



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

AO CORREGEDOR-GERAL DA UNIÃO

1. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº 3.079, de 28.12.2020, publicada no DOU nº 248, de 29.12.2020, alterada pela Portaria nº 116, de 13.01.2021, publicada no DOU nº 9, de 14.01.2021, da lavra do Corregedor-Geral da União da Controladoria-Geral da União (CRG/CGU), vem apresentar RELATÓRIO FINAL, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica JUVANETE BARRETO FREIRE (Nome Fantasia: BRASMED VETERINARIA), CNPJ 35.177.684/0001-86, da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração, com fundamento no inciso IV do artigo 87 e inciso III do artigo 88, ambos da Lei nº 8.666/1993 ([Lei de Licitações](#)), uma vez que a empresa a) subvencionou a prática de atos ilícitos ao atuar como interposta pessoa das empresas BIOEX Equipamentos Médicos e Odontológicos Ltda, CNPJ 08.982.275/0001-80, e a Empresa Brasileira de Equipamentos Cirúrgicos Eireli, CNPJ 04.141.995/0001-61, b) fraudou contratação pública ao vender equipamentos médicos irregulares em contratação da Prefeitura Municipal de Recife/PE para enfrentamento da pandemia de COVID-19, demonstrando a ausência de idoneidade para contratar com a Administração, com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

I – BREVE HISTÓRICO

2. A pessoa jurídica JUVANETE BARRETO FREIRE, CNPJ 35.177.684/0001-86, empresa brasileira, com natureza jurídica de Empresário (Individual), foi criada em 14.10.2019 e sua atividade principal está registrada como comércio varejista de animais vivos e de artigos e alimentos para animais de estimação (SEI 1848986).

3. Tem por titular a pessoa física JUVANETE BARRETO FREIRE (CPF ██████████), que por sua vez é ex-esposa de JUAREZ FREIRE DA SILVA (CPF ██████████) (SEI 1848928, fl. 86), dirigente da EMPRESA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTOS CIRÚRGICOS EIRELI (SEI 1848928, fls. 144, 298/301 e 329), de ora em diante denominada EBEC/Brasmed, e proprietário de fato da BIOEX EQUIPAMENTOS MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS LTDA (SEI 1848928, fl. 86).

4. Com um capital social de apenas R\$ 50.000,00, assinou dois contratos (SEI 1849010) no montante de R\$ 11.550.000,00 com a Secretaria de Saúde da Prefeitura Municipal de Recife (PE) para fornecimento de 500 respiradores pulmonares: Contrato nº 18/2020, de 30.03.2020, que com o primeiro aditivo, de 27.04.2020, passou ao valor global de R\$ 6.450.000,00 e Contrato nº 26/2020, de 06.04.2020, com o valor global de R\$ 5.100.000,00.

5. Até maio/2020 havia sido efetivamente pago o valor de R\$ 1.075.000,00 por cinquenta respiradores (SEI 1849019, fl. 02, e SEI 1849033, fl. 01/02), itens que teriam sido devolvidos pela Secretaria Municipal de Saúde à empresa após o Distrato e a devolução, via transferência bancária, do respectivo valor ao Fundo Municipal de Saúde de Recife (SEI 1849080, fl. 10, Item 13).

6. Sem possuir funcionários (SEI 1848951, fl. 211), sem sede física própria (SEI 1848928, fl. 58) e com endereço oficial correspondendo a um imóvel familiar (SEI 1848951, fl. 210) a empresa contratada foi inicialmente objeto de Representação Interna por parte do Ministério Público de Contas de Pernambuco (SEI 1849026).

7. Em 25.05.2020, o Departamento de Polícia Federal (DPF) deflagrou a ‘Operação Apneia’

para investigar supostas fraudes em licitações e contratos realizados pela empresa JUVANETE [no âmbito do IPL nº 2020.0040229 (0808880-97.2020.4.05.8300)]. A partir da busca e apreensão de documentos e de interceptações telefônicas e de e-mails, o DPF reuniu farto material probatório que resultou na denúncia, pelo Ministério Público Federal (MPF) por crimes contra a administração pública.

8. Com atividade principal de comércio varejista de animais vivos e de artigos e alimentos para animais de estimação (SEI 1848986) a empresa não possui classificação econômica para atuar com representação comercial/agenciamento do comércio em nome da Empresa Brasileira de Equipamentos Cirúrgicos Eireli (EBEC/Brasmed - SEI 1848951, fl. 62; e SEI 1848928, fls. 245).

9. A repercussão das investigações que culminaram na Operação foi o motivo alegado pela empresa contratada para solicitar a rescisão contratual dos ajustes (SEI 1849033), com a restituição dos equipamentos entregues à Prefeitura de Recife/PE e a consequente devolução dos valores já repassados, a saber, R\$ 1.075.000,00 (um milhão e setenta e cinco mil reais), rescisão essa que de fato ocorreu (SEI 1849042).

10. Como resultado, a CGU verificou a existência de indícios de que a empresa JUVANETE teria atuado na condição de “interposta pessoa” assim como teria fraudado licitação pública ao vender equipamentos médicos irregulares em contratação da Prefeitura Municipal de Recife/PE para enfrentamento da pandemia de COVID-19, incidindo nos atos lesivos tipificados nos incisos II e IV, d, do art. 5º da Lei 12.846/2013, bem como, por supostamente, objetivar frustrar os objetivos de processo licitatório público e demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a Administração Pública, incidindo no enquadramento previsto no inciso IV do art. 87 c/c os incisos II e III do art. 88, todos da Lei nº 8.666/1993.

11. Diante disso, a CGU instaurou o presente PAR por meio da Portaria nº 3.079 (SEI 1779531), de 28.12.2020, publicada no DOU nº 248, alterada pelas Portarias nº 116 (SEI 1796122), de 13.01.2021, e nº 889 (SEI 1912946), de 15.04.2021, para apuração da eventual responsabilidade administrativa da JUVANETE pelos atos acima indicados.

II – RELATO

12. Inicialmente, cumpre registrar os principais atos realizados pela comissão, pela autoridade instauradora e pelas partes do processo.

13. Em 28.12.2020 o PAR foi instaurado (SEI 1779531) e em 14.01.2021 a CPAR iniciou seu funcionamento (SEI 1796649).

14. Em 01.03.2021 a CPAR indiciou e determinou a intimação da pessoa jurídica JUVANETE BARRETO FREIRE, da empresária JUVANETE BARRETO FREIRE e do sócio oculto JUAREZ FREIRE DA SILVA (SEI 1849089).

15. Com fim de intimar as pessoas indiciadas foram realizadas as seguintes diligências pela Secretaria da Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (SEI 1997615):

15.1. Nos dias 03 e 10/03/2021, foram feitas diversas tentativas frustradas de ligações para o número [REDACTED], que consta no Cartão de CNPJ, indo direto para a caixa postal.

15.2. Em 04/03/2021, às 14h34, foi enviado e-mail, solicitando dados para contato, para o endereço: [REDACTED]r, que consta no Cartão de CNPJ e no site da empresa (<https://www.brasmed.com.br/pagina/central-de-atendimento>), sendo que, contudo, não houve resposta.

15.3. No dia 12/03/2021, a Ata de Deliberação e o Termo de Indiciação foram enviados, via Correios, com Aviso de Recebimento (AR), para:

a) a empresa Brasmed Veterinária (Juvanete Barreto Freire), no endereço [REDACTED] objeto nº JU784431179BR (18/03/2021, 15:47, [REDACTED] - Cliente mudou-se - Entrega não realizada. Objeto será devolvido ao remetente. 14/04/201, 14:10, BRASÍLIA/DF - Objeto será devolvido ao remetente);

b) para a senhora Juvanete Barreto Freire, CPF [REDACTED], no endereço [REDACTED],

██████████ objeto nº JU784431134BR (18/03/2021, 17:11, ██████████ - Objeto entregue ao destinatário). E no endereço ██████████, objeto nº JU784431125BR (19/03/2021, 13:56, ██████████ - Objeto entregue ao destinatário);

c) para o senhor Juarez Freire da Silva, CPF ██████████, no endereço ██████████ objeto nº JU784431165BR (17/03/2021, 15:20, ██████████ - Cliente mudou-se. Entrega não realizada. Objeto será devolvido ao remetente. 23/03/2021,14:53, Brasília/DF - Objeto entregue ao remetente);

15.4. Em 05/04/2021, foi realizada ligação telefônica, no número ██████████, às 09h42. O Sr. Juarez Freire da Silva informou o endereço residencial atual e pediu para enviar os documentos para o endereço de e-mail ██████████. O e-mail com os documentos foi enviado na mesma data, às 11h47.

15.5. No dia 05/04/2021, às 13h30, a Advogada, Dra. Renata Pinguelli, enviou e-mail para a Secretaria/DIREP, a partir do endereço: ██████████, solicitando acesso aos autos, encaminhando, para tanto, a Procuração da empresa Juvanete e da pessoa física Juvanete Barreto Freire. No dia 07/04/2021, foi respondido o e-mail informando quais documentos estavam faltando.

15.6. Em 08/04/2021, a Ata de Deliberação e o Termo de Indiciação foram enviados, via Correios, com Aviso de Recebimento (AR), para o Sr. Juarez Freire da Silva, CPF ██████████, no endereço ██████████ objeto nº JU784431390BR (12/04/2021, 11:08, ██████████ - Objeto entregue ao destinatário);

15.7. No dia 22/04/2021, às 23h15, a Advogada Dra. Renata Lopes Pinguelli, respondeu ao e-mail do dia 07/04/2021, enviando, em anexo, documento de Procuração da pessoa jurídica, Cartão do CNPJ e Simples Nacional.

15.8. No dia 26/04/2021, foram feitas diversas tentativas frustradas de ligações, no número ██████████ “chamava até cair a ligação”, número ██████████, retornava a mensagem “esse número não está recebendo chamadas”, número ██████████ “chamava até cair na caixa de mensagens”. Na mesma data, às 11h43, foi reiterado o e-mail no endereço ██████████, para a Advogada Sra. Renata Lopes Pinguelli, OAB/SP nº 374910, solicitando o restante dos documentos para prosseguimento do processo de acesso aos autos.

15.9. Em 27/04/2021, a Sra. Renata Pinguelli, respondeu aos e-mails dos dias 05, 22 e 26/04/2021, e enviou o documento pessoal da Outorgante e da Outorgada.

15.10. No dia 29/04/2021, às 16h59, foi disponibilizado acesso externo para Renata Lopes Pinguelli (██████████), com visualização integral do processo, como Procuradora da Pessoa Jurídica e Pessoa Física Juvanete Barreto Freire;

15.11. No dia 24/05/2021, foi realizada tentativa de ligação para a Advogada Renata Pinguelli, número ██████████, chamou três (3) vezes e caiu na caixa de mensagem. E às 16h19, foi realizada ligação telefônica para o número ██████████, a secretária ficou de repassar o recado para a Dra. Renata Pinguelli.

16. Considerando que a advogada com procuração nos autos somente representava a pessoa jurídica e a empresária JUVANETE, que após o acesso externo não foi possível contato com a advogada e que não havia procurador habilitado nos autos para representação de JUAREZ, em 05.07.2021, a CPAR chamou o feito à ordem e determinou a intimação por edital como medida complementar de cautela (SEI 2014531).

17. As publicações com as intimações ocorreram no D.O.U. de 13.07.2021 (SEI 2026385), no site da CGU em 13.07.2021 (SEI 2026397) e em jornal de grande circulação em 14.07.2021 (SEI 2112330).

18. Com prazo final para apresentação de defesa em 13.08.2021, a pessoa jurídica e as pessoas físicas devidamente intimadas não apresentaram defesa escrita.

19. Ultrapassados os 30 dias da data de recebimento da correspondência, inexistente qualquer impedimento à continuidade dos trabalhos de apuração. Logo, a Comissão, com respaldo nas normas

legais, dá continuidade ao processo com a apresentação do presente relatório final.

III – INSTRUÇÃO

20. Considerando as provas já constantes nos autos, a CPAR entendeu não ser necessária a produção de novas provas.

21. A empresa JUVANETE e as pessoas físicas não apresentaram defesa escrita, tampouco requereram a produção de provas.

22. Constam nos autos documentos relacionados ao PAR nº 00190.110874/2020-36, relacionado à empresa BIOEX, e ao PAR nº 00190.110875/2020-81, relacionado à EBEC/Brasmed.

23. Por fim, registre-se que, com fundamento na Lei nº 12.846/2013, na Lei de Licitações e nas provas constantes dos autos, a CPAR intimou a pessoa jurídica JUVANETE BARRETO FREIRE e as pessoas físicas JUVANETE BARRETO FREIRE e o sócio oculto JUAREZ FREIRE DA SILVA ante a possível desconsideração da personalidade jurídica da empresa (SEI 1849089).

IV – DEFESA E ANÁLISE

24. A pessoa jurídica JUVANETE e as pessoas físicas JUVANETE e JUAREZ não apresentaram defesa escrita ou peticionamento intercorrente.

25. Conforme registrado no Termo de Indiciação (SEI 1849089), com fundamento na Lei 8.666/93 e nas provas constantes dos autos, a CPAR verificou que a empresa JUVANETE BARRETO FREIRE no âmbito dos Contratos nº 18/2020 e nº 26/2020 com a Secretaria Municipal de Saúde do Município de Recife/PE, custeados com recursos federais (SEI 1848928, fl. 311; e SEI 1848972, fl. 154):

a) Subvencionou a prática de atos ilícitos atuando como “interposta pessoa” para contratação indireta das empresas BIOEX EQUIPAMENTOS MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS LTDA e EMPRESA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTOS CIRÚRGICOS EIRELI;

b) Fraudou a licitação ao vender respiradores pulmonares irregulares.

26. Em análise ao conjunto dos documentos constante dos autos, verifica-se a ausência de qualificação econômico-financeira e de capacidade técnico-operacional para fornecimento dos produtos contratados, além de atuação irregular em atividades com produtos para saúde.

27. A empresa JUVANETE BARRETO FREIRE (BRASMED VETERINÁRIA): ① foi criada em 14.10.2019 (menos de seis meses antes do primeiro contrato) (SEI 1848928A1, fls. 62 e 69/83); ② tem por titular a pessoa física JUVANETE BARRETO FREIRE (CPF ██████████), que é ex-esposa de JUAREZ FREIRE DA SILVA (CPF ██████████) (SEI 1848928, fl. 86), dirigente da BRASMED EMPRESA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTOS CIRÚRGICOS EIRELI (SEI 1848928, fls. 144, 298/301 e 329) e proprietário de fato da BIOEX EQUIPAMENTOS MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS LTDA (SEI 1848928, fl. 86); ③ tem capital social irrisório (R\$ 50.000,00) em relação ao valor total dos ajustes (R\$ 11.550.000,00) (SEI 1848972, fl. 109); ④ não possui sede física própria e o seu endereço oficial corresponde a um imóvel familiar (SEI 1848928, fl. 58; e SEI 1848928A1, fl. 210); ⑤ não possui funcionários (SEI 1848928A1, fl. 211); ⑥ tem como atividade econômica principal aquela classificada como “47.89-0-04: Comércio varejista de animais vivos e de artigos e alimentos para animais de estimação” (SEI 1848972, fl. 108; e SEI 1848928, fls. 242/246); ⑦ não possui classificação econômica para atuar com representação comercial/agenciamento do comércio em nome da BRASMED (SEI 1848928, fl. 62; e SEI 1848928, fls. 245); ⑧ diretamente (SEI 1848928, fl. 9) e também mediante o seu representante legal em ██████████, senhor Adriano César de Lima Cabral (CPF ██████████) (SEI 1848928, fl. 66), apresentou cotação de preço dos aparelhos respiradores àquela municipalidade (SEI 1848928, fl. 194) e, posteriormente, também por meio do referido representante, celebrou os multicitados contratos (SEI 1848928, fls. 69/83 e 232/244; e SEI 1848972, fls. 80/82); e ⑨ foi declarada pelo seu representante legal, senhor Adriano César de Lima Cabral (CPF ██████████0), como pertencente de fato ao senhor Juarez Freire da Silva (CPF ██████████) (SEI 1848928, fl. 78).

28. Conforme mencionado, o capital social registrado de apenas R\$ 50.000,00 (SEI 1849047),

corresponde a 0,43% do valor total contratado (R\$ 11.550.000,00), demonstrando que essa não tem condições mínimas para o fornecimento dos produtos.

29. Cabe registrar que o capital social de uma empresa além de configurar o investimento de seu(s) sócio(s) na pessoa jurídica, seja em dinheiro ou em bens, é a sua principal fonte de recursos e garantia para os seus credores.

30. O art. 31, § 2º, da Lei 8.666/1993, que estabelece um limite máximo de 10% para a exigência de comprovação para qualificação econômico-financeira nas contratações públicas, não objetiva somente evitar cláusulas restritivas, mas, também, fornecer garantias mínimas ao contratante de forma que o interesse público seja atendido.

31. Neste caso concreto, essa exigência era ainda mais necessária por ser tratar de típica compra para entrega futura.

32. Consultada, a Receita Federal do Brasil informou por meio da Nota nº 40/2021 – RFB/Copes/Diaes, de 25.01.2021, que a receita bruta da JUVANETE no ano-calendário 2019 seria de R\$ 323.055,60, ou seja, apenas 3% do valor contratado, reforçando a ausência de capacidade para a comercialização do produto contratado.

33. Além da ausência de capacidade econômico-financeira, as diligências policiais revelaram (SEI 1849053) ausência de capacidade técnico-operacional, uma vez que a empresa não existe de fato em seu endereço de cadastro e não tem funcionários ou bens em seu nome. Outrossim, o endereço indicado em seu ato de constituição não corresponde ao que seria sua sede, tratando-se, em verdade, de endereço residencial de pessoas sem vínculo com a empresa.

34. Consequentemente, a BIOEX EQUIPAMENTOS MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS LTDA e a EMPRESA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTOS CIRÚRGICOS EIRELI – as quais têm, respectivamente, como proprietário de fato e dirigente o senhor JUAREZ FREIRE DA SILVA – é que realmente produziram/disponibilizaram os multicitados aparelhos respiradores comercializados pela JUVANETE BARRETO FREIRE ME (SEI 1848928, fls. 86, 144, 298/301 e 329), uma vez que, para além dos elementos de informação supracitados, o próprio senhor JUAREZ FREIRE DA SILVA, na condição de Diretor/Presidente daquelas duas primeiras empresas, manifestou-se reiteradas vezes no sentido de serem essas as pessoas jurídicas efetivamente responsáveis pela produção/disponibilização dos aludidos equipamentos (SEI 1848928, fls. 298/301 e 329), vindo a JUVANETE BARRETO FREIRE ME (BRASMED VETERINÁRIA), portanto, a desempenhar a censurável função de intermediária nas vergastadas contratações.

35. Registre-se, ainda, que a incapacidade da JUVANETE para o fornecimento dos produtos resta ainda mais grave ante a ausência de autorização para realizar atividades com produtos para saúde.

36. Por meio do Ofício nº 1254/2020/SEI/GADIP-CG/ANVISA, a agência reguladora (SEI 1849062) encaminhou a NOTA TÉCNICA Nº 97/2020/SEI/GADIP-CG/ANVISA e informou que a empresa JUVANETE BARRETO FREIRE – BRASMED VETERINÁRIA não tem Autorização de Funcionamento de Empresa – AFE ou pedido de AFE para realizar atividades com produtos para saúde:

“A empresa não possui sequer cadastro na Anvisa, assim não há qualquer peticionamento de AFE da mesma. Essa empresa também não possui Certificação de Boas Práticas de Fabricação para fabricar ventiladores pulmonares de uso humano adulto e pediátrico. Não existe cadastro nesta Anvisa em nome da empresa e a mesma não está autorizada a fabricar e nem comercializar equipamentos de uso médico.”

37. A ANVISA informa, quanto à regularidade dos ventiladores pulmonares fornecidos pela empresa JUVANETE, que “não foi localizado **nenhum** ventilador pulmonar regularizado junto à ANVISA” por esta empresa.

38. Somando-se às normas gerais de saúde incidentes sobre aparelhos médicos dessa natureza, a certificação da Anvisa era uma das exigências expressas do documento “Especificação de Equipamentos”, constante dos próprios processos de aquisição da Prefeitura de Recife/PE (SEI 1848951, fls. 8 e 193), documentação básica a que certamente todas as empresas tiveram acesso desde o início das tratativas.

39. Uma vez consultada sobre os fatos, em 04.06.2020, a Anvisa foi taxativa no sentido de que até aquela data os equipamentos em questão não possuíam a certificação obrigatória emitida por aquela

Agência Reguladora e, dessa forma, não poderiam ser fabricados, comercializados e muito menos usados em seres humanos (SEI 1848928, fl. 216), como segue:

Por fim, informo quanto ao produto ventilador pulmonar, modelo BR 200, da empresa BIOEX Equipamentos Médicos e Odontológicos, que foi objeto de pedido de regularização na Anvisa através do processo nº 25351.453570/2020-00, o qual encontra-se em exigência, aguardando o cumprimento por parte da empresa. Sendo assim, o produto não tem o registro da Anvisa e, portanto, não tem autorização para sua fabricação e comercialização no país, e não pode ser utilizado em humanos.

40. Outrossim, os aparelhos respiradores foram adquiridos em 30.03.2020 (SEI 1848951, fls. 69/83), 03.04.2020 (SEI 1848972, fls. 80/82) e 06.04.2020 (SEI 1848951, fls. 232/244) pela Prefeitura de Recife/PE, datas em que os equipamentos deveriam estar prontos para utilização pelos pacientes daquela cidade (com alguma variação devido à necessidade das respectivas montagens).

41. Convém atentar que nessas datas os ventiladores pulmonares vendidos/adquiridos sequer tinham sido submetidos à fase preliminar de testes em animais, testes esses que teriam ocorrido apenas em 04.05.2020, logo, nessa época, teoricamente impróprios até para o uso veterinário (SEI 1848928, fls. 92/97 e 343).

42. Nesse sentido, apresenta-se reprovável o ato lesivo de fraude a licitação referente à condição técnica dos próprios aparelhos respiradores, os quais foram oferecidos à Prefeitura Municipal de Recife/PE pela empresa EMPRESA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTOS CIRÚRGICOS EIRELI sem a certificação obrigatória da Anvisa (SEI 1848928, fl. 329) e, portanto, de forma teoricamente irregular, com o agravante de, com isso, colocar em risco a vida dos pacientes acometidos com a COVID-19 e que futuramente viessem a fazer uso dos ditos “respiradores”, uma vez que a venda desses equipamentos foi posteriormente efetivada mediante as dispensas de licitação em favor de JUVANETE BARRETO FREIRE ME (SEI 1848951, fls. 69/83 e 232/244; e SEI 1848972, fls. 80/82), que, como demonstrado, fraudou a referida licitação, além de ter atuado junto àquela municipalidade como “interposta pessoa” da EMPRESA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTOS CIRÚRGICOS EIRELI, demonstrando a ausência de idoneidade para contratar com a Administração.

43. Da análise do conjunto probatório, esta CPAR entende que a empresa JUVANETE fraudou a referida licitação, além de ter subvencionado a prática de atos ilícitos na condição de “interposta pessoa” para que as empresas BIOEX e EBEC/Brasmed fornecessem à Prefeitura Municipal de Recife/PE produtos fabricados/disponibilizados por essas empresas, tendo se valido desse estratagema, dentre outros motivos possíveis, em razão de apresentarem dívidas junto à União (SEI 1848928, fls. 68/69; e SEI 1849080, fls. 6/7), demonstrando a ausência de idoneidade para contratar com a Administração.

V – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

44. A comissão deixa de recomendar a aplicação das penas previstas na Lei nº 12.846/13, tendo em vista a identificação que na verdade a JUVANETE se trata de empresária individual e, por conseguinte, não está abarcada pelo referido diploma, mas tão somente pela sanções da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido, segue trecho do [Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU](#) ^[1]:

A exposição de motivos traz ainda o entendimento de que o empresário individual não é pessoa jurídica, mas pessoa física equiparada para os fins de registro no CNPJ e recolhimento de impostos, razão pela qual entende-se que a ele não se aplica a Lei Anticorrupção. Da mesma forma, não devem ser aplicadas as regras estabelecidas na referida lei ao microempreendedor individual, porque essa figura é apenas uma qualificação adotada para o empresário individual, nos termos do artigo 18-A, § 1º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

No caso de se identificar o envolvimento de um empresário individual ou microempreendedor individual em práticas ilícitas a partir de uma relação com a Administração Pública, eventual responsabilidade civil, penal ou administrativa poderá se dar com base em outras normas de nosso ordenamento jurídico, a exemplo dos códigos penal e civil, e da lei de improbidade administrativa.

45. Desse modo, não se recomenda a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 12.846/2013.

46. Outrossim, destaca-se que o estatuto anticorrupção está sendo utilizado apenas processualmente, tendo em vista que se trata de rito mais benéfico em relação ao previsto na Lei nº

8.666/93 c/c Lei nº 9.784/93 para as processadas, e que melhor proporciona o contraditório e ampla defesa. Destaca-se que inclusive há expressa determinação no sentido da utilização do procedimento pelo art. 12 do Decreto nº 8.420/2015.

47. Nesse sentido, vale destacar que o prazo para apresentar defesa na IN CGU nº 13/2019 é de 30 dias corridos a contar da ciência formal (art. 16 c/c art. 18 Parágrafo Único), enquanto o prazo da Lei de Licitações é de 5 dias úteis contados da data em que a vista é franqueada ao interessado (art. 87, §2º c/c art. 109, §5º). Outro exemplo da melhor garantia de contraditório e da ampla defesa é a previsão de alegações finais, consoante Art. 22 da IN CGU nº 13/2019.

48. Deste modo, esta comissão entende que o rito previsto na LAC pode e deve ser aplicado para processamento dos atos ilícitos da Lei 8.666/88.

DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

49. A comissão recomenda a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, por servir de “interposta pessoa” para a contratação indireta da BIOEX e EBEC/Brasmed, tendo, portanto, demonstrado não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados, incidindo no ato lesivo tipificado no inciso III do artigo 88 da Lei de Licitações.

50. A declaração de inidoneidade foi calculada com base nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 e no Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

51. Portanto, a empresa deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

VI - DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA JUVANETE PARA EVENTUALMENTE ALCANÇAR O PATRIMÔNIO PESSOAL DE JUVANETE BARRETO FREIRE E DO SÓCIO OCULTO JUAREZ FREIRE DA SILVA.

52. A comissão registrou, na Ata de Deliberação (SEI 1849161), a decisão de intimar JUVANETE BARRETO FREIRE e JUAREZ FREIRE DA SILVA, com base nos argumentos fáticos e jurídicos registrados no item IV do Termo de Indiciação (SEI 1849089), para apresentarem defesa no processo.

53. A pessoa jurídica e a sócia JUVANETE foram intimadas em 18 e 19.03.2021 (SEI 1900937 e 1900939), além da intimação por edital em 13.07.2021 e 14.07.2021 (SEI 2026385, 2026397 e 2112330). Ambas têm procuradora nomeada nos autos (SEI 1929863 e 1929864).

54. O sócio oculto JUAREZ foi intimado por edital em 13.07.2021 e 14.07.2021 (SEI 2026385, 2026397 e 2112330) e não nomeou procurador(a).

55. Portanto, ausente manifestações das defesas.

56. Nesse sentido, a comissão entende que há fartas provas, nos autos do PAR, para a extensão dos efeitos de eventual decisão sancionatória, em desfavor da empresa JUVANETE, ao sócio oculto JUAREZ FREIRE DA SILVA e à empresária individual JUVANETE BARRETO FREIRE.

57. A comissão entendeu que a empresa JUVANETE teria sido criada e utilizada com desvio de finalidade, como interposta pessoa jurídica para ocultar a identidade das empresas indiretamente contratadas pela administração pública. Nesse sentido, caracterizar-se-ia o desvio de finalidade mencionado no artigo 50 do Código Civil, mediante abuso do direito.

58. Inexistindo dúvidas a respeito dos ilícitos praticados, há que se observar que é consolidado o entendimento na doutrina e na jurisprudência pátrias de que a personalidade jurídica não pode servir de manto protetivo para o cometimento de finalidades proibidas pelo ordenamento jurídico.

59. Conforme lição de Tomazette^[2], “diante da possibilidade de se desvirtuar a função da personalidade jurídica é que surgiu a doutrina da desconsideração, a qual permite a superação da

autonomia patrimonial, que, embora seja um importante princípio, não é um princípio absoluto”. O mesmo doutrinador acrescenta ainda “que a desconsideração prescinde de fundamentos legais para a sua aplicação”, uma vez que se trata de a justiça conceder ao Estado “a faculdade de verificar se o privilégio que é a personificação e, conseqüentemente, a autonomia patrimonial, estão sendo adequadamente realizados, pois, assim, obsta-se o alcance de resultados contrários ao direito”.

60. De acordo com o destacado no termo de indicição, a possibilidade de ser aplicada a desconsideração da pessoa jurídica é fundada no art. 50 do Código Civil (texto vigente à época dos fatos):

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

61. No caso específico da JUVANETE, o desvio de finalidade a que alude o texto legal reproduzido resta caracterizado *de per se* na medida em que se observa que a pessoa jurídica praticou ilícitos com o objetivo de fraudar o processo de contratação e subvencionar a atuação ilícita de outras pessoas jurídicas.

62. Além disso, os fatos apurados apontam para claro abuso de direito na utilização da personalidade jurídica com a finalidade específica de facilitar, encobrir e dissimular a prática dos atos ilícitos observados no caso.

63. Pois bem. É cediço que os atos ilícitos atribuídos às pessoas jurídicas foram todos capitaneados pela empresária individual e o responsável, de fato, pela empresa.

64. Ante o exposto, cumpre defender a necessidade de extensão para JUVANETE e JUAREZ dos efeitos das sanções aplicadas à empresa JUVANETE. A propósito, é nesse sentido o teor do Acórdão nº 2593/2013-PL, TC 000.723/2013-4, do Tribunal de Contas da União, ao explicar a necessidade de extensão da penalidade de inidoneidade para resguardar os princípios da moralidade pública, prevenção, precaução e indisponibilidade do interesse público. Segue trecho do julgado:

75. A aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica tem por objetivo coibir o uso indevido da pessoa jurídica, levada a efeito mediante a utilização da pessoa jurídica contrária a sua função social e aos princípios consagrados pelo ordenamento jurídico, afastando, assim, a autonomia patrimonial para chegar à responsabilização dos sócios da pessoa jurídica e/ou para coibir os efeitos de fraude ou ilicitude comprovada. Nesse sentido, para Marlon Tomazette:

‘A desconsideração é, pois, a forma de adequar a pessoa jurídica aos fins os quais ela foi criada, vale dizer, é a forma de limitar e coibir o uso indevido deste privilégio que é a pessoa jurídica, vale dizer, é uma forma de reconhecer a relatividade da pessoa jurídica das sociedades. Este privilégio só se justifica quando a pessoa jurídica é usada adequadamente, o desvio de função faz com que deixe de existir razão para a separação patrimonial. O conceito será sustentado apenas enquanto seja invocado e empregado para propósitos legítimos. A perversão do conceito para usos impróprios e fins desonestos (e. g., para perpetuar fraudes, burlar a lei, para escapar de obrigações), por outro lado, não será tolerada. Entre esses são várias as situações onde as cortes podem desconsiderar a pessoa jurídica para atingir um justo resultado.’ (TOMAZETTE, Marlon, Curso de direito empresarial: teoria geral e direito societário, vol. 1, ed. 3, São Paulo: Atlas, 2011, p. 233)

(...)

79. Mais recentemente, decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região adotou também a teoria da desconsideração da personalidade jurídica para estender os efeitos de sanção a empresa com relações muito estreitas com outra suspensa de contratar com a Administração, sem que fosse necessário que ambas as empresas tivessem os mesmos sócios:

‘ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SANÇÃO DE SUSPENSÃO DE CONTRATAR COM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONFUSÃO PATRIMONIAL E ABUSO DA FORMA. EXTENSÃO DE EFEITOS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA ESFERA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. MORALIDADE ADMINISTRATIVA E INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.

(...)

4. A aplicação da proibição de contratar com a administração pública não teria efeito prático algum se fosse permitido que os sócios burlassem a lei, mediante a constituição ou utilização de outra sociedade, com o mesmo objeto comercial, para, assim, continuarem a participar das licitações.

5. A empresa demandante, com o fim de se habilitar em licitação pública, não logrou êxito em

demonstrar sua desvinculação de outra empresa a quem se aplicou a sanção de suspensão de contratação com a Administração Pública, com base no art. 87, III da Lei n. 8.666/93 c/c art. 7º da Lei 10.520/02.

6. Manutenção do entendimento da sentença no sentido de que há relações muito estreitas entre as empresas envolvidas no caso, de maneira que não há como distinguir o patrimônio de qualquer delas. [...] 'A demandante valeu-se do 'véu de nova pessoa jurídica' com o evidente intuito de burlar a lei e descumprir uma punição administrativa que havia sido imposta à Carnaúba Ltda.'. (Trechos da sentença).'

(Apelação Cível - 549737/AL, Rel. Des. Francisco Barros Dias, Órgão Julgador Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Data de Julgamento 04/12/2012, Data da Publicação DJE13/12/2012)

(...)

81. Em relação à expansão dos efeitos da teoria da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo, julgados recentes do TCU firmaram entendimento quanto à possibilidade da extrapolação dos efeitos da sanção administração de empresas, cujos sócios e administradores, porventura, vierem a constituir novas empresas com o intuito de ultrapassar a proibição de licitar com a Administração Pública dentro do prazo estabelecido no decisum, conforme deliberação no âmbito dos Acórdãos 495/2013 e 1.987/2013, ambos do Plenário.

82. Nesse sentido, o TCU recomendou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que desenvolva mecanismo, no âmbito do Sicaf, que permita o cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que tenham sido declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrem a intenção a participar de futuras licitações dentro do prazo vigente da sanção aplicada (item 9.5.2 do Acórdão 495/2013-TCU-Plenário).

83. É importante ressaltar que, na aplicação da teoria da desconsideração expandida da personalidade jurídica, não estará a Administração Pública aplicando nova penalidade, mas dando efetividade à sanção anteriormente aplicada, conforme bem destacado pelo Exmo. Sr. Ministro Walton de Alencar Rodrigues no seu Voto proferido no âmbito do TC 025.430/2009-5.

65. Considerando todo o exposto e a ausência de apresentação de defesa escrita, a comissão reitera as conclusões registradas no item IV do Termo de Indiciação e opina pela desconsideração da personalidade jurídica para estender a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública a JUVANETE BARRETO FREIRE (CPF ██████████1) e ao sócio oculto JUAREZ FREIRE DA SILVA (CPF ██████████).

VI – CONCLUSÃO

66. Em face do exposto, a Comissão de PAR decide:

66.1. Comunicar o Coordenador-Geral de Processos Administrativos de Responsabilização para adotar providências de praxe destinadas a:

- a) encaminhar à autoridade instauradora o PAR;
- b) propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica.

66.2. Recomendar à autoridade julgadora a aplicação à JUVANETE BARRETO FREIRE da pena de:

- a) Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do inciso IV do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993, em que a empresa deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública contados da data da aplicação da pena, o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição;
- b) Extensão dos efeitos da desconsideração da personalidade jurídica na aplicação das sanções de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública à empresária individual JUVANETE BARRETO FREIRE (CPF ██████████)

■ e ao sócio oculto JUAREZ FREIRE DA SILVA (CPF ■).

67. Para fins de subsidiar eventuais processos administrativos ou judiciais, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores:

- a) Valor do dano à Administração: R\$ 1.075.000,00 (ressarcido).
- b) Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: Não identificado.
- c) Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: R\$ 1.075.000,00 (ressarcido).

Observação 1: Documentos constantes dos autos apontam que teria sido efetivamente pago pelo município de Recife o valor de R\$ 1.075.000,00 por cinquenta respiradores (SEI 1849019, fl. 02, e SEI 1849033, fl. 01/02), que teriam sido devolvidos para a empresa após o Distrato e o ressarcimento do respectivo valor ao Fundo Municipal de Saúde de Recife (SEI 1849080, fl. 10, Item 13).

Observação 2: Os valores acima referenciados servem para subsidiar as anotações internas da Administração, sendo que a cobrança deles dar-se-á em processo próprio, sendo resguardado a ampla defesa e o contraditório nesse processo, conforme regulamentação específica de cada procedimento cabível.

68. Lavrar ata de encerramento dos trabalhos.

[1] Link: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45545>

[2] Curso de direito empresarial: Teoria geral e direito societário, v. 1 / Marlon. Tomazette. – 8. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2017.



Documento assinado eletronicamente por **GILMAR RODRIGUES POSSATI JUNIOR, Membro da Comissão**, em 04/10/2021, às 23:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **KARINA JACOB MORAES, Presidente da Comissão**, em 05/10/2021, às 08:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador ■ e o código ■

Referência: Processo nº 00190.110873/2020-91

SEI nº 2112691