o já elencado convém trazer à baila 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*”. E, em similar rumo, Juliano Heinen⁵ “*Para tipificar ato ilícito constante nessa legislação, deve-se atentar que não se reclama necessariamente a ocorrência de dano 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

⁵ HEINEN, Juliano. Comentários à Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 118.

a higidez dos princípios e atividades da Administração, tenho por inviável qualquer possibilidade de subtrair ou de relevar a ilicitude das ações praticadas pelas pessoas jurídicas denunciadas, motivo pelo qual reputo adequada a **condenação da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS – ASBRASP (CNPJ nº 04.747.160/0001-50) como incurso nos atos lesivos descritos no artigo 5º, incisos III e IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 e da ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS – ABESP (CNPJ nº 01.158.752/0001-48) como incurso no ato lesivo descrito no artigo 5º, inciso II.**

Em sentido diverso, porém, entendo que não devem prosperar as imputações ancoradas no inciso I do artigo 5º do mesmo diploma legal (*“prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada”*), devendo ainda ser feitas ressalvas quanto às imputações baseadas no inciso III do mesmo artigo (*“comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados”*).

Acolhendo o raciocínio proposto pela CPAR (peça #149), tenho que o enquadramento da denunciada ASBRASP no inciso I é descabido, uma vez que este inciso tipifica a prática de corrupção ativa, que não pode ser caracterizada somente pelo oferecimento de empréstimo irregular a servidores públicos, posto que a descrição dos empréstimos como “vantagem indevida” parece inadequada ao tipo neste caso concreto. Veja-se o que estabelece Márcio de Aguiar Ribeiro⁶ acerca deste conceito:

“(…) cumpre consignar que o ilícito não se resume a vantagens de índole apenas econômica, abrangendo, portanto, vantagem de qualquer espécie, ainda que não financeiras ou materiais. Essa vantagem indevida pode, também, restar configurada ainda que de forma apenas indireta, a exemplo da benesse a ser usufruída não pelo agente público, mas por terceiro por ele indicado. Não por menos, o enquadramento administrativo faz menção ao fato de a vantagem indevida poder ser ofertada a terceira pessoa relacionada ao agente público.”

Notável é a incompatibilidade entre a vantagem indevida descrita e o empréstimo contraído pelos servidores, sobretudo pelo fato de a verdadeira “vantagem indevida” ser contraída pela própria entidade que oferece o empréstimo, e não pelo servidor público que o requisita. Ao renunciar a este enquadramento, evita-se também a condenação de

⁶ RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anti-corrupção Empresarial. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 162.

centenas de servidores pela conduta de corrupção passiva por adquirirem empréstimos de forma irregular e com condições extremamente desfavoráveis.

Já com relação ao inciso III, temos que a conduta fraudulenta restou configurada quando a ASBRASP realizou a cessão de seus contratos de “plano de saúde” para a ABESP como meio de burlar o bloqueio que lhe foi imposto pela SEGER na plataforma *E-Consig*. Não obstante, esse ilícito se consumou somente em relação à ASBRASP, visto que os elementos do tipo não exatamente se adequam a conduta da ABESP, pessoa jurídica que se deixou ser utilizada para o fim mencionado.

Dessa maneira, entendo que o correto é manter o enquadramento do inciso III em relação a ASBRASP e enquadrar a ABESP pela prática do **inciso II** do mesmo artigo, isto é, “*comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei*” (grifo nosso), tipo que melhor se adequa a conduta praticada especificamente pela ABESP.

A prática de empréstimos consignados em folha de pagamento, a partir do uso dissimulado da rubrica “plano de saúde” pode ser mais adequadamente definida como uma fraude contratual ao Sistema Digital de Consignações (*eConsig*). Isto porque, embora tenha obtido credenciamento na plataforma, a utiliza de forma irregular e em desacordo ao estabelecido no Decreto nº 3.522-R/2014 para auferir vantagem financeira sobre seus associados. Sendo assim, a aplicação do inciso IV, alínea “d”, para a fraude em si parece a mais adequada.

Por conseguinte, **afasto a subsunção das ações perpetradas pelas associações à descrição típica veiculada no artigo 5º, inciso I, e procedo à alteração do enquadramento da conduta da ABESP para o artigo 5º, inciso II, da Lei Anticorrupção, por considerá-lo mais adequado ao caso.**

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).

Em deferência ao princípio constitucional da individualização da sanção, procederei a uma subdivisão da dosimetria em duas seções: uma alusiva à defendente ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS – ASBRASP e outra referente à ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS – ABESP. Julgo que o fracionamento dos procedimentos de dosimetria nessas duas seções garantirá o pleno cumprimento da regra, segundo a qual, cada pessoa jurídica condenada deve responder pelos atos lesivos praticados na estrita medida de sua culpabilidade, mandamento que se constitui como autêntico baluarte do devido processo administrativo.

Isto posto, à luz do arcabouço normativo aplicável à matéria, passo ao exame das reprimendas cabíveis a cada uma das associações, na sequência acima enunciada.

1ª PESSOA JURÍDICA - ASBRASP

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 entidade. A conduta da ASBRASP foi praticada com notável ganância e em malefício dos seus próprios associados, dado que os empréstimos eram fornecidos com taxas de juros extremamente abusivas. Considerando que a associação alega ser de “natureza filantrópica” e “que presta apoio irrestrito aos seus associados”, a cobrança de taxa de juros 10 vezes superior aos praticados pelo mercado (juros de mais de 17% ao mês verificados nos autos) se revela como algo especialmente reprovável. Ora, servidores em situação de desespero financeiro recorreram à entidade na qual confiaram – e que se diz como apoiadora de seus associados – somente para serem explorados com taxas de juros absurdas. Definitivamente se fala

aqui em conduta nefasta que vai além do uso ilegal da rubrica plano de saúde. **(fixo multa-base da ASBRASP no patamar de 2%).**

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, é possível inferir a partir dos autos que o ato lesivo foi praticado **com tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica (inciso II)**, pois além da prática ser amplamente difundida e aceita pela entidade, foi feita com ciência total do Sr. NERIO TORRES DA SILVA. Apesar de não constar no contrato social da associação, o Sr. NERIO, é “procurador” da ASBRASP – o que se comprova pela procuração pública sob a peça #2, fls. 23/25 – e possui “poderes amplos, gerais e ilimitados, para gerir e administrar” a associação, poderes conferidos no documento pela própria presidente da associação, a Sra. ELIANA VIEIRA DA SILVA. Os

poderes que o Sr. NERIO possuía eram amplamente exercidos, tanto que era identificado por terceiros como “dono” da ASBRASP, o que se extrai do depoimento de ROSANA REIS (Peça #11 – minutos 10:35 – 10:57). O Sr. NERIO também aparece como assinante nos documentos da ASBRASP (Peça #18), por vezes como “Presidente do Conselho Fiscal”, vezes como “Presidente do Conselho Deliberativo”. Também foi o Sr. NERIO que se aproximou do servidor JOSÉ ANTÔNIO (peça #21), requisitando que este elaborasse uma defesa administrativa para a associação (2:15 a 3:10). Por fim, o Sr. NERIO manifestou em oitiva o “interesse em realizar um ‘Termo de Ajustamento de Conduta’ junto à SECONT de forma a garantir a legalidade da atuação da associação” (peça #8 - 28:18 a 29:00), postura que só poderia ser adotada por pessoa com poder de decisão dentro da pessoa jurídica.

Todos esses fatos permitem inferir que NERIO TORRES DA SILVA compunha a alta administração da ASBRASP, praticava atos de indivíduo que exerce posição elevada e tinha total ciência dos empréstimos fornecidos pela associação e dos esquemas arquitetados pela entidade, o que se extrai, principalmente, de sua oitiva (peça #8). **(elevo em 1% a multa-base).**

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 associação 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 ASBRASP 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 associação (**mantenho a anterior gradação**).

Firme nessas razões, fixo a multa-base **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS – ASBRASP** no patamar de **3% (três por cento)** do faturamento bruto auferido no ano de 2022 (obtido através do Ofício nº 2.966/2023/RFB/SE-COP 07-VR, da Receita Federal), totalizando o valor de **R\$ 762,75 (setecentos e sessenta e dois reais e setenta e cinco 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 ASBRASP**, 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 pessoa jurídica. 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.

2ª PESSOA JURÍDICA - ABESP

No caso vertente, em análise da **gravidade** do ilícito, entendo que a conduta praticada pela denunciada não revelou um grau de censurabilidade que extrapolasse a normalidade do tipo infracional no qual restou enquadrada a entidade. **(fixo multa-base da ABESP no patamar mínimo de 0,1%).**

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 em relação a conduta da ABESP, não subsistindo valores relacionados a 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, não há qualquer indicação de 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 graduação)**.

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

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

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 graduação)**).

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 graduação)**).

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

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 graduação)**).

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 graduação)**.

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 ABESP 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 DE SERVIDORES PUBLICOS – ABESP** no patamar de **0,1% (zero vírgula um por cento)** do faturamento bruto auferido no ano de 2022 (obtido através do Ofício nº 3.176/2023/RFB/SECOP 07-VR), totalizando o valor de **R\$ 1.695,30 (mil seiscentos e noventa e cinco reais e trinta 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 ABESP**, 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 associação. 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 #149), o credenciamento no eConsig deveria ter 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 - ASBRASP

Ante o exposto, **CONDENO** a pessoa jurídica **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS – ASBRASP** (CNPJ nº 04.747.160/0001-50) como incurso nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos III e 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\$ 762,75 (setecentos e sessenta e dois reais e setenta e cinco centavos)**.
- 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 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.

Parte dispositiva - ABESP

Ante o exposto, **CONDENO** a pessoa jurídica **ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PUBLICOS – ABESP** (CNPJ nº 01.158.752/0001-48) como incurso no ato lesivo tipificado no artigo 5º, inciso II 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:

- c) Pagamento de **multa administrativa** no valor correspondente a **R\$ 1.695,30 (mil seiscentos e noventa e cinco reais e trinta centavos)** pela ABESP.
- d) **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 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.

Publique-se.

Registre-se.

Intime-se.

EDMAR MOREIRA CAMATA
Secretário de Estado de Controle e Transparência

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

EDMAR MOREIRA CAMATA
SECRETARIO DE ESTADO
SECONT - SECONT - GOVES
assinado em 28/08/2025 16:42:27 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 28/08/2025 16:42:27 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por RUTYLANE MIRANDA GARCIA BUENOS ARES SILVA (CHEFE GABINETE 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-DFNGGN>



EXTRATO DE DECISÃO Nº 06/2025

PAR: 2023-VJKSK

EMPRESA e ENQUADRAMENTO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS – ASBRASP (CNPJ nº 04.747.160/0001-50) – artigo 5º, incisos III e IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013;

CONDUTAS: Comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados e fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

ADVOGADO: Marco Antônio Gama Barreto - OAB/ES nº 9.440

DECISÃO: Condenação da pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS – ASBRASP ao pagamento de multa administrativa no valor R\$ 762,75 (setecentos e sessenta e dois reais e setenta e cinco 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.

EMPRESA e ENQUADRAMENTO: ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PUBLICOS – ABESP (CNPJ nº 01.158.752/0001-48) – artigo 5º, inciso II da Lei nº 12.846/2013;

CONDUTAS: comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

DECISÃO: Condenação da pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PUBLICOS – ABESP ao pagamento de multa administrativa no valor_R\$ 1.695,30 (mil seiscentos e noventa e cinco reais e trinta 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.

EDMAR MOREIRA CAMATA

Secretário de Estado de Controle e Transparência

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

EDMAR MOREIRA CAMATA
SECRETARIO DE ESTADO
SECONT - SECONT - GOVES
assinado em 28/08/2025 16:42:26 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 28/08/2025 16:42:26 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por RUTYLANE MIRANDA GARCIA BUENOS ARES SILVA (CHEFE GABINETE 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-XFR5X7>

**Secretaria de Estado de Controle e Transparência -
SECONT -****EXTRATO DE DECISÃO Nº 06/2025****PAR:** 2023-VJKSK**EMPRESA e ENQUADRAMENTO:** ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS - ASBRASP (CNPJ nº 04.747.160/0001-50) - artigo 5º, incisos III e IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013;**CONDUTAS:** Comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados e fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;**ADVOGADO:** Marco Antônio Gama Barreto - OAB/ES nº 9.440**DECISÃO:** Condenação da pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUXÍLIO AOS SERVIDORES PÚBLICOS - ASBRASP ao pagamento de multa administrativa no valor R\$ 762,75 (setecentos e sessenta e dois reais e setenta e cinco 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.**EMPRESA e ENQUADRAMENTO:** ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS - ABESP (CNPJ nº 01.158.752/0001-48) - artigo 5º, inciso II da Lei nº 12.846/2013;**CONDUTAS:** comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;**DECISÃO:** Condenação da pessoa jurídica ASSOCIAÇÃO DE BENEFÍCIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS - ABESP ao pagamento de multa administrativa no valor R\$ 1.695,30 (mil seiscentos e noventa e cinco reais e trinta 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.

EDMAR MOREIRA CAMATA

Secretário de Estado de Controle e Transparência

Protocolo 1623960**PORTARIA Nº 107-S, DE 29 DE AGOSOTO DE 2025****O SECRETÁRIO DE ESTADO DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**, no uso das atribuições e prerrogativas dispostas na Lei Complementar nº 856, de 17 de maio de 2017, e

Considerando as disposições contidas no Decreto Estadual n.º 2.374-R, de 13 de outubro de 2009, que trata do desenvolvimento profissional na Carreira de Auditor do Estado;

RESOLVE:**Art. 1º** Tornar pública a abertura dos procedimentos de promoção para a carreira de Auditor do Estado.**Parágrafo Único.** Conforme Comunicação Interna GRH/SECONT Nº 002/2025, serão destinadas da 3ª para a 2ª classe 06 (seis) vagas e da 2ª para a 1ª classe 01 (uma) vaga.**Art. 2º** Designar os Auditores do Estado Pedro Wyatt Pereira, Renato Rosa Da Rocha e Suzzane Barcellos Damazio, sob a coordenação do primeiro, para constituírem a comissão responsável pela apuração da pontuação dos candidatos inscritos relacionados ao presente ciclo promocional.**Art. 3º** - Os candidatos deverão:**I** - Apresentar requerimento, conforme Anexo I, e os documentos comprobatórios de formação adicional, em conformidade com o disposto nos artigos 7º e 10. do Decreto Estadual n.º 2.374-R/2009, que deverão ser entregues no Protocolo da SECONT ou capturados no E-Docs - Sistema de Gestão Arquivista de Documentos e Processos Administrativos do Estado do Espírito Santo e enviados ao Grupo de Recursos Humanos - GRH/SECONT, no período compreendido entre os dias 09 e 12 de setembro de 2025.**II** - Encaminhar ao endereço de correio eletrônico **promocaoauditores@secont.es.gov.br**, obrigatoriamente com a opção de confirmação de leitura, a listagem contemplando todos os títulos apresentados, em arquivo formato Excel, na forma definida no anexo II desta Portaria, em que o modelo poderá ser solicitado pelo candidato ao GRH/SECONT.**Parágrafo único.** De forma a garantir o sigilo dos documentos apresentados, quando capturados pelo E-Docs deverão possuir classificação de documento sigiloso, sendo de inteira responsabilidade do candidato sua classificação e encaminhamento corretos.**Ar.4º** - Somente serão computados os títulos apresentados datados até o dia 30 de junho de 2025.**Art. 5º** As avaliações de que trata o art. 8º do Decreto n.º 2.374-R/2009 serão realizadas pelas chefias imediata e mediata e deverão ser encaminhadas via E-Docs ao Grupo denominado PROMOCAO-2025, localizado em "Grupos e Comissões" com classificação sigilosa, até o dia 25 de setembro de 2025.



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 02/09/2025 14:26:22 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por RUTYLANE MIRANDA GARCIA BUENOS ARES SILVA (CHEFE GABINETE 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-NDL9L8>