



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA N° 2946/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO N° 00190.102710/2023-88

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS.

1. ASSUNTO

1.1. Análise da juntada de Petição de Reconsideração da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, inscrita no CNPJ sob o nº 16.894.216/0001-88, quanto à Decisão ministerial nº 99, publicada no D.O.U. de 11 de março de 2025 (3544182).

1.2. Em razão do contido na Decisão nº 99 quanto à desconsideração da personalidade jurídica da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, o alcance das medidas de multa e declaração de inidoneidade foi estendido às pessoas físicas Leidiane Vieira Vilela (CPF xxx.516.406-xx), Brenda Cristina Vieira Santos (CPF xxx.417.136-xx) e José Carlos da Silva (xxx.969.236-xx), que peticionam no mesmo documento Petição pedido de reconsideração (3574365) apresentado perante esta CGU.

2. RELATÓRIO

2.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado, no âmbito desta CGU, em face da pessoa jurídica Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, inscrita no CNPJ sob o nº 16.894.216/0001-88.

2.2. Os trabalhos da Comissão Processante foram encerrados em 11/07/2023, com a emissão do Relatório Final (SEI nº 2876994) e registro em Ata de Deliberação (SEI nº 2877213).

2.3. Na fase de instrução, foi oportunizada à parte interessada a manifestação sobre o Relatório Final (SEI nº 2953586), conforme previsto no rito processual.

2.4. Dando continuidade à tramitação, procedeu-se à análise da regularidade do feito por meio da Nota Técnica nº 86/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3485194), de 13/01/2025, a qual concluiu pela regularidade processual:

3.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

3.2. Entende-se que o processo foi conduzido em consonância com o rito procedural previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

3.3. Ademais, não se observa a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a CPAR.

3.4. Recomenda-se, contudo, em observância às normas de vigência da LAC e à necessária realização de atualização dos valores a serem cobrados em razão de aplicação do que prevê o § 1º, do art. 25, do Decreto nº 11.129/2022, a aplicação de multa no valor de R\$ 226.693,63.

3.5. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final e tendo em vista as presentes considerações, sugere-se o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Corregedoria-Geral da União e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do §4º do art. 9º do Decreto nº 8.420, de 2015, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

3.6. Por fim, nos termos do art. 55, inciso II, in fine, da Portaria nº 3553/2019, encaminha-se a Minuta de Decisão SEI 3187654 subsequente.

3.7. É o que se submete à consideração superior.

2.5. De tais conclusões não discordou a CONJUR/CGU, a qual, através do PARECER n.

00037/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3544823), aprovado pelo Despachos n. 00202/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, fundamentou o julgamento do Ministro de Estado da CGU, proferido em 07/03/2025 (Decisão nº 99, SEI 3544182), com publicação em 11/03/2025 (SEI 3548273):

139. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concorda-se com o Relatório Final da CPAR (SEI, nº 2876994) e com a manifestação da Nota Técnica nº 86/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3485194), aprovada pelo DESPACHO CGIST - ACESSO RESTRITO (SEI, nº 3485710) e pelo DESPACHO DIREP (SEI, nº 3485950), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação:

a) de pena de **multa** no valor de R\$ 226.693,63 (duzentos e vinte e seis mil, seiscentos e noventa e três reais e sessenta e três centavos), nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei 12.846/2013;
b) pena de **publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora**, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei 12.846/2013, devendo a empresa promovê-la, na forma de extrato de sentença, às suas expensas, cumulativamente:

- 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;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 45 dias;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 45 dias.

c) **declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública**, nos termos do artigo 87, inciso IV, por incidência no artigo 88, incisos II e III, da Lei n. 8.666/1993, devendo a empresa ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público, inclusive para fornecer garantias ou fianças a contratos administrativos de terceiros, 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 resarcimento dos prejuízos causados ao Erário e a superação dos motivos determinantes da punição;
d) **desconsideração da personalidade jurídica** e extensão da pena de multa e de inidoneidade ao patrimônio pessoal das sócias Leidiane Vieira Vilela, Brenda Cristina Vieira Santos e José Carlos da Silva (sócio oculto da empresa).

2.6. Os efeitos desta decisão ficam suspensos até o decurso do prazo previsto no artigo 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 e, caso haja apresentação de pedido de reconsideração, até o respectivo julgamento.

2.7. Em 31/03/2025, a petição do Pedido de Reconsideração foi protocolada no sistema (SEI 3574368), o que motivou o Despacho COPAR (SEI 3575040):

Tendo em vista a apresentação de Pedido de Reconsideração do julgamento proferido no presente PAR (3574365), encaminho os autos à CGIST, para análise, com vistas a subsidiar a decisão do Sr. Ministro de Estado.

2.8. É o breve relato.

3. DA TEMPESTIVIDADE

3.1. Preliminarmente, verifica-se a tempestividade do referido Pedido de Reconsideração, protocolado dentro do prazo de 10 dias da renovação do acesso aos autos do PAR que ocorreu em 20/03/2025, conforme documento SEI 3569143.

4. DA ANÁLISE

4.1. O pedido de reconsideração (SEI 3574365) aponta supostas irregularidades e vícios na

decisão recorrida nos seguintes pontos:

- a) Prescrição da punibilidade em razão da aplicação dos prazos do Decreto n.º 20.910/1932;
- b) Inutilização de pessoa jurídica para subvencionar pagamento de vantagem indevida;
- c) Inexistência de prejuízo ao erário;
- d) Indevida desconsideração da personalidade jurídica;
- e) Cerceamento de defesa; e
- f) Impossibilidade de Aplicação de sanções a empresa já extinta e inativa;

4.2. Passaremos a análise de cada ponto de suposta ilegalidade ou irregularidade levantado pela empresa.

4.3. PRESCRIÇÃO DA PUNIBILIDADE EM RAZÃO DA APLICAÇÃO DOS PRAZOS DO DECRETO N.º 20.910/1932

4.3.1. A defesa em sua petição alega, quanto à prescrição, in verbis (3574365):

Ora, a prescrição de dívidas com entidades públicas são regidas pelo Decreto n.º 20.910/1932.

(...)

No caso em tela não existe crédito tributário, o que por si só, afasta qualquer incidência do Código Tributário Nacional. Assim, os créditos destacados como devidos neste PAR, estão sendo cobrados por entidade pública de natureza jurídica de direito público, logo, por tratar-se de 5 relação de Direito Público estão revestidos de natureza pública, e não privada, o que por si só afasta a aplicação do Código Civil.

Em sendo o presente crédito cobrado de natureza administrativa, prevalece as regras do Decreto n.º 20.910/32. (grifos no original)

4.3.2. A norma trazida pela defesa para alegação de prescrição, qual seja, o Decreto n.º 20.910/1932, não é aplicável ao caso, visto ser aplicável a dívidas e ações contra a Fazenda Pública, o que não foi o objeto do presente processo administrativo de responsabilização.

4.3.3. As normas aplicáveis são as relativas ao processo administrativo de responsabilização, Lei nº 12.846/2023 e seu Decreto regulamentador, de nº 11.129/2022, bem como normas que regem as licitações públicas - para o caso em tela a Lei nº 8.666, de 1993 - e foi com base nas citadas normas que a CPAR fundamentou, acertadamente, suas recomendações, bem como foi tomada a Decisão Ministerial nº 99.

4.3.4. Quanto à prescrição quinquenal e tendo em vista a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 12.846/2013, faz-se necessária uma análise distinta, em razão dos diferentes dispositivos legais.

4.3.5. No que tange à Lei nº 8.666/1993, não há dispositivo específico sobre prescrição, devendo-se aplicar as normas da Lei nº 9.873/1999, que estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta:

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

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

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

4.3.6. O prazo prescricional, como regra geral, é de cinco anos. Entretanto, a norma estabelece exceção quando a conduta também se configura como crime.

4.3.7. O Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal) trata da prescrição em seu art. 109, conforme segue:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:

III – em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito;

4.3.8. No presente caso, houve continuidade delitiva com o pagamento de vantagem indevida, conduta tipificada no art. 333 do Código Penal, cuja pena máxima é de 12 anos. O crime se estendeu, pelo menos, até 03/01/2019, data da última nota fiscal emitida pela empresa **Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda ME (Zag)**, cuja sócia, Leidiane Vieira Vilela, mantinha relacionamento com José Carlos, servidor do DNIT.

4.3.9. Ressalte-se, ademais, que a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização (SEI 2721235), em 09/03/2023, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, ocasionou a interrupção da contagem do prazo prescricional, o qual reiniciou naquela data, projetando-se, assim, novo termo final em 09/03/2035.

4.3.10. Quanto à aplicação da Lei nº 12.846/2013, a prescrição tem início com o conhecimento da infração pela Administração Pública (ou da cessação da infração, em caso de permanência ou continuidade), sendo interrompida somente pela instauração do processo administrativo de responsabilização, conforme segue:

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.

4.3.11. Considerando que, conforme item 3.43 da Nota Técnica 641/2023/COREP2 – ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2718598), os fatos tornaram-se conhecidos no dia 18 de março de 2020, no âmbito da 3ª fase da Operação Rota BR 090 – Fase “ZIG ZAG”, e que houve a interrupção do prazo prescricional com a instauração do presente PAR em 09/03/2023, a prescrição da pretensão punitiva ocorrerá em 09/03/2028.

4.3.12. Análise de regularidade contida na Nota Técnica 86 (3485194) também enfrentou a questão, e conclui pelo prazo prescricional se daria apenas em 25/04/2035, conforme item 2.23 da mencionada Nota Técnica.

4.3.13. O Parecer n. 00037/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3544823) também confirma entendimento da não ocorrência de prazo prescricional, conforme se transcreve:

24. Consoante afirmado na Nota Técnica 641/2023 (SEI, nº 2718598) os fatos tornaram-se conhecidos no dia 18 de março de 2020, no âmbito da 3ª fase da operação Rota BR 090 Fase “ZIG ZAG”, posteriormente, ocorreu a instauração do presente PAR, em 09 de março de 2023, reiniciando a contagem do prazo prescricional, diante de tal informação, a prescrição da pretensão punitiva por parte da administração em relação às penalidades previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 ocorrerá em 09 de março de 2028.

25. Sendo assim, a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 12.846/2013 não se encontra prescrita

4.3.14. Por todo o exposto, não se vislumbra a prescrição da pretensão punitiva do Estado e a tese da defesa não merece prosperar.

4.4. INUTILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA PARA SUBVENCIONAR PAGAMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA

4.4.1. Entre as alegações da empresa, ela cita que não foi utilizada para intermediação de pagamento de propina:

Deste modo, as manifestantes, sócias da empresa indiciada, jamais utilizaram sua pessoa jurídica para subvencionar o pagamento de vantagem indevida a agente público, a empresa NUNCA funcionou como interposta pessoa recebendo vantagens ilícitas de outras empresas para repassá-las ao servidor do DNIT, também manifestante, José Carlos da Silva.

4.4.2. A alegação da defesa de que a empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. não teria sido utilizada como interposta pessoa para o pagamento de vantagem indevida não encontra respaldo no conjunto probatório coligido nos autos.

4.4.3. Conforme registrado na Nota Técnica nº 86/2025 (3485194), a Polícia Federal identificou que a criação da empresa ocorreu justamente após pagamentos reiterados feitos diretamente à sócia Leidiane Vieira Vilela, companheira do servidor do DNIT José Carlos. Diante da preocupação da Construtora Zag em dar aparência de licitude a tais repasses, foi celebrado, em 2013, contrato de locação de veículo em nome da Brenda e Leidi, formalizando um mecanismo para dissimular o fluxo financeiro ilícito (parágrafo 2.33).

4.4.4. Ainda, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização constatou que a empresa não possuía empregados, teve como único cliente a Construtora Zag entre 2015 e 2019 e emitiu notas fiscais numeradas de forma sequencial exclusivamente para essa contratante, circunstâncias que reforçam seu caráter de instrumento criado para repasse de recursos ilícitos (parágrafos 2.27 e 2.29).

4.4.5. Em suas Alegações Finais a defesa trouxe os mesmos argumentos aqui repisados quanto à não utilização da pessoa jurídica para pagamento de propinas, argumentos esses que foram devidamente enfrentados na NOTA TÉCNICA Nº 86/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (3485194):

2.32 Na indiciação, a CPAR demonstrou, de forma muito clara, como a pessoa jurídica ora processada foi criada após o pagamento, por diversas ocasiões (18/1/11, 15/2/2011, 16/3/2011, 22/3/2011, 13/4/2011 e 11/5/2011), à pessoa física de Leidiane Vieira Vilela, companheira do servidor do DNIT José Carlos

2.33 Em razão da preocupação com eventual investigação, foi então criada a pessoa jurídica BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS, conforme se transcreve do que já foi exposto pela CPAR no termo de indicação, item 2.16:

(...)

2.34 Como se verifica, não se instaurou a presente apuração para tratar de eventuais serviços prestados ou não pela empresa BRENDA E LEIDI LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS à Construtora ZAG, como tenta fazer crer a defesa, mas sim de como tal empresa foi utilizada para dissimular pagamentos que, em análise cronológica, já vinham sendo feitos, desde 2011, ao

servidor do DNIT José Carlos, por intermédio da mencionada pessoa jurídica, a partir de contrato firmado entre as partes por meio dessa os pagamentos foram continuados.

4.4.6. O Parecer n. 00037/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3544823) igualmente foi categórico ao demonstrar que José Carlos, embora não figurasse formalmente no contrato social, atuava como verdadeiro sócio oculto: era copiado em e-mails de envio de notas fiscais, realizava cobranças e era destinatário final dos valores pagos pela Zag à empresa Brenda e Leidi. As provas evidenciam que a empresa funcionou como simulacro para dar aparência de legalidade ao pagamento de propina (parágrafos 45 a 47).



4.4.8. Portanto, diante das evidências documentais, dos relatórios da Polícia Federal, das notas fiscais analisadas e da vinculação direta entre a empresa e os repasses ilícitos, resta cabalmente infirmado o argumento defensivo. Fica demonstrado que a Brenda e Leidi Locação de Equipamentos não foi um ente empresarial regular a serviço da Administração, mas sim um instrumento de corrupção, utilizado para subvencionar pagamentos ilícitos a servidor público.

4.4.9. Em suma, a empresa repisa argumentos utilizados ao longo de sua defesa, os quais já foram analisados e refutados pela CPAR, em análise de regularidade e pela CONJUR em seu Parecer, não trazendo aos autos nenhum elemento novo capaz de afastar sua participação nos fatos apurados no presente PAR.

4.4.10. Pelos motivos acima narrados, opina-se pelo não acatamento dessa tese da defesa de que não houve a utilização da pessoa jurídica para fins ilícitos.

4.5. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.5.1. A defesa sustenta que não houve qualquer prejuízo à Administração Pública, pois o serviço contratado teria sido efetivamente prestado. Argumenta que o veículo objeto do contrato de locação foi disponibilizado ao DNIT e aos servidores responsáveis, cumprindo integralmente a finalidade contratual. Assim, mesmo que se discutam supostas irregularidades formais ou acusações genéricas contra a empresa e seus sócios, o pagamento realizado seria devido, já que não houve descumprimento da obrigação principal. Vejamos trechos das alegações:

Merce destaque também, que não houve nenhum tipo de prejuízo à Administração Pública, uma vez que o serviço fora efetivamente prestado tanto pela empresa manifestante, quanto pelo servidor público manifestante.

[...]

Isto é, por mais que se apontem ilegalidades de condutas e supostos crimes aos manifestantes, uma coisa é inquestionável, o serviço foi prestado pela empresa manifestante, ou seja, o veículo locado ficou à disposição dos funcionários do DNIT e dos demais autorizados por este, servindo àquele que foi contratado!

Ora, se houve prestação de serviço, por óbvio tem que haver o pagamento deste serviço!

[...]

Não há nos autos, não há na investigação, não há na acusação, não há em lugar nenhum, qualquer levantamento de suspeita de que o veículo não ficou à disposição do DNIT, da empresa contratante e dos demais autorizados; ou seja, pode até ter havido uma contratação ‘inadequada’, mas de fato houve a prestação do serviço, houve a entrega e disponibilidade do objeto contratado.

Neste sentido, uma vez ‘entregue’ o serviço prestado, óbvio que o pagamento deve ser realizado à favor da empresa contratada e prestadora do serviço!

Desta feita, a criação e a efetiva existência da empresa não foi de ‘fachada’, pois houve sim a celebração de contrato de locação, houve sim a disponibilização do veículo nos termos contratados, houve sim a prestação do serviço, e, portanto, houve sim a necessidade de recebimento de

pagamento.

4.5.2. A alegação da defesa de que não houve prejuízo ao erário, sob o argumento de que o serviço de locação foi efetivamente prestado, não se sustenta diante do conjunto probatório constante.

4.5.3. Inicialmente, cumpre destacar que a Lei nº 12.846/2013, em seu art. 5º, inciso II, tipifica como ato lesivo o ato de “financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos”, sendo, portanto, irrelevante a eventual execução material do objeto contratado.

4.5.4. A Nota Técnica nº 641/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 2718598), ao analisar as evidências, demonstrou que a empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. funcionou como interposta pessoa para repasse de vantagens indevidas da Construtora ZAG ao servidor do DNIT José Carlos da Silva, mediante contratos simulados de locação de veículos (parágrafos 3.4 a 3.19).

4.5.5. Nesse sentido, a simples disponibilização de um veículo não afasta a ilicitude da conduta, uma vez que a contratação foi utilizada como fachada para encobrir pagamentos indevidos, em clara afronta aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, previstos no art. 37 da Constituição.

4.5.6. O prejuízo ao erário não se restringe à ausência de entrega de bens ou serviços, mas abrange toda situação em que recursos públicos são desviados de sua finalidade legítima.

4.5.7. Entretanto, a própria Nota Técnica foi categórica ao identificar o valor de R\$ 220.109,62 como vantagem indevida paga ao servidor público, diretamente relacionada às notas fiscais emitidas pela empresa investigada, [REDACTED]

4.5.8. Verifica-se, ainda, que a Brenda e Leidi Locação de Equipamentos não possuía empregados e tinha como único cliente a Construtora ZAG, emitindo notas fiscais sequenciais durante anos exclusivamente em seu favor (parágrafo 3.17, item “i”). Esse contexto evidencia a ausência de boa-fé e reforça o caráter simulado da empresa, típica estrutura de fachada utilizada para dissimular repasses ilícitos.

4.5.9. As provas documentais reunidas pela Polícia Federal, e posteriormente sistematizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), demonstram que os contratos de locação não tinham por finalidade a prestação regular de serviços, mas sim a criação de um lastro formal destinado a justificar pagamentos indevidos a título de propina.

4.5.10. Cabe ainda mencionar que a não concretização do dano ao erário não é motivo de extinção de culpabilidade pela prática dos atos descritos da Lei nº 12.846, de 2013, dado que a lesão ao erário não é elemento constitutivo dos atos lesivos e não condiciona a aplicação de sanção prevista na mencionada Lei, sendo dispensada a comprovação de sua ocorrência para a responsabilização da pessoa jurídica envolvida.

4.5.11. Como observado por Motta e Anyfantis, a responsabilidade das pessoas jurídicas prevista na Lei nº 12.846, de 2013, não se vincula a uma lesão concreta ou material (Fabrício Motta e Spiridon Nicofotis Anyfantis esclarecem (Lei Anticorrupção comentada. 3.ed):

Trata-se das chamadas infrações de mera conduta, nas quais a mera prática da conduta descrita na norma é suficiente para aplicar a sanção. Uma análise atenta aos tipos do art. 5º revela que a infração se consuma com o simples descumprimento da norma, independentemente da produção concreta de qualquer lesão ou dano.

4.5.12. Veja-se que há tipos previstos no artigo 5º que incluem atos tentados como “prometer ou oferecer vantagem indevida” e “procurar afastar licitante”, que seriam passíveis de responsabilização mesmo que a vantagem indevida não tivesse sido repassada ou que o afastamento do licitante não tivesse se concretizado.

4.5.13. Um exemplo de que a consumação do ato ilícito previsto na Lei nº 12.846 aconteceria independentemente da existência de dano ao erário seria a apresentação de documento falso para participação em uma licitação. O Supremo Tribunal Federal – STF, HC 84776 RS (publicado em 28-10-2014), decidiu que a consumação do ato consistente em “uso de documento falso em procedimento

licitatório ocorre independentemente da obtenção de proveito ou da ocorrência de dano”.

4.5.14. Ademais, o art. 5º, da Lei nº 12.846, de 2013, inclui em seu rol de ilícitos condutas que atentam contra os princípios da administração pública. Ou seja, não é somente o dano financeiro ou econômico que deve ser considerado, mas o dano à administração pública como um todo, que se traduz em dano para toda a sociedade.

4.5.15. Tem-se, assim, que a ofensa aos princípios da administração pública é suficiente à caracterização do ato lesivo, vez que são eles bens jurídicos tutelados, constantes no caput do art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, não sendo exigido haver dano ao erário ou obtenção de vantagem às pessoas jurídicas acusadas.

4.5.16. Portanto, não se sustenta a alegação de inexistência de prejuízo ao erário para que seja acolhida a petição para a reforma integral da Decisão, não merecendo acolhida a tese da defesa.

4.6. **DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA**

4.6.1. A defesa alega que o processo apresenta falhas substanciais, sobretudo pela ausência de individualização clara e objetiva da conduta que teria sido atribuída ao Sr. José Carlos da Silva.

4.6.2. Argumenta que não existem provas concretas que sustentem a acusação, a qual se baseia em meras conjecturas. Ressalta, nesse sentido, que a jurisprudência consolidada exige, para a caracterização do sócio oculto, a comprovação inequívoca de participação efetiva na administração da empresa, requisito que, no presente caso, não se verifica.

4.6.3. A defesa também destaca que o simples envio ou recebimento de e-mails, assim como a remessa de notas fiscais, não pode fundamentar a responsabilização civil ou penal do Sr. José Carlos. Sustenta que tais elementos, considerados isoladamente, não autorizam a superação da autonomia patrimonial da pessoa jurídica, medida que somente pode ser aplicada de forma excepcional e devidamente comprovada.

4.6.4. Dessa forma, entende que a tentativa de desconsideração da personalidade jurídica sem lastro probatório adequado afronta os princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica, não podendo prosperar.

4.6.5. Por tais razões, a defesa requer o imediato afastamento do nome do Sr. José Carlos da Silva do presente feito, em razão da inexistência de justa causa e da ausência de qualquer vínculo jurídico ou societário com a empresa investigada.

4.6.6. Vejamos trechos das alegações do pedido de reconsideração:

No meio do relato, se pede a intimação de uma das sócias da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda., a Sra. Leidiane e do servidor público José Carlos da Silva para que tomem conhecimento da possibilidade da despersonalização da pessoa jurídica da empresa citada.

Ora, não há sentido! O servidor José Carlos não possui nenhuma relação pessoal ou jurídica com a empresa manifestante, e mesmo possuindo relação afetiva com uma das sócias, isso não o coloca como sócio ou mesmo como participante da empresa!

[...]

Restando ainda muito claro, que o funcionário José Carlos não é e nunca foi sócio da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda., não havendo nenhum tipo de ligação financeira ou legal entre eles, sendo um absurdo ser inserido neste processo administrativo como sócio oculto, pois fora intitulado desta forma para ‘caber’ no termo de indiciamento e validar toda a narrativa estranha e imprecisa sobre a empresa e possíveis crimes, bem como para que após decisão definitiva seu patrimônio seja alcançado.

José Carlos, não é e nunca foi sócio da empresa indiciada, nunca possuiu quota social e nunca pertenceu ao quadro social da empresa, obviamente não possui nenhuma autoridade ou comando perante a empresa, não sendo sequer funcionário da mesma.

Não há como ser mantida a decisão de condenação de José Carlos da Silva como sócio oculto da empresa indiciada, muito menos concordar com a busca de seus bens pela despersonalização da pessoa jurídica!

O fato de e-mails serem enviados em cópia para ele, ou mesmo pelo fato de enviar e-mails com notas fiscais de prestação de serviços, não são suficientes ou mesmo capazes de lhe colocar como sócio da empresa ou mesmo fazer da empresa uma ‘fachada’ para subvencionar pagamento de vantagem indevida a ele.

É preciso bem mais que suposições para se incriminar alguém e até mesmo para cobrar valores que supostamente foram pagos indevidamente.

[...]

Ora, nas diversas esferas da justiça brasileira, nas mais diversas jurisprudências acima destacadas, é uníssono em afirmar que para a comprovação de sócio oculto é necessária a apresentação de provas robustas, provas de efetiva prática de atos de gestão dos negócios da empresa, o que obviamente não existe neste processo administrativo, que infelizmente, sequer individualiza suposta conduta criminosa de casa manifestante!

4.6.7. A alegação defensiva de que o servidor José Carlos não possui qualquer relação societária ou jurídica com a empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. e de que o vínculo existente seria apenas de natureza afetiva com uma das sócias não se sustenta diante do conjunto probatório reunido no âmbito do IPL nº 2020.0018876 e devidamente descrito na Nota Técnica nº 641/2023.

4.6.8. [REDACTED]

[REDACTED]

4.6.9. Ademais, verificou-se que José Carlos não se limitava a manter contato afetivo com a sócia Leidiane, mas participava ativamente da dinâmica empresarial, sendo destinatário e remetente de e-mails contendo notas fiscais da Brenda e Leidi, [REDACTED]

[REDACTED]

4.6.10. [REDACTED]

[REDACTED]

4.6.11. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4.6.12. Ademais, fundamental para combater tese da defesa quanto à inadequação da medida de desconsideração da personalidade jurídica, observa-se que já no Termo de Indiciação (2751556) a Comissão colaciona as razões de fato e de direito que deram suporte à proposição de desconsideração da personalidade jurídica da empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME:

4.1 As provas acima mencionadas permitem concluir que Leidiane Vieira Vilela, CPF nº [REDACTED] utilizou a Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME para cometer atos ilícitos, isto é, para servir de interposta pessoa jurídica para o pagamento de propina a servidores públicos.

4.2 Além disso, verificou-se que José Carlos da Silva, CPF nº [REDACTED], era sócio de fato da empresa Brenda e Leidi. Reitere-se que ele era copiado em todos os e-mails de encaminhamento das notas fiscais da Brenda e Leidi à Zag, efetuava cobranças e era comprovadamente o recebedor dos valores, utilizando-se do relacionamento com Leidiane para dificultar a identificação do destino dos recursos desviados.

(...)

4.5 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).

4.6 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". (*ibidem*).

4.6.13. Novamente, em seu Relatório Final (2876994) a Comissão enfrenta os argumentos quanto à tese da defesa pelo não cabimento da desconsideração, trazendo à baila os abundantes e convergentes elementos concretos apurados na investigação e a fundamentação legal que deu suporte para a proposição da medida nos seguintes termos:

4.2.38 Sobre a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, tem-se a aplicação de tal instituto sempre que esta for utilizada com abuso do direito “para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei”, de acordo com o art. 14, da Lei nº 12.843/2013, fato que restou claro para esta Comissão no caso em tela.

4.2.39 Importante consignar que, a despeito de José Carlos da Silva não pertencer ao quadro societário da empresa Brenda e Leidi, os elementos de prova carreados aos autos demonstram que, de fato, ele atuou à sombra como verdadeiro sócio oculto.

4.2.40 Sabe-se que o instituto da pessoa jurídica foi criado para permitir a autonomia patrimonial das sociedades personificadas. Porém, desvirtuada a utilização da pessoa jurídica, nada mais eficaz do que retirar os privilégios que a lei lhe assegura, isto é, descartar a autonomia patrimonial no caso concreto, estendendo-se os efeitos das obrigações da sociedade ao patrimônio pessoal dos sócios.

4.6.14. A análise da regularidade do PAR, consignada na Nota Técnica nº 86/2025/CGIST-ACesso RESTRITO/DIREP/SIPRI (3485194), debruçou-se sobre o tema, objeto de argumento na peça denominada Alegação Final, trazida pela defesa, e ratificou o entendimento da CPAR, motivada a conclusão da análise em razão das provas acostadas aos autos que evidenciam a utilização da empresa para fins ilícitos, sendo aplicável, portanto, a medida.

4.6.15. Assim, diferentemente do que a defesa sustenta, não se trata de suposições, mas de um conjunto harmônico de provas indiciárias consistentes e convergentes, coletadas em investigações criminais e corroboradas por documentação empresarial (parágrafos 3.18 e 3.19). Em processos administrativos sancionadores, a prova indiciária, quando analisada em contexto e de forma motivada, possui plena validade, conforme a seguir:

RE 68006 / MG - MINAS GERAIS

SIMULAÇÃO. INDICIOS VARIOS E CONCORDANTES SÃO PROVA.

Acórdão 1223/2015-TCU-Plenário

É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, fortes e convergentes, e o responsável não apresenta contraindícios de sua participação nas irregularidades.

4.6.16. Diante disso, resta demonstrado que a Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. foi utilizada como instrumento para o repasse de vantagens indevidas ao servidor José Carlos, que atuava como beneficiário final dos pagamentos, nos termos descritos nos parágrafos 3.17 a 3.23 da Nota Técnica. A responsabilização administrativa, portanto, não decorre da mera existência de vínculo societário formal, mas da constatação de que a empresa foi utilizada como fachada para a prática de atos lesivos à Administração Pública, o que legitima a análise da desconsideração da personalidade jurídica.

4.6.17. Não assiste razão à defesa.

4.7. CERCEAMENTO DE DEFESA

4.7.1. Nesse ponto, os patronos da empresa alegam cerceamento de defesa nos seguintes termos:

Importante evidenciar que desde o início deste processo administrativo, os manifestantes afirmam e comprovam o **cerceamento de defesa, devido a efetiva impossibilidade jurídica dos indiciados / manifestantes se defenderem dos fatos narrados, haja vista que sequer são citadas nos relatos do indiciamento e muito menos lhe são apontadas condutas precisas e individualizadas.**

4.7.2. A alegação de cerceamento de defesa apresentada pela empresa e demais manifestantes não merece prosperar. Isso porque o processo administrativo em questão foi conduzido em plena observância às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como ao devido processo legal.

4.7.3. Conforme registrado na Nota Técnica nº 86/2025 (3485194), a empresa teve **amplo e irrestrito acesso aos autos por meio de credenciais externas ao SEI, dilação de prazo e possibilidade de peticionamento eletrônico**. Teve a oportunidade de apresentar defesa escrita, juntar documentos, formular manifestações e, inclusive, ofertar alegações finais, exercendo integralmente seu direito de defesa

(parágrafos 2.4 a 2.5 da Nota Técnica nº 86/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI).

4.7.4. A própria Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização estruturou o termo de indiciação em conformidade com o art. 17 da IN CGU nº 13/2019, descrevendo de forma clara e objetiva os fatos, indicando as provas e o enquadramento legal. Em seguida, a defesa foi analisada de maneira detalhada, tendo suas alegações expressamente enfrentadas no Relatório Final e posteriormente examinadas na Nota Técnica (parágrafos 2.6 a 2.7 e 2.38 a 2.43 da Nota Técnica nº 86/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI).

4.7.5. O Parecer nº 37/2025 da CONJUR/CGU (3544823) igualmente confirma que **não houve qualquer vício capaz de comprometer a ampla defesa**. A Consultoria Jurídica destacou que a empresa foi devidamente intimada, apresentou defesa, teve oportunidade de produzir provas, e que todas as alegações defensivas foram analisadas e refutadas pela CPAR. Assim, concluiu-se pela inexistência de nulidades ou irregularidades formais no procedimento (parágrafos 27 a 29 do Parecer n. 00037/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU).

4.7.6. O argumento dos manifestantes, no Pedido de Reconsideração, de que haveria impossibilidade de defesa em razão de “condutas vagas” e ausência de individualização de responsabilidades, não se sustenta. Isso porque o termo de indiciação e o Relatório Final individualizaram as condutas da empresa e de seus sócios, descrevendo de forma minuciosa como a Brenda e Leidi Locação de Equipamentos funcionou como interposta pessoa jurídica para repasse de vantagens ilícitas ao servidor José Carlos, inclusive com base em provas documentais como planilhas, notas fiscais, e-mails e mensagens apreendidas pela Polícia Federal.

4.7.7. Assim, verifica-se que não houve qualquer limitação que impedisso o exercício da defesa. Ao contrário, o conjunto probatório foi disponibilizado, as manifestações da defesa foram apreciadas e a imputação dos atos ilícitos foi descrita com clareza e fundamentada em elementos concretos.

4.7.8. Portanto, resta afastada a alegação de cerceamento de defesa, porquanto o processo tramitou de forma regular e em conformidade com os princípios constitucionais e legais aplicáveis.

4.8. APLICAÇÃO DE SANÇÕES A EMPRESA JÁ EXTINTA OU INATIVA

4.8.1. A alegação de que não seria possível aplicar sanções à empresa Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. em razão de sua inatividade ou extinção também não procede.

4.8.2. Em primeiro lugar, a Nota Técnica nº 86/2025 registrou que, embora a defesa tenha informado a inatividade da empresa desde 2019, seu CNPJ permaneceu ativo junto à Receita Federal no momento da apuração, circunstância que permite a plena responsabilização administrativa nos termos da Lei nº 12.846/2013 (parágrafo 2.49). O simples fato de a empresa não estar em operação ou não apresentar movimentação contábil não impede que responda por ilícitos cometidos durante sua vigência, sob pena de se criar uma hipótese de impunidade não prevista em lei.

4.8.3. Nesse sentido, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (Ed. 2022, p. 49-53) também traz esclarecimentos importantes quanto ao que deve ser feito em situações em que a empresa não se encontre mais “ativa”:

A baixa da inscrição no CNPJ não impede que, posteriormente, sejam lançados ou cobrados impostos, contribuições e respectivas penalidades, decorrentes da simples falta de recolhimento ou da prática comprovada e apurada, em processo administrativo ou judicial, de outras irregularidades pelos empresários ou pelas pessoas jurídicas ou seus titulares, sócios ou administradores (§ 6º do art. 29 da IN).

Cumpre consignar que a entidade ou o estabelecimento filial cuja inscrição no CNPJ estiver na situação cadastral baixada poderá ter sua inscrição restabelecida:

- i. a pedido, desde que comprove estar com o registro ativo no órgão competente; ou
- ii. de ofício, quando constatado o seu funcionamento.

A baixa da empresa, portanto, pode dar-se em razão de diversas situações e, na linguagem contábil ou fiscal, não quer dizer necessariamente que foi extinta. Se ainda possuir bens em seu nome, significa que está em extinção ou em liquidação (artigo 51 do CC) e deve fazer a apuração dos

seus ativos e passivos, além do inventário dos seus bens.

Assim, em atenção à questão “d”, o simples fato de a empresa se encontrar na situação cadastral de “baixada” não implica automaticamente a não instauração do PAR ou seu arquivamento, razão pela qual se mostra adequada a verificação do motivo que ensejou a baixa, já que a empresa pode sair da situação de baixada para ativa.

Ademais, a baixa da inscrição no CNPJ não impede que, posteriormente, sejam lançadas ou cobradas penalidades decorrentes da prática comprovada e apurada, em processo administrativo ou judicial, de outras irregularidades pelos empresários ou pelas pessoas jurídicas ou seus titulares, sócios ou administradores.

[...]

A análise deve ponderar as circunstâncias do caso concreto, porque compete à autoridade administrativa a decisão sobre a instauração ou continuação do processo de responsabilização, considerados os insumos trazidos no juízo de admissibilidade, ou pela comissão de PAR, sempre tendo-se em vista a eventualidade de obtenção de resultados efetivos com a persecução administrativa.

Por outro lado, caso a sanção passível de aplicação reste deveras inócuas com a extinção da empresa, não se vislumbrando a possibilidade de aplicação de multa ou ainda de desconsideração da personalidade jurídica, sugere-se a não instauração do processo de responsabilização, ou o seu arquivamento, caso a alteração ocorra após o início do PAR.

[...]

O simples fato de a empresa se encontrar na situação cadastral de “baixada” não implica automaticamente na não instauração do PAR ou seu arquivamento, razão pela qual se mostra adequada a verificação do motivo que ensejou a baixa, até porque, como visto, a empresa pode sair da situação de baixada para ativa.

4.8.4. Ademais, a própria legislação anticorrupção prevê expressamente a possibilidade de responsabilização da pessoa jurídica independentemente de sua situação operacional, aplicando-se, nesses casos, o art. 21 do Decreto nº 11.129/2022. Esse dispositivo estabelece que, se a pessoa jurídica não tiver tido faturamento no exercício anterior, será considerado o último faturamento disponível, exatamente como procedeu a CPAR para fins de cálculo da multa (parágrafo 2.50).

4.8.5. Portanto, a alegação defensiva não se sustenta. A empresa pode ser regularmente sancionada mesmo em situação de inatividade ou extinção, pois os ilícitos foram cometidos quando estava ativa, os efeitos jurídicos permanecem, e a legislação aplicável prevê mecanismos para cálculo da multa e extensão das penalidades. Aceitar a tese defensiva implicaria permitir que sociedades fossem artificialmente encerradas para frustrar a atuação sancionatória do Estado, hipótese frontalmente contrária aos princípios da moralidade e da efetividade do poder sancionador da Administração Pública.

5. CONCLUSÃO

5.1. Por todo o acima exposto, é o presente para propor o conhecimento do Pedido de Reconsideração formulado pela pessoa jurídica Brenda e Leidi Locação de Equipamentos Ltda. ME, inscrita no CNPJ sob o nº 16.894.216/0001-88 e pelos peticionantes Leidiane Vieira Vilela (CPF xxx.516.406-xx), Brenda Cristina Vieira Santos (CPF xxx.417.136-xx) e José Carlos da Silva (xxx.969.236-xx), e, no mérito, indeferir o pedido de reconsideração, nos termos da minuta subsequente (SEI 3751318).

5.2. Acrescente-se ainda à minuta da Decisão ministerial (SEI 3751318) os termos da publicação extraordinária a ter sua divulgação providenciada pessoa jurídica, no cumprimento dessa sanção, salientando-se a necessidade de que a referida publicação extraordinária siga padrão de comunicação visual estabelecido para as referidas publicações extraordinárias pelo setor competente da

CGU, tanto em versão impressa quanto digital, formato esse a ser encaminhado para a pessoa jurídica quando da intimação de decisão ministerial, em caso de concordância das instâncias superiores com a presente análise.

5.3. À consideração superior.

[assinatura eletrônica]

ULYSSES SERUDO DE MENDONÇA

AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE



Documento assinado eletronicamente por **ULYSSES SERUDO DE MENDONÇA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 25/09/2025, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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

Referência: Processo nº 00190.102710/2023-88

SEI nº 3751311