



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE CONTROLE E SANÇÃO

**PARECER n. 00345/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104150/2021-34**

**INTERESSADOS: MAXIMUS COMERCIO E SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO EIRELI - ME -  
MAXIMUS SERVICOS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

EMENTA: 1. Direito Constitucional e Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização. 3. Irregularidades de fraudes relativas a vários pregões eletrônicos promovidos por diversos entes federais, entre os anos de 2014 e 2015. 4. Apresentação de documentação inidônea em diversos pregões eletrônicos pela indiciada. 6. Infração continuada. 6. Enquadramento dos fatos nos arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, bem como nas alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso IV do artigo 5º da Lei nº 12.846, de 2013. 7. Pelo acolhimento parcial das sugestões postas no Relatório Final da Comissão Processante.

Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção,

**I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli (atual denominação da empresa ALL Medeiros Serviços - ME), CNPJ 13.291.768/0001-03.

2. Em síntese, os fatos apurados referem-se a irregularidades ocorridas em diversos pregões eletrônicos, em que a empresa supracitada apresentou documentação possivelmente inidônea, como atestados de capacidade técnica, contratos de prestação de serviços e documentos contábeis, produzidos de forma fraudulenta para atender às exigências específicas dos editais de licitações de que participava.

3. De acordo com o Termo de Indicação (SEI 2158228), a ALL Medeiros participou de 78 pregões eletrônicos realizados por órgãos e entes da Administração Pública Federal. Desse total, conseguiu avançar a fase de habilitação, quando as supostas falsas declarações contábeis, jurídicas, financeiras eram utilizadas, em 15 licitações e se sagrou vencedora em cinco daqueles certames, cujos contratos somam cerca de R\$ 1,7 milhão.

4. Tais irregularidades praticadas pela empresa foram reveladas a partir da Operação Kamikaze II, ocorrida em agosto de 2016 e conduzida pela Polícia Federal, em ação conjunta com a CGU, com vistas a apurar irregularidades em licitações federais para contratações de serviços terceirizados. A referida Operação teve origem em investigação de uma tentativa de fraude em licitação da Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Mato Grosso – SAMF-MT, no ano de 2014. Foi, então, instaurado o Inquérito Policial (IPL) nº - IPL nº 46/2017 (SEI 1956482, 1956491, 1956840 e 1956876), visando apurar a prática de fraude a processos licitatórios por parte da empresa ALL Medeiros Serviços – ME.

5. No âmbito da CGU, o presente processo apuratório foi deflagrado por intermédio da Portaria CRG/CGU nº 1.204 de 24.05.2021, publicada no DOU nº 98, de 26/05/2021 (SEI 1964480). Após diligências preliminares de juntada de documentação proveniente da apuração penal, em 01/06/2021, a CPAR iniciou os trabalhos destinados à apuração dos fatos.

6. Em 28/10/2021, foi deliberada pela CPAR o indiciamento da empresa, tendo sido elaborado o Termo de Indicação (SEI 2158228). Em 22/11/2021, a Portaria nº 2.668, de 17/11/2021, foi publicada no DOU nº 218, a qual prorrogou os trabalhos da CPAR por mais 180 dias (SEI 2184300).

7. Na sequência, procedeu-se à intimação da empresa, do seu proprietário Antônio Lázaro Lima Medeiros, bem como da sua procuradora Maria Nairan Fernandes Molari, para a apresentação de defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atestam os documentos SEI 2199574, 2208055, 2208070, 2218866, 2219900, 2219908, 2219910. Diante das tentativas frustradas de intimação da pessoa jurídica, de seu proprietário e de sua procuradora, a CPAR deliberou proceder à intimação por edital (SEI 2221020). Em 24/12/2021, no DOU nº 242, foi publicado o edital de intimação nº 17, de 23 de dezembro de 2021. O referido edital foi também publicado no sítio oficial da CGU em 27/12/2021 e no Jornal Diário da Amazônia, em 28/12/2021. No entanto, ainda assim, as tentativas foram frustradas.

8. Transcorridos mais de trinta dias da última data de publicação do edital, sem que houvesse qualquer manifestação

da pessoa jurídica indiciada, a CPAR deu continuidade aos trabalhos, passando à elaboração do Relatório Final (SEI 2280067), em que manteve sua convicção preliminar e sugeriu a aplicação à empresa Maximus das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 6º, inciso I e II, da Lei nº 12.846/2013 e do art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

9. Considerando que o processo correu à revelia da empresa, os autos foram encaminhados à Corregedoria-Geral da União, a qual elaborou a Nota Técnica nº 611/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2318089), que concluiu pela sugestão de acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final. Ademais, a Corregedoria-Geral da União entendeu que foi observado o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância do contraditório e da ampla defesa, enquanto resultados do devido processo legal.

10. Na sequência, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 2353694) para análise e posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

11. É o relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO**

12. No curso da instrução processual, a Comissão Processante expediu intimação à indiciada, bem como ao seu sócio, Antônio Lázaro Lima Medeiros, e à sua administradora, Maria Nairan Fernandes Molari, para se manifestarem sobre a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica da indiciada, informando-lhe a respeito da faculdade de acompanhamento de todo o procedimento instrutório, tendo sido oportunizada a especificação das provas que pretendessem produzir.

13. Sob o crivo do contraditório, foram colhidas as provas referentes aos fatos imputados à pessoa jurídica indiciada, tendo sido dado livre acesso ao conjunto de documentos e demais elementos de prova acostados aos autos.

14. Citadas do Termo de Indicação (SEI 2158228), nem a empresa indiciada nem as pessoas físicas apresentaram defesa escrita, mesmo após as tentativas de intimação por edital na forma do art. 7º, § 1º, do Decreto nº 8.420/2015, tendo sido decretada a revelia do PAR e, por consequência, dispensada a intimação para Alegações Finais, com fundamento no §3º, do art. 16, da IN CGU nº 13/2019, conforme Despacho DIREP (SEI 2282826).

15. Tendo isso em vista, observa-se, no curso do processo, a obediência às garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como do devido processo legal, uma vez que foram observadas durante o curso de todo o procedimento em estrita observância ao art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, tendo sido dada ciência dos atos processuais e dos despachos da Comissão à indiciada, ao seu sócio e à sua administradora, que não responderam aos termos do processo por decisão própria.

### **II.2. REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO**

#### **II.2.1. REGULARIDADE DO TERMO DE INDICAÇÃO**

16. A Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a qual define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846/2013, estabelece, em seu artigo 17, o seguinte:

Art. 17. A nota de indicação deverá conter, no mínimo:

I - a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, com a descrição das circunstâncias relevantes;

II - o apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado; e

III - o enquadramento legal do ato lesivo imputado à pessoa jurídica processada. Parágrafo único. A comissão poderá produzir novas provas antes de lavrar a nota de indicação, caso julgue necessário.

17. Verifica-se, da análise do Termo de Indicação (SEI 2158228), que todas as imputações feitas à empresa indiciada e às pessoas físicas Antônio Lázaro Lima Medeiros e Maria Nairan Fernandes Molari foram devidamente especificadas, com a indicação dos fatos e das provas coligidas, sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

#### **II.2.2. REGULARIDADE DO RELATÓRIO FINAL**

18. Apesar de a pessoa jurídica indiciada e as pessoas físicas Antônio Lázaro Lima Medeiros e Maria Nairan Fernandes Molari não terem apresentado defesa escrita, o Relatório Final da Comissão mencionou as provas em que se baseou para a formação de sua convicção, concluindo, ao final, pela responsabilização da empresa acusada, indicando os dispositivos legais infringidos e as respectivas penalidades, declarando a necessidade de desconsideração da personalidade jurídica a fim de possibilitar a aplicação da penalidade, conforme restou consignado nos itens V e VI do Relatório Final.

19. Portanto, do ponto de vista formal, verifica-se que o Relatório Final atendeu aos requisitos presentes no art. 21 da IN CGU nº 13/2019.

### **II.3. ADEQUADA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO E SUFICIÊNCIA DAS DILIGÊNCIAS À COMPLETA ELUCIDAÇÃO DOS FATOS**

20. A apuração foi conduzida de maneira adequada, seguindo-se o rito mencionado na IN CGU nº 13/2019.
21. Não se vislumbrou nenhuma irregularidade formal no trabalho realizado pela Comissão que, pelo contrário, conduziu o procedimento de forma obediente aos princípios constitucionais e legais aplicáveis aos processos administrativos de responsabilização de empresa.
22. Ademais, a Portaria de instauração (SEI 1964480) foi publicada de acordo com o art. 13 da IN CGU nº 13/2019, contendo o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo, o prazo de conclusão dos trabalhos, o nome empresarial e o CNPJ jurídica processada.
23. Por fim, temos que a CPAR tomou as providências necessárias para a elucidação dos fatos, colhendo e analisando a documentação relativa à "Operação Kamikase II", deflagrada a partir de constatações da CGU-MT, materializadas na Nota Técnica nº 1432/2015/NAE/CGU-REGIONAL/MT, de 14/08/2015 (SEI 1950301), e na Nota Técnica nº 11519/2016/NAE/CGU-REGIONAL/MT (SEI 1950307), para investigar a apresentação de documentos falsos pela empresa indiciada com o intuito de comprovar critérios de habilitação exigidos nas licitações para contratações de serviços terceirizados conduzidas por órgãos e entidades federais. Portanto, a CPAR se valeu de um conjunto probatório farto e suficiente para a formação de sua convicção.

## II.4. ANÁLISE DE PLAUSIBILIDADE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO QUANTO AO MÉRITO

### II.4.1. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

24. Antes de analisar a acusação direcionada à indiciada relativa à apresentação de documentação inidônea em diversos pregões eletrônicos, cumpre examinar o instituto da prescrição neste PAR, enquanto uma prejudicial de mérito.
25. Quanto às infrações previstas na Lei nº 12.846/2013, o art. 25 desta norma estabelece que "*prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado*".
26. No caso em análise, está-se diante de uma infração continuada, uma vez que, conforme a Comissão Processante, a indiciada produziu e apresentou documentação inidônea nas seguintes licitações:
- a) Pregão nº 02/2014, realizado pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social no Acre;
  - b) Pregão nº 04/2015, realizado pela Embrapa/CPAF no Acre;
  - c) Pregão nº 02/2015, realizado pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal em Rondônia;
  - d) Pregão nº 01/2015, realizado pelo IFRO - Campus Ji Paraná;
  - e) Pregão nº 06/2015, realizado pelo Instituto Federal de Rondônia - Campus Vilhena;
  - f) Pregão nº 02/2015, realizado pela Superintendência Regional do Departamento da Polícia Federal no Acre;
  - g) Pregão nº 02/2015, realizado pela Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado de Mato Grosso - SAMF MT;
  - h) Pregão nº. 09/2015, realizado pelo Distrito Sanitário Especial Indígena – DSEI em Cuiabá;
  - i) Pregão nº 03/2015, realizado pela 16ª Superintendência Regional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN em Porto Velho/RO;
  - j) Pregão nº 05/2015, realizado pelo Instituto Federal de Ensino Tecnológico de Rondônia - IFRO;
  - k) Pregão nº 03/2015, realizado pelo Instituto Federal do Amazonas – IFAM/Campus Parintins.
27. A cessação da infração continuada, em uma perspectiva conservadora, deu-se em 31/07/2015, data de abertura do Pregão nº 05/2015, realizado pelo Instituto Federal de Ensino Tecnológico de Rondônia - IFRO, último processo licitatório, dentre os analisados por esta CGU, do qual a pessoa jurídica indiciada participou e supostamente apresentou documentação inidônea.
28. Em contrapartida, a Controladoria-Geral da União teve conhecimento das irregularidades específicas desde o dia 26/09/2016, data da elaboração da Nota Técnica nº 11519/2016/NAE/CGU-REGIONAL/MT (SEI 1950307), em que a Regional da CGU no Mato Grosso apresentou indícios de fraudes em licitação de serviços terceirizados da no Instituto Federal de Rondônia, especificamente, e outros certames do gênero em diversos órgãos federais praticados pela indiciada.
29. Sendo assim, tendo em vista que o processo foi instaurado em 26 de maio de 2021, conforme Portaria nº 1.204, de 24 de maio de 2021 (SEI 1964480), não há que se falar em prescrição.
30. Por outro lado, ainda resta a possibilidade de aplicação das penalidades da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista que, em relação às infrações previstas na referida norma, a prescrição ainda não se consumou. Sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a contagem da prescrição deverá seguir os termos previstos na Lei nº 9.873/1999:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

[...]

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

31. Ou seja, em relação às penas da Lei nº 8.666/93, além da identificação do enquadramento da irregularidade em si, há que identificar se o ato ilícito apurado se enquadra na categoria de infração permanente ou continuada, para que seja

contabilizada a prescrição a partir do dia de sua cessação. Além disso, há ainda que se averiguar se o ato se constitui como crime, pois, nesse caso, aplica-se a prescrição da lei penal.

32. No caso em análise, a suposta criação e manutenção de esquema estruturado de uso de documentos inidôneos com o propósito de fraudar licitações realizadas por órgãos públicos federais evidencia que a empresa indiciada, em tese, não possui idoneidade para contratar com a Administração, incidindo no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993.

33. Ademais, os atos objeto de apuração deste PAR ocorreram de forma continuada, entre 2014 e 2015, além de serem objeto do Inquérito Policial (IPL) nº - IPL nº 46/2017 (SEI 1956482, 1956491, 1956840 e 1956876), que visa a apurar a prática de falsidade ideológica e de material de documento particular por parte de pessoas ligadas à empresa ALL Medeiros Serviços – ME (antiga denominação da empresa indiciada), cujos documentos foram compartilhados por decisão judicial, o que justifica a aplicação dos prazos de prescrição previstos na lei penal.

34. Dessa maneira, o Inquérito Policial (IPL) nº - IPL nº 46/2017 apura a prática dos crimes previstos nos arts. 297 e 299 do Código Penal, pelas pessoas ligadas à empresa, de modo que tais artigos preveem pena máxima de 6 anos e de 5 anos, respectivamente. Tendo isso em vista, conforme disposto no art. 109, inciso III, do Código Penal, a prescrição para penas máximas superiores a 4 (quatro)anos e inferiores a 8 (oito)anos, como é o caso em questão, ocorre em 12anos. Assim, considerando que as irregularidades cessaram no ano de 2015, a prescrição concernente às penas previstas na Lei nº 8.666/1993 se consumaria em 2027.

35. Portanto, uma vez interrompida a prescrição com a instauração do presente PAR, em 24/05/2021, tendo o prazo se reiniciado a partir dessa data, resta afastada a ocorrência da prescrição para a apuração dos fatos relativos aos ilícitos e às sanções descritos nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 na seara administrativa, que passa a ocorrer somente em maio de 2033.

36. Desse modo, também não incide a prescrição em relação à pretensão punitiva prevista na Lei nº 8.666, de 1993.

#### **II.4.2. DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO INIDÔNEA EM DIVERSOS PREGÕES ELETRÔNICOS**

37. Apesar de a indiciada não ter apresentado defesa, a Comissão Processante desincumbiu-se do ônus de apresentar, no Relatório Final, provas concretas de que a empresa Maximus (atual denominação da All Medeiros) se valeu de esquema estruturado de uso de documentos inidôneos com o propósito de fraudar diversos pregões eletrônicos realizados por órgãos públicos federais nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre, Rondônia e Amazonas, demonstrando não possuir, em virtude de tais ilícitos, idoneidade para licitar e contratar com a Administração.

38. Excluindo-se os procedimentos apuratórios já instaurados por outros órgãos, a Comissão Processante delineou numerosos e consistentes indícios de fraudes relacionadas à apresentação de documentação inidônea pela Maximus nos seguintes pregões eletrônicos:

- o Pregão nº 02/2014 da Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social no Acre;
- o Pregão nº 04/2015, realizado pela Embrapa/CPAF no Acre;
- o Pregão nº 02/2015, realizado pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal em Rondônia;
- o Pregão nº 01/2015, realizado pelo IFRO - Campus Ji Paraná;
- o Pregão nº 06/2015, realizado pelo Instituto Federal de Rondônia - Campus Vilhena;
- o Pregão nº 02/2015, realizado pela Superintendência Regional do Departamento da Polícia Federal no Acre;
- o Pregão nº 02/2015, realizado pela Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado de Mato Grosso - SAMF MT;
- o Pregão nº 09/2015, realizado pelo Distrito Sanitário Especial Indígena – DSEI em Cuiabá;
- o Pregão nº 03/2015, realizado pela 16ª Superintendência Regional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN em Porto Velho/RO;
- o Pregão nº 05/2015, realizado pelo Instituto Federal de Ensino Tecnológico de Rondônia - IFRO;
- o Pregão nº 03/2015, realizado pelo Instituto Federal do Amazonas – IFAM/Campus Parintins.

39. No parágrafo 27 do Termo de Indicação, a Comissão Processante elencou diversos elementos probatórios em cada um dos pregões supramencionados, os quais evidenciam que a indiciada produziu e apresentou documentação inidônea nestes certames.

40. Desse modo, há elementos probatórios fartos e concretos que comprovam a falsidade da documentação apresentada pela Maximus, na tentativa de demonstrar sua idoneidade e saúde financeira, como condição para participar das licitações que disputou, dos quais se destacam as seguintes irregularidades apontadas pela CPAR e constantes no SEI 1950301:

- o os documentos apresentados pela Indiciada para comprovação de sua situação econômico-financeira não apresentam receitas por prestação de serviços em sua contabilidade nos exercícios de 2013 e 2014 (SEI 1950301,
- o o contrato social da ALL Medeiros não previa as atividades de prestação de serviços até 09/09/2013;
- o A ALL Medeiros não emitiu Notas Fiscais de Serviços anteriormente a janeiro de 2014, conforme informado pelas Prefeituras de Candeias do Jamari (RO) e de Porto Velho (RO);
- o os atestados de capacidade técnica indicam que a Maximus manteve pelo menos 52 funcionários entre março de 2011 e junho de 2014, mas a empresa não registrou nenhum empregado no INSS no mesmo período;
- o a ALL Medeiros mudou sua sede para a Rua Pio XII, 2772, em Porto Velho (RO) em 09/09/2013, mas dois contratos datados de 2011 já citavam esse endereço como sede da empresa
- o esses mesmos contratos, supostamente firmados em 2011, usavam a denominação “LTDA” no nome da Empresa,

- mas sua transformação em uma sociedade empresarial apenas ocorreu em 03/08/2013;
- o o contrato para prestação de serviços de limpeza traz a informação de haver sido firmado com a Fernandes Comércio Eireli – ME em 2011, embora a contratante tenha iniciado suas atividades apenas em 2013. O mesmo contrato foi assinado pela pessoa que somente em 2013 viria a ser sua titular;
  - o foram apresentadas duas versões do mesmo contrato de limpeza com a Fernandes Comércio Eireli – ME, supostamente firmado em 2011: uma com reconhecimento de firma em 2011 e outra com reconhecimento de firma em 2015, com testemunhas diferentes. Ademais, a firma reconhecida em 2011 é de Maria Nairan Fernandes Molari, cujo nome não aparece naquele contrato;
  - o Maria Nairan Fernandes Molari era, à época, procuradora da ALL Medeiros nas licitações;
  - o os valores das custas cartorárias constantes no reconhecimento de firma com data de 2011 não são compatíveis com a tabela de emolumentos vigente à época;
  - o o contrato de serviços supostamente firmado com a empresa Miranda e Freitas Comércio de Produtos e Gêneros Alimentícios Ltda. ME tem data de 15/09/2011, mas a empresa só começou suas atividades em 18/05/2012.
  - o ao INSS/AC foram apresentadas três Notas Fiscais Eletrônicas de Porto Velho (RO), com números 03, 04 e 05, emitidas em 02/09/2014, posteriormente canceladas;
  - o ao INSS/AC foram apresentados três cheques sem indícios de que foram descontados ou compensados.

41. Acrescente-se, ainda, que, dentre as 15 licitações em que a indiciada ultrapassou a fase de habilitação e, consequentemente, apresentou as falsas declarações contábeis, jurídicas, financeiras, ela se sagrou vencedora em 5 certames, os quais resultaram na celebração de 12 contratos com entes federais, considerando as adesões às Atas de Registro de Preços, cujos valores somam cerca de R\$ 1,7 milhão (SEI 1950307, fls. 16 a 19).

42. Portanto, em vista do farto conjunto probatório dos autos, observa-se que a indiciada apresentou documentos falsos para comprovar critérios de habilitação exigidos em diversos pregões eletrônicos para contratações de serviços terceirizados conduzidas por órgãos e entidades federais.

## **II.5. DOS DISPOSITIVOS LEGAIS A SEREM APLICADOS À EMPRESA PROCESSADA.**

### **II.5.1. DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 JUNTAMENTE DA LEI Nº 12.846, DE 2013.**

43. No que se refere à conduta da indiciada de apresentar documentos inidôneos com o propósito de fraudar diversos pregões eletrônicos realizados por órgãos públicos federais, demonstrando não possuir idoneidade para licitar e contratar com a Administração, os dispositivos legais aplicáveis são os arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, os quais estabelecem o seguinte:

#### **Lei nº 8.666/1993**

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

[...]

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

44. Elencados os dispositivos legais a serem aplicados à empresa Maximus, passa-se à análise da validade da aplicação da Lei nº 8.666/1993 ao presente caso.

45. Diante da recente entrada em vigor da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 8.666/1993 foi revogada. No entanto, até o decurso do prazo de 2 anos da publicação oficial da Lei nº 14.133/2021, que se deu em 1º de abril de 2021, esta norma vigorará em conjunto com a Lei nº 8.666/1993, em verdadeira situação de ultratividade, de maneira que competirá à Administração Pública optar, discricionariamente, a cada licitação ou contratação direta, por aquela lei ou por esta, nos termos do art. 191 da Lei nº 14.133/2021.

46. Contudo, o que interessa à presente análise é saber qual o regime jurídico deve ser aplicado para os casos anteriores à entrada em vigor da Nova Lei de Licitações. Neste ponto, o art. 190 da Lei nº 14.133/2021, em observância ao princípio *tempus regit actum*, é claro ao estabelecer que:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

47. Dessa forma, como as celebrações dos contratos entre a indiciada e os órgãos e entes federais ocorreram em 2015 e 2016, na vigência da Lei nº 8.666/1993, portanto, e, por óbvio, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o regime jurídico a ser aplicado à Maximus deve ser o da Lei nº 8.666/1993, o que justifica o enquadramento da empresa nos arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III da referida norma.

## II.5.2. DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 12.846, DE 2013.

48. De acordo com os fatos apurados pela CPAR e devidamente consignados na presente manifestação, está correta também a conclusão da Comissão em relação à sugestão de enquadramento nas infrações previstas na Lei Anticorrupção e suas consequentes penalidades.

49. De fato, a CPAR sugeriu o enquadramento legal das condutas da empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, nos seguintes termos:

### V – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

À vista das provas constantes nos presentes autos, esta CPAR recomenda a aplicação de multa à pessoa jurídica **Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli** multa no valor de **R\$ 47.664,02**, nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846, de 2013, assim como da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846, de 2013, e da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inc. IV, da Lei nº 8.666, de 1993.

Tais recomendações decorrem da constatação de que a Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli se valeu de esquema estruturado de uso de documentos inidôneos com o propósito de fraudar licitações realizadas por órgãos públicos federais, demonstrando não possuir, em virtude de tais ilícitos, idoneidade para contratar com a Administração. Os ilícitos praticados pela Maximus enquadram-se nos atos lesivos tipificados nas alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso IV do artigo 5º da Lei nº 12.846, de 2013, assim como no art. 88, incisos II e III, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Os dispositivos apontados como violados pela CPAR, segundo o relatório final, são os seguintes:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

[...]

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

[...]

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

50. Diante dos fatos apurados pela CPAR, devidamente expostos no relatório final, e também apresentados no decorrer da presente manifestação, não há sombra de dúvidas de que tais fatos podem incidir em todos os dispositivos apontados, devendo-se aplicar as penalidades decorrentes, quais sejam: a pena de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, na forma do artigo 6º da LAC.

## II.5.3. DOSIMETRIA DA PENA DE MULTA

51. A CPAR fundamentou a dosimetria da penalidade de multa a ser aplicada da seguinte forma:

### V.1.1 – Pena de Multa

A multa sugerida pela Comissão, no valor de **R\$ 47.664,02**, foi calculada com base nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846, de 2013, combinado com os artigos 17 a 23 do Decreto nº 8.420, de 2015, com a IN CGU nº 1/2015, com a IN CGU/AGU nº 2/2018, com o Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977, e com o auxílio do “Manual Prático de Cálculo de Sanções da Lei Anticorrupção: Cálculo e Dosimetria” editado pela Controladoria-Geral da União.

Em relação à primeira etapa, a base de cálculo foi de R\$ 866.618,68. Esse montante foi obtido tomando-se o valor de R\$ 895.739,68, informado à Receita Federal pela Maximus como sendo a receita bruta operacional do exercício de 2015, excluídos os tributos incidentes, no valor de R\$ 29.121,00. Tais valores constam na informação prestada pela Receita Federal do Brasil por meio do documento SEI [2279827](#).

Observe-se que foi considerado, para fins de cálculo da multa devida, o faturamento do exercício de 2015, ano em que ocorreram as infrações. Como a Maximus não apresentou, à Receita Federal do Brasil, Escrituração Contábil Fiscal ou Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais relativa ao ano-calendário de 2020, ano anterior ao da instauração do presente PAR, aplicou-se ao caso a regra prevista no art. 22, I, do Decreto nº 8.420, de 2015.

No tocante à segunda etapa, a alíquota foi de 5,5%, equivalente à soma dos fatores e agravamento e de atenuação dessa pena.

O valor dos fatores agravantes (5,5%) originou-se da soma de:

- continuidade dos atos lesivos: 1%, considerando que as provas apontam para um período inferior a um ano, contado da primeira infração, verificada em 27/08/2014, conforme Quadro I acima;
- tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica: 2,5%, pois não houve

apenas tolerância ou ciência, mas sim efetiva participação de **Antônio Lázaro Lima Medeiros**, proprietário da Empresa;

- interrupção de serviço ou obra: 0%, posto que não foi possível identificar, nos autos, interrupção no fornecimento de serviço público por conta da atuação da Maximus;
- situação econômica da pessoa jurídica: 0%, pois não foi possível calcular os índices de liquidez e solvência da Maximus no ano de 2014 (último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo, que cessou em 2015), uma vez que, segundo informação prestada pela Receita Federal (SEI [2279827](#)) a Maximus era optante pelo Simples Nacional e alterou, no decorrer do ano, seu regime de tributação para o lucro presumido, não tendo apresentado a Escrituração Contábil Digital (ECD) ou o balanço patrimonial em sua Escrituração Contábil Fiscal (ECF).;
- reincidência da pessoa jurídica: 0%, pois não se identificou nos autos reincidência nas condutas da Maximus;
- valor dos contratos mantidos ou pretendidos: 2%, considerando que o valor total estimado para os pregões dos quais a Maximus participou: R\$ 9.698.601,04 (Detalhamento no Quadro 2, abaixo).

**Quadro 2 – Licitações protagonizadas pela Maximus**

Unidade Promotora da Licitação		UF	PR	Valor Estimado do pregão *
UAS G	Nome			
510480	INSS-AC	AC	2/2014	487.156,32
135002	EMBRAPA/SEPAF-AC	AC	4/2015	1.250.649,84
200131	SR PRF/RO	RO	2/2015	1.626.181,68
158454	IFMS/Campus Três Lagoas adesão ao Registro de Preços resultado do Pregão 2/2015 da SR-PRF/RO	MS	2/2015	36.267,66
158376	IFRO/CAMPUS JI-PARANÁ	RO	1/2015	2.831.218,2
158342	IFRO/ CAMPUS VILHENA	RO	6/2015	471.976,14
200380	SR PF – AC	AC	2/2015	259.449,99
170190	SAMF – MT	FM T	2/2015	805.466,38
257039	DSEI – CUIABÁ	MT	09/2015	394.175,74
343037	16ª. SR IPHAN	RO	03/2015	302.497,36
158148	IFRO	RO	05/2015	768.030,96
158452	IFMS/C. N. ANDRADINA (Adesões ao Registro de Preços resultado do Pregão nº 07/2014)	MS	07/2014	108.313,87
158560	IFAM/C. PARINTINS	AM	03/2015	357.149,58
<b>TOTAIS</b>				<b>9.698.601,04</b>

Fonte: COMPRASNET

Quanto aos fatores atenuantes, não foi possível identificar, nos autos, a ocorrência de quaisquer fatos que pudessem reduzir a penalidade, a saber:

- não consumação da infração: 0%, pois, como os atos lesivos do art. 5º, inciso I e inciso IV, “a”, “b”, “d” e “e”, da LAC são ilícitos de atividade, a infração se consumou pela própria conduta da Maximus ao participar das licitações com documentos inidôneos e, assim, fraudar licitações públicas e contratos delas decorrentes;
- ressarcimento dos danos: 0%, pois a Maximus não alegou ou comprovou o ressarcimento ao erário. Acrescente-se que o dano, no caso concreto, restou demonstrado na medida em que os contratos foram obtidos por meio ilícito e, portanto, configuram vantagem indevidamente auferida, cujos valores (deduzidos custos e despesas legítimos) deveriam ser objeto de devolução ao erário nos termos do §2º, do art. 20, do Decreto nº 8.420/2015 c/c a Instrução Normativa CGU/AGU nº 2/2018;
- grau de colaboração da pessoa jurídica: 0%, pois não se identificou, nos autos, nenhuma evidência de colaboração da Maximus;
- comunicação espontânea do ato lesivo: 0%, posto que a ciência do ato lesivo decorreu de operação policial;
- programa de integridade da pessoa jurídica: 0%, considerando não haver, nos autos, documento que comprove a existência de tal programa.

Em atinência à terceira etapa, os limites mínimo e máximo para calibragem da multa, conforme previsão do parágrafo único do art. 22 do Decreto nº 8.420, de 2015, foram de R\$ 6.000,00 e R\$ 60.000.000,00, respectivamente.

Importa ressaltar que as informações disponíveis nestes autos não permitem precisar o valor das vantagens auferidas, como expresso no art. 6º, I, da lei nº 12.846, de 2013. Ainda que conste neste processo a relação das licitações de que a Maximus participou e mesmo daquelas em que se sagrou vencedora, não há informação disponível sobre a adjudicação do objeto licitado, da execução dos respectivos contratos ou de eventuais valores recebidos.

52. Verifica-se que os cálculos, em todas as etapas, está bem fundamentado e de acordo com as provas dos autos. Em relação à primeira etapa, utilizou-se o faturamento bruto do ano de 2015, ano anterior à instauração do PAR.

53. Além disso, fundamentou-se a utilização dos fatores agravantes, bem como a ausência de fatores atenuantes, fundamentação esta que ora ratificamos. Da mesma forma, foram respeitados os limites máximo o mínimo da multa, bem como fundamentada a impossibilidade de captação da vantagem auferida.

#### **II.5.4. DA PENA DE PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA.**

54. A pena de publicação extraordinária, por sua vez, foi fundamentada da seguinte forma:

##### **V.1.2 – Pena de Publicação Extraordinária**

A publicação extraordinária decorre da aplicação, ao caso concreto, da previsão contida nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846, de 2013, combinada com o art. 24 do Decreto nº 8.420, de 2015, e com base no “Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas” editado pela Controladoria-Geral da União.

As peculiaridades do caso concreto, que envolvem a criação e manutenção de um esquema de elaboração de documentação inidônea, com vistas a fraudar licitações e contratações de órgãos públicos federais em distintos Estados da Federação é conduta grave praticada pela Maximus.

Portanto, a Maximus deve promover a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

- o em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, pelo prazo de 1 dia;
- o em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 dias, considerando-se que o percentual da multa foi de 5,5% sobre o faturamento bruto e
- o em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias.

55. Não verificamos, juridicamente, nenhuma falha em relação à fundamentação apresentada pela CPAR, de modo que a ratificamos de forma integral.

#### **II.5.5. DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA MAXIMUS COMÉRCIO E SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO EIRELI. IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA PARA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES PREVISTAS NA LEI Nº 8.666, DE 1993.**

56. No que se refere à desconsideração da personalidade jurídica da indiciada, a CPAR entendeu o seguinte em seu relatório final:

"A forma de proceder do proprietário Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, Sr. ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS (CPF [REDAZIDO]), e de sua procuradora, Sra. MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI (CPF [REDAZIDO]), no sentido de utilizar a empresa apenas para disputar, de forma fraudulenta, licitações públicas em órgãos federais, valendo-se da apresentação de documentação falsificada e com o conluio de outras pessoas, evidencia a ocorrência de abuso do direito, de forma a facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na Lei nº 12.846, de 2013, impondo a necessidade da ação estatal no sentido de estender os efeitos de eventual imposição, ao final do presente processo, ao proprietário da Indiciada"

57. Diante disso, a Comissão Processante registrou, na Ata de Deliberação (SEI 2221020), a decisão de intimar também o Sr. Antônio Lázaro Lima Medeiros, CPF [REDAZIDO] e a Sra. Maria Nairan Fernandes Molari, CPF [REDAZIDO], na forma do art. 7º, § 1º, do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

58. De todo modo, o conjunto probatório deste PAR oferece elementos aptos a subsidiar a conclusão da Comissão Processante.

59. Nos termos do artigo 50 do Código Civil, na redação atribuída pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), é possível desconsiderar a personalidade jurídica de empresa para alcançar o patrimônio do sócio com poderes de administração, quando utilizada para o cometimento de atos ilícitos.

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

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, **desvio de finalidade** é a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e **para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza**.

§ 2º Entende-se por confusão patrimonial a ausência de separação de fato entre os patrimônios, caracterizada por:

I - cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa;

II - transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

§ 3º O disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo também se aplica à extensão das obrigações de sócios ou de administradores à pessoa jurídica.

§ 4º A mera existência de grupo econômico sem a presença dos requisitos de que trata o caput deste artigo não autoriza a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica.

§ 5º Não constitui desvio de finalidade a mera expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica. (grifou-se)

60. Dispondo sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, a Lei nº 12.846/2013 (LAC) também previu a desconsideração da personalidade jurídica, no artigo 14, também exigindo, para extensão dos efeitos da sanção administrativa ao patrimônio dos sócios e administradores, a comprovação do abuso do direito por esses agentes:

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

61. Conforme bem observado pela Comissão no Relatório Final, o desvio de finalidade da empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli restou caracterizado, segundo os autos, pois a constituição da empresa teria sido feita apenas para a participação e conseqüente fraude aos certames. Nesse sentido, conforme restou apurado, a utilização da empresa teria sido "apenas para disputar, de forma fraudulenta, licitações públicas em órgãos federais" (Relatório Final).

62. Nesse ponto, entendemos que há elementos nos autos que nos levam a concordar com esta conclusão. Com efeito, pela quantidade de certames disputados e pela quantidade de fraudes perpetradas, pode-se concluir que realmente a empresa tenha sido utilizada pelas pessoas físicas apenas como um anteparo para a prática dos ilícitos.

63. Portanto, entendemos que as circunstâncias evidenciadas nos autos são suficientes para se concluir pelo o abuso de direito, com a finalidade específica de facilitar, encobrir e dissimular a prática dos atos ilícitos observados no caso, razão pela qual se corrobora o entendimento da CPAR em sugerir a desconsideração da personalidade jurídica da Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli em desfavor de ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS (CPF ██████████), e de sua procuradora, Sra. MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI (CPF ██████████).

64. Por fim, a CPAR pugna pela utilização da desconsideração da personalidade jurídica para aplicação de penalidades previstas na Lei nº 8.666, de 1993 às pessoas físicas também processadas nos presentes autos. Entendemos não ser possível tal aplicação, tendo em vista que o artigo 14 da Lei nº 12.846, de 2013, é bastante claro ao prever a utilização dos institutos nos casos "dos atos ilícitos previstos nesta Lei". Ou seja, a aplicação do artigo 14 da LAC deve ser restrita aos ilícitos ali previstos.

65. Nesse ponto, não se descarta a novidade trazida pelo artigo 160 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que prevê o instituto da desconsideração da personalidade jurídica em relação às sanções aplicadas com base no referido diploma. No entanto, é entendimento pacificado no âmbito desta Consultoria Jurídica o respeito às disposições do artigo 190, da mesma lei, que prevê o seguinte: "O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada".

66. Dessa forma, se a Lei nº 8.666, de 1993, não prevê a desconsideração, e se é o da referida norma o regime aplicável, não será possível utilizar-se dele, em razão do artigo 190 da Lei nº 14.133, de 2021. Tal interpretação é a que mais se coaduna com os princípios do *in dubio pro reo* e da irretroatividade da norma penal. Por outro lado, se é entendimento desta Consultoria que a aplicação do artigo 190 deve ser realizada mesmo quando prejudicar o acusado, com muito mais razão deve ser aplicado quando beneficiá-lo.

67. Dessa forma, quando se fala da extensão dos efeitos das sanções aplicadas, está se falando das sanções aplicadas na própria Lei nº 12.846, de 2013, e não das sanções aplicadas com base em outras leis em que não há previsão de tal extensão, razão pela qual discordamos da aplicação da declaração de inidoneidade para pessoas físicas processadas nos presentes autos, por falta de previsão na Lei nº 8.666, de 1993.

### III. CONCLUSÃO

68. Ante o exposto, manifesto concordância parcial com as conclusões apresentadas no Relatório Final da Comissão de PAR por entender que a empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, CNPJ 13.291.768/0001-03, denominação atual da empresa ALL Medeiros Serviços -ME, praticou os atos ilícitos previstos nas alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso IV do artigo 5º da Lei nº 12.846, de 2013, e artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666, de 1993 .

69. Diante disso, recomenda-se:

a) a aplicação à empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli da pena de multa no valor de multa no valor de R\$ 47.664,02 (quarenta e sete mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e dois centavos) , nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846, de 2013;

b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, de acordo com o sugerido pelo relatório final da Comissão (SEI 2280067);

c) o reconhecimento do abuso de direito na utilização da empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, por ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS (CPF [REDACTED]), e a sua procuradora, MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI (CPF [REDACTED]), para o cometimento dos atos ilícitos, de modo a estender os efeitos da pena de multa ao seu patrimônio pessoal;

d) a aplicação, à empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no art. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Matéria de Controle e Sanção.

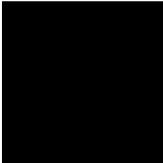
Brasília, data da assinatura eletrônica.

*[Documento assinado eletronicamente]*  
ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104150202134 e da chave de acesso [REDACTED]

---



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso 139abaa1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2023 15:02. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

**DESPACHO n. 00267/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104150/2021-34**

**INTERESSADOS: MAXIMUS COMERCIO E SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO EIRELI - ME - MAXIMUS SERVICOS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

**I.**

1. Aprovo **parcialmente**, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00345/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU** da lavra do Advogado da União ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA que analisou Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em face da pessoa jurídica **Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli** (atual denominação da empresa ALL Medeiros Serviços - ME), CNPJ 13.291.768/0001-03, a qual praticou irregularidades em diversos pregões eletrônicos nos quais apresentou documentação inidônea, como atestados de capacidade técnica, contratos de prestação de serviços e documentos contábeis, produzidos de forma fraudulenta para atender às exigências específicas dos editais de licitações de que participava. Ao todo, a ALL Medeiros participou de 78 pregões eletrônicos realizados por órgãos e entes da Administração Pública Federal. Desse total, conseguiu avançar à fase de habilitação, quando as supostas falsas declarações contábeis, jurídicas, financeiras eram utilizadas, em 15 licitações e se sagrou vencedora em cinco daqueles certames, cujos contratos somam cerca de R\$ 1,7 milhão.

2. Nos termos do Relatório Final da CPAR e do Parecer ora aprovado parcialmente, diante dos fatos ilícitos praticados é indiscutível o enquadramento das infrações nos tipos previstos na Lei Anticorrupção, quais, sejam, art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846, de 2013, assim como da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846, de 2013.

3. Como as celebrações dos contratos entre a indiciada e os órgãos e entes federais ocorreram em 2015 e 2016, na vigência da Lei nº 8.666/1993, portanto, e, por óbvio, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, o regime jurídico a ser aplicado à Maximus deve ser **também** o da Lei nº 8.666/1993 (até em respeito ao o art. 190 desta Lei nº 14.133/2021), o que justifica o enquadramento da empresa no art. 88, incisos II e III da referida norma, com a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inc. IV, da Lei nº 8.666, de 1993.

4. Finalmente, considerando o comprovado abuso de direito na utilização da empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, por ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS (CPF [REDAZIDO]) e a sua procuradora, MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI (CPF [REDAZIDO]), para o cometimento dos atos ilícitos, **deve ser desconsiderada a personalidade jurídica da empresa**, de modo a estender os efeitos das penas a estes dois.

5. Assim, diante das provas dos autos, concordamos com o Parecerista que sugeriu:

a) a aplicação à empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli da pena de multa no valor de multa no valor de R\$ 47.664,02 (quarenta e sete mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e dois centavos), nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846, de 2013;

b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, de acordo com o sugerido pelo relatório final da Comissão (SEI 2280067);

c) o reconhecimento do abuso de direito na utilização da empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, por ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS (CPF [REDAZIDO]) e a sua procuradora, MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI (CPF [REDAZIDO]), para o cometimento dos atos ilícitos, de modo a estender os efeitos da pena de multa ao seu patrimônio pessoal;

d) a aplicação, à empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no art. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993.

**II.**

6. **Entretanto, dissentimos do Parecer ora aprovado parcialmente** na parte em que ele sustenta a impossibilidade da extensão dos efeitos da pena de declaração de inidoneidade à pessoa física dos sócios após o reconhecimento da desconsideração da personalidade jurídica deles em face do abuso de direito na utilização da empresa.

7. O parecerista construiu o raciocínio de não ser possível estender a pena de inidoneidade da Lei 8.666/93 às pessoas físicas após a desconsideração da personalidade jurídica, "tendo em vista que o artigo 14 da Lei nº 12.846, de 2013, é bastante claro ao prever a utilização dos institutos nos casos 'dos atos ilícitos previstos nesta Lei'. Ou seja, a aplicação do artigo 14 da LAC deve ser restrita aos ilícitos ali previstos."

8. Ele sustenta que:

Nesse ponto, não se descarta a novidade trazida pelo artigo 160 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que prevê o instituto da desconsideração da personalidade jurídica em relação às sanções aplicadas com base no referido diploma. No entanto, é entendimento pacificado no âmbito desta Consultoria Jurídica o respeito às disposições do artigo 190, da mesma lei, que prevê o seguinte: "O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada".

Dessa forma, se a Lei nº 8.666, de 1993, não prevê a desconsideração, e se é o da referida norma o regime aplicável, não será possível utilizar-se dele, em razão do artigo 190 da Lei nº 14.133, de 2021. Tal interpretação é a que mais se coaduna com os princípios do *in dubio pro reo* e da irretroatividade da norma penal. Por outro lado, se é entendimento desta Consultoria que a aplicação do artigo 190 deve ser realizada mesmo quando prejudicar o acusado, com muito mais razão deve ser aplicado quando beneficiá-lo.

Dessa forma, quando se fala da extensão dos efeitos das sanções aplicadas, está se falando das sanções aplicadas na própria Lei nº 12.846, de 2013, e não das sanções aplicadas com base em outras leis em que não há previsão de tal extensão, razão pela qual discordamos da aplicação da declaração de inidoneidade para pessoas físicas processadas nos presentes autos, por falta de previsão na Lei nº 8.666, de 1993.

9. Discordamos deste entendimento porque cremos que o art. 30 da Lei nº 12.846, de 2013, ao estender os dispositivos desta Lei às demais leis de licitações, acaba por suprir a falha apontada pelo parecerista de que o art. 14 da LAC somente poderia ser aplicado para ilícitos "previstos nesta lei", haja vista que os ilícitos das demais leis de Licitações estão "previstos nesta lei" por força do inciso II do art. 30 desta Lei 12.846/2013. Senão vejamos:

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

I - ato de improbidade administrativa nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#) ; e

II - atos ilícitos alcançados pela [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela [Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#).

10. Ora, dentre outros motivos, é também por força deste dispositivo que aplicamos tranquilamente as disposições dos ritos da LAC mesmo a casos anteriores a ela. Bem como, é por força dele que, nos casos em que a LAC já estava em vigor concomitantemente à Lei 8.666/93 que aplicamos não só o rito do PAR, mas apuramos num mesmo PAR tanto os ilícitos previstos na LAC quanto os ilícitos previstos nas Leis de Licitações e aplicamos num mesmo processo todas as penas juntas.

11. Então, o art. 14 da LAC pode, sim, ser fundamento para reconhecermos a desconsideração da personalidade jurídica e estendermos **todos** os efeitos das penas, não só da LAC, mas também da Lei 8.666/93 às pessoas físicas que passam a ser responsáveis por **todas as penas** após a desconsideração.

12. **Se desconsideramos a personalidade da empresa para as penas da LAC (multa), com base no art. 14 da LAC, também vamos aplicar à pessoa física a pena de inidoneidade da Lei 8.666/93 que, por força do inciso II do art. 30 da LAC, acaba por estar contida, igualmente, na LAC.**

13. Ou seja, o art. 14 da Lei nº 12.846/2013, para nós, permite, sim, a extensão dos efeitos de todas as sanções aplicadas ao ente privado aos sócios e administradores com poderes de representação. Assim, não temos dúvidas quanto à aplicação da desconsideração da personalidade jurídica em relação aos ilícitos previstos na referida lei, entre os quais se inclui os ilícitos da Lei 8.666/93.

14. Noutro giro, ainda que não houvesse previsão legal expressa, o ordenamento jurídico autoriza a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo, desde que observado o contraditório e a ampla defesa.

15. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a desconsideração da personalidade jurídica não está limitada à reserva de jurisdição e pode ser empregada nos casos de atos lesivos ao erário público.

16. Com efeito, transcreve-se trecho da ementa que consolida esse entendimento:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. **DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. POSSIBILIDADE.** REQUISITOS LEGAIS OBSERVADOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Ao TCU é assegurado plexo de poderes e mecanismos cautelares voltados à garantia da eficácia de eventuais provimentos definitivos que imponham sanções a agentes públicos ou particulares responsáveis por irregularidades no trato de recursos públicos.

2. **O levantamento do véu da pessoa jurídica, embora grave do ponto de vista da segurança jurídica e da liberdade econômica, não se afeiçoa àquele estrito rol de direitos fundamentais cuja restrição apenas pode ser operacionalizada pelo Poder Judiciário.** É equivocado equiparar, para fins de proteção judicial, o conteúdo de comunicações telefônicas de cidadãos à desconsideração, em situações pontuais e fundamentadas, da pessoa jurídica. Não há, nessa hipótese, supressão ou malferimento de qualquer direito fundamental, seja do sócio pessoa física, seja da empresa pessoa jurídica.

3. **É legal e constitucionalmente fundada a desconsideração da pessoa jurídica pelo TCU, de modo a alcançar o patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos ao erário público, observados o contraditório e a ampla defesa.** 4. Segurança denegada. (STF – MS: 35920 DF, Relator: MARCO

17. A autorização para implemento dessa medida decorre do dever de tutela do patrimônio público conferido aos órgãos de controle, o qual pressupõe a capacidade de efetivação da reprimenda sancionatória.
18. Não fosse isso, haveria desvirtuamento da finalidade da pretensão punitiva estatal, bem como beneficiamento da própria torpeza daqueles que abusam da forma jurídica para praticar ilícitos.
19. Vejamos, outrossim, os ensinamentos da doutrina que também traz posição do Superior Tribunal de Justiça:
- Mesmo antes do advento da NLL, de acordo com entendimentos do STJ e TCU já se reconhecia a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica nas licitações, ainda que ausente a previsão em lei, porquanto, **em vista dos princípios da moralidade e isonomia, não poderia a Administração permitir que uma empresa – atuando com desvio de finalidade, com abuso de forma e em nítida fraude à lei – participasse de certames licitatórios e, no caso de se ter sagrado vencedora, viesse a ser contratada.**
- (Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. Victor Aguiar Jardim de Amorim. – 4. ed. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021, fl. 284)
20. Estabelecidos esses parâmetros, a análise da legislação (art. 50 do Código Civil, art. 28 do Código de Defesa do Consumidor, do art. 34 da Lei 12.529/11, art. 14 da Lei 12.846/13 e art. 160 da Lei nº 14.133/2021) conjugada com as peculiaridades do processo administrativo sancionatório demonstra que o abuso de personalidade jurídica pressupõe, ao menos, um dos seguintes requisitos: desvio de finalidade, confusão patrimonial e/ou intuito fraudulento.
21. No caso destes autos, constata-se que a personalidade da MAXIMUS foi utilizada de maneira abusiva pelo sócio proprietário ANTÔNIO LIMA MEDEIROS e pela procuradora MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI para perpetração e dissimulação das irregularidades.
22. O ente privado foi utilizado pelos referidos agentes, de maneira habitual e reiterada, para concorrer em licitações a partir da apresentação de documentos fraudulentos e fictícios.
23. As investigações demonstraram que a empresa alterou o objeto social meses antes de participar dos certames que seriam objeto das fraudes e, a partir de então, passou a apresentar documentações falsas para se adequar as exigências editalícias das licitações em que concorria.
24. Das dezenas de participações, o ente privado auferiu cerca de R\$ 1,7 milhão em contratos.
25. As características da entidade, a reiteração e variedade de documentos falsos apresentados e a sofisticação das múltiplas condutas revelam o abuso da personalidade mediante desvio de finalidade e fraude em favor do sócio proprietário e da procuradora.
26. Não se tratou, portanto, de situação isolada e excepcional, mas de deliberado comprometimento da finalidade da pessoa jurídica em prol de quem as representava, a revelar total descompasso com a função social que se espera da empresa.
27. Nesse cenário, a desconsideração da personalidade jurídica é necessária para evitar que ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS e MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI voltem a se relacionar impunemente com a Administração Pública.
28. Justamente para inibir esse tipo de situação, antes mesmo de o Supremo Tribunal Federal (STF) ter avalizado a desconsideração da personalidade jurídica pelos órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia fixado tese de que é cabível declarar a inidoneidade para licitar com a Administração Pública a futuras sociedades constituídas com o mesmo objeto social e composta **pelo mesmo quadro societário de empresas inidôneas** (Acórdão 1209/2009-Plenário).
29. Desse cenário, extrai-se o fundamento fático e jurídico que traz assertividade ao posicionamento da CPAR e deste que subscreve o presente despacho para que a pena de inidoneidade se estenda a ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS e MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI.
30. Digno de nota é também o fato de que esta Controladoria-Geral da União já tem precedentes de processos administrativos de responsabilização nos quais já foi estendida a pena de inidoneidade às pessoas físicas dos sócios cuja empresa teve o véu levantado. Vejamos um exemplo:

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
DECISÃO Nº 41

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 49 da Medida Provisória nº. 1.154, ddº de janeiro de 2023, e pela Lei nº. 12.846, de 1º de agosto de 2013, adoto, como fundamento deste ato, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, a Nota Técnica nº.3027/2021/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, bem como o Parecer nº.00342/2022/CONJUR-CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº. 00072/2023/CONJUR-CGU/AGU e pelo Despacho nº. 00008/2023/CONJUR-CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para aplicar à empresa EMPRESA BRASILEIRA DE EQUIPAMENTOS CIRÚRGICOS EIRELI, inscrita no CNPJ sob nº 04.141.995/0001-61, as seguintes penalidades:

1. Multa no valor de R\$ 199.814,90 (cento e noventa e nove mil, oitocentos e quatorze reais, e noventa centavos),

com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº. 12.846, de 1º de agosto de 2013, c/c com o artigo 15, inciso I, do Decreto nº. 8.420, de 18 de março de 2015; 2. Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, com fundamento no artigo 6º, inciso II, da Lei nº. 12.846, de 1º de agosto de 2013, c/c com o artigo 15, inciso I, do Decreto nº. 8.420, de 18 de março de 2015, nos seguintes termos: (i) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; (ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 dias; e (iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 30 dias; com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

3. 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 razão do reconhecimento do abuso de direito na utilização da pessoa jurídica, estendo os efeitos da penalidade de multa e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública ao senhor JUAREZ FREIRE DA SILVA (CPF \*\*\*.164.777-\*\*),**

Os efeitos desta decisão ficam suspensos até o decurso do prazo previsto no artigo 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, e, caso haja apresentação de pedido de reconsideração, até o correspondente julgamento. Decisão 41 (2690445) SEI 00190.110875/2020-81 / pg. 1

*Documento assinado eletronicamente por VINICIUS MARQUES DE CARVALHO, Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, em 24/02/2023, às 12:22, conforme horário oficial de Brasília, A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2690445 e o código CRC F264510D Processo nº 00190.110875/2020-81*

31. Portanto, não merece reparo a sugestão da CPAR de que a personalidade jurídica da empresa seja desconsiderada e, também que, conseqüentemente, seja estendida às pessoas físicas de ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS e MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI todas as penas lançadas à empresa, inclusive às das leis de licitação e notadamente a pena de declaração de inidoneidade.

### III.

32. Assim, explicado o ponto no qual divergimos do PARECER n. 00345/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, ora aprovado parcialmente, sugerimos ao Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União:

a) a aplicação à empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli da **pena de multa no valor de valor de R\$ 47.664,02** (quarenta e sete mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e dois centavos), nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846, de 2013;

b) **publicação extraordinária** da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846/2013, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, de acordo com o sugerido pelo relatório final da Comissão (SEI 2280067);

c) a aplicação, à empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, da **pena de declaração de inidoneidade** para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no art. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993;

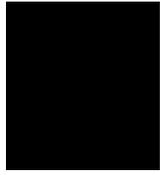
d) a **desconsideração da personalidade jurídica** da citada empresa por abuso de direito na utilização da empresa Maximus Comércio e Serviços de Limpeza e Conservação Eireli, por **ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS** (CPF [REDAZIDO]), e a sua procuradora, **MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI** (CPF [REDAZIDO]), para o cometimento dos atos ilícitos, **de modo a estender os efeitos da pena de multa ao seu patrimônio pessoal, e também torná-los inidôneos para licitar e contratar com a Administração Pública.**

33. Por fim, sugere-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do § 4º do art. 51 da Lei nº 13.844/2019 e do art. 19 da Lei 12.846/13, envio de ofício ao órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), para providências referentes a sua esfera de sua competência.
2. Nos termos do § 4º do art. 51 da Lei nº 13.844/2019 e do art. 15 da Lei 12.846/13, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes a sua esfera de sua competência

Brasília, 10 de julho de 2023.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA  
CONJUR/CGU



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-07-2023 16:49. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00183/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104150/2021-34**

**INTERESSADOS: MAXIMUS COMERCIO E SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO EIRELI - ME - MAXIMUS SERVICOS**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. APROVO parcialmente o Parecer n.º 00345/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, nos termos do Despacho n.º 00267/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que o complementou de forma absolutamente precisa. Por ser pertinente, destaco alguns trechos do Despacho n.º 00267/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, ao qual adiro integralmente.

O parecerista construiu o raciocínio de não ser possível estender a pena de inidoneidade da Lei 8.666/93 às pessoas físicas após a desconsideração da personalidade jurídica, "tendo em vista que o artigo 14 da Lei n.º 12.846, de 2013, é bastante claro ao prever a utilização dos institutos nos casos 'dos atos ilícitos previstos nesta Lei'. Ou seja, a aplicação do artigo 14 da LAC deve ser restrita aos ilícitos ali previstos."

(...)

Discordamos deste entendimento porque cremos que o art. 30 da Lei n.º 12.846, de 2013, ao estender os dispositivos desta Lei às demais leis de licitações, acaba por suprir a falha apontada pelo parecerista de que o art. 14 da LAC somente poderia ser aplicado para ilícitos "previstos nesta lei", haja vista que os ilícitos das demais leis de Licitações estão "previstos nesta lei" por força do inciso II do art. 30 desta Lei 12.846/2013. Senão vejamos:

*Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:*

*I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 ; e*

*II - atos ilícitos alcançados pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011.*

(...)

**Se desconsideramos a personalidade da empresa para as penas da LAC (multa), com base no art. 14 da LAC, também vamos aplicar à pessoa física a pena de inidoneidade da Lei 8.666/93 que, por força do inciso II do art. 30 da LAC, acaba por estar contida, igualmente, na LAC.**

Ou seja, o art. 14 da Lei n.º 12.846/2013, para nós, permite, sim, a extensão dos efeitos de todas as sanções aplicadas ao ente privado aos sócios e administradores com poderes de representação. Assim, não temos dúvidas quanto à aplicação da desconsideração da personalidade jurídica em relação aos ilícitos previstos na referida lei, entre os quais se inclui os ilícitos da Lei 8.666/93.

Noutro giro, ainda que não houvesse previsão legal expressa, o ordenamento jurídico autoriza a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo, desde que observado o contraditório e a ampla defesa.

(...)

Com efeito, transcreve-se trecho da ementa que consolida esse entendimento:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. **DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. POSSIBILIDADE.** REQUISITOS LEGAIS OBSERVADOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Ao TCU é assegurado plexo de poderes e mecanismos cautelares voltados à garantia da eficácia de eventuais provimentos definitivos que imponham sanções a agentes públicos ou particulares responsáveis por irregularidades no trato de recursos públicos.

2. **O levantamento do véu da pessoa jurídica, embora grave do ponto de vista da segurança jurídica e da liberdade econômica, não se afeiçoa àquele estrito rol de direitos fundamentais cuja restrição apenas pode ser operacionalizada pelo Poder Judiciário.** É equivocado equiparar, para fins de proteção judicial, o conteúdo de comunicações telefônicas de cidadãos à desconsideração, em situações pontuais e fundamentadas, da pessoa jurídica. Não há, nessa hipótese, supressão ou malferimento de qualquer direito fundamental, seja do sócio pessoa física, seja da empresa pessoa jurídica.

3. **É legal e constitucionalmente fundada a desconsideração da pessoa jurídica pelo TCU, de modo a alcançar o patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos ao erário público, observados o contraditório e a ampla defesa.** 4. Segurança denegada. (STF – MS: 35920 DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 18/03/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO Dje-076 DIVULG 12-04-2023 PUBLIC 13-04-2023)

A autorização para implementação dessa medida decorre do dever de tutela do patrimônio público conferido aos órgãos de controle, o qual pressupõe a capacidade de efetivação da reprimenda sancionatória.

Não fosse isso, haveria desvirtuamento da finalidade da pretensão punitiva estatal, bem como beneficiamento da própria torpeza daqueles que abusam da forma jurídica para praticar ilícitos.

(...)

No caso destes autos, constata-se que a personalidade da MAXIMUS foi utilizada de maneira abusiva pelo sócio proprietário ANTÔNIO LIMA MEDEIROS e pela procuradora MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI para perpetração e dissimulação das irregularidades.

O ente privado foi utilizado pelos referidos agentes, de maneira habitual e reiterada, para concorrer em licitações a partir da apresentação de documentos fraudulentos e fictícios.

As investigações demonstraram que a empresa alterou o objeto social meses antes de participar dos certames que seriam objeto das fraudes e, a partir de então, passou a apresentar documentações falsas para se adequar as exigências editalícias das licitações em que concorria.

Das dezenas de participações, o ente privado auferiu cerca de R\$ 1,7 milhão em contratos.

As características da entidade, a reiteração e variedade de documentos falsos apresentados e a sofisticação das múltiplas condutas revelam o abuso da personalidade mediante desvio de finalidade e fraude em favor do sócio proprietário e da procuradora.

Não se tratou, portanto, de situação isolada e excepcional, mas de deliberado comprometimento da finalidade da pessoa jurídica em prol de quem as representava, a revelar total descompasso com a função social que se espera da empresa.

Nesse cenário, a desconsideração da personalidade jurídica é necessária para evitar que ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS e MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI voltem a se relacionar impunemente com a Administração Pública.

Justamente para inibir esse tipo de situação, antes mesmo de o Supremo Tribunal Federal (STF) ter avalizado a desconsideração da personalidade jurídica pelos órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia fixado tese de que é cabível declarar a inidoneidade para licitar com a Administração Pública a futuras sociedades constituídas com o mesmo objeto social e composta **pele mesmo quadro societário de empresas inidôneas** (Acórdão 1209/2009-Plenário).

Desse cenário, extrai-se o fundamento fático e jurídico que traz assertividade ao posicionamento da CPAR e deste que subscreve o presente despacho para que a pena de inidoneidade se estenda a ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS e MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI.

(...)

Portanto, não merece reparo a sugestão da CPAR de que a personalidade jurídica da empresa seja desconsiderada e, também que, conseqüentemente, seja estendida às pessoas físicas de ANTÔNIO LÁZARO LIMA MEDEIROS e MARIA NAIRAN FERNANDES MOLARI todas as penas lançadas à empresa, inclusive às das leis de licitação e notadamente a pena de declaração de inidoneidade.

2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada e publicação.

Brasília, 11 de julho de 2023.

**FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA**  
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104150202134 e da chave de acesso 139abaa1



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1223330091 e chave de acesso 139abaa1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-07-2023 15:42. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---