



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

**PARECER n. 00316/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.108370/2021-37**

**INTERESSADOS: FIB-BANK ASSESSORIA DE NEGOCIOS LTDA. - FIB-BANK ASSESSORIA DE NEGOCIOS**

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

**EMENTA:** 1. Direito Administrativo. 2. Processo Administrativo de Responsabilização instaurado para apurar a emissão de Carta de Fiança inidônea pela empresa FIB BANK para subvencionar a prática de atos ilícitos praticados pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., no âmbito do Contrato nº 29/2021 do Ministério da Saúde. 3. Carta de Fiança oferecida como garantia fidejussória, modalidade não prevista na lei de licitações, com o objetivo de assegurar a execução de contrato público de forma contrária à previsão legal. 4. Indícios de abuso de direito e desvio de finalidade na constituição da pessoa jurídica. 5. Desconsideração da personalidade jurídica. 6. Indiciamento. Regularidade formal e material do procedimento. 7. Defesas intempestivas. 8. Defesas apreciadas em prestígio a ampla defesa e ao contraditório. 9. Parecer pela existência de responsabilidade objetiva da acusada. 10. Enquadramento dos fatos no art. 5º, inciso IV, alíneas "b" e "d", da Lei nº 12.846/2013 e nos art. 88, incisos III, c/c art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. 11. Recomendação de aplicação das penalidades de multa, de publicação extraordinária da decisão condenatória, de declaração de inidoneidade e ainda o reconhecimento de abuso de direito na utilização da pessoa jurídica FIB BANK, estendendo-se os efeitos da pena de multa ao patrimônio pessoal dos sócios (pessoas físicas e jurídicas). 12. Recomendação de encaminhar o feito à AGU para proposição da dissolução compulsória da pessoa jurídica FIB BANK, nos termos do art. 14 e 19 da Lei nº 12.846, de 2013.

Senhor Consultor Jurídico,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A, CNPJ nº 23.706.333/0001-36, doravante denominada FIB-BANK.
2. Em síntese, o presente PAR buscava apurar eventuais responsabilidades administrativas atribuídas à empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A, CNPJ nº 23.706.333/0001-36 em relação a práticas de atos ilícitos, em conluio com a empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, CNPJ 03.394.819/0001-79, com a finalidade de fraudar o Contrato nº 29/2021 do Ministério da Saúde (SEI 2115080, fls. 425-435 e 446) por meio de apresentação de “carta de fiança” inidônea (SEI 2115080- fls. 812-813).
3. Previamente ao PAR, foi instaurada Investigação Preliminar Sumária – IPS em 24/06/2021 (SEI 2114932) para apurar irregularidades no processo de aquisição da vacina Covaxin pelo Ministério da Saúde, assunto publicado em reportagens jornalísticas que relatavam fortes suspeitas de fraudes na referida contratação.
4. Consta dos autos matéria jornalística publicada no sítio eletrônico do jornal “O Globo” (SEI I 2114989) que relaciona os indícios que teriam levado o Ministério Público Federal (MPF) a abrir investigação criminal sobre a suposta compra das vacinas Covaxin. Os pontos seriam 1) *alto preço do valor de uma vacina sem aprovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*; 2) *velocidade da negociação não verificada em outros contratos*; 3) *único contrato assinado com atuação de intermediário*; 4) *pressão atípica relatada por servidor do Ministério para andamento nos documentos de importação*; 5) *dívida da GLOBAL GESTÃO EM SAÚDE, sócia da PRECISA MEDICAMENTOS, com o Ministério da Saúde.* [<https://oglobo.globo.com/brasil/socia-da-empresa-que-quer-trazer-vacina-indiana-covaxin-ao-brasil-deve-199-mi-aoministerio-da-saude-24890165>].
5. Segundo tais reportagens, o Ministério da Saúde teria celebrado em 25/02/2021 o contrato com a empresa BHARAT BIOTECH LIMITED INTERNATIONAL – BBIL, representada pela PRECISA MEDICAMENTOS, para adquirir 20 milhões de doses da vacina indiana Covaxin/BBV152, ao custo de R\$ 1,6 bilhão e com preço unitário de US\$ 15.00 por dose.
6. Ao final da Investigação Preliminar Sumária (IPS), houve recomendação para instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em desfavor das empresas PRECISA MEDICAMENTOS e BHARAT BIOTECH, conforme Nota Técnica nº 2209/2021/COREP, de 24/08/2021 (SEI 2115016). Mediante Despacho CRG de 24/08/2021 (SEI 2115021), foi aprovada a instauração do PAR pelo Corregedor-Geral da União.
7. No curso da instrução processual dos procedimentos instaurados em face da PRECISA MEDICAMENTOS e da BHARAT BIOTECH, surgiram novos elementos de informação que **indicaram irregularidades praticadas pela empresa FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A em conjunto com a PRECISA MEDICAMENTOS, decorrente de uma “carta de fiança” inidônea apresentada em 17/03/2021, no montante de R\$ 80,7 milhões, para garantia do Contrato nº 29/2021 firmado entre a BHARAT BIOTECH e o Ministério da Saúde.**
8. Diante dessa nova informação, foi emitida a Nota Técnica nº 2428/2021/COREP (SEI 2116192) **que recomendou a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em face do FIB-BANK.**
9. O processo foi instaurado pela Portaria/CGU nº 2.269 (SEI 2116545) de 24/09/2021, após aprovação da Nota Técnica nº 2428/2021/COREP (SEI 2116192). O prazo para conclusão dos trabalhos foi prorrogado pela Portaria nº 581, de 22/03/2022, publicada no DOU nº 59, de 28/03/2022 (SEI 2319864).
10. A Comissão Processante lavrou o Termo de Indicação (SEI 2137041) em 13/10/2021. Em vista da possibilidade da aplicação da penalidade de desconsideração da personalidade jurídica, a Secretária da DIREP enviou Ata e o Termo de Indicação – via Correios, com Aviso de Recebimento (AR) – para a indiciada FIB-BANK (SEI 2230184); MB GUASSU Administradora de Bens Próprios Ltda. (SEI 2207298); PICO DO JUAZEIRO Participações e Administração de Bens Próprios Ltda. (SEI 2230197); Sr. Ricardo Benetti (SEI 2230197); e Sr. Marcos Tolentino da Silva (SEI 2207333).
11. Conforme SEI 2230184, SEI 2230197, SEI 2207298, SEI 2207333, SEI 2207708 e SEI 2146-29, todos os interessados tiveram ciência do Termo de Indicação, bem como as orientações para acesso ao processo por meio do SEI, mediante instruções reiteradas e detalhadas nos e-mails encaminhados pela Secretária da DIREP. Em que pese isso, as pessoas jurídicas e as pessoas físicas não apresentaram defesa escrita.
12. Em 10/02/2022, a indiciada FIB-BANK, por intermédio do seu advogado apresentou intempestivamente defesa escrita (SEI 2270534), acompanhada de diversos anexos. Apesar de configurada a revelia, a Comissão deliberou por analisar as informações trazidas pela defesa do FIB-BANK.
13. Em 28/03/2022, conforme disposto no art. 21 da IN CGU nº 13/2019, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização elaborou o Relatório Final (SEI 2318793), no qual manteve a convicção preliminar e sugeriu a aplicação das penalidades de multa no valor de R\$ 1.500.000,00, de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, declaração de inidoneidade, desconsideração da personalidade jurídica do FIB-BANK, reconhecimento do abuso de direito na utilização da pessoa jurídica FIB-BANK e dissolução compulsória da pessoa jurídica FIB-BANK.
14. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Corregedor-Geral da União, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à indiciada a possibilidade de se manifestar quanto ao Relatório Final produzido pela Comissão, no prazo de 10 (dez) dias (SEI 2321269). Ciente disso, tanto a defesa da pessoa jurídica indiciada quanto a defesa do Sr. Marcos Tolentino da Silva apresentaram Alegações Finais, respectivamente no SEI 2334520 e SEI 2334906.

15. Sequencialmente, a Corregedoria-Geral da União elaborou a Nota Técnica nº 1523/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2437251), a qual concluiu pela regularidade do PAR, entendendo pela inexistência de fato novo ou documentos novos aptos a modificarem a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, no sentido de que os esclarecimentos adicionais trazidos pelas defesas e demais interessados não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

16. Ao fim, 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, sugerindo acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final.

17. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (SEI 2581245) para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

18. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE ACORDO COM A PORTARIA CONJUNTA CGU/PGF/CGAU Nº 1, DE 30 DE MAIO DE 2011

19. As manifestações dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, deverão aferir requisitos mínimos de juridicidade nos processos conduzidos pelos órgãos assessorados. Com efeito, por ser autoexplicativo, vale colacionar o inteiro teor do ato normativo a ser seguido também por esta Consultoria Jurídica:

Art. 1º A manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;

d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

Art. 2º O disposto no art. 1º, incisos I, II e IV, "b", "c" e "d", não se aplica aos casos de sindicância investigativa, sindicância patrimonial e submissão do processo, pela comissão, a julgamento antecipado.

Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterá relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

20. Tendo referida norma em consideração, é que elaboraremos a presente manifestação.

21. Nesse assunto, vale destacar que é competência desta CONJUR somente a análise de regularidade formal da apuração conduzida pela Comissão e de plausibilidade jurídica de suas conclusões, não sendo seu dever legal exaurir ponto a ponto da defesa e do material probatório produzido pelo Colegiado.

22. Por outro lado, mostra-se viável a esta Consultoria, na produção de subsídios à autoridade julgadora, realizar eventual análise discordante da Comissão quanto às infrações imputadas aos acusados e à conclusão quanto à sua responsabilização ou inocência, desde que fundamentada na prova dos autos. Nesse caso, resta claro que eventual reavaliação das provas produzidas ou das infrações imputadas aos indiciados não consistem em ingerência nas competências da Comissão.

23. Em outras palavras, ainda que não seja dado ao parecer jurídico realizar um juízo de certeza quanto aos fatos apurados pela Comissão, cabe a ele verificar se as conclusões da Comissão são juridicamente plausíveis, como prevê a citada Portaria Conjunta CGU-PGF-CGAU Nº 1.

### 2.2. DA OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCEDIMENTO ADOTADO PELA COMISSÃO

24. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal (CF/88).

25. A Comissão de PAR deliberou pelo início dos trabalhos em 05.10.2021 (SEI II [2129345](#)).

26. Posteriormente, a CPAR indiciou e intimou por condutas ilícitas e atos lesivos à Administração Pública a pessoa jurídica FIB-BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, e ainda, as empresas acionistas MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA, CNPJ 22.627.911/0001-86, PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA, CNPJ 11.378.090/0001-75, o sócio administrador RICARDO BENETTI, [REDACTED] e o possível sócio oculto MARCOS TOLENTINO DA SILVA, [REDACTED] (SEI II [2137041](#) e SEI II [2137045](#)), considerando a possível desconsideração da personalidade jurídica da indiciada.

27. Os fatos apurados referem-se a irregularidades pelas condutas praticadas pela empresa FIB-BANK por ter:

- a) emitido "carta de fiança" como garantia fidejussória, modalidade não prevista na lei de licitações, com o objetivo de assegurar a execução de contrato público de forma contrária à previsão legal, **subvencionando** o ato ilícito lesivo à administração praticado pela PRECISA MEDICAMENTOS em fraude a execução do Contrato nº 29/2021 firmado entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o Ministério da Saúde, enquadramento tipificado no art. 5º, II, da Lei 12.846/2013 c/c o art. 5º, IV, alínea 'd', da Lei 12.846/2013;
- b) ter atuado de modo inidôneo, enquadramento tipificado no art. 88, inciso III, da Lei 8.666/1993.

28. No que se refere ao Termo de Indicação, verifica-se que todas as imputações feitas à empresa indiciada foram devidamente especificadas, com a indicação dos fatos e das provas coligidas, sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 17 da IN CGU nº 13/2019.

29. Conforme SEI 2230184, SEI 2230197, SEI 2207298, SEI 2207333, SEI 2207708 e SEI 2146029), todos os interessados tiveram ciência do Termo de Indicação, bem como as orientações para acesso ao processo por meio do SEI mediante instruções reiteradas e detalhadas nos e-mails encaminhados pela Secretaria da DIREP.

30. Em que pese isso, as pessoas jurídicas e as pessoas físicas não apresentaram defesa escrita no prazo legal.

31. Apesar de configurada a revelia, a **Comissão Processante deliberou por analisar as informações trazidas pela defesa intempestiva da indiciada FIB-BANK, em prol dos princípios do contraditório e da ampla defesa.**

32. Por fim, a indiciada teve a oportunidade de apresentar Alegações Finais, usufruindo de tal faculdade no prazo previsto no art. 22 da IN CGU nº 13/2019 (SEI 2482204).

33. No que se refere ao Sr. Marcos Tolentino da Silva, em que pese não ter apresentado defesa escrita, a Nota Técnica nº 1523/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG analisou os argumentos trazidos por sua defesa em sede de Alegações Finais.

34. Assim, tal como minuciosamente detalhado nos itens 10 ao 50 (II – Relato) do Relatório Final da CPAR, **evidencia-se que foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme prevê o art. 5º, LV, da CF, com a garantia do amplo e irrestrito acesso dos autos, em obediência aos parâmetros legais pertinentes, sem qualquer violação ou restrição aos direitos.**

35. Nesse sentido, **foi assegurada, à empresa indiciada, a possibilidade de manifestação, por meio de apresentação de defesa escrita – a qual foi analisada pela CPAR, mesmo sendo intempestiva – e das alegações finais, após o relatório conclusivo da Comissão Processante, demonstrando prestígio aos citados princípios.**

### 2.3. DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCEDIMENTO

36. O Processo Administrativo de Responsabilização foi conduzido de maneira adequada, seguindo-se o rito ordinário da Lei nº 12.846/2013.

37. 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 da pessoa jurídica.

### 2.4. DA ANÁLISE DAS CONCLUSÕES DA COMISSÃO

#### 2.4.1. DA ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

38. A Lei nº 12.846/2013 regula a prescrição da pretensão punitiva da Administração em Processos Administrativos de Responsabilização da seguinte forma:

Art. 25. 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.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

39. No caso dos autos, acolhe-se a análise da Nota Técnica nº 1523/2022/COREP1 - ACESSO RESTRITO/COREP1/DIREP/CRG (SEI 2437251) acerca da contagem do prazo prescricional, razão pela qual cabe reproduzi-la abaixo:

2.13.1. Nos termos do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas a LAC, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Desse modo, a Administração Pública tem 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração. No presente caso, pode-se considerar que a ciência da infração pela CGU ocorreu em **24.06.2021**, oriunda da veiculação de notícia em jornal de grande circulação nacional (SEI 1 2114989), e culminou com o Despacho DIREP que instaurou IPS (SEI 1 2114932). Em tese, terá até **24.06.2026** para responsabilizar as empresas e demais envolvidos em razão dos atos ilícitos e lesivos praticados descritos na Lei Anticorrupção, sem levar em consideração eventual aplicação da prescrição penal.

2.13.2. Nesse passo, a aplicação da Lei nº 12.846/2013, a prescrição terá sua contagem iniciada a partir do **conhecimento** pela autoridade competente, ou da sua cessação, no caso de infração permanente ou continuada, **interrompendo-se a contagem** apenas pela instauração do processo administrativo de responsabilização, conforme transcrição abaixo:

*“Art. 25. 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.*

*Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.”*

2.13.3. Dessa forma, considerando que a instauração do PAR em 24.09.2021 ocorreu dentro do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013, interrompendo-o, resta hígida a pretensão punitiva estatal. Doravante, o termo final para a aplicação das sanções é 24.09.2026.

2.13.4. A Comissão identificou, ainda, infrações à **Lei nº 8.666/93**, e para a aplicação das sanções da Lei de Licitações, o prazo prescricional é fixado de acordo com o artigo 1º da Lei nº 9.783/1999, o qual estabelece:

*“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.”*

2.13.5. As irregularidades aconteceram com a emissão da carta de fiança em **17.03.2021**, a assinatura do contrato 29/2021 entre Bharat Biotech Limited International e o Ministério da Saúde foi em **25.02.2021**. Verifica-se, portanto, que o presente Processo Administrativo de Responsabilização foi deflagrado dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas.

40. Portanto, em relação às infrações tipificadas na Lei nº 12.846/2013, **a prescrição das penalidades tem como termo final o dia 24/09/2026, ao passo que, em relação aos atos lesivos descritos na Lei nº 8.666/1993, a prescrição das sanções ocorrerá somente em 17/03/2026.**

41. Em razão disso, a pretensão punitiva estatal não se encontra fulminada pela prescrição.

#### 2.4.2. DO HISTÓRICO

42. Para esclarecimento acerca dos fatos apurados no presente PAR, faz-se necessária a reprodução do breve histórico realizado pela Comissão Processante no Termo de Indicação (SEI 2137041):

##### 1 – BREVE HISTÓRICO

2. Trata-se do Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica (PAR) nº [00190.108370/2021-37](#), instaurado com o objetivo de apurar condutas da empresa FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A (Nome Fantasia: FIB-BANK ASSESSORIA DE NEGOCIOS), CNPJ 23.706.333/0001-36, doravante denominada FIB-BANK, que teria subvencionado a prática de atos ilícitos praticados pela PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, CNPJ 03.394.819/0001-79, e teria fraudado o Contrato nº 29/2021 do Ministério da Saúde em decorrência de “carta de fiança” inidônea.

3. Em 24.06.2021 foi instaurada Investigação Preliminar Sumária – IPS ([SEI 2114932](#)) para apurar supostos indícios de irregularidades no processo de aquisição da vacina Covaxin pelo Ministério da Saúde em razão da publicação de reportagens jornalísticas que aduziam a suspeita de fraudes em tal contratação.

4. **Matéria jornalística publicada no sítio eletrônico do jornal “O Globo”** ([SEI 2114989](#)) relaciona os indícios que teriam levado o Ministério Público Federal (MPF) a abrir apuração criminal sobre a compra da Covaxin. Tais pontos seriam 1) alto preço do valor de uma vacina sem aprovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); 2) velocidade da negociação não verificada em outros contratos; 3) único contrato assinado com atuação de intermediário; 4) pressão atípica relatada por servidor do Ministério para andamento nos documentos de importação; 5) dívida da GLOBAL GESTÃO EM SAÚDE, sócia da PRECISA MEDICAMENTOS, com o Ministério da Saúde [[Matéria “O Globo” - Precisa e Global](#)].

5. Segundo a reportagem, o Ministério da Saúde teria celebrado em 25.02.2021 o contrato com a empresa BHARAT BIOTECH LIMITED INTERNATIONAL – BBIL, representada pela PRECISA MEDICAMENTOS, para adquirir 20 milhões de doses da vacina indiana Covaxin/BBV152, ao custo de R\$ 1,6 bilhão e com preço unitário de US\$ 15,00 por dose.

6. Ao final dessa IPS, houve recomendação para instauração de PAR em desfavor das empresas PRECISA MEDICAMENTOS e BHARAT BIOTECH, conforme Nota Técnica nº 2209/2021/COREP, de 24.08.2021 ([SEI 2115016](#)). Por meio do Despacho CRG de 24.08.2021 ([SEI 2115021](#)) foi aprovada a instauração pelo Corregedor-Geral da União.

7. Entretanto, no curso da instrução processual, surgiram novos elementos de informação que indicaram possíveis irregularidades praticadas pela empresa FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A em contato com a PRECISA MEDICAMENTOS, em decorrência de uma carta de fiança supostamente inidônea concluída em 17.03.2021, no montante de R\$ 80,7 milhões, para garantia do Contrato nº 29/2021 firmado entre a BHARAT BIOTECH e o Ministério da Saúde.

8. Decorrente dessa nova informação, foi emitida a Nota Técnica nº 2428/2021/COREP ([SEI 2116192](#)) que, após análise, recomendou a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) em face do FIB-

BANK.

9. O processo foi instaurado por meio da Portaria/CGU nº 2269 (SEI2116545) de 24.09.2021 após aprovação da Nota Técnica nº 2428/2021/COREP (SEI 2116192) e Despachos COREP (SEI2116193) e DIREP (SEI 2116194).

43. Reproduzido o breve histórico realizado pela Comissão Processante, passa-se à análise do Termo de Indiciação, da Defesa Escrita e do Relatório Final.

#### 2.4.3. DA ANÁLISE DO TERMO DE INDICIAÇÃO, DA DEFESA ESCRITA E DO RELATÓRIO FINAL

##### A) Termo de Indiciação (SEI 2137041)

44. Tendo como base a Nota Técnica nº 2428/2021/COREP (SEI 2116192), a Comissão expôs, no Termo de Indiciação, que a indiciada "emitiu garantia com o objetivo de assegurar a execução de contrato público, de forma contrária à previsão legal, subvencionando o ato ilícito praticado pela PRECISA MEDICAMENTOS de fraudar a execução do Contrato nº 29/2021 firmado entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o Ministério da Saúde".

45. Em continuação, a CPAR apontou que, além do afofado (PRECISA) ser pessoa diversa da parte contratada (BHARAT), o FIB-BANK não poderia, a princípio, emitir o seguro garantia previsto na Lei nº 8.666/1993, tampouco fiança bancária, pois, "em que pese o nome, o FIB-BANK não é uma instituição bancária, logo não tem autorização do Banco Central do Brasil (BACEN) para funcionar como tal".

46. Nesse ínterim, a Comissão Processante transcreveu alguns trechos dos depoimentos prestados à CPI da Pandemia pelo Sr. Roberto Pereira Ramos Júnior, Diretor-Presidente do FIB-BANK, bem como pelo Sr. Marcos Tolentino da Silva, considerado, pela CPAR, suposto sócio oculto da indiciada FIB-BANK.

47. Ademais, a Comissão colacionou informações ao Termo de Indiciação, que, segundo ela, representam fortes indícios de que a pessoa jurídica indiciada tenha atuado irregularmente ao emitir garantia sem autorização legal e sem lastro financeiro para suportar as obrigações contratuais em caso de inadimplemento do segurado/afofado.

48. Dentre essas informações, estão:

- a) expressivo capital social integralizado no montante de R\$ 7.500.000.000,00;
- b) as empresas acionistas da indiciada (Pico do Juazeiro e MB Guassu) não teriam patrimônio para integralizar o capital da FIB-BANK;
- c) apesar do registro ativo da MB GUASSU no CNPJ e a participação bilionária na indiciada, consta o registro de óbito sem espólio de seus dois sócios formais.

49. Na sequência, a Comissão Processante discorreu que "verificam-se fortes indícios de que a MB GUASSU e a PICO DO JUAZEIRO sejam empresas 'laranjas', utilizadas por MARCO TOLENTINO para, de fato, gerir o FIB-BANK". Como fundamento dessa acusação, a CPAR apontou que a empresa Pico do Juazeiro passou procurações registradas na 2ª Tabela de Notas da Capital de São Paulo (SP) e no Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabela de Notas do Município de Araçariguama, Comarca de São Roque, para o Sr. Marcos Tolentino da Silva, o qual, segundo o Termo de Indiciação da CPAR, é um suposto sócio oculto da indiciada.

50. Em vista disso, a Comissão Processante entendeu que a pessoa jurídica indiciada FIB-BANK:

- a) subvencionou a prática dos atos ilícitos praticados pela empresa PRECISA MEDICAMENTOS no procedimento licitatório público de Dispensa de licitação para aquisição da vacina Covaxin e que resultou no Contrato nº 29/2021 entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o Ministério da Saúde;
- b) fraudou o Contrato nº 29/2021 em decorrência da emissão de "carta de fiança" inidônea;
- c) atuou de modo inidôneo.

51. Desse modo, de acordo com Termo de Indiciação, as condutas perpetradas pela pessoa jurídica FIB BANK Garantia de Fiança Fidejussória S/A enquadram-se nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos II e IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

52. Por fim, consta, no Termo de Indiciação, a intimação para manifestação das duas empresas acionistas da indiciada (MB Guassu e Pico do Juazeiro), do sócio-administrador, Ricardo Benetti, e do suposto sócio oculto, Marcos Tolentino da Silva, em vista "da possível desconsideração da personalidade jurídica do FIB-BANK e dos efeitos dela decorrentes".

53. Por meio da NOTA TÉCNICA Nº 1523/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG (SEI 2437251), a CRG se manifestou pela regularidade formal e material do PAR, não vislumbrando, após Alegações Finais, a existência de fato novo ou documento novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pelas defesas e demais interessados não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas. E, ao fim, sugeriu o acolhimento das recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final.

##### B) Defesa Escrita – FIB-BANK (SEI 2270534) e Sr. Marcos Tolentino da Silva (SEI 2334906 e 2334928)

54. Embora intempestiva, a defesa da pessoa jurídica indiciada FIB-BANK apresentou, em síntese, as seguintes alegações:

- a) preliminar de nulidade dos mandados de citação;
- b) a emissão da carta-fiança foi um negócio puramente privado;
- c) a indiciada apresentou garantia fidejussória e não bancária;
- d) a Lei nº 14.230/21, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa exige o dolo;
- e) inoponibilidade da responsabilidade objetiva, pois, dentre outros argumentos, não é contratante com a Administração Pública;
- f) falsa alegação de que o Sr. Marcos Tolentino seria sócio oculto, visto que o relatório final da CPI da Pandemia não revelou nenhuma prova nesse sentido;
- g) a estrutura de capital da empresa FIB Bank é transparente e devidamente registrada nos órgãos competentes, de modo que "segue a estrutura das sociedades anônimas, as quais por sua natureza são constituídas por acionistas privados".

55. Segue a defesa da processada com os seguintes argumentos:

- a) quanto aos sócios da MB Guassu, "os falecidos não são e nunca foram sócios do FIB, que possui diretoria e gestão próprios e qualquer movimentação financeira está devidamente explicada nos seus balanços";
- b) ausência de dano ao erário;
- c) superficialidade e ausência de provas no Relatório da CPI da Pandemia;
- d) o fato de ser uma instituição não-bancária, de natureza comercial civil, não representa impedimento absoluto à utilização de garantias prestadas pela indiciada ao Poder Público;
- e) a conduta da indiciada limitou-se a expedir uma carta-fiança contratada pela Precisa Medicamentos, o que demonstra a atipicidade dessa conduta.

56. Nas Alegações Finais, além dos pontos já abordados em sua defesa escrita, a defesa da pessoa jurídica processada FIB-BANK apresentou os seguintes argumentos:

- a) a CGU não tem função jurisdicional para aplicar a penalidade de dissolução compulsória da empresa;
- b) "a Precisa Medicamentos possivelmente submeteu o DRAFT ao Ministério da Saúde, com presumível aprovação desse órgão, pois solicitou a emissão da carta definitiva e pagou o preço correspondente";
- c) a emissão de fiança pela indiciada é uma atividade lícita que não se sujeita à regulação do Banco Central ou SUSEPE;
- d) ausência de prova produzida a afirmar a inidoneidade financeira da indiciada; e
- e) a carta-fiança foi emitida para garantia da logística de entrega das vacinas, a cargo da Precisa Medicamentos, de

57. No caso do Sr. Marcos Tolentino da Silva, foram apresentadas apenas as alegações finais, juntamente com um anexo da defesa da escrita (SEI 2334928), as quais foram fundamentadas nos seguintes argumentos:

- a) tempestividade da defesa escrita;
- b) nulidade do PAR por cerceamento de defesa;
- c) transcurso do prazo legal para a conclusão do PAR;
- d) não há qualquer documento ou elemento nos autos do processo que indique a existência do suposto conluio fraudulento entre a empresa FIB-BANK e a Precisa Medicamentos;
- e) a SUSEP, em resposta ao Ofício n.º 19440/2021/CGCOR/CRG/CGU, declarou que o fornecimento de garantia do tipo fidejussória não se confunde com operação de seguros, especificamente seguro garantia (SEI 2269933);
- f) a sugestão de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica foi feita sem que houvesse a análise da conduta individualizada dos envolvidos;
- g) o peticionário não é e nunca foi sócio da indiciada;
- h) a Comissão não comprovou os requisitos necessários para a desconsideração da personalidade jurídica, em especial o dolo;
- i) no período de tratativas entre a Precisa e o Ministério da Saúde, bem como na data de emissão da carta-fiança, o peticionário estava em estado de coma, em decorrência de complicações pelo coronavírus; e
- j) o peticionário não figura como membro do quadro societário ou do corpo diretivo da FIB-BANK, possuindo, tão somente, uma relação de mera assessoria profissional.

### C) Relatório Final (SEI 2318793) e Análise dos argumentos da empresa.

58. No Relatório Final, a Comissão Processante não acolheu o pedido de arquivamento e entendeu que "os argumentos trazidos pela defesa são improcedentes, não trazendo fatos novos que possam alterar as constatações e irregularidades detalhadas no Termo de Indicação".

59. Da mesma forma, a Nota Técnica n.º 1523/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG, ao analisar as Alegações Finais do Sr. Marcos Tolentino da Silva, entendeu que "os esclarecimentos adicionais trazidos pelas defesas e demais interessados não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas".

60. **Passemos a análise do relatório final e dos argumentos da indiciada.**

61. Primeiramente, é imprescindível, para a análise deste caso, compreender a delimitação do objeto deste PAR, qual seja: **emissão de carta-fiança, pela indiciada FIB-BANK, solicitada pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., com a finalidade de assegurar a execução do Contrato n.º 29/2021 entre o Ministério da Saúde e a empresa Bharat Biotech Internacional Limited, representada pela Precisa.**

62. Nesse contexto, eis o que dispõe a **Cláusula 7ª do Contrato n.º 29/2021**, firmado entre a Bharat, por meio da PRECISA, e o Ministério da Saúde:

7.	CLÁUSULA SÉTIMA - DA GARANTIA DE EXECUÇÃO
7.1.	A CONTRATADA, no prazo de 10 dias após a assinatura do Termo de Contrato ou aceite do instrumento equivalente, prestará garantia no valor de US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares americanos), que convertidos na hipótese de US\$ 1,00 para R\$ 5,38 perfaz o valor total estimado de R\$ 80.700.000,00 (oitenta milhões e setecentos mil reais) correspondente a 5% do valor do Contrato, que será liberada de acordo com as condições previstas no Termo de Referência, conforme disposto no art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, desde que cumpridas as obrigações contratuais.
7.2.	Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:
7.2.1.	Caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;
7.2.2.	Seguro-garantia;
7.2.3.	Fiança bancária.
7.3.	A garantia em dinheiro deverá ser efetuada em favor da Contratante, na Caixa Econômica Federal, com correção monetária, em favor do contratante.
7.4.	No caso de alteração do valor do contrato, ou prorrogação de sua vigência, a garantia deverá ser readequada ou renovada nas mesmas condições.
7.5.	Se o valor da garantia for utilizado total ou parcialmente em pagamento de qualquer obrigação, a Contratada obriga-se a fazer a respectiva reposição no prazo máximo de 10 dias úteis, contados da data em que for notificada.
7.6.	A Contratante executará a garantia na forma prevista na legislação que rege a matéria.
7.7.	A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente. (artigo 56, §4º da Lei nº 8666/93).

63. Pelo acima transcrito, verifica-se que o Contrato n.º 29/21, como qualquer contrato administrativo celebrado com o Poder Público, previa expressamente que a empresa contratada deveria optar por uma das seguintes modalidades de garantia: **caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; seguro-garantia; ou fiança bancária.**

64. Sendo assim, além do afiançado (PRECISA) ser pessoa diversa da parte contratada (BHARAT), **o FIB-BANK não poderia emitir o seguro garantia previsto na Lei n.º 8.666/1993, uma vez que não possui autorização da SUSEP para operar (SEI 2129417 e 2269933), tampouco poderia emitir fiança bancária, pois, a despeito do nome "Bank" (banco), não é uma instituição bancária, não tendo autorização do Banco Central do Brasil – BACEN para funcionar como tal, nos termos do art. 10, inciso X, alínea "a", da Lei 4.595/1964 (SEI 2129412).**

65. As modalidades de garantias para utilização em contratos administrativos encontram-se previstas no artigo 56 da Lei n.º 8.666/93, que são a caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, o seguro-garantia e/ou a fiança bancária.

66. Sobre o assunto, o Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão n.º 498/2011, de 23.02.2011, alerta "sobre a necessidade de se efetuar pesquisa junto a Superintendência de Seguros Privados-SUSEP, no caso de seguro-garantia, e junto ao Banco Central do Brasil, quando se tratar de fiança bancária a ser apresentada em contrato, em atendimento ao disposto no art. 56, § 1º, incisos II e III, da Lei 8.666/93, objetivando verificar se a instituição prestadora da respectiva garantia está devidamente autorizada a fazê-lo".<sup>11</sup>

67. De forma semelhante, julgado do TRF da 5ª Região, no Reexame Necessário n.º 9814-69.2012.4.05.8300, firmou o entendimento de que **garantias prestadas por instituições sem natureza bancária não podem ser aceitas pela Administração Pública.**

68. Além disso, como bem apontado pela CPAR em seu relatório, para reduzir o risco de inadimplemento contratual, **a própria MP 1.026/2021** (que dispunha sobre *as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19*) **indicava que deveriam ser adotadas, entre outras medidas "a prestação de garantia nas modalidades previstas no artigo 56 da Lei n.º 8.666, de 1993, de até trinta por cento do valor do objeto"**, conforme transcrição abaixo:

Art. 12. O contrato ou o instrumento congênera para aquisição ou fornecimento de vacinas contra a covid-19, firmados antes ou após o registro ou a autorização de uso emergencial concedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, poderá estabelecer as seguintes cláusulas especiais, desde que representem condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço:

(...)

§ 6º Sem prejuízo do disposto no § 5º, a administração pública deverá prever cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual, tais como:

(...)

II - a prestação de garantia nas modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, de até trinta por cento do valor do objeto;"

69. Como registrado no Termo de Indicação, fazendo menção à NT 2428/2021/COREP, verificou-se que o FIB BANK aparece numa situação de adesão a um contrato principal oferecendo uma garantia por meio de uma "carta de fiança". **Trata-se na realidade de um contrato acessório vinculado a um contrato principal.** Especificamente sobre a carta de fiança ou fiança bancária, Fran Martins<sup>[2]</sup> ensina que se trata de "um contrato acessório, tendo a sua formação subordinada à existência de um contrato principal".

70. Diferentemente da fiança gratuita que se encontra disposta nos artigos 818 a 839 do Código Civil Brasileiro, **a carta de fiança bancária (fiança comissionada) é utilizada para garantia da execução contratual em processos licitatórios.**

71. Marçal Justen Filho<sup>[3]</sup> esclarece que a fiança bancária é uma modalidade de garantia em que uma instituição financeira bancária assume a obrigação de honrar compromissos do afiançado perante terceiros na hipótese da ocorrência de um inadimplemento, ou seja, **carta-fiança ou fiança bancária é uma modalidade de garantia fidejussória, prestada por meio de instituições bancárias em favor de determinados sujeitos.** Ainda segundo Marçal:

"(...) somente se admite fiança bancária para garantia da contratação. Portanto, não é possível pretender caucionar títulos de crédito ou promover garantia pessoal de outra natureza. Tal como exposto no item anterior, é evidente a necessidade de comprovar a idoneidade do prestador da garantia fidejussória. Não estará preenchida a exigência quando o prestador da garantia fidejussória não for titular de patrimônio compatível com a garantia prestada".

72. **E mesmo ciente do teor da cláusula sétima, da natureza jurídica do Contrato nº 29/21, e do que dispunha a Lei nº 8.666/1993 e a MP 1.026/2021, a FIB BANK emitiu Carta Fiança Fidejussória para fins de garantia do citado contrato, sem nenhum respaldo legal. Ou seja, a FIB BANK emitiu a citada garantia, mesmo ciente de que ela era ILEGAL para o fim a que se destinava e de que ela NÃO era instituição legítima a emitir a garantia exigida pela lei.**

73. **Ora, no documento intitulado "CARTA DE FIANÇA", consta expressamente como beneficiário o Departamento em Logística de Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.**

74. **Portanto, a FIB BANK tinha pleno conhecimento de que a emissão da garantia se destinava a respaldar contrato com o Poder Público e, portanto, foi emitido em desacordo com a lei e o contrato, pelo que entende-se que há evidências suficientes da sua atuação ilegal para fraudar a licitação e o contrato perante o Ministério da Saúde.**

75. Entender o contrário, seria admitir que a FIB BANK na realização do ajuste desconhecia a natureza jurídica do Contrato que estava sendo assegurado por meio da garantia ali proposta. Contudo, **tal hipótese não se sustenta uma vez que a própria Carta Fiança traz como seu objeto a seguinte descrição:**

"(...)presta fiança fidejussória a DEPARTAMENTO EM LOGÍSTICA DE SAÚDE DA SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, tendo como afiançado PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS Ltda, acima qualificado, até o limite máximo contratado de R\$ 80.700.000,00 (oitenta milhões e setecentos mil reais). A presente garantia é pelo **não cumprimento por parte da afiançada** de quaisquer das cláusulas e/ou condições relativas à obrigação acima mencionada, podendo ser exigida pelo beneficiário a qualquer tempo e dentro da vigência da garantia, até o valor acima citado. A saber, **a presente tem a finalidade de garantir que a operação financeira e logística do contrato nº 29/2021 seja executada,** tendo como objetivo final o pagamento do valor correspondente a operação em até 30 dias após o desembaraço. Contrato este com vencimento até 24/02/2022, **originado de dispensa de licitação com base na Lei nº 8.666/93 e na Medida Provisória 1.026 de 2.021 e celebrado entre a União, por intermédio do Departamento de Logística em Saúde da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, inscrito sob o CNPJ nº 00.394.544/0008-51 e Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, inscrita sob CNPJ nº 03.394.819/0005-00.**"(grifos acrescidos)

76. Portanto, além do afiançado (PRECISA) ser pessoa diversa da parte contratada (Bharat), o que per si já mostra que o documento já foi confeccionado de forma irregular, verificou-se ainda que, nos termos da Lei nº 4.595/1964 e da Resolução CMN nº 2.325/96, a FIB Bank não é instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil (BACEN) para emitir fiança bancária, nos moldes exigidos pelo Contrato nº 29/2021, pela Lei nº 8.666/93 e pela MP 1.026/2021. E a indiciada, mesmo ciente disso, emitiu a Carta Fiança mesmo assim, atuando em desacordo com a Lei, **no mínimo, atuando de forma negligente, imperita ou imprudente na emissão do referido documento.**

77. De qualquer forma, embora também alegado pela indiciada, **é desnecessária a discussão a respeito de eventual dolo e até mesmo culpa, uma vez que a Lei nº 12.846/2013 dispõe sobre a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.**

78. Também desnecessária a discussão acerca da inexistência do dano ao erário efetivo, uma vez que o contrato foi rescindido antes que houvesse qualquer tipo de pagamento.

79. Com efeito, os atos lesivos imputados (artigo 5º, incisos II e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.846/2013) não possuem no seu tipo a previsão de dano ao erário, portanto, a ocorrência de dano seria apenas exaurimento do ato lesivo praticado. Ademais, os atos lesivos foram praticados no auge da pandemia de Covid-19 e inviabilizaram a garantia do processo de aquisição do fornecimento de vacinas para prevenção e proteção da população no curso da pandemia, acarretando a frustração e o atraso na execução do planejamento de aquisição das vacinas.

80. Sendo assim, verifica-se que tanto a PRECISA (cuja condenação foi sugerida no PAR nº 00190.107232/2021-31) quanto a FIB BANK praticaram ato lesivo por apresentarem uma garantia fidejussória (por meio de carta fiança) que não encontra respaldo legal e contratual no âmbito do regime jurídico das contratações públicas. Nesse contexto, ao que parece (e nenhum dos argumentos da defesa afastou essa conclusão), **a carta fiança apresentada buscou dar aparência de legitimidade ao negócio jurídico celebrado com o Poder Público, na tentativa de sustentar, de forma inidônea, que seria instrumento hábil a servir de garantia na execução do respectivo contrato.**

81. **Essa prática da Indiciada, inclusive, não foi caso isolado na Administração Pública. Na verdade ela já fez isso algumas vezes.** Senão vejamos.

82. Em atendimento à solicitação do Congresso Nacional - SCN, na chamada "CPI da Pandemia" (Requerimento 1503/2021, de autoria dos Senadores Rogério Carvalho e Humberto Costa), o TCU realizou fiscalização em todos os contratos de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta da União em que a empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, figurasse como instituição garantidora.

83. Após essa solicitação, a Corte de Contas **se manifestou por duas vezes, por meios do Acórdãos 2373/2022 e 597/2023, ambos do Plenário da Corte.** Ei-los:

#### **ACÓRDÃO Nº 2373/2022 - TCU - Plenário**

#### **SUMÁRIO**

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CPI DA PANDEMIA. SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM QUE A FIGURE A EMPRESA FIB BANK COMO GARANTIDORA. PRESTAÇÃO DE GARANTIA SOB A FORMA DE CARTA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA. AFRONTA AO ART. 56 DA LEI 8.666/1993. IDENTIFICAÇÃO DE QUATRO CONTRATOS NESTA SITUAÇÃO, TODOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. IDENTIFICAÇÃO DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NAS LICITAÇÕES E NA FORMALIZAÇÃO, EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS. AUTUAÇÃO DE PROCESSO ESPECÍFICO DE REPRESENTAÇÃO PARA O APROFUNDAMENTO DAS APURAÇÕES. ESCLARECIMENTOS À AUTORIDADE SOLICITANTE. ATENDIMENTO PARCIAL DA PRESENTE SCN. CARACTERIZAÇÃO DA LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ POR PARTE DE EMPRESA. APLICAÇÃO DE MULTA. NOTIFICAÇÃO

DA DECISÃO.

## ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional - SCN, materializada pela aprovação e envio a esta Corte pela chamada "CPI da Pandemia", do Requerimento 1503/2021, de autoria dos Senadores Rogério Carvalho (PT/SE) e Humberto Costa (PT/PE), que solicita ao TCU a realização de fiscalização em todos os contratos de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta da União em que a empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, figure como instituição garantidora;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão *Plenária*, ante as razões expostas pelo redator, em:

9.1. conhecer da presente SCN por atender aos requisitos de admissibilidade de que tratam os arts. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução TCU 215/2008, e 232, inciso III, do RITCU;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Rodrigo Otávio Soares Pacheco, Presidente do Senado Federal que, em relação ao Requerimento 1503/2021-CPI PANDEMIA de realização de auditoria em todos os contratos de todos os órgãos da administração direta e indireta da União em que a empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A (CNPJ 23.706.333/0001-36) figure com instituição garantidora:

9.2.1. foram identificados quatro contratos firmados pelo Ministério da Saúde (Contratos 249/2018, 152/2019, 316/2020 e 29/2021) em que houve aceitação de "carta de fiança fidejussória" em garantia de adimplemento contratual, modalidade de garantia que não possui respaldo legal;

9.2.2. em três dos citados contratos (Contratos 249/2018, 316/2020 e 29/2021) o Ministério da Saúde aceitou como garantia de adimplemento contratual "cartas de fiança fidejussória" emitidas pela empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A (CNPJ 23.706.333/0001-36) e no Contrato 152/2019 foi aceita "carta de fiança fidejussória" emitida pela empresa P.B. Investment Empresarial S/A - Profit Bank (CNPJ: 07.376.572/0001-19);

(...)

9.2.6. tramita no TCU representação autuada sob o número TC Processo 042.441/2021-8, em que se apura a atuação de empresas que comercializam "carta de fiança fidejussória", muitas delas usando o termo "bank", mas sem registro e autorização do Banco Central ou da Superintendência de Seguros Privados para atuar;

9.3. considerar parcialmente atendida esta SCN, nos termos do art. 18 da Resolução/TCU 215/2008;

(...)

9.5. condenar a empresa FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A (CNPJ: 23.706.333/0001-36) ao pagamento da multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 80, incisos II, III e V, e 81, do Código de Processo Civil, na forma do artigo 298 do RI/TCU, por litigância de má-fé, no valor de R\$ 59.000,00 (cinquenta e nove mil reais), em razão da alteração da verdade dos fatos para induzir a erro este TCU e da execução de atos processuais tendentes a retardar as apurações em curso, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente;

9.6. determinar à Selog que:

9.6.1. autue processo específico de representação para apuração dos indícios de irregularidade trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas no âmbito desta SCN, relacionados à condução e homologação dos Pregões Eletrônicos SRP 53/2018 e SRP 81/2020, conduzidos pelo Ministério da Saúde - MS, bem como relativos à formalização, gestão e fiscalização dos Contratos MS 249/2018, 152/2019 e 316/2020, e à aceitação da garantia na forma de carta de fiança fidejussória apresentada pela FIB Bank no âmbito do Contrato 29/2021, ficando a referida unidade técnica autorizada, desde já, a realizar as audiências, as oitivas e as demais providências descritas no Anexo I da instrução de mérito de peça 161;

(...)

9.6.4. promova a oitiva das empresas Profit Bank e FIB Bank para fins de aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, nos processos pertinentes;

(...)

9.8. encaminhar cópia da presente decisão:

(...)

9.8.5. ao Ministério da Saúde (Processo SEI 25000.152562/2021-00) ;

9.8.6. ao Banco Central do Brasil (Ofício 23722/2021-BCB/AUDIT, de 19/10/2021) ;

9.8.7. à Controladoria-Geral da União (Processo 00190.109127/2021-36) ;

9.8.8. à Advocacia-Geral da União (NUP: 00688.001232/2021-36) ;

9.8.9. ao Ministério da Economia (Processo SEI 1634224059338) ;

(...)

(grifos acrescidos)

## ACÓRDÃO Nº 597/2023 – TCU – Plenário

(...)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de irregularidade na aceitação indevida, por diversos órgãos públicos federais, de "cartas de fiança fidejussória", de natureza não bancária, para a garantia de contratos administrativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com base nos arts. 157, 187, 201, § 1º, 234, § 2º, e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno e nos arts. 9º, inciso I, e 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à AudContratações que:

9.2.1. cumpra, no âmbito do processo TC 028.814/2022-3, o disposto no item 9.6.4 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.2.2. providencie, no presente processo TC 042.441/2021-8, para fins de eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, as oitivas das empresas a seguir relacionadas, que atuaram na emissão e no oferecimento indevidos de "cartas de fiança fidejussória", de natureza não bancária, para a garantia de contratos públicos, sem validade para tanto, com infringência do art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993;

(...)

9.2.3. providencie, no processo TC 028.814/2022-3, para fins de eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, as oitivas das empresas a seguir relacionadas, que atuaram na emissão e no oferecimento indevidos de "cartas de fiança fidejussória", de natureza não bancária, para a garantia de contratos públicos, sem validade para tanto, com infringência do art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993:

9.2.3.1. FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A (emitente, CNPJ 23.706.333/0001-36) e Convida Refeições Ltda. (contratada, CNPJ 05.599.283/0001-53), no Contrato 42000/2017-085/00 do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo;

(...)

9.3. deixar assente que o determinado nos itens 9.6.3 e 9.6.4 do Acórdão 2373/2022-Plenário será integralmente cumprido no processo TC 028.814/2022-3;

(...)

9.5. dar ciência:

9.5.1. ao órgão substituto da Gerência Regional de Administração do Ministério da Economia (extinto) em Mato Grosso do Sul, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que

aceitar instrumento de garantia inepto para o Contrato 1/2015, firmado com a empresa Clarear Prestadora de Serviços Ltda. (CNPJ 02.818.890/0001-79), cuja vigência expirou em 30/9/2020, no qual houve aceitação sucessiva de “cartas de fiança” emitidas pela empresa Garantia Merchant Bank (CNPJ 15.455.540/0001-37), sendo essa outra denominação adotada pela empresa Garantia Afiançadora Ltda. (CNPJ 15.455.540/0001-37), apresentadas como garantia pela contratada, afronta o disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, alertando-a que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.5.2. ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul Rio Grandense (IFSul), para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que aceitar instrumento de garantia inepto para o Contrato 12/2016, firmado com a empresa Arsenal - Segurança Privada Ltda. (CNPJ 10.533.299/0001-01), cuja vigência expirou em 8/1/2022, no qual houve aceitação sucessiva de “cartas de fiança” emitidas pela empresa Infinito Bank S/A (CNPJ 09.394.787/0001-98), apresentadas como garantia pela contratada, afronta o disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, alertando-o que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.5.3. à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), gestora do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que aceitar instrumento de garantia inepto para o Contrato 21/2017, firmado com a empresa Presta Construtora e Serviços Gerais (CNPJ 02.282.245/0001-84), cuja vigência expirou em 5/12/2021, no qual houve aceitação de “carta de fiança fidejussória” emitida pela empresa P. B. Investment Empresarial S/A – Profit Bank (CNPJ 07.376.572/0001-19), apresentada como garantia pela contratada, afronta o disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, alertando-a que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.5.4. à Casa Civil da Presidência da República, para adoção de medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, que o Gabinete de Intervenção Federal – Rio de Janeiro incorreu na prática de ato irregular ao aceitar instrumento de garantia inepto para o Contrato 36/2018, firmado com a empresa Vivavart Logística Empresarial (CNPJ 68.805.316/0001-94), cuja vigência expirou em 15/9/2019, no qual houve aceitação de “carta de fiança fidejussória” emitida pela empresa Infinito Bank S/A (CNPJ 09.394.787/0001-98), apresentada como garantia pela contratada, em afronta ao disposto no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, alertando-a que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.5.5. à Universidade Federal Fluminense – Pró-Reitoria de Administração que as “cartas de fiança fidejussória” 2200035701, emitida pela For You Sociedade de Crédito Direto S.A. (CNPJ 46.009.412/0001-93) - For You Bank, e 4623-02, emitida pela Infinito Bank S/A (CNPJ 09.394.787/0001-98), apresentadas pela contratada Epodonto Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 00.330.676/0001-43) em garantia, respectivamente, ao Contrato 30/2020 e ao Contrato 16/2018, não atendem às condições estabelecidas no art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, **visto que tais “cartas de fiança fidejussória” não correspondem ao instrumento de fiança bancária, a fim de que sejam corrigidas imediatamente, as falhas constatadas e adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, alertando-a que a reincidência na irregularidade sujeita os responsáveis à possibilidade de apenação pelo TCU;**

9.6. enviar cópia desta deliberação, com o relatório e voto:

(...)

9.6.5. ao Departamento de Polícia Federal/CINQ/CGRC/DICOR/PF/Ministério da Justiça e Segurança Pública (Processo SEI 08200.019955/2021-29), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.11 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.6. ao Ministério Público Federal - Procuradoria Geral da República (Notícia de Fato 1.00.000.016774/2021-30), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.12 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.7. à Procuradoria da República no Distrito Federal - 23º Ofício (1º Ofício de Segurança e Educação)/Procuradora da República Luciana Loureiro Oliveira (Procedimento Preparatório 1.16.000.003608/2017-27, convertido em inquérito civil que deu origem ao processo 1028945-67.2018.4.01.3400 Ação Civil de Improbidade Administrativa em trâmite na 22ª Vara Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.13 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.8. ao Banco Central do Brasil (Ofício 23722/2021-BCB/AUDIT, de 19/10/2021 – TC 038.711/2021-4 – SCN), para que para que avalie as providências pertinentes em face do possível desvirtuamento na atuação da empresa For You Sociedade de Crédito Direto S.A. (CNPJ 46.009.412/0001-93), em face do disposto na Resolução CMN 5.050, de 25 de novembro de 2022, e em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.6 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.9. à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Processo 10951.106864/2021-81), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.10 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.10. ao Ministério da Fazenda (Processo SEI 1634224059338), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.9 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.11. à Advocacia-Geral da União (NUP 00688.001232/2021-36), em complementação às informações encaminhadas por meio do item 9.8.8 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.6.12. às Prefeituras Municipais de Bauru/SP, Goiânia/GO, Aracaju/SE, Campo Grande/MS, São Paulo/SP, Barueri/SP e do Rio de Janeiro/RJ;

9.6.13. aos entes públicos federais relacionados na tabela constante do Anexo I da instrução de peça 371;

9.6.14. ao representante;

9.7. restituir os autos à AudContrações, com vistas à realização e análise das oitivas e da diligência indicadas nos itens 9.2.2 e 9.4.

(...)

(Grifos acrescidos)

84. Nos termos dos acórdãos supratranscritos, verifica-se que as auditorias e apurações promovidas pela Corte de Contas **têm demonstrado que a apresentação de cartas fianças fidejussórias por instituições sem natureza bancária tem sido utilizada de forma abusiva como forma de “driblar” a exigência legal da Lei nº 8.666/93 e as cláusulas de contratos públicos.**

85. Em razão disso, a Corte de Contas, nos termos do acórdãos supra transcritos, tem solicitado as devidas apurações aos órgãos contratantes no setor público em relação ao recebimento de cartas fianças “fidejussórias” de forma irregular, inclusive ressaltando que a reincidência sujeita os gestores públicas à responsabilidade perante à Corte de Contas, **sem contudo, deixar de apurar e eventualmente responsabilizar também as empresas contratantes, bem assim, as instituições que prestaram a garantia não bancária em contratos públicos.**

86. Seguindo essa linha de entendimento, tramita no TCU representação atuada sob o número TC [Processo 042.441/2021-8](#), em que se apura a atuação de empresas que comercializam “carta de fiança fidejussória”, muitas delas usando o termo “bank”, mas sem registro e autorização do Banco Central ou da Superintendência de Seguros Privados para atuar.

87. Portanto, a prática está sob o olhar atento da Corte de Contas que entende que as empresas contratantes não estão “isentas” pura e simplesmente nessas situações, ESPECIALMENTE, porque está previsto em LEI e nos respectivos CONTRATOS que elas não são instituições legítimas a emitir a garantia bancária exigida pelo Poder Público na celebração de contratos administrativos.

88. O caso ora em apreço nos parece ser exatamente o mesmo que vem sendo apurado atualmente pela Corte de Contas nos mais diversos processos, muitos deles onde a própria FIB BANK foi notificada.

89. Com efeito, no último acórdão da Corte de Contas (acórdão nº 597/2023-TCU-Plenário), esta determinou expressamente à AudContrações (unidade competente dentro do TCU) que:

9.2.1. cumpra, no âmbito do processo TC 028.814/2022-3, o disposto no item 9.6.4 do Acórdão 2373/2022-Plenário;

9.2.2. providencie, no presente processo TC 042.441/2021-8, para fins de eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, as oitivas das empresas a seguir relacionadas, que atuaram na emissão e no oferecimento indevidos de “cartas de fiança fidejussória”, de natureza não bancária, para a garantia de contratos públicos, sem



validade para tanto, com infringência do art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993;

(...)

**9.2.3. providência, no processo TC 028.814/2022-3, para fins de eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, as oitivas das empresas a seguir relacionadas, que atuaram na emissão e no oferecimento indevidos de “cartas de fiança fidejussória”, de natureza não bancária, para a garantia de contratos públicos, sem validade para tanto, com infringência do art. 56, § 1º, da Lei 8.666/1993:**

**9.2.3.1. FIB Bank Garantia de Fianças Fidejussórias S/A** (emitente, CNPJ 23.706.333/0001-36) e Convida Refeições Ltda. (contratada, CNPJ 05.599.283/0001-53), no Contrato 42000/2017-085/00 do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo; (grifos acrescidos)

90. A propósito, eis o que dispõe o art. 46 da Lei nº 8.443/1992:

Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.(grifos acrescidos)

91. Sobre a emissão de garantia fidejussória em si de contratos públicos, a FIB BANK em sua defesa, que embora intempestiva foi apreciada pela CPAR, alegou que há “divergência jurisprudencial quanto à admissibilidade da fiança civil ou comercial para fins de garantia e contratos administrativos” e que “a FLANÇA CIVIL, não-bancária, oferecida pelo FIB BANK (e por inúmeras outras empresas) é admitida por inúmeros órgãos da administração pública brasileira e em incontáveis procedimentos judiciais e administrativos”.

92. Contudo, como bem apontado pela CPAR em seu relatório final (item IV.3 do Relatório), a garantia emitida está em desacordo com as leis e o contrato, e não há qualquer divergência normativa ou mesmo jurisprudencial sobre a possibilidade de emissão e aceitação desse tipo de garantia para fins de execução de contrato público. Eis a análise da CPAR constante do Relatório Final, a qual alinho-me:

#### IV.3 – ANÁLISE DAS CONSTATAÇÕES APONTADAS NO TERMO DE INDICAÇÃO E NÃO ESCLARECIDAS PELA DEFESA.

**A – Fiança emitida para empresa (PRECISA) diversa da contratada (BHARAT) pelo Ministério da Saúde.**

74. Em análise ao processo de contratação nº 25000.175250/2020-85 (SEI 2115080) da vacina Covaxin encaminhado pelo Ministério de Saúde à CRG/CGU e à Nota Técnica (NT) nº 2428/2021/COREP (SEI 2116192), o Termo de Indicação apontou que, de acordo com a Cláusula 7.1 do Contrato nº 29/2021<sup>2</sup> (SEI 2115080 – fls. 425-286), a contratada (BHARAT BIOTECH) teria o prazo de 10 dias após a assinatura do termo contratual para prestar garantia ao contrato por meio de caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária.

75. A PRECISA MEDICAMENTOS, na condição de representante da contratada BHARAT, foi notificada por meio do Ofício nº 82/2021/DIVAN/COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS, de 24.02.2021 (SEI 2115080, fls. 422-423), pelo Ministério da Saúde a apresentar, no prazo de 10 dias contados da data da assinatura do Contrato, comprovante de prestação de garantia no valor de US\$ 15 milhões (R\$ 80,7 milhões - correspondente a 5% do valor do contrato), conforme disposto no parágrafo 1º, artigo 56, da Lei nº 8.666/93.

76. Em 17.03.2021, ou seja, 20 dias após a assinatura do Contrato, a PRECISA MEDICAMENTOS apresentou a Carta de Fiança CON.4416.2021 (SEI 2115080, fls. 812-813) emitida pelo FIB-BANK (Fiador) no valor de R\$ 80.700.000,00 (oitenta milhões e setecentos mil reais).

77. Verificou-se a existência de Contrato de Fiança com data de 17.03.2021 entre o FIB-BANK e a PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS (SEI 2129427) no valor de R\$ 500.000,00, sendo R\$ 350.000,00 pagos na assinatura do contrato de fiança e R\$ 150.000,00 em trinta dias após o primeiro pagamento.

78. No entanto, além da apresentação extemporânea ao Ministério da Saúde, a referida carta de fiança foi emitida em nome da PRECISA MEDICAMENTOS (Afiançada), quando legalmente deveria ser em nome do laboratório BHARAT BIOTECH (Contratada), empresa que assinou o Contrato nº 29/20221 com o MINISTÉRIO DA SAÚDE (Contratante).

79. Ao emitir uma carta de fiança para empresa que não era parte no contrato, o FIB-BANK desvirtuou o próprio sentido da exigência de garantia em contratos administrativos.

80. Nesse caso, a execução da garantia pelo inadimplemento contratual estaria a descoberto, uma vez que a “afiançada” PRECISA MEDICAMENTOS não seria parte no termo de contrato para figurar no polo passivo de uma execução e a verdadeira parte no termo de contrato, no caso a BHARAT, não teria sido “afiançada” pela carta emitida pelo FIB-BANK.

81. Tal situação é ainda mais grave por se tratar de obrigação para fornecimento de vacinas, ainda não aprovadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, em plena pandemia de Covid-19.

82. A vinculação da fiança ao contrato está expressa no corpo da carta emitida pelo FIB-BANK, conforme imagem a seguir:

(...)

**83. DO EXPOSTO**, a CPAR entende que o FIB-BANK emitiu carta de fiança inidônea conferindo falsa segurança ao Contrato nº 29/2021, uma vez que não asseguraria a respectiva indenização ao Ministério da Saúde em caso de seu inadimplemento.

93. **No que se refere à alegação de divergência jurisprudencial**, conforme visto nos acórdãos mais recentes do TCU sobre o assunto, o entendimento da jurisprudência administrativa é justamente o contrário: **a garantia não bancária em nenhuma hipótese é admissível em se tratando de contratos administrativos com a Administração Pública.**

94. Ademais, como bem apontou a CPAR em seu relatório, a defesa apenas alega genericamente a existência de suposta divergência jurisprudencial, sem apontar sequer um precedente que sustente tal posição.

95. Sendo assim, é forçoso reconhecer a responsabilidade da indiciada no presente PAR, haja vista que o conhecimento da legislação, da natureza jurídica do Contrato nº 29/2021 e das próprias cláusulas do contratos deveriam ter feito a indiciada abster-se de emitir a referida garantia.

96. **A FIB BANK não é instituição bancária e como tal tinha ciência de que nunca poderia emitir uma garantia bancária para assegurar um contrato administrativo com o Poder Público**, em virtude do que prevê a legislação brasileira e as próprias cláusulas contratuais de um contrato administrativo. E mesmo assim o fez no presente caso, à revelia da lei e da ordem pública, o que constitui um ato ilícito, nos termos do artigo 5º, incisos II e IV, alínea ‘d’, da Lei nº 12.846/2013 e enquadramento no art. 87, inciso IV c/c art. 88, inciso III, ambos da Lei nº 8.666/1993.

97. Em face todo o exposto, concordo com a Comissão no sentido de que a Indiciada FIB BANK tem sim responsabilidade na emissão de carta fiança ilegal para fins de garantia do Contrato nº 29/2021, incidindo nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos II e IV, alínea ‘d’, da Lei nº 12.846/2013 e enquadramento no art. 87, inciso IV c/c art. 88, inciso III, ambos da Lei nº 8.666/1993, ao subvencionar a prática de atos ilícitos pela Empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, CNPJ 03.394.819/0001-79, no âmbito do Contrato nº 29/2021, celebrado entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o MINISTÉRIO DA SAÚDE, fraudando o referido contrato por meio da emissão de “carta de fiança” inapta, e demonstrando, assim, não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

#### **2.4.4. DO ENQUADRAMENTO LEGAL SUGERIDO E DA VALIDADE DA APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993**

98. Com relação à atuação da empresa indiciada FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36 que subvencionou a prática de atos ilícitos no âmbito do Contrato nº 29/2021, celebrado entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o MINISTÉRIO DA SAÚDE, em conjunto com a empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, CNPJ 03.394.819/0001-79, verificou-se que a conduta se enquadra no art. 5º, incisos II e IV, alíneas “b” e “d”, da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, incisos III c/c art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, os quais estabelecem o seguinte:

**Lei nº 12.846/2013**

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:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

**II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;**

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

**IV - no tocante a licitações e contratos:**

[...]

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

[...]

**d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;**

#### 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:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

**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.**

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º **A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. (Vide art 109 inciso III)**

**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:**

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

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.**

(grifos acrescidos)

99. Quanto à aplicação da Lei nº 8.666/1993, em vista da entrada em vigor da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, em 1º de abril de 2021, interessa, à presente análise, saber qual o regime jurídico deve ser aplicado para os casos anteriores à vigência desta lei.

100. Nesse sentido, o art. 190 da Nova Lei de Licitações foi expresso ao estabelecer o princípio do *tempus regit actum*, o qual define que os atos jurídicos se regem pela lei da época em que ocorreram. *In verbis*:

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.

101. Diante disso, vê-se que o Contrato nº 29/2021 entre o Ministério da Saúde e a empresa Bharat Biotech, representada pela indiciada, em que pese ter sido rescindido, **foi assinado em 25/02/2021, conforme SEI 2070757, fls. 183-192, ou seja, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021.**

102. Portanto, o regime jurídico a ser aplicado à pessoa jurídica Precisa – Comercialização de Medicamentos Ltda. **deve ser o da Lei nº 8.666/1993, o que justifica o enquadramento da empresa no art. 87, inciso IV e/c art. 88, inciso III da referida norma.** Esse entendimento é reforçado pela expressa disposição, na qualificação das partes do Contrato nº 29/2021, **de que ele seria regido pelas disposições da Lei nº 8.666/1993** (SEI 2070757, fl. 183).

#### **2.4.5. DA DOSIMETRIA DA PENA**

103. A Lei nº 12.846/2013 estabelece, em seu art. 6º, duas sanções aplicáveis às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei: (i) multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória.

104. No que se refere à multa, concordamos com o cálculo realizado pela Comissão Processante, o qual está devidamente detalhado no tópico V.1 do Relatório Final.

105. A multa foi calculada com fundamento nas três etapas descritas nos artigos 6º e 7º da LAC e 17 a 23 do [Decreto nº 8.420/2015](#), bem como nas [Instruções Normativas CGU nº 1/2015](#) e [CGU/AGU nº 2/2018](#), no § 1º do art. 3º da [Lei Complementar nº 123/2006](#) e no [Manual Prático CGU de Cálculo de Multa](#).

106. De início, cumpre destacar que o Relatório Final e os trabalhos da Comissão Processante foram encerrados **em 28 de março de 2022 (SEI 2318793)**. Nesta data, **ainda estava vigente o Decreto nº 8.420/2015, revogado pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, vigente apenas a partir de 18 de julho de 2022, conforme seu art. 69.** Eis o que dispõe o Decreto nº 11.129/2022:

Art. 69. As disposições deste Decreto se aplicam imediatamente aos processos em curso, resguardados os atos praticados antes de sua vigência.

Art. 70. Fica revogado o [Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015](#)

Art. 71. Este Decreto entra em vigor em 18 de julho de 2022.

107. Sendo assim, considerando que os atos praticados pela Comissão e o Relatório Final foram realizados na vigência do Decreto nº 8420/2015, ratifica-se a metodologia e a norma (Decreto nº 8420/2015) utilizada pela CPAR no presente caso.

108. Feitas as considerações supracitadas, passa-se à análise da sugestão da dosimetria das sanções pela Comissão Processante.

109. Com relação à primeira etapa do cálculo da multa, que trata da definição da base de cálculo da multa, eis a apuração feita pela CPAR:

150. Conforme informações encaminhadas pela Receita Federal do Brasil por meio da Nota nº 555.2021 –

RFB/Copes/Diaes, de 06.10.2021, “o contribuinte em tela informou faturamento bruto igual a zero no ano-calendário 2020” (SEI 2269931, Item 5) e, considerando que as informações relativas ao ano da ocorrência do ato lesivo (2021) serão apresentadas pelo contribuinte apenas em 2022<sup>9</sup>, “informa-se que o Capital Social da empresa em tela corresponde a R\$ 7.500.000.000,00, conforme o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica”, e o registro de uma operação imobiliária no valor de R\$ 375.000,00 realizada em 24.05.2017 (SEI 2269931, Item 7).

151. Uma vez que não é possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no ano anterior ao da instauração ao PAR (art. 22, *caput*, Decreto 8.420/2015), nem o valor do faturamento no ano em que ocorreu o ato lesivo (art. 22, inciso I), os percentuais dos fatores indicados nos art. 17 e art. 18 do Regulamento da LAC (Decreto 8.420/2015) incidirão sobre o faturamento anual estimável da pessoa jurídica, levando em consideração quaisquer informações sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, dentre outras (art. 22, inciso III).

152. Considerando seu capital social registrado de R\$ 7.500.000.000,00 (sete bilhões e quinhentos milhões de reais), considerando que o FIB-BANK tem registro de apenas um empregado (SEI 2269931, Item 8), considerando a garantia emitida pelo FIB-BANK para a PRECISA (Afançada) no valor de R\$ 80.700.000,00<sup>10</sup> apresentada no âmbito do Contrato nº 29/2021 ao Ministério da Saúde (SEI 2115080, fls. 814-815, SIAFI 2021NS001802), considerando que o imóvel que integralizou o capital social do FIB-BANK estaria localizado no município de São Paulo e que nesse município a alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano para terrenos é calculado à razão de 1,5% do valor venal<sup>11</sup>, o que corresponde a aproximadamente R\$ 112.500.000,00 a ser pago anualmente a título de IPTU, estima-se que o FIB-BANK tenha como faturamento anual mínimo o valor de R\$ 193.200.000,00 correspondente a soma dos recursos necessário para pagamento do IPTU e para lastrear a garantia emitida para o contrato com o Ministério da Saúde<sup>12</sup>.

110. Em razão do exposto, nos termos do art. 22, inciso III, do Decreto nº 8.420/2015, e considerando não ser possível a utilização de quaisquer dos critérios previstos no *caput* e no inciso I do referido artigo, **os percentuais dos fatores agravante e atenuantes incidirão sobre o faturamento anual estimável de R\$ 193.200.000,00, que foi a base de cálculo apurada e considerada pela CPAR.**

111. Quanto à segunda etapa, em conformidade com os art. 17, incisos II, III e IV, e com o art. 18, incisos II, do Decreto nº 8.420/2015, entendemos que a alíquota aplicável **deve ser de 6% da base de cálculo, resultado da diferença entre 7,5% dos fatores de agravamento e 1,5% dos fatores de atenuação.**

112. A alíquota dos fatores agravantes decorreu da soma de **7,5%**:

- 0 % pela continuidade dos atos lesivos, pois não foram analisados nos autos deste processo a emissão/apresentação de garantia a outros contratos administrativos;
- 2,5 % pela ciência dos administradores de fato da pessoa jurídica, pois foram praticados com a ciência de RICARDO BENETTI e do sócio oculto MARCO TOLENTINO;
- 4 % pela interrupção no fornecimento do objeto contratado. Praticados no auge da pandemia de Covid-19, os atos lesivos perpetrados inviabilizaram a garantia do processo de aquisição do fornecimento de vacinas para prevenção e proteção da população no curso da pandemia, acarretando a frustração e o atraso na execução do planejamento de aquisição das vacinas. Portanto, fragilizou e inviabilizou o referido processo com garantia inidônea, acarretou gravíssimo dano social e à saúde pública, além do potencial prejuízo financeiro ao erário. Nesse contexto, indica-se a sanção em grau máximo a referida pessoa jurídica;
- 1 % pela situação econômica da pessoa jurídica com base no índice de Solvência Geral de 10,739 e de Liquidez Geral de 1,142 referente ao ano-calendário 2020 (SEI 2269931, Item 10);
- 0 % pela inexistência, nos autos, de evidências de reincidência da pessoa jurídica, considerando consulta ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP); e
- 0 % pela inexistência, nos autos, de evidências de contratos mantidos ou pretendidos entre o órgão lesado e o FIB-BANK.

113. Por sua vez, o valor dos fatores atenuantes formou-se da soma de 1,5%:

- 0 % pela consumação da infração. A infração foi consumada no momento da emissão e apresentação da carta de fiança inidônea;
- 1,5 % no caso concreto não se apurou valor material objetivo para ressarcimento, pois não houve pagamento do Ministério da Saúde diretamente ao FIB-BANK, uma vez que o valor indevidamente auferido se deu por intermédio de contrato acessório ao principal com a Administração; Observação: Considerando as especificidades do caso concreto, que não se verificou, de pronto, com base na documentação acostada aos autos a ocorrência de danos mensuráveis ao erário, e em observância aos fundamentos do entendimento exposto no [Despacho nº 00820/2020/CONJUR/CGU/AGU do Consultor Jurídico deste Ministério, datado de 14.10.2020, quando da aprovação do Parecer nº 0217/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU](#) (parágrafos 15-23 do Despacho referente aos parágrafos 195-201 do Parecer), recomenda-se conceder esta atenuante em grau máximo.
- 0 % pelo grau de colaboração da pessoa jurídica, uma vez que o FIB-BANK não apresentou, à comissão, elementos que pudessem auxiliar no deslinde dos atos lesivos ou na quantificação do dano;
- 0 % pela não comunicação espontânea do ato lesivo; e
- 0 % pelo programa de integridade da pessoa jurídica, pois o FIB-BANK não apresentou quaisquer dos documentos listados no item 84.11 do Termo de Indicação.

114. Na terceira etapa, com fundamento na LAC, **a multa preliminar** considerando o disposto no artigo 6º, inciso I, da LAC, **é de R\$ 11.592.000,00.**

115. Na quarta etapa, verificou-se a definição dos limites máximo e mínimo da multa nos termos do art. 20 do Decreto 8.420/2015.

116. O Decreto nº 8.420/2015 conceituou os termos “vantagem auferida” e “vantagem pretendida” no seu art. 20, §§ 2º e 3º:

Art. 20. A existência e quantificação dos fatores previstos nos art. 17 e art. 18, deverá ser apurada no PAR e evidenciada no relatório final da comissão, o qual também conterá a estimativa, sempre que possível, dos valores da vantagem auferida e da pretendida.

**§ 1º Em qualquer hipótese, o valor final da multa terá como limite:**

**I - mínimo, o maior valor entre o da vantagem auferida e o previsto no art. 19; e**

**II - máximo, o menor valor entre:**

**a) vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos; ou**

**b) três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida.**

**§ 2º O valor da vantagem auferida ou pretendida equivale aos ganhos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo, somado, quando for o caso, ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados.**

**§ 3º Para fins do cálculo do valor de que trata o § 2º, serão deduzidos custos e despesas legítimos comprovadamente executados ou que seriam devidos ou despendidos caso o ato lesivo não tivesse ocorrido.** (grifos acrescidos)

117. Nos termos apresentados pela CPAR, conforme estabelece o art. 20, §1º, do Decreto nº 8.420/2015, a multa terá como limite:

**a) mínimo:** o maior valor entre a vantagem auferida e o previsto no art. 19, ou seja, o maior valor entre **R\$ 350.000,00** [valor recebido no ato de assinatura do contrato da carta de fiança (Cláusula 2 – SEI 2129417) e R\$ 6.000,00 (uma vez que não foi possível utilizar o critério do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR)];

**b) máximo:** o menor valor entre 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR (cujo critério não foi possível utilizar) ou três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida, ou seja, **o valor de R\$ 1.500.000,00** [3 X R\$ 500.000,00 (valor do contrato entre o FIB-BANK e a PRECISA Cláusula 2 – SEI 2129417)].

118. Do exposto, o limite mínimo da multa aplicável à indicada é de R\$ 350.000,00 e o limite máximo é de R\$ 1.500.000,00.

119. Sendo assim, e a considerar que o valor da multa preliminar é maior que o limite máximo, o seu valor é reajustado para o limite máximo definido na quarta etapa, ou seja, para o valor de R\$ 1.500.000,00.

120. Portanto, caso o presente parecer seja acolhido, a pessoa jurídica indiciada FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A deve pagar multa no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), conforme memória do cálculo constante do item V.I do Relatório Final da CPAR (SEI 2318793).

121. No que se refere à dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória, a Lei Anticorrupção define apenas um prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, no caso da publicação em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo específico do caso concreto, conferindo autonomia na análise do caso sob apuração.

122. Com a finalidade de buscar maior objetividade e segurança jurídica na aplicação da publicação extraordinária, o Manual Prático de Cálculo das Sanções da LAC apresenta sugestão de escalonamento do prazo pelo qual o ente privado deverá cumprir a sanção em tela. Para a alíquota que incide sobre a base de cálculo no valor maior que 5% e menor ou igual a 7,5%, tal como ocorreu no presente caso, em que a alíquota resultante foi de 6%, o referido Manual<sup>11</sup> define o prazo de 60 (sessenta) dias, dosimetria que sugerimos para o presente caso para a publicação em edital afixado no próprio estabelecimento. No caso da publicação no Sítio eletrônico, o inciso III do art. 24 do Decreto nº 8.420/2015 fala em prazo *de* 30 dias, ficando, assim, esta publicação no sítio eletrônico em 30 dias e a publicação por edital no estabelecimento em 60 dias.

123. Por fim, com relação à penalidade prevista na Lei nº 8.666/1993, manifesto concordância com a sugestão da Comissão Processante de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, por incidência no art. 88, inciso III, da referida norma, uma vez que a indiciada subvencionou a prática de atos ilícitos pela Empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, CNPJ 03.394.819/0001-79, no âmbito do Contrato nº 29/2021, celebrado entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o MINISTÉRIO DA SAÚDE, fraudando o referido contrato por meio da emissão de “carta de fiança” inapta, e demonstrando, assim, não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

124. Desse modo, tal como recomendado pela CPAR, *“a empresa deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público - inclusive ficando impossibilitada de fornecer garantia a contratos de terceiros com a Administração Pública - 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.”*

#### 2.4.6 DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DO FIB-BANK E RECONHECIMENTO DO ABUSO DE DIREITO NA UTILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA PARA EXTENSÃO DOS EFEITOS SANCIONATÓRIOS.

125. A CPAR intimou as empresas acionistas MB GUASSU Administradora de Bens Próprios Ltda (CNPJ 22.627.911/0001-86) e PICO DO JUAZEIRO Participações e Administração de Bens Próprios Ltda (CNPJ 11.378.090/0001-75), bem como o sócio-administrador RICARDO BENETTI e o sócio oculto MARCOS TOLENTINO DA SILVA acerca da possível desconsideração da personalidade jurídica do FIB-BANK e dos efeitos dela decorrentes, com base nos argumentos fáticos e jurídicos registrados no item III do Termo de Indiciação (III - DA POSSÍVEL DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DO FIB-BANK PARA ALCANÇAR O PATRIMÔNIO PESSOAL DOS SÓCIOS OCULTOS, CASO O PAR RESULTE NA APLICAÇÃO DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA. - SEI 1 2137041), para apresentarem defesa no processo.

126. O prazo final para apresentação de defesa escrita seria em 03.02.2022. As pessoas jurídicas e as pessoas físicas, apesar de devidamente intimadas, não apresentaram defesa escrita.

127. Em 10.02.2022, o FIB-BANK, por intermédio do seu advogado apresentou intempestivamente defesa escrita (SEI 1 V 2270527 e anexos SEI IV 2270530 e 2270530; SEI V 2270534, 2270536, 2270541, 2270545, 2270548, 2270552, 2270558, 2270562, 2270562, 2270566, 2270569, 2270573, 2270577, 2270581, 2270582, 2270584, 2270591; SEI VI 2270601).

128. Não apresentaram defesa escrita as empresas MB GUASSU e PICO DO JUAZEIRO e as pessoas físicas RICARDO BENETTI e MARCO TOLENTINO.

129. Apesar de configurada a revelia, a Comissão deliberou por analisar as informações trazidas pela defesa do FIB-BANK.

130. O advogado da pessoa física MARCOS TOLENTINO DA SILVA que já havia recebido todas as orientações para acesso aos autos em 09.11.2021 (SEI VI 2271430 – fl. 02), encaminhou documentação para cadastro e acesso ao processo. O advogado foi informado da liberação de acesso integral aos autos (SEI VI 2271430 – fl. 01). Em 04.03.2021, encaminhou trinta e cinco documentos esparsos (SEI VI e VII 2294577 e 2294897).

131. Pois bem, em sua defesa a FIB Bank, espontaneamente, deixou de contestar a questão da desconsideração da personalidade jurídica assinalando que está conceitualmente errada.

132. Eis as conclusões da CPAR consignadas em seu relatório final:

121. De acordo com consulta à Base de Dados de Pessoa Jurídica (SEI 2116177) e Documentos obtidos perante a Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP (Ficha Completa Cadastral - SEI 2116182) e Constituição da Empresa (SEI 2116183), a pessoa jurídica FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A (CNPJ 23.706.333/0001-36), com sede em Barueri/SP, encontra-se com situação cadastral ativa. Possui natureza jurídica de sociedade anônima de capital fechado e o seu objeto social está relacionado a “atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica, além de outras sociedades de participação, exceto holdings”.

122. De acordo com a base RAIS (referência 2019), não constam registros de funcionários nos quadros do ente privado e chama atenção o expressivo valor do capital social integralizado no montante de R\$ 7.500.000.000,00 (sete bilhões e quinhentos milhões de reais).

123. Constata-se como Diretor-Presidente o Sr. Roberto Pereira Ramos Júnior e o Sr. Luiz Henrique Lourenço Formiga como Diretor-Administrativo (SEI 2116177).

124. Conforme estatuto social (SEI 2116183, fls. 20-37), de 18.02.2016, o FIB-BANK possui um capital social autorizado de R\$ 10,0 bilhões (dez bilhões de reais), estando integralizado o montante de R\$ 7,51 bilhões (sete bilhões, quinhentos e dez milhões de reais) por meio dos seguintes acionistas:

(a) R\$ 7,2 bilhões pela empresa MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA, CNPJ 22.627.911/0001-86; e

(b) R\$ 300 milhões pela empresa PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA, CNPJ 11.378.090/0001-75.

125. O valor de R\$ 10 milhões em moeda corrente anteriormente integralizados teria sido absorvido pelos dois novos acionistas após a alteração estatutária ocorrida em 2016.

126. O FIB-BANK teria sido constituído em 20.11.2015 sob a forma de sociedade limitada (FIB BANK ACESSORIA DE NEGÓCIOS LTDA) pelos sócios-administradores Geraldo Rodrigues Machado e Alexandra Pereira Ramos Júnior, excluídos da sociedade conforme Ata de Assembleia Geral de Transformação de Sociedade Limitada em Sociedade Anônima, de 18.02.2016 e registrada na Junta Comercial do Estado de São Paulo - JUCESP em 10.08.2016 (SEI 2116183).

127. O Termo de Indiciação, fazendo menção à NT 2428/2021/COREP, registra:

*“Segundo o depoimento do Sr. Roberto Pereira Ramos Júnior, Diretor-Presidente do FIB BANK, à CPI PANDEMIA (2116175), o FIB BANK nasceu como “shelf company”, sendo adquirido posteriormente de duas pessoas, no caso dos “ex-sócios” Sr. Geraldo Rodrigues Machado e a Sra. Alexandra Pereira Ramos Júnior. Acrescentou que, na realidade, “trata-se de empresa pronta de prateleira e é muito comum isso no mercado”. O senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE) explicou que o termo em inglês (que significa “empresa de*

prateleira") "designa empresas constituídas em cartório apenas para serem revendidas a quem queira possuir uma pessoa jurídica sem enfrentar burocracia". Entretanto, chama a atenção o fato desses antigos sócios serem pessoas muito humildes, que vivem no interior do estado de Alagoas e de pouca instrução, o que levanta suspeitas da participação societária no ente privado ter ocorrido na condição de "laranjas".

Consta inclusive uma anotação judicial nº 852.513/20-3, sessão de 29.05.2020, na JUCESP, decorrente de ofício expedido pelo MM Juiz de Direito da 1ª Vara Regional de Competência Empresarial e conflitos relacionados a arbitragem da 1ª RAJ do Foro Especial da Comarca de São Paulo/SP, em procedimento comum ingressado pela pessoa registrada como ex-sócio - Geraldo Rodrigues Machado - em desfavor do FIB BANK." (grifos nossos)

128. A referida NT 2428/2021/COREP registrou a ocorrência de prática de diversos atos suspeitos que estão registrados na ata de Assembleia Geral de 18.02.2016 (SEI [2116183](#), fls. 3-8), com destaque para os seguintes pontos:

"(1) a alienação total das quotas de capital da empresa; (2) a transformação da sociedade empresarial limitada (LTDA) em sociedade por ações de capital fechado (S/A); (3) a mudança da razão social (FIB BANK ACCESSORIA DE NEGÓCIOS LTDA. Para FIB BANK GARANTIA DE FIANÇAS FIDEJUSSÓRIAS S/A); (4) aumento de capital de R\$ 10 milhões para capital autorizado de R\$ 10 bilhões, sendo a integralização decorrente de 2 imóveis urbanos das seguintes pessoas jurídicas: (a) MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA., mediante um terreno de 48,4 mil m2 localizado em São Paulo/SP, avaliado em R\$ 7,2 bilhões e (b) PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA., mediante um terreno localizado em Castro/PR, no valor de R\$ 300 milhões; (5) eleição da Diretoria-Executiva e (6) mudança de endereço da empresa (na Avenida Ibirapuera, nº 2.144, 7º andar em São Paulo/SP) para Alameda Araguaia nº 2.044, sala nº 1001, 10º andar, Barueri/SP."

#### **F.1 – Da empresa acionista MB GUASSU. Utilização ilícita de interposta pessoa (laranja).**

129. Enquanto acionista com 96% do capital do FIB-BANK, a MB GUASSU, sociedade empresária limitada (SEI [2129389](#)), tem como sócios FRANCISCO VALDERI FERNANDES DE LIMA, [REDACTED] e SEBASTIÃO FERNANDES DE LIMA, [REDACTED] (SEI [2129391](#)).

130. Ocorre que, no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da RFB (CNPJ), a MB GUASSU teria apenas R\$ 2 milhões de capital social e não teria patrimônio para integralizar R\$ 7,2 bilhões conforme informado no estatuto registrado na JUCESP.

131. Outrossim, em que pese o registro ativo no CNPJ, os sócios formais da MB GUASSU (empresa 'milionária' e com participação 'bilionária' em outra) tem ocorrência de óbito sem espólio na base de dados de pessoas físicas (CPF): FRANCISCO VALDERI faleceu em 10.09.2020 (SEI 2129400) e SEBASTIAO FERNANDES faleceu em 21.08.2017 (SEI [2129403](#)).

132. Em 2016, FRANCISCO VALDERI passou procuração (SEI [2129448](#)) registrada no Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas da Comarca de Abadiânia – GO para RICARDO BENETTI, [REDACTED] dono da PICO DO JUAZEIRO.

133. Verifica-se que a MB GUASSU, detentora de 96% do capital do FIB-BANK, seria o acionista controlador, nos termos do art. 116, 'a', da Lei nº 6.404/1976, e a quem se deve aplicar o disposto no seu art. 117:

*Art. 117. O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder.*

134. No entanto, os dados e informações levam à conclusão de que a MB GUASSU se trata de uma empresa "de fachada", utilizada apenas para justificar o bilionário capital social do FIB-BANK e cujos atos, já falecidos sem deixar espólio, não podem ser responsabilizados.

135. Em que pese devidamente intimada, a empresa MB GUASSU não apresentou defesa escrita.

#### **F.2 – Da empresa acionista PICO DO JUAZEIRO. Existência de sócio oculto.**

136. Enquanto acionista com 4% do capital do FIB-BANK, a PICO DO JUAZEIRO, sociedade empresária limitada (SEI [2129394](#)), tem como sócios RICARDO BENETTI, [REDACTED] e a empresa B2T PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, nome fantasia BENETTI, CNPJ 04.297.559/0001-86 (SEI [2129395](#)).

137. Da mesma forma que a MB GUASSU, seu capital social registrado no CNPJ, de R\$ 32 milhões, não é suficiente para integralizar R\$ 300 milhões conforme informado no estatuto registrado na JUCESP.

138. Em 2013 e 2018 (SEI [2129448](#)) a empresa PICO DO JUAZEIRO passou procurações registradas na 29ª Tabela de Notas da Capital de São Paulo (SP) para MARCOS TOLENTINO DA SILVA [REDACTED] sócio em diversas empresas com RICARDO BENETTI, que também passou procuração a MARCOS TOLENTINO (SEI [2129448](#)).

139. Em que pese devidamente intimada, a empresa PICO DO JUAZEIRO não apresentou defesa escrita.

#### **F.3 – Do sócio oculto.**

140. Em 2013 e 2018 (SEI [2129448](#)) a empresa PICO DO JUAZEIRO passou procurações registradas na 29ª Tabela de Notas da Capital de São Paulo (SP) e no Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabelião de Notas do Município de Araçariquama, Comarca de São Roque, para MARCOS TOLENTINO DA SILVA [REDACTED] sócio em diversas empresas com RICARDO BENETTI.

141. Em consulta à base de dados do CNPJ, CPF e Cartórios verificou-se um conjunto robusto de indícios de que a MB GUASSU e a PICO DO JUAZEIRO sejam empresas "laranjas", utilizadas por MARCO TOLENTINO para, de fato, gerir o FIB-BANK, conforme diagrama a seguir:

(...)

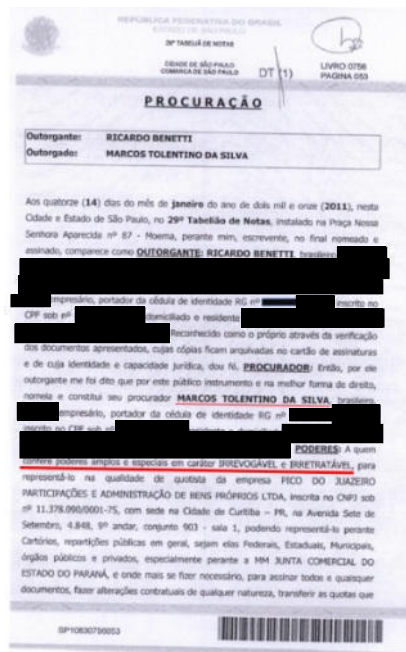
142. O farto conjunto probatório aponta para MARCOS TOLENTINO DA SILVA.

143. Verificou-se que um dos dois sócios da "bilionária" MB GUASSU, FRANCISCO VALDERI, teria assinado procuração para empresas do GURPO BENETTI e para RICARDO BENETTI, dono da PICO DO JUAZEIRO.

144. Tanto em nome próprio, quanto em nome da PICO DO JUAZEIRO, RICARDO BENETTI assinou diversas procurações para MARCO TOLENTINO DA SILVA e para sua esposa Vanessa Navarro Alvarenga Tolentino [REDACTED]

145. Uma dessas procurações para MARCOS TOLENTINO conferiu "poderes amplos e especiais em caráter IRREVOCÁVEL e IRRETRATÁVEL", conforme imagem a seguir:

146. Em que pese devidamente intimado, o Sr. MARCOS TOLENTINO DA SILVA não apresentou defesa escrita.



147. DO EXPOSTO, a CPAR entende que o FIB-BANK pertence, de fato, a MARCOS TOLENTINO DA SILVA, sócio oculto da empresa PICO DO JUAZEIRO e quem detém, de fato, o comando e poder decisório do FIB-BANK.

133. Após as conclusões da Comissão no Relatório Final, conforme previsto para o procedimento, a empresa FIB Bank **apresentou alegações finais** (2334520), bem como Marcos Tolentino da Silva (2334906).

134. Os autos foram então encaminhados à COREP que, em relação a desconsideração da personalidade jurídica da FIB BANK, assim se manifestou (SEI 2437251) acerca dos argumentos apresentados pela FIB BANK e por MARCOS TOLENTINO DA SILVA:

#### Manifestação ao Relatório Final da Comissão de PAR. Impugnação pelo HB-BANK.

(...)

##### 2.11.8. Argumento 2.1

2.11.8.1 Observa-se, nesse processo administrativo-sancionador, a **ausência absoluta de vínculo entre o agir do denunciado pessoa física com a imputação do suposto crime que teria sido cometido pela pessoa jurídica.** (grifo acrescido)

##### 2.11.9 Análise

2.11.9.1. Como dito no tópico anterior, o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) não trata de imputação de crime. A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) dispõe sobre atos lesivos e condutas ilícitas praticadas por pessoas jurídicas no âmbito administrativo e civil. Cita-se, por exemplo, que eventual ação judicial contra decisão no PAR não cabe HC, posto que este é voltado essencialmente para matéria penal. No Termo de Indiciação (SEI II 2137041, item 10, fls. 2) a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização não fez imputação de crime à pessoa jurídica ou a qualquer pessoa física, as condutas descritas foram:

*“Com fundamento na Lei 12.846/2013, na Lei 8.666/1993 e nas provas constantes dos autos, a CPAR verificou as seguintes condutas supostamente praticadas pela empresa FIB-BANK: “emitiu garantia com o objetivo de assegurar a execução de contrato público, de forma contrária à previsão legal, subvencionando o ato ilícito praticado pela PRECISA MEDICAMENTOS de fraudar a execução do Contrato nº 29/2021 firmado entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o Ministério da Saúde, com enquadramento tipificado no art. 5º, II, da Lei 12.846/2013 c/c o art. 5º, IV, alínea ‘d’, da Lei 12.846/2013; atuou de modo inidôneo, com enquadramento tipificado no art. 88, inciso III, da Lei 8.666/1993.”*

##### 2.11.10 Argumento. 2.2 O relatório não aponta ato volitivo culpável de nenhuma pessoa física.

(...)

##### 2.11.11. Análise.

2.11.11.1 A Comissão de PAR juntou aos autos documentos, elementos e provas do envolvimento direto e indireto de ambos em atos ilícitos e lesivos à Administração Pública. A **omissão** foi a tônica na negativa de informações com vistas ao esclarecimento dos fatos. Os elementos e as condutas descritos no Termo de Indiciação pela Comissão de PAR (SEI II 2137041, item 10, fls. 10/11 e SEI I 2428/2021, fls. 23/13) trazem a **formação de evidências** sobre a participação e a responsabilidade de ambos sobre os fatos e atos ilícitos imputados.

2.11.11.2. Em depoimento prestado à CPI DA PANDEMIA, em 14.09.2021 (SEI I 2116176), o Sr. Marcos Tolentino da Silva, considerado suposto “sócio oculto” do FIB-BANK, questionado sobre os verdadeiros donos do FIB-BANK, recusou-se a responder a maioria dos questionamentos dos Senadores. Entretanto, a Senadora Simone Tebet apresentou uma pesquisa relevante sobre o ente privado, demonstrando que há fortes indícios da existência de fraudes e desvio de finalidade desde sua constituição, conforme transcrição abaixo.

*(...) O SR. TASSO JEREISSATI (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB - CE) – Em outras palavras, V. Sa. não pode revelar quem é o dono da FIB Bank verdadeiro.*

*O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA – Eu vou permanecer em silêncio, porque isso eu vejo que é público, não é? Tem em toda a parte pública.*

*O Sr. Marcos Tolentino da Silva (SEI I 2116176), perguntado se saberia dizer quantos contratos públicos com a União o FIB-BANK teria emitido “carta de fiança”, recusou-se a responder, mas a Senadora Simone Tebet teria apresentado um levantamento preliminar em que houve a identificação de cerca de 40 cartas de fianças emitidas para lastrear contratos públicos com a União num volume aproximado de R\$ 600 milhões, conforme transcrição abaixo:*

*“(...) O SR. RENAN CALHEIROS (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/ MDB - AL) – Em quantos contratos, nos últimos dois anos, nós tivemos a participação do FIB Bank dando a garantia fidejussória?*

*O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA – Olha, isso daí, Senador...*

*O SR. RENAN CALHEIROS (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/ MDB - AL) – Contratos públicos do Ministério da Saúde, Ministério da Fazenda, Advocacia-Geral da União e Tribunal de Contas da União?*

*O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA – Senador, nisso eu vou usar o direito do silêncio, porque todos os que tivessem ou não, eles são públicos, então... E, como advogado...*

2.11.11.3. Em 2013 e 2018 (SEI II 2129448) a empresa PICO DO JUAZEIRO passou procurações registradas na 29ª Tabeliã de Notas da Capital de São Paulo (SP) para MARCOS TOLENTINO DA SILVA [REDACTED] sócio em diversas empresas com RICARDO BENETTI, que também passou procuração a TOLENTINO (SEI

**2.11.12. Argumento. 3. Dissolução de empresa - inconstitucionalidade.**

(...)

**2.11.13 Análise**

**2.11.13.1 3. A dissolução compulsória** da pessoa jurídica FIB Bank com fundamento no art. 19, inciso III, da Lei nº 12.846/2013, (Lei Anticorrupção) é diversa da previsão do “artigo 5º, inciso XIX: “As associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado”. A empresa em tela não é uma Associação no sentido do artigo 5º, inciso XIX, da Constituição Federal, mas uma Sociedade empresarial com personalidade jurídica, finalidade, objeto completamente distinto de “associação” na forma trazida pela defesa.

(...)

**2.11.46. Argumento. 18**

2.11.46.1. Por fim, deixa de contestar em detalhes a questão relativa à desconsideração da personalidade jurídica, bastando sinalar que está conceitualmente errada a perspectiva do relatório. A empresa indiciada tem lastro para responder por eventuais indenizações (que se vê como descabidas no caso desse PAR), como estaria para cumprir o objeto da carta fidejussória, e não é caso de “confusão patrimonial”, menos ainda de “desvio de finalidade” ou “abuso de poder”. ... Em remota hipótese de condenação, postula o FIB seja o valor da multa reduzido ao mínimo previsto no artigo 6º, excluídas as penalidades de dissolução (diante da total desproporcionalidade e inconstitucionalidade da medida), bem como afastada a declaração de inidoneidade.

2.11.46.2. ANTE O EXPOSTO, e por tudo mais que dos autos consta, REQUER a ABSOLVIÇÃO do indiciado FIB BANK e por extensão dos demais envolvidos, por não haver(em) praticado os atos lesivos imputados.

**2.11.47. Análise.**

2.11.47.1 Embora a defesa da FIB Bank, espontaneamente, deixou de contestar a questão da desconsideração da personalidade jurídica assinalando que está conceitualmente errada torna-se imperioso tecer considerações por se tratar de instituto relevante com consequências imponderáveis. 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 à 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.

2.11.47.2. 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)*

(...)

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 Carnaíba 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)*

(...)

2.11.47.3. Com 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.

2.11.47.4. 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).

2.11.47.4. 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.

2.11.47.6 Diante disso, entende-se que a Comissão de PAR discorreu adequadamente os argumentos acerca da necessidade de se desconsiderar a personalidade jurídica da FIB Bank para alcançar o patrimônio pessoal dos acionistas e sócios, inclusive ocultos (SEI VII 2318793, fls. 9/11).

**2.11.48 Alegações Finais de de Marcos Tolentino da Silva (SEI VIII 2334906, fls. 1/67).**

**2.11.49. Argumento. “I - DA TEMPESTIVIDADE DA DEFESA ESCRITA APRESENTADA POR MARCOS TOLENTINO DA SILVA EM 04/03/2022.**

(...)

**2.11.50. Análise.**

2.11.50.1 Cabe registrar que não houve apresentação de defesa escrita de forma tempestiva. Contudo, ainda que tenha sido, inequivocamente, protocolada após prazo legal e para espantar qualquer insinuação de cerceamento de defesa, as alegações finais e a defesa escrita serão igualmente apreciadas e consideradas do mesmo modo que a

defesa da empresa FIB Bank posto que o interesse em esclarecer os fatos e o devido processo legal se sobrepõem.

2.11.50.2. No item 43 do relatório final (SEI VII 2318793, fls. 3), a Comissão de PAR trouxe o quadro com as datas das intimações e habilitação de advogados registrando que foram esgotados todos os meios de localização das pessoas jurídicas e físicas interessadas neste processo, até a habilitação de representante/advogado aos autos. No quadro das intimações e habilitações de advogado/representante consta que Marcos Tolentino foi intimado em 05.11.2011 mediante AR [REDAZIDO] (SEI III 2207333). Consta ainda nova intimação mediante edital em 04.01.2022 (SEI III e IV 2232900, 2232910, 2235070 e 2235072). O advogado foi habilitado nos autos no dia 11.02.2022 (SEI IV 2271430).

2.11.50.3 Nessa toada, a Comissão registrou no item 44 do relatório final (SEI VII 2318793, fls. 3) o seguinte *"Importa registrar que constam no Termo de Indicação (Item VI), do qual todos os interessados tiveram ciência (SEI 2230184, 2230197, 2207298, 2207333, 2207708, 2146029) após exaustivas tentativas de contato pela Secretaria da DIREP, as orientações para acesso ao SEI. Tais instruções foram repetidas e detalhadas nos e-mails encaminhados pela secretaria da DIREP", afastando-se a assertiva de que o peticionário não teria recebido a nota de indicação.* Repita-se, em 11/02/2022 o advogado do peticionário foi habilitado no processo (SEI VI 2271430).

2.11.50.4 O peticionário alega que *"É certo que a publicação da intimação se deu em 03.01.22, porém, em razão da suspensão dos prazos processuais prevista no art. 220, do CPC, entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, além dos feriados nos dias 28/02/22 e 01/03/2022, é certo que o termo final dos 30 dias úteis para a apresentação de defesa dar-se-á em 04.03.22."* O peticionário confessa que foi intimado em 03.01.2022, aparentemente manipulou a data para se compatibilizar com a data do protocolo da defesa (04.03.2022) valendo-se da disciplina do CPC, voltado essencialmente para o processo civil no processo judicial. Os prazos aplicáveis ao Processo Administrativo de Responsabilização têm regra própria e estão disciplinados no Decreto nº 8420/2015, art. 5º, § 2º, a saber:

*"Art. 5º No ato de instauração do PAR, a autoridade designará comissão, composta por dois ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará a pessoa jurídica para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretende produzir. ...*

*§ 2º Na hipótese de deferimento de pedido de produção de novas provas ou de juntada de provas julgadas indispensáveis pela comissão, a pessoa jurídica poderá apresentar alegações finais no prazo de dez dias, contado da data do deferimento ou da intimação de juntada das provas pela comissão. \*grifos acrescentados*

2.11.50.5 Em seguida, no item 49 do relatório final (SEI VII 2318793, fls. 3) a Comissão de PAR declinou que: *"Em 09.02.2021, às 18h11, o advogado da pessoa física MARCOS TOLENTINO DA SILVA, que já havia recebido todas as orientações para acesso aos autos em 09.11.2021 (SEI 2271430 – fl. 02), encaminhou documentação para cadastro e acesso ao processo. Em 11.02.2021, às 12h, o advogado foi informado da liberação de acesso integral aos autos (SEI 2271430 – fl. 01). Em 04.03.2021, encaminhou trinta e cinco documentos esparsos (SEI 2294577 a 2294897). No entanto, tais documentos não foram analisados, considerando a excessiva superação do lapso temporal e a fase em que se encontra o processo, além da ausência da peça de defesa escrita ou instrumento equivalente que pudesse orientar a análise e verificação da pertinência dos documentos encaminhados"*

2.11.50.6 Com dito ao longo desta peça, essa circunstância de ausência da peça defensiva de Marcos Tolentino está superada posto que será apreciada nesta nota, a despeito da intempestiva apresentação em obediência ao devido processo legal.

(...)

#### **2.11.51. Argumento. II - DA NULIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO – CERCEAMENTO DE DEFESA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E O DEVIDO PROCESSO LEGAL – PRINCÍPIO DA VERDADE MATERIAL.**

(...)

#### **2.11.52. Análise.**

2.11.52.1 O peticionário Marcos Tolentino perdeu o prazo para apresentar defesa escrita e juntar documentos para se defender, conforme descritos linhas atrás. Contudo, tanto a defesa escrita quanto as alegações finais serão apreciadas como matéria de defesa posto que o objetivo é o esclarecimento dos fatos e em obediência ao devido processo legal instrumentalizado pela ampla defesa e pelo contraditório. Os documentos juntados (SEI IX 2334946e SEI X 2294577a 2294897) serão analisados.

2.11.52.2. Reitera-se que Marcos Tolentino confessa que foi intimado em 03.01.2022, quando, em verdade, a 1ª intimação foi em 05.11.2021 (SEI III 2207333). Nesse sentido é o quadro das intimações e habilitações de advogado/representante no qual consta que Marcos Tolentino foi intimado em 05.11.2011 mediante AR [REDAZIDO] (SEI III 2207333). Consta ainda nova intimação mediante edital em 04.01.2022 (SEI III e IV 2232900, 2232910, 2235070 e 2235072). O advogado foi habilitado nos autos no dia 11.02.2022 (SEI IV 2271430).

2.11.52.3. Destaca-se que a Comissão de PAR registrou no item 44 do relatório final (SEI VII 2318793, fls. 3) o seguinte *"Importa registrar que constam no Termo de Indicação (Item VI), do qual todos os interessados tiveram ciência (SEI 2230184, 2230197, 2207298, 2207333, 2207708, 2146029) após exaustivas tentativas de contato pela Secretaria da DIREP, as orientações para acesso ao SEI. Tais instruções foram repetidas e detalhadas nos e-mails encaminhados pela secretaria da DIREP", rechaçando-se a assertiva de que o peticionário não teria recebido a nota de indicação.* Repita-se, em 11/02/2022 o advogado do peticionário foi habilitado no processo (SEI VI 2271430). \*grifos acrescentados.

2.11.52.4. Como dito acima, Marcos Tolentino confessa que foi intimado em 03.01.2022, aparentemente usou a data a seu favor para se compatibilizar com a data do protocolo da defesa (04.03.2022) valendo-se da disciplina do CPC, voltado para regras do processo civil no âmbito judicial. Os prazos aplicáveis ao Processo Administrativo de Responsabilização têm sede própria e estão disciplinados no Decreto nº 8420/2015, art. 5º, § 2º, a saber:

*"Art. 5º No ato de instauração do PAR, a autoridade designará comissão, composta por dois ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará a pessoa jurídica para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretende produzir. ...*

*§ 2º Na hipótese de deferimento de pedido de produção de novas provas ou de juntada de provas julgadas indispensáveis pela comissão, a pessoa jurídica poderá apresentar alegações finais no prazo de dez dias, contado da data do deferimento ou da intimação de juntada das provas pela comissão. \*grifos acrescentados.*

2.11.52.5 Apesar do elevado tempo na intempestividade na apresentação da defesa escrita e das alegações finais, em ato de razoabilidade, as peças serão apreciadas e consideradas do mesmo modo como ocorreu com o FB Bank, ou seja, como se os prazos tivessem sido obedecidos em observância do devido processo legal.

(...)

#### **2.11.61. Argumento. V – DA INFUNDADA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA – INEXISTÊNCIA DE REQUISITOS LEGAIS.**

(...)

#### **2.11.62. Análise.**

2.11.62.1 A Comissão de PAR para chegar à conclusão e sugerir a desconSIDERAÇÃO da personalidade jurídica analisou os fatos, acontecimentos, ocorrências, documentos oficiais juntados aos autos, cadeia dos atos, traçou a linha do tempo e das ações dos envolvidos no relatório final, letra F, fls. 9/15, itens 121/179 (SEI VII 2318793), o que a levou a formação das evidências, a saber:

**F – Da desconSIDERAÇÃO da personalidade jurídica do FIB-BANK para alcançar o patrimônio pessoal dos**



**acionistas e sócios, inclusive ocultos.**

121. De acordo com consulta à Base de Dados de Pessoa Jurídica (SEI 2116177) e Documentos obtidos perante a Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP (Ficha Completa Cadastral – SEI 2116182) e Constituição da Empresa (SEI 2116183), a pessoa jurídica FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A (CNPJ 23.706.333/0001-36), com sede em Barueri/SP, encontra-se com situação cadastral ativa. Possui natureza jurídica de sociedade anônima de capital fechado e o seu objeto social está relacionado a “atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica, além de outras sociedades de participação, exceto holdings”.

122. De acordo com a base RAIS (referência 2019), não constam registros de funcionários nos quadros do ente privado e chama atenção o expressivo valor do capital social integralizado no montante de R\$ 7.500.000.000,00 (sete bilhões e quinhentos milhões de reais).

123. Consta como Diretor-Presidente o Sr. Roberto Pereira Ramos Júnior [REDACTED] e o Sr. Luiz Henrique Lourenço Formiga [REDACTED] como Diretor-Administrativo (SEI 2116177).

124. Conforme estatuto social (SEI 2116183, fls. 20-37), de 18.02.2016, o FIB-BANK possui um capital social autorizado de R\$ 10,0 bilhões (dez bilhões de reais), estando integralizado o montante de R\$ 7,51 bilhões (sete bilhões, quinhentos e dez milhões de reais) por meio dos seguintes acionistas:

(a) R\$ 7,2 bilhões pela empresa MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA, CNPJ 22.627.911/0001-86; e

(b) R\$ 300 milhões pela empresa PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA, CNPJ 11.378.090/0001-75.

...

126. O FIB-BANK teria sido constituído em 20.11.2015 sob a forma de sociedade limitada (FIB BANK ACESSORIA DE NEGÓCIOS LTDA) pelos sócios-administradores Geraldo Rodrigues Machado e Alexandra Pereira Ramos Júnior, excluídos da sociedade conforme Ata de Assembleia Geral de Transformação de Sociedade Limitada em Sociedade Anônima, de 18.02.2016 e registrada na Junta Comercial do Estado de São Paulo - JUCESP em 10.08.2016 (SEI 2116183).

127. O Termo de Indicação, fazendo menção à NT 2428/2021/COREP, registra:

“Segundo o depoimento do Sr. Roberto Pereira Ramos Júnior, Diretor-Presidente do FIB BANK, à CPI PANDEMIA (2116175), o FIB BANK nasceu como “shelf company”, sendo adquirido posteriormente de duas pessoas, no caso dos “ex-sócios” Sr. Geraldo Rodrigues Machado e a Sra Alexandra Pereira Ramos Júnior. Acrescentou que, na realidade, “trata-se de empresa pronta de prateleira e é muito comum isso no mercado”.

O senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE) explicou que o termo em inglês (que significa “empresa de prateleira”) “designa empresas constituídas em cartório apenas para serem revendidas a quem queira possuir uma pessoa jurídica sem enfrentar burocracia”. Entretanto, chama a atenção o fato desses antigos sócios serem pessoas muito humildes, que vivem no interior do estado de Alagoas e de pouca instrução, o que levanta suspeitas da participação societária no ente privado ter ocorrido na condição de “laranjas”.

Consta inclusive uma anotação judicial nº 852.513/20-3, sessão de 29.05.2020, na JUCESP, decorrente de ofício expedido pelo MM Juiz de Direito da 1ª Vara Regional de Competência Empresarial e conflitos relacionados a arbitragem da 1ª RAJ do Foro Especial da Comarca de São Paulo/SP, em procedimento comum ingressado pela pessoa registrada como ex-sócio - Geraldo Rodrigues Machado - em desfavor do FIB BANK.” (grifos nossos)

128. A referida NT 2428/2021/COREP registrou a ocorrência de prática de diversos atos suspeitos que estão registrados na ata de Assembleia Geral de 18.02.2016 (SEI 2116183, fls. 3-8), com destaque para os seguintes pontos:

“(1) a alienação total das quotas de capital da empresa; (2) a transformação da sociedade empresarial limitada (LTDA) em sociedade por ações de capital fechado (S/A); (3) a mudança da razão social (FIB BANK ACESSORIA DE NEGÓCIOS LTDA. Para FIB BANK GARANTIA DE FIANÇAS FIDEJUSSÓRIAS S/A); (4) aumento de capital de R\$ 10 milhões para capital autorizado de R\$ 10 bilhões, sendo a integralização decorrente de 2 imóveis urbanos das seguintes pessoas jurídicas: (a) MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA., mediante um terreno de 48,4 mil m2 localizado em São Paulo/SP, avaliado em R\$ 7,2 bilhões e (b) PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA., mediante um terreno localizado em Castro/PR, no valor de R\$ 300 milhões; (5) eleição da Diretoria-Executiva e (6) mudança de endereço da empresa (na Avenida Ibirapuera, nº 2.144, 7º andar em São Paulo/SP) para Alameda Araguaia nº 2.044, sala nº 1001, 10º andar, Barueri/SP.”

**F.1 – Da empresa acionista MB GUASSU. Utilização ilícita de interposta pessoa (laranja).**

129. Enquanto acionista com 96% do capital do FIB-BANK, a MB GUASSU, sociedade empresária limitada (SEI 2129389), tem como sócios FRANCISCO VALDERI FERNANDES DE LIMA, [REDACTED] e SEBASTIÃO FERNANDES DE LIMA, [REDACTED] (SEI 2129391).

130. Ocorre que, no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da RFB (CNPJ), a MB GUASSU teria apenas R\$ 2 milhões de capital social e não teria patrimônio para integralizar R\$ 7,2 bilhões conforme informado no estatuto registrado na JUCESP. (grifo acrescido)

131. Outrossim, em que pese o registro ativo no CNPJ, os sócios formais da MB GUASSU empresa ‘milionária’ e com participação ‘bilionária’ em outra) tem ocorrência de abito sem espólio na base de dados de pessoas físicas (CPF): FRANCISCO VALDERI faleceu em 10.09.2020 (SEI 2129400) e SEBASTIÃO FERNANDES faleceu em 21.08.2017 (SEI 2129403). (grifo acrescido)

132. Em 2016, FRANCISCO VALDERI passou procuração (SEI 2129448) registrada no Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas da Comarca de Abadânia – GO para RICARDO BENETTI, [REDACTED] dono da PICO DO JUAZEIRO.

133. Verifica-se que a MB GUASSU, detentora de 96% do capital do FIB-BANK, seria o acionista controlador, nos termos do art. 116, ‘a’, da Lei nº 6.404/1976, e a quem se deve aplicar o disposto no seu art. 117: (grifo acrescido)

Art. 117. O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder.

134. No entanto, os dados e informações levam à conclusão de que a MB GUASSU se trata de uma empresa ‘de fachada’, utilizada apenas para justificar o bilionário capital social do FIB-BANK e cujos sócios, já falecidos sem deixar espólio, não podem ser responsabilizados. (grifo acrescido)

135. Em que pese devidamente intimada, a empresa MB GUASSU não apresentou defesa escrita.

**F.2 – Da empresa acionista PICO DO JUAZEIRO. Existência de sócio oculto.**

136. Enquanto acionista com 4% do capital do FIB-BANK, a PICO DO JUAZEIRO, sociedade empresária limitada (SEI 2129394), tem como sócios RICARDO BENETTI, [REDACTED] e a empresa B2T PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, nome fantasia BENETTI, CNPJ 04.297.559/0001-86 (SEI 2129395).

137. Da mesma forma que a MB GUASSU, seu capital social registrado no CNPJ, de R\$ 32 milhões não é suficiente para integralizar R\$ 300 milhões conforme informado no estatuto registrado na JUCESP. (grifo acrescido)

138. Em 2013 e 2018 (SEI 2129448) a empresa PICO DO JUAZEIRO passou procurações registradas na 29ª Tabela de Notas da Capital de São Paulo (SP) para MARCOS TOLENTINO DA SILVA [REDACTED] sócio em diversas empresas com RICARDO BENETTI, que também passou procuração a MARCOS TOLENTINO (SEI 2129448). (grifos acrescidos)

139. Em que pese devidamente intimada, a empresa PICO DO JUAZEIRO não apresentou defesa escrita.

**F.3 – Do sócio oculto.**

140. Em 2013 e 2018 (SEI 2129448) a empresa PICO DO JUAZEIRO passou procurações registradas na 29ª Tabela de Notas da Capital de São Paulo (SP) e no Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais e Tabela de Notas do Município de Araçatuba, Comarca de São Roque, para MARCOS TOLENTINO DA SILVA [REDACTED] sócio em diversas empresas com RICARDO BENETTI. (grifos acrescidos)

141. Em consulta à base de dados do CNPJ, CPF e Cartórios verificou-se um conjunto robusto de indícios de que a MB GUASSU e a PICO DO JUAZEIRO sejam empresas “laranjas”, utilizadas por MARCO TOLENTINO para, de fato, gerir o FIB-BANK, conforme diagrama a seguir:

142. O farto conjunto probatório aponta para MARCOS TOLENTINO DA SILVA.

143. Verificou-se que um dos dois sócios da “bilionária” MB GUASSU, FRANCISCO VALDERI, teria assinado procuração para empresas do GURPO BENETTI e para RICARDO BENETTI, dono da PICO DO JUAZEIRO. (grifos acrescidos)

144. Tanto em nome próprio, quanto em nome da PICO DO JUAZEIRO, RICARDO BENETTI assinou diversas procurações para MARCO TOLENTINO DA SILVA e para sua esposa Vanessa Navarro Alvarenga Tolentino [REDACTED]

145. Uma dessas procurações para MARCOS TOLENTINO conferiu “poderes amplos e especiais em caráter IRREVOGÁVEL e IRRETRATÁVEL”. ...

...

147. DO EXPOSTO, a CPAR entende que o FIB-BANK pertence, de fato, a MARCOS TOLENTINO DA SILVA, sócio oculto da empresa PICO DO JUAZEIRO e quem detém, de fato, o comando e poder decisório do FIB-BANK. (grifos acrescidos)

...

**VI - DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DO FIB-BANK E RECONHECIMENTO DO ABUSO DE DIREITO NA UTILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA PARA EXTENSÃO DOS EFEITOS SANCIONATÓRIOS.**

...

168. Conforme disposto no artigo 50 do Código Civil, na redação atribuída pela Lei nº 13.874, de 20.09.2019 (Lei da Liberdade Econômica), é possível desconsiderar a personalidade jurídica de empresa para alcançar o patrimônio do sócio, 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.**

...

171. Disposto sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, a LAC trouxe a previsão da 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. (grifos originais)

172. No âmbito do PAR, a prova do abuso do direito se caracteriza por "(...) ato intencional dos sócios e administradores em prejudicar a Administração Pública com o uso abusivo da personalidade, facilitando, encobrindo ou dissimulando a prática de atos ilícitos". (RIBEIRO, Márcio Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. Belo Horizonte, Fórum, 2017, p. 272). É comumente utilizada para "(...) simular a origem ilícita dos recursos desviados por ato de corrupção ou sonegação fiscal ou, ainda, (...) para evadir-se dos efeitos de declaração de inidoneidade anteriormente aplicada".

...

173. A possibilidade de alcançar o patrimônio de sócio oculto encontra fundamento nos mencionados dispositivos legais e na prática dos tribunais administrativos e judiciais, cujos principais precedentes e doutrina são aqui reproduzidos:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA. APELAÇÃO RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. SOLIDARIEDADE. SÓCIOS OCULTOS. GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. INTERPOSIÇÃO DE PESSOAS. SÓCIOS DE DIREITO. AUSÊNCIA DE PODER DECISÓRIO. RECURSO DESPROVIDO.(...)6. Não há ilegalidade na **responsabilização solidária** dos verdadeiros administradores da PROMEIOS LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA E SERVIÇOS LTDA, pois **embora os autores não constem formalmente como sócios, exerceram a gestão administrativa e financeira de fato durante os fatos geradores, ocultando-se à fiscalização através da interposição de pessoas**, ensejando a responsabilização, nos termos do artigo 124, II, CTN, c/c artigo 135, III, CTN.7. O que se apurou, sem a demonstração em contrário por parte dos autores, foi que estes, apesar de formalmente não pertencentes à sociedade, nela atuaram de forma ostensiva, **através de expediente de ocultação por interposição de pessoas**, assim participando, efetivamente, de sua administração para efeito de sujeição pessoal à fiscalização e responsabilização tributária.

... Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica não se impõem apenas aos sócios de direito da empresa; **alcançam, também, eventuais sócios ocultos.** (Acórdão nº 2589/2010-Plenário, Tribunal de Contas da União, grifo nosso)

O uso abusivo de empresa para fraudar licitação pública, em evidente desvio de finalidade, permite a desconsideração de sua personalidade jurídica, **para alcançar sócios formais e ocultos, que deverão responder solidariamente pelo débito apurado.** (Acórdão nº 802/2014-Plenário, Tribunal de Contas da União, grifo acrescido)

... Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica **alcançam não apenas os sócios de direito, mas também os sócios ocultos** que, embora exerçam de fato o comando da pessoa jurídica, **se utilizam de terceiros (laranjas)** instituídos apenas formalmente como proprietários da empresa. (Acórdão nº 4481/2015-Primeira Câmara, Tribunal de Contas da União, grifo acrescido)

... Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica não alcançam apenas os sócios de direito, **mas também os sócios ocultos** porventura existentes, nos casos em que estes, embora exerçam de fato o comando da empresa, **escondem-se por trás de terceiros instituídos apenas formalmente como sócios.** (Acórdão nº 6529/2016-Primeira Câmara, Tribunal de Contas da União, grifo acrescido) ... O uso indevido, abusivo e malicioso da personalidade jurídica das pessoas jurídicas comandadas por um **sujeito oculto**, com evidente intuito de prejudicar a possibilidade de implementação das expiações da Lei nº 12.846/2013, dá lugar à desconsideração da personalidade jurídica (...). (HEINEN, Juliano. Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte, Fórum, 2015, p. 228, grifo nosso) ...

...

177. ... 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: (grifo acrescido)

74. No caso concreto sob análise, não se trata da aplicação de uma nova penalidade, mas tão somente da **aplicação da teoria da desconsideração expansiva da personalidade jurídica** da PNG com o objetivo de dar efetividade à sanção imposta à Dismaf, penalizada com a suspensão de licitar e contratar com a Administração Pública Federal. Não seria razoável considerar legítima a alteração do quadro societário da sociedade com o objetivo de furtar-se ao cumprimento da sanção imposta à Dismaf e de continuar a participar de licitações e contratos públicos, burlando, desse modo, o cumprimento da sanção administrativa em manifesto abuso de direito. (grifo original)

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 à 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...** (grifos acrescidos) ...

175. 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. \*Grifos original.

2.11.62.2. No caso em questão, a Companhia **FIB BANK** praticou atos ilícitos com desvio de finalidade a que alude o texto legal art. 50 do Código Civil c/c art.14 da Lei nº 12.846/2013, tendo sido usada nesse contexto para impulsionar o negócio em tela ao fornecer documento inábil sem respaldo na lei de licitação. Isso resta caracterizado de per si na medida em que se verifica que a pessoa jurídica em questão emitiu **prestação fidejussória** com o objetivo de **subvencionar** o ato fraudulento ao fornecer a "Carta de Fiança", modalidade não prevista na Lei nº 8.666/93, com vistas ao processo de contratação por meio da Precisa Medicamentos ou que permitiu, em consequência, a celebração do Contrato nº 29/2021 entre o Ministério da Saúde e a Bharat Biotech International Limited, ou seja, em atos entrelaçados as empresas envolvidas se alinharam e se valeram entre si na prática do ato ilícito e lesivo à administração pública.

2.11.62.3 Os atos ilícitos e lesivos à administração pública previstos no art. 14 da Lei nº 12.846/2013 "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", que autorizam a desconsideração da personalidade jurídica, que atemem contra o patrimônio, os princípios da administração pública ou compromissos internacionais assumidos pelo Brasil estão disciplinados no art. 5º da mesma lei. (grifos acrescidos).

2.11.62.4 Nessa medida, qualquer ato praticado por sócio ou administrador, ainda que não seja sócio, que implicar na facilitação, encobrimento ou dissimulação dos atos poderá resultar na desconsideração da pessoa jurídica e extensivos aos demais envolvidos e responsáveis diretos ou indiretos. Os requisitos autorizadores para aplicação da desconsideração da personalidade jurídica e extensão dos efeitos aos demais envolvidos estão presentes e foram indicados pela Comissão de PAR eis que ficaram comprovadas as condutas lesivas ao patrimônio e aos princípios da administração pública ao fornecer "Carta de Fiança" como garantia de procedimento licitatório sem amparo na lei de licitações, ou seja, o documento fornecido pela FIB Bank é ilícito eis que não é hábil e nem é aceito pela administração (SEI VII [2318793](#), fls. 9/14, itens 121/177).

(...)

**2.11.65. Argumento. V.B. DA COMPOSIÇÃO ACIONÁRIO DO FIB BANK – AUSÊNCIA DE RELAÇÃO ENTRE O PETICIONÁRIO E A COMPANHIA A JUSTIFICAR A IMPUTACÃO DA RESPONSABILIDADE, SEI VIII 2334906, fls. 48/58.**

(...)

**2.11.69. Análise.**

2.11.69.1 A defesa faz uma longa narrativa e junta documentos acerca da relação de Marcos Tolentino com as empresas FIB Bank, Pico do Juazeiro Participações e Administração de Bens Próprios Ltda, MB Guassu Administradora de Bens Próprios Ltda, B2T Prestação de Serviços, Ricardo Benetti e outros, na tentativa de justificar as dúvidas e suspeitas das questões societárias levantadas pela Comissão de PAR que chegou às mesmas conclusões da CPI da COVID.

2.11.69.2 Os documentos emitidos por órgãos públicos juntados aos autos e mencionados pela defesa possuem presunção de validade eis que alguns são documentos públicos e não houve condições de se fazer circularização nem investigação que leve a impressão diversa. Contudo, os documentos trazidos pela defesa (SEI IX ANEXO 10 ao ANEXO 23 e SEI X 24 ao 36) não são capazes de espantar as dúvidas e suspeitas suscitadas tanto pela Comissão de PAR quanto pela CPI da COVID que se desenvolveu no Senado Federal, sobretudo o fato da Companhia FIB Bank (CNPJ 23.706.333/0001-36) possuir um capital bilionário, composição acionária e composto por personagens e empresas com capital substancialmente menores tais como MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA, PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA, B2T Prestação de Serviços, RBNT PARTICIPAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS, Ricardo Benetti, Sebastião Fernandes de Lima e Francisco Valderi Fernandes de Lima, tendo como presidente Roberto Pereira Ramos quadro societário informado pela própria defesa (SEI VIII 2334906, fl. 49).

2.11.69.3 O conjunto das evidências constante dos autos trazidas pela Comissão de PAR (SEI VII 2116175), CPI da COVID extraídas das Notas Taquigráficas dos depoimentos de Marcos Tolentino (SEI I 2116176) e Roberto Pereira Ramos Jr., Diretor Presidente do FIB Bank, (SEI I 2116176). Nesse sentido, extraem-se trechos dos documentos em tela, a saber (SEI I 2116176) fls. 3, 4, 12, 13, 14, 18, 20, 24, 28, 35, 39 e 40):

**O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** .... Posso garantir-lhes com toda a tranquilidade que não tenho qualquer constrangimento em relação aos objetos e objetivos centrais das investigações conduzidas pelos Srs. Senadores, uma vez que **não existe absolutamente nenhum ato ou fato de minha parte que possa me ligar a ela** pelo que posso expor aqui. Sobre a minha participação no quadro societário do FIB, divulgada por matérias afirmando a dita sociedade oculta acerca da empresa FIB Bank, eu, Marcos Tolentino, afirmo que não possuo qualquer participação na sociedade. Não sou sócio da empresa, como veiculado por algumas matérias.

**O SR. RENAN CALHEIROS** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB - AL) – A primeira constatação: nesse endereço, além das empresas citadas, funcionam também a MB Guassu e a Maquetes & 3D, que estão registradas e funcionam no mesmíssimo endereço, o que demonstra uma cumplicidade, em função de funcionamento simultâneo de várias empresas no mesmo endereço. **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** (Para depor.) – Olha... É... Para não voltar, e como orientações dos meus advogados aqui, eu **prefiro permanecer em silêncio**.

**O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB - CE. Para interperlar.) – Quem é o dono da MB Guassu? **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** (Para depor.) – MB Guassu, na verdade, era... A MB Guassu... O Sebastião, que faleceu, e o Francisco também, que faleceu. Portanto, na época, nós começamos a regularização deles. Só que, antes do falecimento, eles foram homologados em juízo, toda essa transferência, na época, em 2016.

**O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB - CE) – Quem são os herdeiros desses proprietários originais? **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** – Excelência, assim... Isso acaba sendo público, dos herdeiros. Eu gostaria de permanecer em silêncio, porque isso tem já, em todos eles, publicamente, dos herdeiros ou não. O assunto está público, eu **gostaria de permanecer em silêncio**...

**O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB - CE) – Esses herdeiros são donos de uma fortuna imensa, porque eles que realizaram o capital de 7 bilhões na FIB Bank. Então, esses filhos do Sr. Sebastião ou netos do Sr. Sebastião possuem um patrimônio, só ai, de 7,5 bilhões. **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** – Eu **gostaria de permanecer**, nobre Senador, **em silêncio**.

**O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB - CE) – Na verdade, como a MB Guassu é a maior acionista do FIB Bank, ela tem 7 bilhões e a Pico do Juazeiro, 300 milhões, se não me engano. **O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB - CE. Para interperlar.) – Trezentos milhões. V. Sa. **não sabe quem é o dono da FIB Bank** ou **não pode explicar quem é o dono da FIB Bank**? **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** (Para depor.) – Não é que eu não posso, foi explicado que o **dono da FIB Bank é Pico do Juazeiro e o Benetti**...

**O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB - CE) – Não, não. Pico do Juazeiro é acionista minoritário. **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** – Isso, minoritário. **O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB - CE) – E o majoritário é a MB Guassu. **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** – Isso está, na verdade, desde a procação, e público pela Junta. **Então, gostaria de permanecer, pelo meu direito constitucional, em silêncio**...

**O SR. TASSO JEREISSATI** (Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL/PSDB - CE) – Em outras palavras, V. Sa. **não pode revelar quem é o dono da FIB Bank verdadeiro**. **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** – **Eu vou permanecer em silêncio**...

**A SRA. SIMONE TEBET** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB - MS) – Senador Tasso, V. Exa. **quer saber quem é dono do quê? Do FIB Bank? Mas o FIB Bank não existe, no próprio nome ele é falso. Ele não existe porque ele não tem sócios, ele não existe porque ele foi constituído por uma empresa de praetoria cujos sócios eram laranjas e já disseram e foram à Justiça pra dizer que nunca foram sócios. Depois, eles tentaram integralizar, transformar 10 milhões em patrimônio em 10 bilhões. Não conseguem integralizar 10 bilhões, baixam pra 7,5 bilhões. Desses 7,5 bilhões, o que V. Exa. está perguntando é quem é o dono dos 7,2 bilhões, cuja empresa chama-se MB Guassu. Essa mesma empresa e esse mesmo imóvel começaram em Curitiba, foram voando pra São Paulo. Chegaram a São Paulo... Vamos ao cartório, vemos que o dono oficial desse imóvel não é o FIB Bank e nenhum dos sócios, é um terceiro. Isso está me cheirando grilagem de terra também, viu, Senador Tasso Jereissati? Essa é mais investigação que o tempo vai...**

**A SRA. ELIZIANE GAMA** (PDT/CIDADANIA/REDE/CIDADANIA - MA. Para interperlar.) – Só para agilizar aqui, Presidente, até para ajudar a todos nós: no documento que V. Sa. leu agora há pouco, Sr. Marcos, consta o nome dos herdeiros da MB Guassu? **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** (Para depor.) – Senadora, eu vou permanecer como... Até pelo nosso Senador Randolfe, **vou permanecer em silêncio**.

**O SR. RENAN CALHEIROS** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB - AL) – **Há quanto tempo o senhor tem procuração para representar o FIB Bank?** **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** – Excelência, eu não tenho procuração nenhuma para representar o FIB Bank. Não existe nenhuma procuração, que eu saiba, de representação do FIB Bank, e sim, pela Benetti Prestadora. **O SR. RENAN CALHEIROS** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB - AL) – Eu peço para exibir o vídeo nº 1, por favor. (Procede-se à exibição de vídeo.) **O SR. RENAN CALHEIROS** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB - AL) – O senhor é procurador indireto, mas é procurador. O senhor se apresentava, em todas as conversas, oferecendo os serviços do FIB Bank como procurador indireto, e até mesmo como dono das empresas. São vários os depoimentos nessa direção. V. Sa. acaba de omitir uma informação importante. Em 2011, Presidente – é importante que se registre isso – Benetti passou procuração que dá poderes amplos e especiais a Tolentino, em caráter irrevogável e irretirável, para representá-lo, na qualidade de cotista da empresa Pico do Juazeiro. Eu trago aqui esta procuração. Temos outras procurações, que eu vou anunciando ao longo do interrogatório. **Em que negócios o Sr. Benetti é seu parceiro?** **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** – Senador, **gostaria de me manter em silêncio** porque tenho "n" negócios em comum, desde precatório e outras coisas, menos diretamente no FIB, em que eu não tenho nenhuma gestão. Então, **gostaria de permanecer nesse direito meu, no silêncio**.

**O SR. RENAN CALHEIROS** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB - AL) – Para a Comissão Parlamentar de Inquérito, formalmente, Tolentino e Benetti não aparecem como sócios formais, em conjunto de empresas. Em alguns momentos, em movimento sincronizado, arrumado, planejado, organizado, quando um sai da sociedade, o outro entra no seu lugar. São vários os exemplos do que nós estamos... Senador Tasso, eu acabei de fazer uma pergunta aqui ao depoente: "Em que negócios o Sr. Benetti é parceiro do depoente?" E ele disse que não é parceiro. Eu tornei público aqui – informações que são públicas – que, formalmente, o Tolentino e o Benetti não aparecem como sócios em conjunto de empresas. Em alguns momentos, em movimento sincronizado, planejado – evidentemente planejado –, quando um sai da sociedade o outro entra no seu lugar, em substituição. Isso aconteceu em várias empresas, é a tônica do funcionamento dessas empresas que têm o Sr. Marcos Tolentino como representante, como advogado ou como dono oculto. Eu poderia citar o nome das empresas e os momentos em que isso ocorreu. São constatações levantadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito.

**O SR. RENAN CALHEIROS** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB - AL. Como Relator.) – Eu havia

perguntado em que negócios o Sr. Benetti é parceiro do Sr. Marcos Tolentino. **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** (Para depor.) – Senador Renan, eu **gostaria de permanecer em silêncio** tanto pela prerrogativa como advogado, também advogo para empresas...

**A SRA. SIMONE TEBET** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/ MDB - MS) ... Em 2009, o Tolentino propôs à dona da Fazenda Pico do Juazeiro, Senador Tasso – porque Pico do Juazeiro não é só uma empresa, tem uma fazenda de nome Pico do Juazeiro... Em 2009, ele propôs para a dona, que é a Sabe Administradora, pagar os impostos dessa fazenda e ter aí grande parte de cotas da sociedade dessa fazenda. Propôs à Sabe Administradora criar várias empresas entre elas, a Pico do Juazeiro... Se V. Sa. me permitir, eu entrego todos esses documentos – a própria tentativa de cancelar o registro de contrato social porque a Sabe, depois, tentou... Inclusive, tem uma movimentação no ano de 2021, dia 2 de junho de 2021: a Sabe representada pelo Potenza, ajuizou ação declaratória para cancelamento das autorizações contratuais das três fazendas que foram dadas como integralizando o patrimônio do FIB Bank...

**O SR. RENAN CALHEIROS** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/ MDB - AL. Como Relator.) – Podemos retomar? Qual é sua relação com a empresa Pico do Juazeiro, Sr. Marcos Tolentino? **O SR. MARCOS TOLENTINO DA SILVA** (Para depor.) – Senador Renan, eu **prefiro permanecer em silêncio**, usar o meu direito constitucional...

**O SR. RENAN CALHEIROS** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/ MDB - AL) – Essa MB Guassu... Veja também, Senador Jorginho Mello: os proprietários da MB Guassu, Francisco Valderi Fernandes de Lima e Sebastião Fernandes de Lima, faleceram em 2020 e 2021, respectivamente. Uma reportagem de uma importante revista, da revista Piauí, afirma que Sebastião era um homem simples – a exemplo do Geraldo, lá do interior de Alagoas, do Sertão de Alagoas –, morador da periferia de São Paulo. Era morador da periferia de São Paulo E, no processo de inventário seus filhos alegaram que o pai não possuía bens, ou seja, foi a pessoa que também formou a MB Guassu, num estilo que foi levado para a formação de quase todas as empresas do grupo do Sr. Marcos Tolentino. E os seus filhos alegaram que o pai não possuía bens, sendo que todos os herdeiros acabaram relatando serem desempregados. A matéria também aponta que o filho de Francisco é dono de uma loja de calçados em São Paulo. O Diretor do FIB Bank, Roberto Pereira Ramos Júnior, não ofereceu muitos detalhes sobre Francisco, mas disse aqui – os senhores se recordam – que o conhecia e, por mais de uma vez, clinicamente, o chamou de nosso saudoso Francisco. Ou seja, esse depoimento e os outros depoimentos estão revelando para o Brasil uma triste farsa que está sendo levada à frente e oferecendo garantia e outros serviços, mesmo serviços advocatícios, infelizmente, no Brasil, numa completa impunidade. Como é que isso acontece à luz do dia, dessa forma, sem ter nada pra dizer diante do que esta Comissão Parlamentar de Inquérito já levantou? São informações incontestáveis do conluio, da quadrilha, da sonegação, quer dizer \*grifos acrescidos.

2.11.69.4. Portanto, a narrativa da defesa de Marcos Tolentino da Silva fica rechaçada pelas descrições e documentos trazidos pela Comissão de PAR e corroborado com as informações colhidas do relatório da CPI da COVID do Senado Federal. Acresça-se que a defesa não conseguiu demonstrar documentalmente ou com evidências do valor bilionário do capital social da Companhia FIB Bank (CNPJ 23.706.333/0001-36) no valor de R\$ 7.5 bilhões.

2.11.69.5 Por fim, se constata do relatório final (SEI 2318793, fl. 10, item 131) que a composição acionária da MB GUASSU detentora de 96% do capital da FIB Bank (empresa milionária com participação bilionária) tem como sócios duas pessoas falecidas, **sem espólio** “131. Outrossim, em que pese o registro ativo no CNPJ, os sócios formais da MB GUASSU (empresa ‘milionária’ e com participação ‘bilionária’ em outra) tem ocorrência de ôbito sem espólio na base de dados de pessoas físicas (CPF): FRANCISCO VALDERI faleceu em 10.09.2020 (SEI 2129400) e SEBASTIAO FERNANDES faleceu em 21.08.2017 (SEI 2129403).”

(...)

**2.11.76. Defesa Escrita de Marcos Tolentino. SEI VIII 2334928, anexo V.**

**2.11.77. Argumento. I - DA TEMPESTIVIDADE DA DEFESA**

(...)

**2.11.78. Análise.**

2.11.78.1 Cabe salientar que se verifica dos autos, com segurança, que o devido processo legal, instrumentalizado pela contraditório e pela ampla defesa, foi observado pela Comissão de PAR. Citam-se por exemplo os documentos (SEI IV 2269961, 2270532, V 2270534, 2270536, 2270599, VI e VII do anexo 03 ao 35). O relatório final da Comissão (SEI VII 2318793) data de 28/03/2022. As Alegações Finais da FIB BANK (SEI VIII 2334520) e Marcos Tolentino da Silva (SEI VIII 2334906) datam de 08/04/2022, portanto, após do relatório final da Comissão de PAR. Com efeito, as peças de defesa escrita e alegações finais da Companhia FIB Bank e Marcos Tolentino da Silva serão acolhidas e apreciadas na presente Nota.

2.11.78.2 No que diz respeito a tempestividade arguida pela defesa, a intimação inicial de Marcos Tolentino Silva ocorreu em **05.11.2021**, realizada por meio de AR [REDAZIDO] (SEI 2207333). Em 04/01/2022 ocorreu a intimação por edital (SEI 2232900, 2232910, 2235070, e 2235072). A rigor, o investigado perdeu o prazo duas vezes, a primeira vencida em 05.12.2021 e a segunda em 04/02/2022. Em outras palavras, o prazo limite para apresentação de defesa escrita era em 03.02.2022. A defesa de Marcos Tolentino data de 03/03/2022, portanto, foi protocolada intempestivamente. No entanto, em ato de razoabilidade e em observância ao devido processo legal, consubstanciado pela ampla defesa e pelo contraditório, bem como no Processo Administrativo de Responsabilização se busca a verdade material e o esclarecimento dos fatos, a defesa do petionário será conhecida e analisada regularmente.

2.11.78.3 A regra do CPC mencionada pela defesa não se aplica ao Processo Administrativo de Responsabilização posto que o PAR possui regra própria disciplinada no Decreto nº 8.420/2015. Ainda que se aplicasse, verifica-se que as datas informadas são de interesse do petionário de modo a sugerir a tempestividade da defesa. Apesar disso, como dito, a defesa será conhecida e analisada nesta peça.

**2.11. 79. Argumento. II - DOS FATOS APURADOS PELA COMISSÃO**

(...)

**2.11.80. Análise.**

2.11.80.1 Os fatos apurados no Processo Administrativo de Responsabilização tratam de irregularidades praticadas pela empresa FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓIRA S/A em conluio com a PRECISA MEDICAMENTOS no negócio público apurado, em decorrência de uma carta de fiança apresentada em 17.03.2021, no montante de R\$ 80,7 milhões, para garantia do Contrato nº 29/2021 firmado entre a BHARAT BIOTECH e o Ministério da Saúde. No PAR não se apura crimes.

2.11.80.2 Embora Marcos Tolentino da Silva não figure formalmente como membro do quadro societário da Companhia FIB Bank o conjunto de evidências combinadas com as provas indiciárias conduziram a Comissão de PAR a concluir que o petionário é sócio oculto da empresa em questão. Há todo um contexto fático e conjunto de elementos, acontecimentos, circunstâncias e provas indiciárias que evidenciam essa conclusão da Comissão.

2.11.80.3 A Nota Taquigráfica do Senado Federal (SEI I 2116176, fl. 20) com depoimento e outros elementos sobre o petionário, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (COVID19) identificou esse **movimento** do Sr. Marcos Tolentino da Silva: “**O SR. RENAN CALHEIROS** (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/ MDB - AL) – Para a Comissão Parlamentar de Inquérito, **formalmente, Tolentino e Benetti não aparecem como sócios formais, em conjunto, de empresas. Em alguns momentos, em movimento sincronizado, arrumado, planejado, organizado, quando um sai da sociedade o outro entra no seu lugar. São vários os exemplos do que nós estamos...** Senador Tasso, eu acabei de fazer uma pergunta aqui ao depoente: “Em que negócios o Sr. Benetti é parceiro do depoente?”. E ele disse que não é parceiro. Eu tornei público aqui – informações que são públicas – que, **formalmente, o Tolentino e o Benetti não aparecem como sócios em conjunto de empresas. Em alguns momentos, em movimento sincronizado, planejado – evidentemente planejado –, quando um sai da sociedade, o outro entra no seu lugar em substituição. Isso aconteceu em várias empresas, é a tônica do funcionamento dessas empresas que têm o Sr. Marcos Tolentino como representante, como advogado ou como dono oculto. Eu poderia citar o nome das empresas e os momentos em que isso ocorreu. São constatações levantadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito.**” (SEI I 2116176, fl. 20)

2.11.80.4 O sócio oculto, como ora identificado, formalmente, nunca vai aparecer no quadro societário. O quadro societário da Companhia FIB Bank é composto por empresas e pessoas com ligação direta, indireta e permanente

com o Sr. Marcos Tolentino da Silva com movimentos em todos os sentidos no interesse do peticionário descrito pela Comissão de PAR (SEI VII [2318793](#), 10, item 141 – Diagrama – Núcleo Central FIB-BANK). A Carta de Fiança emitida pelo FIB-BANK foi utilizada para **subvencionar** a prática de atos ilícitos pela PRECISA MEDICAMENTOS, por meio do contrato fraudulento nº 29/2021, com o Ministério da Saúde. Referida carta de fiança era evidentemente inapta e, assim, atuado de modo indóneo posto que esse tipo de garantia não tem amparo legal da Lei nº 8.666/93, revelando-se um documento ilícito, a prestação de garantia fidejussória emitida é modalidade não prevista na lei de licitações.

**2.11.81 Argumento III – RELAÇÃO DE MERA ACESSORIA PROFISSIONAL ENTRE MARCOS TOLENTINO DA SILVA COM O FIB BANK.** (SEI VIII [2334928](#), anexo 05, fls. 6/8)

(...)

**2.11.82 Análise**

2.11.82.1 Pelos documentos, elementos, **movimentos** e evidências dos autos a relação de Marcos Tolentino da Silva com a Companhia FIB Bank não se limita a mera assessoria como arguido pela defesa. A Nota Técnica 2428/2021/COREP relatou a ocorrência de prática de diversos atos que estão registrados na ata de Assembleia Geral de 18.02.2016 (SEI I [2116183](#), fls. 3-8), com destaque para os seguintes pontos:

*“(1) a alienação total das quotas de capital da empresa; (2) a transformação da sociedade empresarial limitada (LTDA) em sociedade por ações de capital fechado (S/A); (3) a mudança da razão social (FIB BANK ACESSORIA DE NEGÓCIOS LTDA. Para FIB BANK GARANTIA DE FIANÇAS FIDEJUSSÓRIAS S/A); (4) aumento de capital de R\$ 10 milhões para capital autorizado de R\$ 10 bilhões, sendo a integralização decorrente de 2 imóveis urbanos das seguintes pessoas jurídicas: (a) MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA., mediante um terreno de 48,4 mil m2 localizado em São Paulo/SP, avaliado em R\$ 7,2 bilhões e (b) PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA., mediante um terreno localizado em Castro/PR, no valor de R\$ 300 milhões; (5) eleição da Diretoria-Executiva e (6) mudança de endereço da empresa (na Avenida Ibirapuera, nº 2.144, 7º andar em São Paulo/SP) para Alameda Araguaia nº 2.044, sala nº 1001, 10º andar, Barueri/SP.”*

2.11.82.2 A empresa MB GUASSU sociedade empresária limitada (SEI I [2116186e](#) II [2129389](#)) é acionista e detentora de 96% do capital do FIB-BANK, tem como sócios FRANCISCO VALDERI FERNANDES DE LIMA, **[REDACTED]** e SEBASTIÃO FERNANDES DE LIMA, **[REDACTED]** (SEI II [2129391](#)). No Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da RFB (CNPJ), a MB GUASSU consta apenas R\$ 2 milhões de capital social, portanto, não teria patrimônio suficiente para integralizar R\$ 7,2 bilhões conforme informado no estatuto registrado na JUCESP da Companhia FIOB Bank (SEI I [2116177](#)). Os sócios formais da MB GUASSU (empresa ‘milionária’ e com participação ‘bilionária’ em outra) tem ocorrência de **óbito sem espólio** na base de dados de pessoas físicas (CPF): FRANCISCO VALDERI faleceu em **10.09.2020** (SEI [2129400](#)) e SEBASTIAO FERNANDES faleceu em **21.08.2017** (SEI [2129403](#)).

2.11.82.3 No ano de 2016, FRANCISCO VALDERI passou procuração (SEI [2129448](#)) registrada no Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas da Comarca de Abadânia – GO para RICARDO BENETTI, **[REDACTED]** dono da PICO DO JUAZEIRO. A Comissão de PAR identificou que a MB GUASSU é detentora de 96% do capital do FIB-BANK, portanto, seria o acionista controlador nos termos do art. 116, ‘a’, da Lei nº 6.404/1976, e a quem se deve aplicar o disposto no seu art. 117:

*Art. 117. O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder.*

2.11.82.4 Os dados e informações conduzem à conclusão de que a empresa MB GUASSU se trata de uma empresa utilizada apenas para justificar o bilionário capital social do FIB-BANK e cujos sócios, **já falecidos sem deixar espólio**, não podem ser responsabilizados.

2.11.82.5 Acionista com 4% do capital do FIB-BANK, a PICO DO JUAZEIRO, sociedade empresária limitada (SEI [2129394](#)), tem como sócios RICARDO BENETTI **[REDACTED]** e a empresa B2T PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, nome fantasia BENETTI, CNPJ 04.297.559/0001-86 (SEI II [2129395](#)). Do mesmo modo que a MB GUASSU, o capital social registrado no CNPJ, de R\$ 32 milhões, não é suficiente para integralizar R\$ 300 milhões conforme informado no estatuto registrado na JUCESP. Nos anos de 2013 e 2018 (SEI II [2129448](#)) a empresa PICO DO JUAZEIRO passou procurações registradas na 29ª Tabeliã de Notas da Capital de São Paulo (SP) para MARCOS TOLENTINO DA SILVA **[REDACTED]** sócio em diversas empresas com RICARDO BENETTI, que também passou procuração a MARCOS TOLENTINO (SEI II [2129448](#)).

2.11.82.6 Por fim, a constituição da Companhia FIB Bank registrada na JUCESP está assim descrita (SEI I [2116183](#), fls. 21/22):

*Artigo -52- O capital autorizado da companhia é de R\$ 10.000.000,00 (dez bilhões de reais), a ser integralizado mediante autorização do Conselho nos termos da legislação em vigor. Do capital acima autorizado, a sociedade tem como integralizado a importância de R\$ 7.510.000.000,00 (sete bilhões e quinhentos e dez Milhões de reais) subscrito e integralizado conforme descrito no boletim de subscrição de ações, a saber:*

*Capital Autorizado R\$ 10.000.000.000,00*

*Capital integralizado pela MB GUASSU ADMINISTRADORA R\$ 7.200.000.000,00*

*Capital integralizado por PICO JUAZEIRO R\$ 300.000.000,00*

*Integralizado em MOEDA CORRENTE R\$ 10.000.000,00*

*A integralizar R\$ 2.490.000.000,00*

*Total do Capital Social R\$ 10.000.000.000,00*

2.11.82.7 Os dados acima revelam incompatibilidades com a narrativa da defesa de Marcos Tolentino da Silva, o que reforça e ratificam as informações da Comissão de PAR.

**2.11.83 Argumento. ESCLARECIMENTOS ACERCA DA TRANSFERÊNCIA DE CRÉDITO DE PRECATÓRIO DO GRUPO BENETTI (B2T PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA) PARA O FIB BANK.** (SEI VIII [2334928](#), anexo 05, fls. 8/9).

(...)

**2.11.84 Análise**

2.11.84.1 Esse fato (narrativa) não é objeto de investigação neste Processo Administrativo de Responsabilização e nem tem correlação com as condutas imputadas aos envolvidos no termo de indicação. Por esse motivo, não há para se aprofundar na análise. Nesse passo, as condutas imputadas estão descritas no Termo de Indicação (SEI II [2137041](#), fls. 2/3) e já foram declinadas linhas atrás nesta Nota dispensando-se a repetição.

**2.11.85. Argumento. RELAÇÃO DE MARCOS TOLENTINO DA SILVA E A EMPRESA PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA.** (SEI VIII [2334928](#), anexo 05, fls. 11/13).

(...)

**2.11.86 Análise.**

2.11.86.1 As informações da composição societária da Pico do Juazeiro Participações e Administração de Bens Próprios Ltda extraídas da Receita Federal do Brasil apontam para um capital social registrado de R\$ 32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais) (SEI II [2129395](#)). O documento juntado aos autos pela defesa também aponta para o mesmo valor (SEI [2336179](#)– anexo 23). O Laudo de Vistoria e Avaliação da Fazenda Califórnia, de 24/05/2019, sugere o valor de R\$ 290.987.563,00 (duzentos e noventa milhões novecentos e oitenta e sete mil e quinhentos e sessenta e três centavos), anexado pela defesa (SEI X [2336209](#)– anexo 29). Não há como assegurar a veracidade eis que não tem assinatura em grafão eletrônico, não foi possível se fazer diligências posto que a juntada se deu extemporaneamente, a Comissão de PAR já havia concluído os trabalhos de instrução.

2.11.86.2 Foi juntado pela defesa a certificação do georreferenciamento da área supostamente aperfeiçoada com a averbação no Cartório de Registro de Imóveis de Castro – PR, conferindo-lhe nova numeração ao bem (Matrícula 37.617), anteriormente Matrícula 18.864, documento juntado (SEI X [2336209](#)– anexo 27, fl. 9). Na matrícula 18.864 tem como informação que a proprietária é a empresa SABE Comércio e Distribuição de

Manufaturados Ltda, data de 14 de outubro de 2020. Na matrícula 37.617 há anotação para fazer constar a existência de Ação Cautelar da Pico do Juazeiro e Participações, contra aquela, de onde se extrai “Dando cumprimento a determinação do Juízo de Direito Vara Cível e da Fazenda Pública desta Comarca, através do Programa Mensageiro, expedido nos autos de Ação Cautelar de Protesto para Conservação e Ressalva de Direitos contra Alienação/Oneração de Imóvel sob o nº 0005823-48.2014.8.16.0064, em que é requerente Pico Juazeiro Participações e Administração de Bens Próprios Ltda e requerida a SABE Comércio e Distribuição de Manufaturados Ltda., proceda-se esta averbação para constar a existência da ação acima referida” (19.09.2014). O que se infere é que há uma disputa judicial pelo imóvel entre as duas empresas.

2.11.86.3 Outra questão que se observa é que um bem de 32 milhões foi elevado para R\$ 300 milhões. Esse crescimento vertiginoso do imóvel potencializa o elevado índice de irregularidades apontados pela Comissão de PAR. No mesmo documento juntado pela defesa há anotação relevante da Superintendência Regional do Paraná do INCRA, de 20/04/2015 “... após a tentativa de contatar a proprietária do imóvel SABE – Comércio e Distribuidora de Manufaturados Ltda., sem êxito, o Comitê Regional de Certificação, instituído pela Portaria INCRA/SR/09 Nº 15 de 24 de julho de 2014, cancelou a certificação do imóvel executada pelo responsável técnico ...” (SEI X 2336209– anexo 27, fl. 9). grifos acrescidos.

2.11.86.4 Acresce-se, ainda, as informações trazidas pela Comissão de PAR no relatório final (SEI VII 2318793, fls. 10):

126. O FIB-BANK teria sido constituído em 20.11.2015 sob a forma de sociedade limitada (FIB BANK ACESSORIA DE NEGÓCIOS LTDA) pelos sócios-administradores Geraldo Rodrigues Machado e Alexandra Pereira Ramos Júnior, excluídos da sociedade conforme Ata de Assembleia Geral de Transformação de Sociedade Limitada em Sociedade Anônima, de 18.02.2016 e registrada na Junta Comercial do Estado de São Paulo - JUCESP em 10.08.2016 (SEI 2116183).

127. O Termo de Indicação, fazendo menção à NT 2428/2021/COREP, registra:

“Segundo o depoimento do Sr. Roberto Pereira Ramos Júnior, Diretor-Presidente do FIB BANK, à CPI PANDEMIA (2116175), o FIB BANK nasceu como “shelf company”, sendo adquirido posteriormente de duas pessoas, no caso dos “ex-sócios” Sr. Geraldo Rodrigues Machado e a Sra Alexandra Pereira Ramos Júnior. Acrescentou que, na realidade, “trata-se de empresa pronta de prateleira e é muito comum isso no mercado”.

O senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE) explicou que o termo em inglês (que significa “empresa de prateleira”) “designa empresas constituídas em cartório apenas para serem revendidas a quem queira possuir uma pessoa jurídica sem enfrentar burocracia”. Entretanto, chama a atenção o fato desses antigos sócios serem pessoas muito humildes, que vivem no interior do estado de Alagoas e de pouca instrução, o que levanta suspeitas da participação societária no ente privado ter ocorrido na condição de “laranjas”.

Consta inclusive uma anotação judicial nº 852.513/20-3, sessão de 29.05.2020, na JUCESP, decorrente de ofício expedido pelo MM Juiz de Direito da 1ª Vara Regional de Competência Empresarial e conflitos relacionados a arbitragem da 1ª RAJ do Foro Especial da Comarca de São Paulo/SP, em procedimento comum ingressado pela pessoa registrada como ex-sócio - Geraldo Rodrigues Machado - em desfavor do FIB BANK.” (grifos nossos)

128. A referida NT 2428/2021/COREP registrou a ocorrência de prática de diversos atos suspeitos que estão registrados na ata de Assembleia Geral de 18.02.2016 (SEI 2116183, fls. 3-8), com destaque para os seguintes pontos:

“(1) a alienação total das quotas de capital da empresa; (2) a transformação da sociedade empresarial limitada (LTDA) em sociedade por ações de capital fechado (S/A); (3) a mudança da razão social (FIB BANK ACESSORIA DE NEGÓCIOS LTDA. Para FIB BANK GARANTIA DE FIANÇAS FIDEJUSSÓRIAS S/A); (4) aumento de capital de R\$ 10 milhões para capital autorizado de R\$ 10 bilhões, sendo a integralização decorrente de 2 imóveis urbanos das seguintes pessoas jurídicas: (a) MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA., mediante um terreno de 48,4 mil m2 localizado em São Paulo/SP, avaliado em R\$ 7,2 bilhões e (b) PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA., mediante um terreno localizado em Castro/PR, no valor de R\$ 300 milhões; (5) eleição da Diretoria-Executiva e (6) mudança de endereço da empresa (na Avenida Ibirapuera, nº 2.144, 7º andar em São Paulo/SP) para Alameda Araçuaia nº 2.044, sala nº 1001, 10º andar, Barueri/SP.” (grifo acrescido)

2.11.86.5. O Laudo de Vistoria e Avaliação da fazenda Califórnia em Castro (Paraná) data de 24/05/2019 (SEI 2336219- anexo 29), todavia desde 12/7/2016 fora registrada na JUCEPA por R\$ 300 milhões conforme ata da assembleia geral da Companhia FIB Bank de 18/02/2016 (SEI 2116183, fl. 3-8), acima mencionados.

**2.11.87 Argumento. RELAÇÃO DE MARCOS TOLENTINO DA SILVA COM A MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA.** (SEI VIII 2334946, anexo 05, fls. 11/13).

(...)

#### **2.11.88 Análise**

2.11.88.1. A narrativa da defesa aponta que Marcos Tolentino da Silva foi contratado pelo GRUPO BENETTI para assessorar SEBASTIÃO FERNANDES DE LIMA na regularização fundiária do imóvel o que é no mínimo estranho posto que, teoricamente, deveria ter sido o inverso, ou seja, o próprio SEBASTIÃO contratar Marcos Tolentino para realizar os supostos serviços.

2.11.88.2. A defesa de Marcos Tolentino da Silva em alegações finais (SEI VIII 2334906, fls. 49) informa que a composição acionária do FIB BANK GARANTIAS DE FIANÇAS FIDEJUSSÓRIAS S.A., sociedade anônima de capital fechado, subsuma-se nas empresas MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA. e PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA. Informa ainda que a MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA tem como sócios Sebastião Fernandes Lima e Francisco Valderi Fernandes de Lima, este último Sócio Administrador. Contudo, ambos são falecidos conforme se extrai do relatório final da Comissão de PAR (SEI VII 2318793, itens 129/134-143/145, fl. 10/11):

129. Enquanto acionista com 96% do capital do FIB-BANK, a MB GUASSU, sociedade empresarial limitada (SEI 2129389), tem como sócios FRANCISCO VALDERI FERNANDES DE LIMA, [REDACTED] e SEBASTIÃO FERNANDES DE LIMA, [REDACTED] (SEI 2129391).

130. Ocorre que, no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da RFB (CNPJ), a MB GUASSU teria apenas R\$ 2 milhões de capital social e não teria patrimônio para integralizar R\$ 7,2 bilhões conforme informado no estatuto registrado na JUCESP.

131. Outrossim, em que pese o registro ativo no CNPJ, os sócios formais da MB GUASSU (empresa ‘milionária’ e com participação ‘bilionária’ em outra) tem ocorrência de óbito sem espólio na base de dados de pessoas físicas (CPF): FRANCISCO VALDERI faleceu em 10.09.2020 (SEI 2129400) e SEBASTIÃO FERNANDES faleceu em 21.08.2017 (SEI 2129403) (grifo acrescido)

132. Em 2016, FRANCISCO VALDERI passou procuração (SEI 2129448) registrada no Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais e Tabelionato de Notas da Comarca de Abadiânia – GO para RICARDO BENETTI, [REDACTED] dono da PICO DO JUAZEIRO.

133. Verifica-se que a MB GUASSU, detentora de 96% do capital do FIB-BANK, seria o acionista controlador, nos termos do art. 116, ‘a’, da Lei nº 6.404/1976, e a quem se deve aplicar o disposto no seu art. 117:

Art. 117. O acionista controlador responde pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder.

134. No entanto, os dados e informações levam à conclusão de que a MB GUASSU se trata de uma empresa “de fachada”, utilizada apenas para justificar o bilionário capital social do FIB-BANK e cujos sócios, já falecidos sem deixar espólio, não podem ser responsabilizados”.

...

143. Verificou-se que um dos dois sócios da “bilionária” MB GUASSU, FRANCISCO VALDERI, teria assinado procuração para empresas do GRUPO BENETTI e para RICARDO BENETTI, dono da PICO DO JUAZEIRO.

144. Tanto em nome próprio, quanto em nome da PICO DO JUAZEIRO, RICARDO BENETTI assinou diversas procurações para MARCO TOLENTINO DA SILVA e para sua esposa Vanessa Navarro Alvarenga Tolentino [REDACTED]

145. Uma dessas procurações para MARCOS TOLENTINO conferiu “poderes amplos e especiais em caráter IRREVOGÁVEL e IRRETRATÁVEL”.

2.11.88.3 Nessa medida, está demonstrado o interesse e o envolvimento de Marcos Tolentino da Silva nesse alinhamento com Ricardo Benetti, FIB Bank, MB GUASSU e PICO JUAZEIRO. Não é verossímil que Marcos Tolentino da Silva continua advogando e assessorando em pessoa que faleceu em 21.08.2017, com óbito sem espólio.

**2.11.89 Argumento. IV - MARCOS TOLENTINO DA SILVA NÃO ASSESSOROU OU PARTICIPOU DO CONTRATO CELEBRADO ENTRE A PRECISA MEDICAMENTOS E O FIB BANK**  
(...)

**2.11.90 Análise.**

2.11.90.1 Reitera-se que não se está discutindo neste processo se o cronograma da negociação da compra da vacina COVAXIN demonstra ou não que MARCOS TOLENTINO DA SILVA teve ou não participação em qualquer das etapas. O que foi investigado ao longo deste processo foram as condutas que constam do Termo de Indicação pelo fato da empresa FIB Bank ter atuado em conjunto com a empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda, terem **subvencionado** a prática de atos ilícitos no âmbito do Contrato nº 29/2021 entre a Bharat Biotech Internacional Limited e o Ministério da Saúde, e por ter **fraudado** o referido contrato em decorrência da emissão de "**carta de fiança**" *inidônea*, incidindo nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos II e IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e enquadramento no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

135. É válido lembrar que todos os pontos trazidos em alegações finais pelos interessados (FIB Bank e Marcos Tolentino), bem como a defesa escrita do Sr. Marcos Tolentino foram analisados e considerados como instrumento de defesa pela Coordenação da CRG a fim de dar regular andamento ao processo antes de submeter a outras instâncias, o que reforça a assertiva da obediência ao devido processo legal (ampla defesa e contraditório).

136. Pois bem, a aplicação da teoria da descon sideração da personalidade jurídica tem por objetivo coibir o **uso indevido da pessoa jurídica**, levada a efeito mediante a utilização da pessoa jurídica contrária à 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.

137. Conforme disposto no artigo 50 do Código Civil, na redação atribuída pela Lei nº 13.874, de 20.09.2019 (Lei da Liberdade Econômica), é possível descon siderar a personalidade jurídica de empresa para alcançar o patrimônio do sócio, 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, descon siderá-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 descon sideração 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.*

138. A teoria da descon sideração da personalidade jurídica não é extensível a todos os sócios, mas, apenas, àqueles com poderes de administração, a despeito de não afastar a responsabilidade de outros sócios-administradores:

*(...) a disregard of the legal entity terá aplicação subjetiva limitada, dito com outras palavras, não será aplicada a todos os sócios da pessoa jurídica, posto que o artigo 14 enfatiza que os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos para os administradores e sócios com poderes de administração. Portanto, a contrario sensu não se estenderá aos sócios que não possuam poderes de administração, logo, seu âmbito de aplicação será limitado. (TEIXEIRA, Tarcisio; BATISTI, Beatriz; SALES, Marlon de. Lei Anticorrupção: comentada dispositivo por dispositivo. São Paulo: Almedina, 2016, p. 116, grifo nosso).*

*A descon sideração, contudo, convém advertir, não se confunde com a responsabilização do administrador da pessoa jurídica em questão. O legislador, ao que parece, confundiu-se ao redigir o dispositivo, vislumbrando a necessidade de descon struir-se a personalidade jurídica da empresa ofensora para poder atingir seus administradores. Tal não é necessário, pois a personalidade jurídica da empresa em questão mantém-se inelutável e hígida caso pretenda-se responsabilizar o administrador pela prática de ato lesivo à Administração Pública. E a possibilidade de responsabilização pessoal dos administradores permanece intocável no ordenamento jurídico, aliás conforme lembra a própria Lei Anticorrupção em dispositivo introdutório. (PESTANA, Marcio. Lei Anticorrupção: exame sistematizado da Lei n. 12.846/2013, p. 33, grifo nosso).*

139. A decisão de descon sideração da personalidade jurídica alcança o patrimônio do sócio de maneira ampla:

RECURSO ESPECIAL - DIREITO CIVIL - ARTIGOS 472, 593, II e 659, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE - INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA - MEDIDA EXCEPCIONAL - OBSERVÂNCIA DAS HIPÓTESES LEGAIS - ABUSO DE PERSONALIDADE DESVIO DE FINALIDADE - CONFUSÃO PATRIMONIAL - DISSOLUÇÃO IRREGULAR DA SOCIEDADE - ATO EFEITO PROVISÓRIO QUE ADMITE IMPUGNAÇÃO - BENS DOS SÓCIOS - LIMITAÇÃO ÀS QUOTAS SOCIAIS - IMPOSSIBILIDADE - RESPONSABILIDADE DOS SÓCIOS COM TODOS OS BENS PRESENTES E FUTUROS NOS TERMOS DO ART. 591 DO CPC - RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

(...)

V - A partir da descon sideração da personalidade jurídica, a execução segue em direção aos bens dos sócios, tal qual previsto expressamente pela parte final do próprio art. 50, do Código Civil e não há, no referido dispositivo, qualquer restrição acerca da execução, contra os sócios, ser limitada às suas respectivas quotas sociais e onde a lei não distinga, não é dado ao intérprete fazê-lo.

VI - O art. 591 do Código de Processo Civil é claro ao estabelecer que os devedores respondem com todos os bens presentes e futuros no cumprimento de suas obrigações, de modo que, admitir que a execução esteja limitada às quotas sociais levaria em temerária e indevida desestabilização do instituto da descon sideração da personalidade jurídica que vem há tempos conquistando espaço e sendo moldado às características de nosso ordenamento jurídico. (REsp nº 1169175/DF, 3ª Turma, Superior Tribunal de Justiça, 17 de fevereiro de 2011, grifo nosso).

140. Dispondo sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, a LAC trouxe a previsão da descon sideração da personalidade jurídica no artigo 14, também exigindo, para estensão 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 descon siderada 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. (grifos nossos)*

141. No âmbito do PAR, a prova do abuso do direito, em geral, se caracteriza por "(...) ato intencional dos sócios e administradores em prejudicar a Administração Pública com o uso abusivo da personalidade, facilitando, encobrendo ou dissimulando a prática de atos ilícitos". (RIBEIRO, Márcio Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. Belo Horizonte, Fórum, 2017, p. 272). É comumente utilizada para "(...) simular a origem ilícita dos recursos desviados por ato de corrupção ou sonegação fiscal ou, ainda, (...) para evadir-se dos efeitos de declaração de indoneidade anteriormente aplicada".

142. Como bem apontado pela CPAR em seu Relatório Final, a possibilidade de alcançar o patrimônio de sócio oculto encontra fundamento nos mencionados dispositivos legais e na prática dos tribunais administrativos e judiciais, cujos principais precedentes e doutrina são aqui reproduzidos:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA. APELAÇÃO RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. SOLIDARIEDADE. SÓCIOS OCULTOS. GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. INTERPOSIÇÃO DE PESSOAS. SÓCIOS DE DIREITO. AUSÊNCIA DE PODER DECISÓRIO. RECURSO DESPROVIDO.(...)

6. Não há ilegalidade na **responsabilização solidária** dos verdadeiros administradores da PROMEIOS LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA E SERVIÇOS LTDA, pois **embora os autores não constem formalmente como sócios, exerceram a gestão administrativa e financeira de fato durante o período dos fatos geradores, ocultando-se à fiscalização através da interposição de pessoas**, ensejando a responsabilização, nos termos do artigo 124, II, CTN, c/c artigo 135, III, CTN.

7. O que se apurou, sem a demonstração em contrário por parte dos autores, foi que estes, apesar de formalmente não pertencentes à sociedade, nela atuaram de forma ostensiva, **através de expediente de ocultação por interposição de pessoas**, assim participando, efetivamente, de sua administração para efeito de sujeição pessoal à fiscalização e responsabilização tributária.

8. Embora os autores, em sua maioria, constem como sócios da UABI COMISSÁRIA MERCANTIL LTDA, a **responsabilização dos sócios de fato da fiscalizada não enseja a necessidade de que, no caso concreto, seja promovida, primeiramente, a responsabilização dos sócios da PROMEIOS LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA E SERVIÇOS LTDA, constantes formalmente de seu contrato social**, assim como da UABI, para, e tão somente após, ser possível cogitar da responsabilização dos autores, pois, conforme constatado na fiscalização, os sócios de direito da PROMEIOS constituem interpostas pessoas, meros "laranjas", sem poderes de gerência administrativa e financeira, sendo submetidas suas decisões, conforme consta do ato constitutivo, à homologação pela terceira UABI para validade. (Apelação Cível nº 0005750-40.2013.4.03.6100/SP, publicada em 15 de abril de 2016, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, grifo nosso)

Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica não se impõem apenas aos sócios de direito da empresa; **alcançam, também, eventuais sócios ocultos**. (Acórdão nº 2589/2010-Plenário, Tribunal de Contas da União, grifo nosso)

O uso abusivo de empresa para fraudar licitação pública, em evidente desvio de finalidade, permite a desconsideração de sua personalidade jurídica, **para alcançar sócios formais e ocultos, que deverão responder solidariamente pelo débito apurado**. (Acórdão nº 802/2014-Plenário, Tribunal de Contas da União, grifo nosso)

Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica **alcançam não apenas os sócios de direito, mas também os sócios ocultos** que, embora exerçam de fato o comando da pessoa jurídica, **se utilizam de terceiros (laranjas)** instituídos apenas formalmente como proprietários da empresa. (Acórdão nº 4481/2015-Primeira Câmara, Tribunal de Contas da União, grifo nosso)

Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica não alcançam apenas os sócios de direito, **mas também os sócios ocultos** porventura existentes, nos casos em que estes, embora exerçam de fato o comando da empresa, **escondem-se por trás de terceiros instituídos apenas formalmente como sócios**. (Acórdão nº 6529/2016-Primeira Câmara, Tribunal de Contas da União, grifo nosso)

O correto emprego da teoria em tela [teoria expansiva da desconsideração da personalidade jurídica] descortina importante instrumento de responsabilização jurídica, notadamente na seara do combate à corrupção, onde se costuma verificar a utilização de pessoas jurídicas constituídas por **laranjas, testas de ferro**, entre outros, com a exclusiva finalidade de **blindar o patrimônio e escusar de responsabilidade os verdadeiros detentores do poder decisório empresarial**. (RIBEIRO, Márcio Aguiar. *Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial*. Belo Horizonte, Fórum, 2017, p. 274, grifo nosso).

O uso indevido, abusivo e malicioso da personalidade jurídica das pessoas jurídicas comandadas por **sujeito oculto**, com evidente intuito de prejudicar a possibilidade de implementação das expiações da Lei nº 12.846/2013, dá lugar à desconsideração da personalidade jurídica (...). (HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção*: Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte, Fórum, 2015, p. 228, grifo nosso).

143. Nesse sentido, o PAR tem como objetivo evidenciar a responsabilidade objetiva das empresas pelos ilícitos, bem como a intenção dos sócios, **inclusive ocultos**, de utilizá-las para fins igualmente ilícitos:

Assim, no campo probatório, duas espécies de camadas instrutórias deverão ser produzidas no âmbito do processo administrativo: a primeira, relativa à comprovação de que a pessoa jurídica praticara ato lesivo em desfavor da Administração Pública, resolvendo-se a prova no campo da responsabilidade objetiva; a segunda – imprescindivelmente contendo com a prova positiva da primeira –, de que seus administradores teriam agido com abuso de direito, neste caso resolvendo-se a instrução probatória nos domínios da responsabilidade subjetiva. Uma vez saturadas, positivamente, ambas as camadas probatórias, então nesse passo poderia ser em concreto aplicada a responsabilização pessoal dos administradores e/ou formalizada a desconstituição da personalidade jurídica para responsabilizar-se os sócios. (PESTANA, Márcio. *Lei Anticorrupção: exame sistematizado da Lei nº 12.846/2013*. São Paulo: Manole, 2016, p. 32-35).

A desconsideração da pessoa jurídica, quando esta foi criada com o fim exclusivo de mascarar os atos ilícitos (civis, penais e administrativos) de seus sócios (alguns deles os denominados 'laranjas', que nem sabem da sociedade), não é figura inédita no direito brasileiro. Por vezes, a pessoa jurídica comete os ilícitos previstos nesta Lei, mas, na realidade, cuida-se de uma fachada, pois há pessoas físicas, nitidamente criminosas, lucrando com o delito. (...) Em suma, caso a autoridade máxima conclua (ou a comissão processante) ser determinada pessoa jurídica uma fachada para atividades criminosas, deve providenciar (...) a desconsideração da pessoa jurídica, perseguindo os sócios e dirigentes, na esfera civil e penal. (NUCCI, Guilherme de Souza. *Corrupção e Anticorrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 175-176).

144. **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**.

145. 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:

74. No caso concreto sob análise, não se trata da aplicação de uma nova penalidade, mas tão somente da **aplicação da teoria da desconsideração expansiva da personalidade jurídica** da PNG com o objetivo de dar efetividade à sanção imposta à Dismaf, penalizada com a suspensão de licitar e contratar com a Administração Pública Federal. Não seria razoável considerar legítima a alteração do quadro societário da sociedade com o objetivo de furtar-se ao cumprimento da sanção imposta à Dismaf e de continuar a participar de licitações e contratos públicos, burlando, desse modo, o cumprimento da sanção administrativa em manifesto abuso de direito.

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 Carnáuba 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 decurso, 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.

146. **Em face ao exposto, considerando todos os fatos e indícios apontados no Relatório Final da CPAR, bem assim, as apurações atualmente promovidas pelo TCU em relação à pessoa jurídica FIB BANK, ratifica-se o entendimento da CPAR e da CRG no sentido que restou configurado o desvio de finalidade mencionado no artigo 50 do Código Civil e no artigo 14 da LAC, mediante abuso do direito.**

147. E sendo assim, **ratifica-se a recomendação da CPAR no sentido de:**

a) **reconhecer o abuso de direito** na utilização da pessoa jurídica FIB-BANK de modo a **estender os efeitos da pena de multa** ao patrimônio pessoal de MARCOS TOLENTINO DA SILVA [REDACTED], RICARDO BENETTI [REDACTED], MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA (CNPJ 22.627.911/0001-86) e PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA (CNPJ 11.378.090/0001-75);

b) **estender os efeitos da decisão sancionatória** ao sócio oculto MARCOS TOLENTINO DA SILVA [REDACTED], que tinha procuração de RICARDO BENETTI com amplos poderes em caráter "irrevogável e irretroatável", detendo poder decisório e de administração de fato sobre o FIB-BANK, que foi utilizado para: i) subvencionar a empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA na prática de atos ilícitos no âmbito do Contrato nº 29/2021 entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o MINISTÉRIO DA SAÚDE; e ii) fraudar o referido Contrato em decorrência de "carta de fiança" inidônea.

148. A Comissão entendeu, ainda, **haver provas para a dissolução compulsória da pessoa jurídica FIB-BANK**, com fundamento no art. 19, inciso III, da LAC, uma vez que foi utilizada para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos, bem como constituída para dissimular interesses ilícitos e/ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados (Art. 19, § 1º, incisos I e II, da LAC):

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:**

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

**III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;**

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

**§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:**

**I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou**

**II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.**

§ 2º (VETADO).

§ 3º As sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

**§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.**

(grifos acrescidos)

149. Conforme se verificou do exame dos Acórdãos nº 2373/2022 e 597/2023, ambos do Plenário do TCU, **a prática da indecisa em emitir garantia incompatível em contratos administrativos não ocorreu isoladamente neste caso, o que também é objeto de apuração em outros processos no âmbito do TCU e da própria Administração Pública Federal.**

150. Verificou-se também que a constituição da pessoa jurídica acusada foi "esquemática" de forma a ter uma aparência de legalidade para operar emitindo garantias ilícitas e usando ainda o nome fantasia "bank" para induzir a erro os seus segurados.

151. Em razão disso, entendemos que estão presentes os requisitos previstos no §1º do art. 19 supratranscrito, pelo que se sugere o encaminhamento dos autos à Advocacia-Geral da União com **proposta de ajuizamento de ação objetivando a dissolução compulsória da FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, requerendo ainda a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º do mesmo diploma legal.**

### 3. CONCLUSÃO

152. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que instruiu o presente PAR, restou evidenciada a responsabilidade da pessoa jurídica FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, nos fatos apurados, incidindo nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos II e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.846/2013 e no inciso IV do artigo 87 c/c inciso III do artigo 88, ambos da Lei nº 8.666/1993, por subvencionar a prática de atos ilícitos pela Empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, CNPJ 03.394.819/0001-79, no âmbito do Contrato nº 29/2021, celebrado entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o MINISTÉRIO DA SAÚDE, fraudando o referido contrato por meio da emissão de "carta de fiança" inapta, e demonstrando, assim, não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

153. Em razão disso, **ratifica-se o Relatório Final da CPAR, para recomendar à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A das sanções de:**

a) **Multa** no valor de R\$ 1.500.000,00, com fulcro no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013 e nos artigos 15, inciso I, 17, 18 e 20 e seu § 1º do Decreto nº 8.420/2015;

b) **Publicação extraordinária** da decisão administrativa sancionadora, com fulcro no artigo 6º, inciso II, e § 5º da Lei nº 12.846, de 2013, a ser cumprida da seguinte forma:

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, pelo prazo de 1 (um) dia;

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 (sessenta) dias, nos termos do inciso II do art. 24 do Decreto nº 8.420/2015 conforme explicado no item 122 deste parecer;**

iii) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, **pelo prazo de 30 (trinta) dias por força do inciso III do art. 24 do Decreto nº 8.420/2015;** e

c) **Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública**, com fulcro no art. 87, inc. IV c/c art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993, devendo a empresa ficar impossibilitada de licitar ou contratar até que passe por processo de reabilitação, no qual deve comprovar cumulativamente o escoamento do prazo mínimo de 2 (dois) 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;

d) **Desconsideração da personalidade jurídica da pessoa jurídica FIB-BANK** e extensão dos seus efeitos na aplicação das sanções de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, inclusive para fornecer garantias ou fianças a contratos administrativos de terceiros, ao sócio oculto MARCOS TOLENTINO DA SILVA [REDACTED], com fulcro no art. 14 da Lei nº 12.846, de 2013;

e) **Reconhecimento do abuso de direito na utilização da pessoa jurídica FIB-BANK de modo a estender os efeitos da pena de multa ao patrimônio pessoal** de MARCOS TOLENTINO DA SILVA [REDACTED], RICARDO BENETTI [REDACTED], MB GUASSU ADMINISTRADORA DE BENS PRÓPRIOS LTDA (CNPJ 22.627.911/0001-86) e PICO DO JUAZEIRO PARTICIPAÇÕES E ADMINISTRAÇÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA (CNPJ 11.378.090/0001-75), com fulcro no art. 14 da Lei nº 12.846, de 2013;

**Além dessas penas, sugerimos à Advocacia-Geral da União que ajuíze ação judicial para Dissolução compulsória da pessoa jurídica FIB-BANK**, com fundamento no art. 19, inciso III e § 1º da LAC.

154. Para fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante em seu art. 6º, § 3º:

1. Valor do dano à Administração: não identificado.
2. Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: não identificadas;
3. Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: não foi possível estimar.

155. Em caso de acolhimento do presente parecer, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

1. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e do § 4º do art. 19 da Lei nº 12.846/2013, 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 § 1º do art. 19 da Lei nº 12.846, de 2023, o envio dos presentes autos à Advocacia-Geral da União (AGU) com proposta de ajuizamento de ação objetivando a dissolução compulsória da FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSORIA S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, requerendo ainda a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º do mesmo diploma legal; e
3. Nos termos do § 2º do art. 49 da Lei nº 14.600/2023 e art. 15 da Lei nº 12.846/2013, envio de ofício ao Ministério Público Federal (MPF), para providências referentes a sua esfera de sua competência.

156. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 22 de dezembro de 2023.

[Documento assinado eletronicamente]

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190108370202137 e da chave de acesso [REDACTED]

Notas

1. <sup>△</sup> *Processo TC-Processo 023.536/2010-1, item 1.4.2.*
2. <sup>△</sup> MARTINS, Fran. *Contratos e obrigações comerciais. 14ª edição revista e aumentada. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 322.*
3. <sup>△</sup> JUSTEN FILHO, MARÇAL. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei no 8.666/93, 17ª edição, revista e atualizada, Revista dos Tribunais, 2016, págs. 1.099-1.101.*

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: 22-12-2023 15:50. 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 ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
**DESPACHO n. 00507/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.108370/2021-37**

**INTERESSADOS: FIB-BANK ASSESSORIA DE NEGOCIOS LTDA. - FIB-BANK ASSESSORIA DE NEGOCIOS**

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

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, o **PARECER n. 00316/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. O parecer jurídico ora aprovado analisa o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado em face da empresa FIB BANK GARANTIA DE FIANÇA FIDEJUSSÓRIA S/A, CNPJ 23.706.333/0001-36, a qual foi acusada de subvencionar a prática de atos ilícitos praticados pela empresa Precisa Comercialização de Medicamentos Ltda., no âmbito do Contrato nº 29/2021 do Ministério da Saúde, para aquisição da vacina Covaxin destinada ao combate à Covid-19.
3. A empresa FIB BANK, ao emitir carta-fiança fidejussória para a garantia do Contrato nº 29/2021, celebração entre a BHARAT BIOTECH INTERNATIONAL LIMITED e o MINISTÉRIO DA SAÚDE, incorreu em diversas irregularidades, infringindo disposições legais e contratuais vigentes no ordenamento jurídico brasileiro. Primeiramente, destaca-se que a FIB BANK, não obstante o uso do termo "Bank" em sua denominação, não se configura como instituição financeira bancária, carecendo de autorização do Banco Central do Brasil (BACEN) para operar como tal, conforme exigência do art. 10, inciso X, alínea 'a', da Lei 4.595/1964. Essa circunstância é crucial, pois a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 56, estipula que as garantias em contratos administrativos podem se dar por meio de caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária. A ausência de autorização da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e do BACEN torna a atuação da FIB BANK ilegítima para a emissão de carta-fiança destinada a garantir contratos administrativos.
4. A irregularidade é agravada pela emissão de garantia fidejussória para a empresa PRECISA COMERCIALIZAÇÃO DE MEDICAMENTOS LTDA, que, embora atuasse como representante da contratada BHARAT BIOTECH no referido contrato, não era a parte diretamente contratada pelo Ministério da Saúde. Tal fato constitui uma distorção do propósito de garantia em contratos administrativos, visto que a execução da garantia estaria comprometida, uma vez que a "afiançada" PRECISA não figuraria no polo passivo de uma eventual execução contratual, e a BHARAT, parte contratada, não estava coberta pela garantia emitida.
5. Adicionalmente, a emissão dessa garantia pela FIB BANK, sem o devido respaldo legal, configura um ato ilícito, conforme preconiza o artigo 5º, incisos II e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.846/2013, que trata da responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas na prática de atos contra a administração pública. A conduta da empresa subverte os princípios que regem as contratações públicas, especificamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, além de desrespeitar normativas específicas sobre garantias em contratos administrativos.
6. Por fim, ressalta-se que a atuação da FIB BANK no caso em tela não foi um episódio isolado, mas parte de uma prática reiterada de emissão de cartas de fiança fidejussórias em desacordo com a legislação vigente, conforme demonstrado em auditorias e apurações do Tribunal de Contas da União (TCU). Tal prática, além de violar a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 12.846/2013, também fere o disposto na Medida Provisória nº 1.026/2021, em seu artigo 12, § 6º, II, que reitera a exigência de garantias nos moldes do art. 56 da Lei nº 8.666/1993 para contratos relacionados à pandemia de Covid-19. A conduta da FIB BANK, portanto, constitui um ato lesivo à administração pública, passível de sanções conforme previsto na legislação aplicável.
7. Após análise minuciosa dos fatos e documentos apresentados ao longo do processo, verificou-se que as condutas imputadas à empresa configuram atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos II e IV, alínea 'd', da Lei nº 12.846/2013 e no inciso IV do artigo 87 c/c inciso III do artigo 88, ambos da Lei nº 8.666/1993. A responsabilidade da empresa foi confirmada devido à natureza objetiva dos ilícitos previstos na legislação citada, independente da comprovação de dolo ou culpa.

À consideração superior.

Brasília, 22 de dezembro de 2023.

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE  
Advogado da União  
Coordenador-Geral de Assuntos Estratégicos  
Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União



Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, 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): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-12-2023 17:18. 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. 00017/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.108370/2021-37**

**INTERESSADOS: FIB-BANK ASSESSORIA DE NEGOCIOS LTDA. - FIB-BANK ASSESSORIA DE NEGOCIOS**

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

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do Despacho n°. 00507/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer n°. 00316/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

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, 08 de janeiro de 2024.

**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) 00190108370202137 e da chave de acesso [REDACTED]



---

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 [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] 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: 08-01-2024 20:56. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---