

A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO: UM MAPA DA JURISPRUDÊNCIA¹

The disregard of legal entity in administrative liability proceedings: a jurisprudence overview

La desconsideración de la personalidad jurídica en procesos administrativos de responsabilidad: un mapa de la jurisprudencia

Luana Graziela Alves Fernandes

<https://doi.org/10.36428/s1dz8w05>

Resumo: Este estudo tem por propósito analisar a aplicação prática do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, previsto no artigo 14 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Para tanto, pretende-se examinar as decisões já exaradas pela Controladoria-Geral da União (CGU) em que a personalidade jurídica das pessoas jurídicas processadas foi desconsiderada, a fim de identificar o procedimento adotado para a garantia do contraditório e a ampla defesa e os parâmetros utilizados pela autoridade para sua adoção. Ao fim, o trabalho traz uma abordagem crítica quanto aos casos analisados.

Palavras-Chave: lei nº 12.846/2013; anticorrupção; responsabilização administrativa; desconsideração da personalidade jurídica.

Abstract: This study aims to analyze the practical application of lifting the corporate veil, provided for in Article 14 of the Brazilian Anti-corruption Act (Law nº 12,846 of August 1, 2013), in the context of administrative liability of legal entities for acts committed against the public administration. To this end, we intend to examine the decisions already issued by the Office of the Comptroller General (Controladoria-Geral da União – CGU) in which the legal personality of the prosecuted legal entities was disregarded, in order to identify the procedure adopted to ensure due process and the right to a fair hearing, as well as the parameters used by the authority for its application. Finally, the paper presents a critical approach regarding the analyzed cases.

Keywords: brazilian anti-corruption act; anti-corruption; administrative liability; disregard doctrine.

1. Artigo submetido em 10/09/2023 e aceito em 30/07/2024.

Resumen: *El propósito de este estudio es analizar la aplicación práctica del instituto de la desconsideración de la personalidad jurídica, establecido en el artículo 14 de la Ley Anticorrupción brasileña (Ley nº 12.846, de 1 de agosto de 2013), en el ámbito de la responsabilidad administrativa de personas jurídicas por la comisión de actos contra la administración pública. Para ello, se pretende examinar las decisiones ya emitidas por la Controladoria General de la Unión (Controladoria-Geral da União – CGU) en las que se desconsideró la personalidad jurídica de las personas jurídicas procesadas, con el fin de identificar el procedimiento adoptado para garantizar el derecho a la contradicción y a la defensa amplia, así como los criterios utilizados por la autoridad para su aplicación. Al final, el trabajo presenta un enfoque crítico sobre los casos analizados.*

Palabras clave: *ley anticorrupción brasileña; anticorrupción; responsabilidad administrativa; desconsideración de la personalidad jurídica.*

1. INTRODUÇÃO²

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, ao dispor sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, previu a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica no âmbito dos processos administrativos de responsabilização (PARs). A literalidade do artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 disciplina o seguinte:

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.

A Exposição de Motivos do Anteprojeto que antecedeu a Lei nº 12.846/2013 (2009, item 20) menciona que a desconsideração da personalidade jurídica em sede administrativa foi uma medida criada para “impedir que novas pessoas jurídicas construídas no intuito de burlar sanções impostas administrativamente mantenham relações com a Administração Pública”. Como disposto no documento, essa prática resultaria em “cadeia de empresas constituídas com o propósito único de fraudar e lesar a Administração Pública, o que deve ser impedido” (2009, item 20).

2. Este artigo é resultado das pesquisas elaboradas para a apresentação de Trabalho de Conclusão de Curso ao Ibmec Brasília, em 2023, como requisito parcial para a obtenção do grau de pós-graduado em Compliance, sob orientação do Professor Ricardo Wagner de Araújo.

Em mesmo sentido, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria-Geral da União (CGU) (2022, p. 102) esclarece que, para a personalidade jurídica ser desconsiderada, “deve restar claramente comprovado que a pessoa jurídica foi criada e utilizada pelos sócios para fins da prática de ato lesivo previsto na lei, deixando de exercer a função para a qual foi criada”.

Desde a apresentação do anteprojeto da Lei nº 12.846/2013, o dispositivo tem provocado discussões doutrinárias sobre sua constitucionalidade e legalidade.³ Além disso, como nem a Lei nem seu decreto regulamentador em âmbito federal⁴ dispuseram sobre a forma de instrumentalização do instituto em ambiente administrativo, há controvérsia doutrinária sobre a forma processual de sua aplicação.⁵

Em que pese a existência dessas discussões, fato é que tal previsão tem sido aplicada em diversos julgamentos recentes de processos administrativos de responsabilização. Assim, entende-se necessária a identificação do estado da arte atual a respeito do tema em comento.

3. Há quem defenda a inconstitucionalidade do dispositivo, em virtude de suposta violação ao princípio da reserva legal, pois a desconsideração da personalidade jurídica seria competência exclusiva do Poder Judiciário. Vide, por exemplo: Ferreira, & Menezes, 2020. Ademais, para Natália Bonfim (2014), a redação do dispositivo seria incompatível com o sistema de responsabilização de pessoas físicas e jurídicas intuídos pela Lei, porque as pessoas físicas apenas poderiam ser responsabilizadas na medida de sua culpabilidade, cabendo à Administração o ônus de comprovar dolo ou culpa grave.

4. Atual Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que revogou o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

5. Camila Vergueiro e Elias Neto (2023, p. 12) defendem que a omissão da Lei nº 12.846/2013 sobre o processo para desconsideração da personalidade jurídica “convoca a aplicação subjetiva das regras do Código de Processo Civil de 2015 sobre o incidente de desconsideração da personalidade jurídica”. Para Artur Santos (2018, p. 271), embora seja necessária a observação das disposições do Código de Processo Civil até o advento de norma ou regulamentação específica, “a previsão de um incidente apartado . . . não parece se coadunar com o procedimento célere previsto na Lei Anticorrupção”.

Para tanto, foi realizado um mapeamento das decisões exaradas pela CGU, na apuração da responsabilidade da pessoa jurídica prevista pela Lei nº 12.846/2013, a fim de se identificar, por meio da análise empírica, os ritos processuais e os parâmetros materiais adotados para a determinação da desconsideração da personalidade jurídica.

Embora se reconheça a possibilidade de ações judiciais anularem as decisões aqui estudadas, com base no controle judicial dos atos administrativos, o escopo deste trabalho se restringirá às decisões tomadas em âmbito administrativo, de modo a se compreender como tem se dado a adoção prática desse instituto pelas lentes da CGU, a partir de uma análise quantitativa e qualitativa dos processos e decisões mapeados.

A delimitação da pesquisa a decisões proferidas pela CGU decorre (i) da sua competência, legalmente atribuída, para atuar nas áreas de integridade privada e de responsabilização de entes privados, tal como previsto na Lei nº 14.600/2023;⁶ (ii) da dificuldade natural de identificação e consolidação de processos administrativos de responsabilização em esfera nacional, em vista da larga competência para instauração e julgamento de PARs, em âmbito federal, estadual e municipal;⁷ e (iii) da prerrogativa conferida à CGU de avocar processos instaurados com fundamento na Lei nº 12.846/2013, para exame de sua regularidade ou para correção de seu andamento, no âmbito do Poder Executivo federal, como prevê o §2º do seu artigo 8º.

Com o exame dos procedimentos julgados pela própria CGU, também será possível verificar se os parâmetros previstos no Manual de Responsabilização de Entes Privados, que consolida os entendimentos da CGU sobre “as principais normas vigentes e aplicáveis aos procedimentos de responsabilização de entes privados” (2022, p. 8), estão sendo cumpridos pela autoridade.

Ao final do trabalho, serão tecidos comentários críticos, com base no estudo sistemático do dispositivo que rege a desconsideração da personalidade jurídica na Lei nº 12.846/2013, à luz das normas ge-

rais que regem o microsistema de combate à corrupção, com relação (i) aos parâmetros adotados para fundamentar o uso da desconsideração da personalidade jurídica nos casos identificados; e (ii) ao alargamento do âmbito de aplicação do artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 (ii.1) para pessoas jurídicas processadas por ilícitos administrativos previstos em outras leis e (ii.2) com relação a sanções administrativas aplicadas com base em leis diversas.

2. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO DA CGU

2.1. Metodologia

Para a identificação de decisões da CGU em PARs que determinassem a desconsideração da personalidade jurídica, procedeu-se à análise do Repositório de Conhecimento da CGU, que disponibiliza documentos públicos dos autos de PARs já julgados pela CGU.⁸

A partir do mapeamento dos documentos públicos de PARs disponibilizados até 29/04/2023, foi feita uma categorização inicial do tipo de decisão da CGU, local do fato,⁹ data da decisão¹⁰ e, para os casos em que houve condenação, se houve desconsideração da personalidade jurídica no caso.

2.2. Panorama geral dos casos mapeados

Ao todo, foram catalogados 118 PARs, com decisões publicadas desde 16/10/2014, compreendendo (i) condenação de 65 representados; (ii) arquivamento para 45 representados; (iii) celebração de Acordo de Leniência com quinze representados; (iv) julgamento antecipado, nos termos da Portaria Normativa CGU 19/2022, para treze representados; e (v) outras hipóteses, como suspensão do processo, para quatro representados.

6. “Art. 49. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União: [...] IV - integridade pública e privada; V - correição e responsabilização de agentes públicos e de entes privados”.

7. A Lei nº 12.846/2013, em seu artigo 8º, caput, dispõe que: “[a] instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa”.

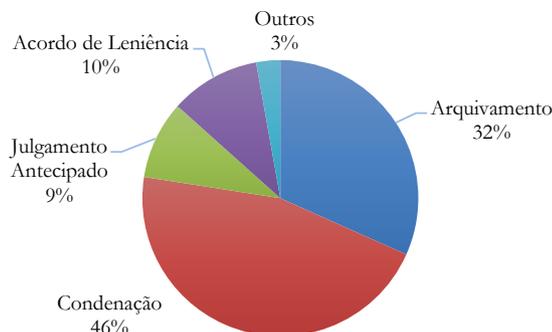
8. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45833?offset=120>.

9. O local do fato foi indicado com base nas informações disponibilizadas no Pannel de Correição em Dados: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedoria>.

10. Para a data da decisão, foram desconsideradas eventuais decisões de pedidos de reconsideração publicadas, já que não foi possível confirmar se os documentos publicizados pela CGU abrangem somente os casos com pedidos de reconsideração julgados.

O gráfico abaixo ilustra a representatividade de cada tipo de decisão mapeada:

GRÁFICO 1 • TIPOS DE DECISÕES DOS PARS MAPEADOS (POR REPRESENTADO)



Fonte: autoria própria, 2023.

A partir da filtragem dos casos, foram identificados onze PARs em que foi aplicado o artigo 14 da Lei nº 12.846/2013, com a consequente extensão dos efeitos da penalidade de multa aos patrimônios pessoais de pessoas físicas sócias das pessoas jurídicas processadas, conforme indicado no quadro abaixo.¹¹

QUADRO 1 • PARS JULGADOS PELA CGU COM DECLARAÇÃO DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

NÚMERO	PESSOA JURÍDICA PROCESSADA ¹²	DATA DA DECISÃO	LOCAL DO FATO
00190.103466/2020-28	Rabello Entretenimento Eireli	10/03/2023	Ministério do Turismo
00190.110875/2020-81	Empresa Brasileira de Equipamentos Cirúrgicos Eireli	28/02/2023	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
00190.109228/2021-15	Latin Air Support LLC	30/01/2023	Ministério da Saúde
00190.110837/2020-28	EHD - Assessoria e Participações Ltda.	07/12/2022	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
00190.103042/2020-63	MDI Consultoria Empresarial Ltda.	03/10/2022	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
00190.109824/2019-72	Vision Mídia e Propaganda Ltda.	01/09/2022	Secretaria Especial de Cultura
	Master Projetos e Empreendimentos Culturais Ltda.		
00190.101806/2017-81	Vision Mídia e Propaganda Ltda.	11/08/2022	Secretaria Especial de Cultura
	Pacatu Cultura, Educação e Aviação Ltda.		
	Intercapital Belas Artes Ltda.		
	Logística Planejamento Cultural Ltda.		
00190.103041/2020-19	CFC Consulting Group, Inc	04/08/2022	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
00190.110839/2020-17	Morales Treinamento e Desenvolvimento Profissional e Gerencial Ltda.	04/08/2022	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
00190.102172/2020-89	ARATEC Engenharia, Consultoria & Representações Ltda.	05/02/2022	Eletróbrás Termonuclear S/A
00212.000514/2014-83	Express Service Administradora de Serviços Terceirizados Ltda.	03/01/2022	Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento

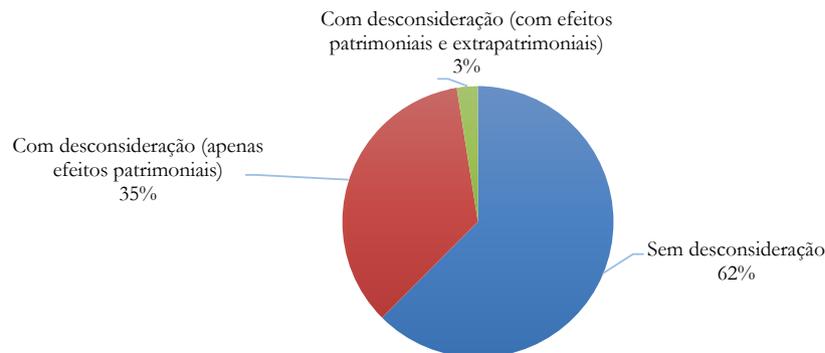
Fonte: autoria própria, 2023.

11. Foi aplicada a desconsideração de personalidade jurídica em face de uma mesma pessoa jurídica em dois PARs distintos (PAR 00190.101806/2017-81 e 00190.109824/2019-72).

12. A lista de pessoas jurídicas processadas do Quadro 1 somente abrange aquelas que tiveram a personalidade jurídica desconsiderada na decisão final.

O gráfico abaixo ilustra a representatividade dos casos em que houve desconsideração da personalidade jurídica, frente ao universo total de processos analisados:

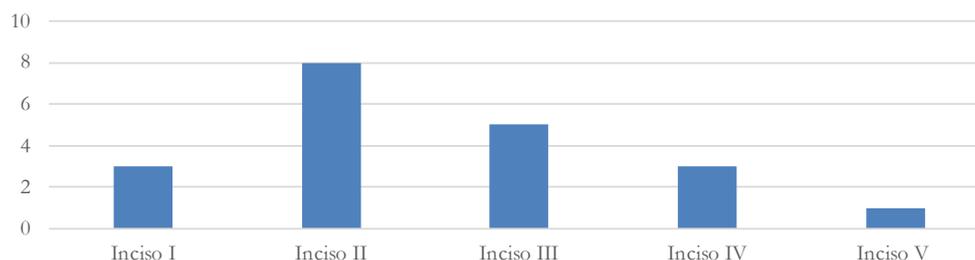
GRÁFICO 2 • REPRESENTATIVIDADE DOS CASOS DE DESCONSIDERAÇÃO DE PERSONALIDADE JURÍDICA¹³



Fonte: autoria própria, 2023.

Com relação aos tipos de atos lesivos à Administração Pública - com base no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 - que foram reconhecidos pela CGU nos PARs em que houve determinação da desconsideração da personalidade jurídica, notou-se uma predominância representativa daqueles relacionados ao financiamento, custeio, patrocínio ou subvenção, de qualquer modo, da prática dos atos ilícitos previstos na Lei (inciso II) e à utilização de pessoa física ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados (inciso III), conforme abaixo:

GRÁFICO 3 • ATOS LESIVOS ADOTADOS COMO FUNDAMENTO PARA CONDENAÇÃO NOS PARs COM DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, COM BASE NO ARTIGO 5º DA LEI Nº 12.846/2013¹⁴



Fonte: autoria própria, 2023.

Com relação à delimitação temporal das decisões mapeadas, verificou-se que a primeira condenação com base na Lei nº 12.846/2013 ocorreu em outubro de 2020¹⁵ e a primeira decisão identificada com declaração de desconsideração de personalidade jurídica foi publicada somente em janeiro de 2022,¹⁶ o que denota um uso recente da prerrogativa introduzida pela Lei nº 12.846/2013.

13. Para o cálculo da representatividade dos casos, foram consideradas apenas os PARs em que houve condenação pela prática de atos lesivos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

14. Em alguns dos casos mapeados, as condenações foram baseadas em mais de um ato lesivo do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013.

15. Os casos anteriores de condenação tiveram como fundamento apenas a Lei nº 8.666/1993. Embora os aspectos materiais da Lei nº 12.846/2013 só se apliquem a fatos ocorridos após o início de sua vigência, a CGU tem aplicado as regras processuais para a condução de PARs que envolvam potenciais atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 8.666/1993 ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública, com base na atual redação do artigo 16 do Decreto nº 11.129/2022 (antiga redação do artigo 12 do Decreto nº 8.420/2015).

16. PAR 00212.000514/2014-83.

O gráfico abaixo ilustra a representatividade de decisões em que foi aplicada a desconsideração da personalidade jurídica nos processos mapeados:

GRÁFICO 4 - PANORAMA QUANTITATIVO DE CASOS EM QUE HOUVE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA AO LONGO DOS ANOS



Fonte: autoria própria, 2023.

Não obstante a previsão do decreto regulamentador referente à possibilidade de apresentação de pedido de reconsideração com efeito suspensivo da decisão sancionadora,¹⁷ chama atenção que somente foram identificadas decisões de pedidos de reconsideração em três casos, entre os onze mapeados.¹⁸ Todos os pedidos de reconsideração foram indeferidos. Considerando que os fundamentos dos pedidos de reconsideração não são publicizados, não foi possível identificar se tais pedidos compreendiam a reconsideração da parte da decisão que determinou a desconsideração da personalidade jurídica.

Com relação ao procedimento seguido pela CGU durante a instrução do PAR, notou-se que, em todos os casos, as pessoas físicas que potencialmente seriam afetadas pela decisão foram intimadas para apresentação de defesa e de pedidos de produção de provas, no prazo de 30 dias.

Em apenas dois PARs em que foi declarada a desconsideração da personalidade jurídica, as pessoas físicas intimadas apresentaram defesa¹⁹ ou petição em nome próprio²⁰ no prazo regular. Em outro processo,²¹ as pessoas físicas intimadas se manifestaram nos autos indicando que estariam impossibilitadas de apresentar defesa, em razão de supostas

omissões e obscuridades do Termo de Indiciação do PAR.

Ademais, não foi identificada discussão nos casos analisados sobre a necessidade de comprovação de dolo ou culpa grave, por parte das pessoas físicas afetadas pela desconsideração da personalidade jurídica, como defendida por Natália Bonfim (2014).

2.3. Parâmetros adotados pela CGU para a desconsideração da personalidade jurídica

2.3.1. PAR 00212.000514/2014-83 – Supostas fraudes em licitação

O primeiro PAR identificado no qual houve a determinação de desconsideração de personalidade jurídica foi instaurado para investigar supostas fraudes em processos licitatórios, por meio de falsificação de documentos de habilitação e atestados de capacidade técnica pela empresa Express Service Administradora de Serviços Terceirizados Ltda. (Express).

A Comissão do PAR (CPAR) responsável pelo caso entendeu que o contador da Express teria sido “o autor das fraudes praticadas” e teria também atuado “como único e exclusivo administrador da empresa” (2020, p. 4).

A CPAR justificou a aplicabilidade de desconsideração da personalidade jurídica no caso concreto, “dada a prática dos atos irregularidades praticadas por parte de Luis Felipe na condição de gestor/administrador” (2020, p. 4).

17. Artigo 15 do Decreto 11.129/2022: “Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.”

18. PARs 00190.110837/2020-28; 00190.103042/2020-63 e 00190.101806/2017-81.

19. PAR 00190.103466/2020-28.

20. PAR 00190.110837/2020-28.

21. PAR 00190.103042/2020-63.

A Nota 00086/2021 da Consultoria Jurídica junto à CGU (Conjur) consignou que a medida seria necessária “como forma de garantir o cumprimento da decisão” (2021, p. 3).

Na decisão final do Ministro de Estado da CGU, a pessoa jurídica foi condenada às penalidades de multa, publicação extraordinária da decisão sancionadora e impedimento de licitar e contratar com entes públicos pelo prazo de três anos, por ter praticado os atos lesivos tipificados no artigo 5º, IV, “a”, da Lei nº 12.846/2013, bem como no artigo 7º, primeira parte, da Lei nº 10.520/2002. A pessoa física ficou responsável pelo pagamento da multa, em razão da desconsideração da personalidade jurídica.

2.3.2. PAR 00190.102172/2020-89 – Suposto repasse de propinas a agente público por meio da simulação de contrato

Trata-se de processo instaurado em desfavor da Aratec Engenharia, Consultoria & Representações Ltda. (Aratec), que teria sido utilizada para recebimento de vantagens indevidas pagas por empreiteiras ao ex-presidente da Eletronuclear (fundador da Aratec), por meio de supostos contratos simulados de prestação de serviços.

Em razão dos ilícitos apurados, previstos no artigo 5º, II e III, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 87, III, da Lei nº 8.666/1993, a CPAR recomendou a aplicação à pessoa jurídica investigada de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública. O Relatório Final da CPAR foi adotado como fundamento da decisão final do Ministro de Estado da CGU.

A CPAR (2021, p. 16) considerou que teria havido “evidente utilização da pessoa jurídica com abuso do direito para facilitar, encobrir e dissimular a prática dos atos ilícitos”, uma vez que a empresa teria sido utilizada para repasse de vantagens indevidas para o ex-presidente da Eletronuclear.

Também foi indicado como elemento para a desconsideração da pessoa jurídica “a representatividade majoritária do valor das vantagens indevidas frente ao faturamento lícito da empresa, além da evidente intenção dos sócios Othon e Ana Cristina de utilizar a pessoa jurídica ARATEC para o cometimento das ilicitudes” (CPAR, 2021, p. 16).

O Parecer 00407/2021 da Conjur (2021, p. 14) seguiu o mesmo entendimento, indicando que a pessoa jurídica teria sido “usada de forma indevida com o objetivo de acobertar a prática de atos ilícitos (fraude ou abuso de poder para justificar uma irregularidade)”.

Com isso, os efeitos da penalidade de multa foram estendidos aos patrimônios pessoais do sócio à época dos fatos e à sócia-administradora.

2.3.3. PARs 00190.110839/2020-17 e 00190.110837/2020-28 – Suposta comercialização ilícita de informações sigilosas de comércio exterior

Dois dos PARs mapeados em que houve desconsideração da personalidade jurídica foram apurados no contexto da Operação Spy, que investigou potencial prática de extração ilícita de informações sigilosas de comércio exterior por servidores públicos de banco de dados da Receita Federal do Brasil. Nesses casos, foram investigadas condutas potencialmente ilícitas da Morales Treinamento e Desenvolvimento Profissional e Gerencial Ltda. (Morales) e EHD – Assessoria e Participações Ltda. (EHD), consistentes na suposta comercialização de relatórios Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM),²² adquiridos mediante corrupção de agentes públicos.

Com a subsunção das práticas ao artigo 5º, I e II, da Lei nº 12.846/2013, a CPAR recomendou a aplicação de multa às pessoas jurídicas investigadas.

A CPAR (2021, p. 7) justificou a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica em face da sócia-administradora da Morales, em razão de a empresa ter sido alegadamente “criada única e exclusivamente para perpetrar os atos ilícitos” e utilizada “de modo habitual, com o fim de dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; e subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na Lei nº 12.846/2013”.

O Parecer 00094/2022/ da Conjur (p. 5) também destacou que teria sido verificada:

confusão patrimonial entre a empresa ora processada e sua sócia Luciane Morales, na medida em que foram identificados diversos

22. Conforme explicitado na Nota Técnica nº 2780/2021 da COREP (2021, p. 2), “o NCM identifica a mercadoria e promove o desenvolvimento do comércio internacional, permitindo a análise das estatísticas do comércio exterior”.

pagamentos realizados pela pessoa física de Luciane Morales e que teriam sido feitos em benefício dos produtos entregues pela empresa ora processada, no contexto dos atos ilícitos ora apurados.

Já em relação à EHD, a CPAR (2021, p. 10) entendeu que a pessoa jurídica havia sido “utilizada de modo habitual para dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; e subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na Lei nº 12.846/2013”, o que caracterizaria desvio de finalidade.

O Parecer 00028/2022 da Conjur (2022, p. 6) indicou, ainda, que embora não fosse possível comprovar que a constituição da EHD se deu unicamente para o cometimento de ilícitos, como a pessoa jurídica teria sido “utilizada para facilitar, por meio das empresas envolvidas, o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos”, estaria caracterizado o abuso de direito, apto a estender os efeitos da penalidade ao seu sócio.

Dessa forma, as decisões finais dos PARs pelo Ministro de Estado da CGU reconheceram o suposto abuso de direito na utilização das pessoas jurídicas, estendendo os efeitos das penas de multa ao patrimônio pessoal dos sócios administradores das empresas processadas.

2.3.4. PARs 00190.103041/2020-19 e 00190.103042/2020-63 – Supostas fraudes em licitações e contratos da Casa da Moeda do Brasil

Os PARs instaurados contra as pessoas jurídicas CFC Consulting Group, Inc (CFC) e MDI Consultoria Empresarial Ltda. (MDI) originaram-se da Operação Vícios, deflagrada para investigar supostas fraudes em licitações e contratos da Casa da Moeda do Brasil (CMB). Segundo apurado nas investigações, as empresas teriam atuado para que Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil recebesse pagamentos indevidos de empresa contratada pela CMB, por meio de contratos simulados de consultoria empresarial.

A CGU considerou que CFC e MDI teriam praticado os atos lesivos tipificados no artigo 5º, II e III, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, III, da Lei nº 8.666/1992. As CPARs de cada processo recomendaram, então, a aplicação das penas de multa, publicação extraordinária da decisão condenatória e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar

com a Administração Pública, o que foi seguido nas decisões finais do Ministro de Estado da CGU.

Para a CGU, teria sido caracterizado o desvio de finalidade pela CFC, porque a “pessoa jurídica se prestou ao uso de sua personalidade jurídica para auxiliar outra empresa na consecução de atos ilícitos junto à Administração Pública, com oferta de propina a agente público” (Conjur, 2022, p. 6).

Quanto à MDI, a CPAR (2021, p. 13) apontou que:

teria sido criada única e exclusivamente para a) custear/subvencionar o pagamento de propina, pela SICPA, a Marcelo Fisch; b) utilizar interposta pessoa jurídica (CFC) para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos praticados (SICPA e Marcelo Fisch); e c) servir de empresa intermediária para o referido pagamento. Nesse sentido, caracterizar-se-ia o desvio de finalidade mencionado no artigo 50 do Código Civil e no artigo 14 da LAC, mediante abuso do direito.

A Conjur (2022, p. 10) também destacou, em seu parecer, que “até a celebração do contrato com a empresa CFC, a empresa MDI não havia emitido sequer uma nota fiscal”, “a constituição da empresa deu-se após a realização da proposta comercial feita à CFC”, e “nunca emitiu nota fiscal em favor de outra empresa que não a CFC”.

Nesse caso, a desconsideração da personalidade jurídica alcançou o patrimônio de sócio oculto, por ter sido considerado que essa pessoa detinha poderes de administração da MDI, embora constasse formalmente como sócia apenas sua esposa.

Com base nesse contexto, os efeitos das penalidades de multa foram estendidos aos patrimônios pessoais dos sócios das pessoas jurídicas processadas, inclusive de sócio oculto, no caso da MDI.

2.3.5. PARs 00190.101806/2017-81, 00190.109824/2019-72 e 00190.103466/2020-28 – Supostas irregularidades no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)

Três dos PARs mapeados em que houve desconsideração da personalidade jurídica são relacionados à Operação Boca Livre, deflagrada para desarticular suposto esquema de corrupção por meio do qual “empresas proponentes e patrocinadoras de projetos culturais estariam se beneficiando da renúncia fiscal permitida pela Lei Rouanet para rea-

lizar eventos corporativos ou privados, desvirtuando os objetivos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)” (CPAR do PAR 00190.101806/2017-81, 2020, p. 1).

As CPARs constituídas em cada um dos processos entenderam que as alegadas condutas dos investigados estariam subsumidas aos tipos elencados a seguir:

(i) no PAR 00190.101806/2017-81 (representadas: Scania Latin America Ltda.,²³ Vision Mídia e Propaganda Ltda. (Vision), Intercapital Belas Artes Ltda. (Intercapital) e Logística Planejamento Cultural Ltda. (Logística), no artigo 38 da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) e no artigo 5º, II e III, da Lei nº 12.846/2013. Foi recomendada aplicação de multa e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora às representadas;

(ii) no PAR 00190.109824/2019-72 (representadas: KPMG Auditores Independentes (KPMG),²⁴ Vision e Master Projetos e Empreendimentos Culturais Ltda. (Master), no artigo 38 da Lei Rouanet e, especificamente em relação à KPMG e à Vision, no artigo 5º, II e III, da Lei nº 12.846/2013. Foi recomendada aplicação de multa a todas as representadas e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora à KPMG e à Vision;²⁵

(iii) no PAR 00190.103466/2020-28 (representadas: Rabello Entretenimento Eireli (Rabello), no artigo 5º, II e V, da Lei nº 12.846/2013. Foi recomendada aplicação de multa e publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.²⁶

Nos casos citados, a CGU entendeu que havia provas para a desconsideração da personalidade jurídica de alguns dos representados. No PAR 00190.101806/2017-81, a CGU determinou a extensão dos efeitos da decisão sancionatória a dois sócios ocultos das empresas Vision, Intercapital e Logística. Segundo a CPAR (2020, p. 50), teria havido abuso de direito na constituição ou aquisição

dessas empresas, que formariam o Grupo Belini Cultural, “com o fim de burlar a prévia inabilitação de outras empresas do Grupo, no âmbito da Lei Rouanet, dissimulando os reais interesses dos sócios ocultos”.

Como indicado no Parecer 00112/2022 da Conjur (2022, p. 14), ambos os sócios ocultos “detinham de fato poderes de gerência administrativa e financeira das quatro empresas, utilizando-as para praticar os atos ilícitos”. A prática teria ocorrido “a fim de driblar o limite imposto pela Lei Rouanet de 5 projetos por proponente” (Conjur, 2022, p. 14).

O Grupo Belini Cultural também foi objeto da apuração do PAR 00190.109824/2019-72, em que a CPAR (2021, p. 48) destacou que as pessoas jurídicas Vision e Master eram utilizadas “com a finalidade de conferir aparência de legalidade à sua atuação frente ao MinC e com isso lograr a aprovação dos projetos culturais”. Para a CPAR, isso demonstraria o abuso de poder para acobertar a prática de atos ilícitos e foi, então, determinada a desconsideração da personalidade jurídica das empresas citadas.

Vale notar que, mesmo sem a subsunção das condutas praticadas pela Master à Lei nº 12.846/2013, mas apenas à Lei Rouanet, foi decretada a desconsideração de sua personalidade jurídica, com fundamento no artigo 14 da Lei nº 12.846/2013.

Já no PAR 00190.103466/2020-28, houve divergência de entendimento da CPAR e da Conjur quanto ao atendimento dos requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica da Rabello.

A CPAR (2022, p. 24) entendeu que não seria o caso de desconsideração da personalidade jurídica, porque não estaria claro que a pessoa jurídica havia “deixado de exercer a função para a qual foi criada, focando suas ações na prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 2013” e tampouco haveria indícios de confusão patrimonial.

Ainda assim, a CPAR recomendou a extensão da multa ao sócio administrador, com fundamento no artigo 1.080 do Código Civil,²⁷ já que o sócio administrador da Rabello teria sido responsável pelas deliberações da pessoa jurídica no âmbito do Pronac objeto da investigação.

A Conjur (2023, p. 10) discordou do entendimento da CPAR quanto à aplicação do artigo 1.080 do Código Civil, consignando que a extensão de

23. Não houve a declaração de desconsideração da personalidade jurídica em face da Scania Latin America Ltda.

24. Não houve a declaração de desconsideração da personalidade jurídica em face da KPMG.

25. Foi também recomendada aplicação de multa a duas pessoas físicas, proponentes dos Pronacs objeto do PAR, com base no artigo 38 da Lei Rouanet.

26. A pessoa jurídica Almeida, Rotenberg e Boscoli Sociedade de Advogados, também processada, optou pelo julgamento antecipado do PAR em referência.

27. Art. 1.080. As deliberações infringentes do contrato ou da lei tornam ilimitada a responsabilidade dos que expressamente as aprovaram.

efeitos das sanções a administradores e sócios com poderes de administração “só é possível através da aplicação da desconsideração da pessoa jurídica, por ser o único instituto previsto expressamente na LAC para esse fim”.

Não obstante, a Conjur (2023, pp. 9-10) considerou que:

o conjunto probatório demonstra o abuso do direito na utilização da pessoa jurídica RA-BELLO para praticar os fins ilícitos descritos neste PAR, visando burlar as restrições de propostas previstas na Lei Rouanet, com o fim de dificultar a fiscalização pelo Ministério da Cultura.

. . . Não há como negar a utilização de forma abusiva da pessoa jurídica, o que permite a extensão dos efeitos das sanções aos sócios. Assim, quando a entidade legal é usada para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos, deve ser aplicado o instituto da desconsideração, conforme disposto no art. 14 da Lei nº 12.846/2013.

A decisão do Ministro de Estado da CGU adotou como fundamento o parecer da Conjur e determinou a desconsideração da personalidade jurídica.

2.3.6. PAR 00190.109228/2021-15 – Suposta proposta inidônea para venda de vacinas contra Covid-19

No contexto da pandemia da Covid-19, a CGU instaurou PAR a fim de apurar as condutas da empresa Latin Air Support LLC (Latin Air), “que teria atuado como intermediária na oferta de vacinas perante o Ministério da Saúde, tendo se valido do auxílio de ‘representantes informais’ e facilitadores para ter acesso ao referido Ministério” (CPAR, 2022, p. 1).

Com base nos dados levantados sobre a investigada e seu sócio, a CPAR (2022, p. 15) entendeu que a Latin Air não demonstrou “ter experiência ou histórico de atuação no ramo de venda de vacinas, tampouco ter estrutura física e logística que pudesse legitimar na venda das indigitadas 400 milhões de doses ao Ministério da Saúde”.

Dessa forma, a CPAR concluiu que as condutas da Latin Air incidiriam nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, III e IV, ‘b’ e ‘d’, da Lei nº 12.846/2013, bem como no artigo 88, II e III, da Lei nº 8.666/1993. Foi recomendada, então, aplicação de multa, publi-

cação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

A CPAR (2022, p. 24) entendeu que teria ocorrido desvio de finalidade, porque a pessoa jurídica teria sido “utilizada para apresentar propostas inidôneas para venda de vacinas contra Covid-19” e atuado “indevidamente como intermediária na oferta de vacinas”.

O Parecer 00318/2022 (Conjur, 2022, p.6) também apontou, como fundamento para a desconsideração, que o sócio Latin Air teria tido ciência de todas as propostas apresentadas, bem como teria “utilizado da empresa para, sabidamente, facilitar seus interesses, oferecendo proposta inidônea e incapaz de ser cumprida”.

Em decisão do Ministro de Estado da CGU, os efeitos da penalidade de multa foram estendidos ao sócio administrador da pessoa jurídica.

2.3.7. PAR 00190.110875/2020-81 – Supostas irregularidades em licitações e contratos para o enfrentamento da Covid-19

No PAR 00190.110875/2020-81, houve a extensão dos efeitos tanto patrimoniais quanto extrapatrimoniais das penalidades aplicadas à pessoa jurídica. De acordo com a CGU, a Empresa Brasileira de Equipamentos Cirúrgicos Eireli (EBEC) teria irregularmente produzido e fornecido ventiladores pulmonares que não haviam sido devidamente testados nem possuíam a certificação obrigatória da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Com base no apurado, a CPAR entendeu que as condutas da EBEC incidiriam nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, III e IV, ‘d’ e ‘e’, da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, II e III, da Lei nº 8.666/1993. Foi recomendada a aplicação das penalidades de multa, publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

A CPAR também recomendou a extensão dos efeitos da decisão ao sócio da EBEC, porque a pessoa física teria utilizado a EBEC para fraudar processos de dispensa de licitação, praticar atos ilícitos e utilizar interposta pessoa para consultar sua identidade no escopo de licitações.

Os documentos públicos do caso não discorrem sobre a extensão dos efeitos da penalidade de decla-

ração de inidoneidade. A Nota Técnica nº 3027/2021 da Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados (Corep) (2021, p. 7) limita-se a indicar que seria “plenamente cabível a sugestão de extensão dos efeitos da desconsideração da personalidade jurídica na aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública ao sócio oculto”.

2.4. Análise qualitativa dos casos com desconsideração da personalidade jurídica

2.4.1. Parâmetros adotados para a caracterização de abuso de direito

A análise dos PARs mapeados aponta uma tendência de crescente utilização do instituto da desconsideração da personalidade, de modo a estender a penalidade de multa a sócios e administradores das pessoas jurídicas processadas. Contudo, ainda não é possível verificar posicionamento jurídico claro e objetivo quanto aos parâmetros adotados para justificar a adoção dessa medida excepcional.

Tanto a Exposição de Motivos do Projeto de Lei que antecedeu a Lei nº 12.846/2013 quanto o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU apontam que a desconsideração de personalidade jurídica deve ser aplicada quando comprovado que a pessoa jurídica foi constituída e utilizada para a prática de atos lesivos à administração pública. Em outras palavras, exige-se que a pessoa jurídica tenha como propósito direto a prática dos atos ilícitos previstos na Lei nº 12.846/2013.

Uma interpretação sistemática da Lei nº 12.846/2013 leva à mesma conclusão. O artigo 19, § 1º,²⁸ que trata da aplicação da sanção de dissolução compulsória no âmbito da responsabilização judicial, exige a comprovação de a pessoa jurídica ter sido utilizada “de forma habitual” ou “constituída para” a prática dos atos ilícitos da Lei.

E a razão para tais exigências é clara: a Lei nº 12.846/2013 cuida da responsabilização de pessoas jurídicas por prática de atos lesivos à administração pública, de modo que a pessoa jurídica sempre terá participado, facilitado ou dissimulado os atos ilícitos. Caso não houvesse requisitos específicos, a

desconsideração da personalidade jurídica sempre estaria autorizada, transformando uma lei de responsabilização de pessoas jurídicas em lei de responsabilização indireta de pessoas físicas.

Esse critério mais restritivo coaduna-se ao caráter excepcional do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, mas parece não ter sido adotado em todos os casos mapeados.

Por exemplo, no PAR 00190.110837/2020-28, detalhado no tópico 2.3.3, a Conjur ressaltou não haver evidências de que a constituição da pessoa jurídica tinha se dado unicamente para a prática de ilícitos, mas que o abuso de direito estaria configurado pelo uso da empresa para facilitar o pagamento de vantagens indevidas a agentes públicos, motivo considerado suficiente para a desconsideração da personalidade jurídica.

No PAR 00190.103041/2020-19, como delineado no tópico 2.3.4, o suposto abuso de direito foi fundamentado com base na utilização da pessoa jurídica “para auxiliar outra empresa na consecução de atos ilícitos junto à Administração Pública” (Conjur, 2022, p. 6). Não há indicação, nos documentos analisados, de se a pessoa jurídica deixou ou não de exercer atividades lícitas.

Aliás, o exame dos precedentes demonstra uma possível divergência de entendimento interno da CGU quanto à caracterização do abuso de direito. No PAR 00190.103466/2020-28, descrito no tópico 2.3.5, a CPAR (2022, p. 24) afastou a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, por entender que não havia sido comprovado que a pessoa jurídica tinha “deixado de exercer a função para a qual foi criada” ou que havia confusão patrimonial. A Conjur (2023, p. 10), por outro lado, entendeu que a desconsideração poderia ser aplicada ao caso, pois a pessoa jurídica teria sido “usada para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos”.

Esse cenário cria, em certa medida, insegurança jurídica aos administrados. Na ausência de uniformização dos parâmetros aplicáveis para a desconsideração da personalidade jurídica, tem-se risco de potencial violação ao princípio da isonomia, ao se conferir tratamentos dispares às pessoas jurídicas processadas.

Para mais, é questionável que a mera utilização da pessoa jurídica para praticar ou facilitar a ocorrência de atos ilícitos seja motivo bastante para se

28. § 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.

aplicar a desconsideração da personalidade jurídica, quando a Lei nº 12.846/2013 busca precisamente responsabilizar, administrativa e civilmente, pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública.

Importa destacar que o instituto da desconsideração da personalidade jurídica foi idealizado sob caráter excepcional (Magalhães, 2022) e deve ser aplicado como tal. Como destacado pela Ministra Isabel Gallotti do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento de Embargos de Divergência em Recurso Especial 1306553/SC (2014, p. 14), a desconsideração da personalidade jurídica deve ser feita apenas em “casos extremos”, por se tratar “de regra de exceção, de restrição ao princípio da autonomia patrimonial da pessoa jurídica”. Com maior razão, a excepcionalidade desse instituto deve ser observada em se tratando de aplicação de sanções administrativas.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê diferentes formas de responsabilização de pessoas físicas pela prática de atos de corrupção e demais ilícitos semelhantes àqueles previstos na Lei nº 12.846/2013. Não seria razoável aproveitar-se da previsão de desconsideração da personalidade jurídica dessa Lei com o objetivo de punir as pessoas físicas relacionadas aos fatos investigados.

2.4.2. Desconsideração da personalidade jurídica de empresas processadas sem subsunção de condutas ao artigo 5º da Lei nº 12.846/2013

No PAR 00190.109824/2019-72, a CGU determinou a desconsideração da personalidade jurídica, muito embora as condutas da empresa processada sequer tenham sido subsumidas ao artigo 5º da Lei nº 12.846/2013. Com isso, houve extensão indevida de aplicação do artigo 14 da Lei nº 12.846/2013.

O PAR havia sido instaurado para investigar possíveis infrações tanto à Lei nº 12.846/2013 quanto à Lei Rouanet por três pessoas jurídicas distintas. Em relação à representada Master, a CGU considerou que suas ações somente teriam incidido nos atos lesivos tipificados no artigo 38 da Lei Rouanet. Foi determinada a aplicação de multa correspondente ao dobro da apontada vantagem recebida indevidamente, com fundamento no mesmo artigo.

Embora a Lei Rouanet não preveja a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, a CPAR considerou pertinente que fosse procedida à desconsideração da personalidade jurídica da Master “já que devidamente comprovadas as circunstâncias objetivas exigidas pelo art. 14 da Lei nº 12.846/13” (p. 49 do Relatório Final da CPAR). A recomendação também foi corroborada pela Corep e pela Conjur, sendo adotada na decisão do Ministro de Estado da CGU.

Com efeito, a possibilidade de extensão dos efeitos das penalidades do direito sancionador, especificamente quanto ao instituto da desconsideração administrativa da personalidade jurídica previsto na Lei nº 12.846/2013, ainda é objeto de debate incipiente na doutrina.

A literalidade do artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 limita sua aplicação aos casos que a personalidade jurídica tiver sido “utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei [!] ou para provocar confusão patrimonial”.

Para além disso, conforme indicado no tópico acima, aplicação da sanção de dissolução compulsória da pessoa jurídica, conforme prevista na Lei nº 12.846/2013, também exige a comprovação de a pessoa jurídica ter sido utilizada “de forma habitual” ou “constituída para” a prática dos atos ilícitos previstos na própria Lei.

Assim, a partir da interpretação literal e sistemática do dispositivo, não se considera legítima a extensão de efeitos do dispositivo em prejuízo de pessoa jurídica que não está sendo condenada pela prática dos atos previstos na Lei.

Ana Lúcia Barella e Sandro Mansur Gibran (2019, p. 46) enfatizam, nesse sentido, que, para a aplicação do instituto, “a abusividade ou confusão patrimonial que pode ensejar a aplicação da DPJ, segundo a LAC, deve estar diretamente relacionada aos atos previstos nesta mesma lei”.

Trata-se de dispositivo de ordem material, vinculado aos objetivos e atos previstos na mesma Lei, que não configura uma autorização genérica para o uso da desconsideração da personalidade jurídica em âmbito processual administrativo.

Em regra, como visto, o instituto da desconsideração da personalidade jurídica somente é aplicável por meio de decisão judicial, a teor do artigo 50 do Código Civil, que dispõe ser faculdade do juiz,

a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderar a personalidade jurídica em caso de abuso.²⁹

O artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 consiste em autorização excepcional do legislador para a desconsideração administrativa da personalidade jurídica em PAR referente aos atos nela tipificados, tendo em vista a relevância dos bens jurídicos tutelados pela Lei. Considera-se necessário, portanto, razoabilidade por parte dos aplicadores da Lei nº 12.846/2013 no uso desse instrumento.

2.4.3. Extensão dos efeitos da penalidade de inidoneidade, aplicada com fundamento na Lei 8.666/1993

A CGU também estendeu, em uma oportunidade, os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica com relação à penalidade de declaração de inidoneidade, aplicada com fundamento na Lei nº 8.666/1993, em mais um caso de alargamento indevido do escopo de aplicabilidade do artigo 14 da Lei nº 12.846/2013.

A pessoa jurídica processada no PAR 00190.110875/2020-81 foi condenada pela suposta prática de atos lesivos tipificados no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88 da Lei nº 8.666/1993. Além de multa, a CGU determinou a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, com fundamento no artigo 87, IV, da Lei nº 8.666/1993. No julgamento do caso, os efeitos de ambas as sanções foram estendidos ao sócio da pessoa jurídica processada.

Vale notar que, em casos anteriores ao PAR 00190.110875/2020-81, nos quais houve condenação com aplicação de multa e declaração de inidoneidade, a determinação de desconsideração da personalidade jurídica limitou-se à extensão dos efeitos da penalidade de multa. Nos documentos analisados do processo, não foram constatados esclarecimentos sobre a motivação que justificasse a mudança de entendimento da CGU no caso específico.

Em sentido semelhante à posição defendida no tópico anterior, a partir de uma interpretação literal e sistemática do dispositivo regente, não se consi-

dera devida a aplicação da desconsideração da personalidade do artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 para a extensão de efeitos de sanções aplicadas com bases em lei distinta.

Ora, a Lei nº 8.666/1993 não versa sobre a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica em âmbito administrativo, de modo que não seria legítimo estender a previsão da Lei nº 12.846/2013 para os supostos ilícitos apurados com fundamento naquela.

Rodrigo Cunha Ribas (2022, p. 140) comenta sobre essa questão, consignando que, “com a desconsideração da personalidade jurídica no contexto dessa lei, o que se pretende é responsabilizar o sócio pelas sanções nela previstas”.

Importante notar que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), por seu turno, traz disposição expressa sobre a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica na aplicação das sanções previstas na Lei, em seu artigo 160. Embora a nova previsão reconheça a opção do legislador em permitir a desconsideração da personalidade jurídica também para as sanções administrativas previstas na Lei, por óbvio, não há que se falar em sua aplicação retroativa para os atos regidos pela Lei 8.666/1993.

3. CONCLUSÕES

O artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 reveste-se de controvérsias jurídicas ao possibilitar, por meio de decisão administrativa, a desconsideração da personalidade jurídica de pessoas jurídicas processadas por atos lesivos à administração pública. Não obstante as discussões existentes sobre sua possível inconstitucionalidade ou ilegalidade, este trabalho demonstrou que o instituto tem sido empregado de forma crescente pela CGU.

Em 2022, mais de 50% dos PARs em que houve condenação com fundamento na Lei nº 12.846/2013 também resultaram na determinação de desconsideração da personalidade jurídica das empresas processadas, com a consequente extensão dos efeitos das penalidades a sócios administradores. Como medida excepcional, chama atenção um percentual tão elevado de aplicação do instituto.

29. A integralidade do dispositivo assim prevê: “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.”

A partir da análise dos casos mapeados, foi possível verificar alguns motivos que parecem justificar esse alto percentual, notadamente um alargamento indevido do âmbito de aplicação do artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 e ausência de parametrização clara na utilização do instituto.

Conforme indicado, a Exposição de Motivos do Projeto de Lei que antecedeu a Lei nº 12.846/2013 e o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU apresentam critérios restritivos para o uso da desconsideração da personalidade jurídica, que se coadunam com o caráter excepcional do instituto e uma interpretação sistemática da Lei nº 12.846/2013. Como indicam esses documentos, para a configuração do abuso de direito apto a fundamentar a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, é imperativo um propósito direto de utilização da pessoa jurídica para a prática dos atos ilícitos previstos na Lei.

Ocorre que, em diversos casos, as instâncias internas da CGU justificaram a necessidade de aplicação do instituto com base em mera utilização da pessoa jurídica para praticar, facilitar ou dissimular atos lesivos contra a administração pública. Essas situações, todavia, constituem os próprios ilícitos previstos na Lei nº 12.846/2013, de modo que tais razões não parecem bastante para determinação de medida tão severa. Nesse ponto, foi inclusive constatada divergência de entendimentos entre as áreas da CGU responsáveis pela análise dos PARs, com relação aos requisitos necessários para a aplicação

da desconsideração da personalidade jurídica.

Além disso, a pesquisa revelou que o escopo de aplicação do artigo 14 da Lei nº 12.846/2013 foi indevidamente ampliado para alcançar pessoas jurídicas cujas condutas sequer tinham se subsumido aos atos ilícitos previstos na mesma Lei e sanções aplicadas com fundamento em legislação diversa. Em se tratando de dispositivo de ordem material, no escopo do Direito Administrativo Sancionador, não se considera adequada eventual interpretação de que o dispositivo confere autorização ampla e genérica para o uso da desconsideração da personalidade jurídica para quaisquer condutas apuradas em PAR com fundamento em lei distinta.

Diante desse contexto, nota-se um risco potencial de ausência de isonomia no tratamento das pessoas jurídicas processadas, pela falta de parametrização dos critérios necessários para a aplicação do instituto.

Ainda há muito para ser analisado e discutido sobre o uso da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do direito administrativo sancionador e este artigo, é claro, não esgota tais discussões. Como se viu, o uso do instituto pela CGU ainda é bastante recente e passível de aprimoramento. Inclusive, a judicialização desses processos poderá contribuir para a uniformização da aplicação do instituto.

Futuros trabalhos serão bem-vindos para analisar e aprofundar a temática, quando já consolidada a aplicação do instituto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barella, A. L., & Gilbran, S. M. (2019). Desconsideração da personalidade jurídica na Lei Anticorrupção. *Percurso – Anais do VIII CONBRADEC (Congresso Brasileiro de Direito Empresarial e Cidadania)*, pp. 28-51.

Bomfim, N. B. (2014, setembro). A desconsideração da personalidade jurídica na Lei Anticorrupção. *Revista dos Tribunais*, pp. 91-118.

Brasil (2014, 10 de dezembro). *Embargos de Divergência em Recurso Especial 1.306.553 – SC*. STJ, Ministra Relatora Isabel Gallotti, Segunda Seção.

Brasil (2009, outubro). Exposição de Motivos 00011 2009 – CGU/MJ/AGU. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm.

Ferreira, J., & Menezes, A. (2020). O art. 14 da Lei Anticorrupção sob o crivo da jurisdição constitucional: inconstitucionalidade no modo de desconsideração da personalidade jurídica. *Revista de Direito Brasileira*, v. 25, n. 10, pp. 86-103.

Magalhães, J. (2022). *A desconsideração da personalidade jurídica à luz da Lei de Liberdade Econômica: os impactos nas decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo* (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Manual de Responsabilização de Entes Privados (2022, abril). Recuperado de: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual-de-responsabilizacao-de-entes-privados-2022.pdf>.

PAR 00190.103466/2020-28 (2023, 10 de março). CGU. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73550>.

PAR 00190.110875/2020-81 (2023, 30 de janeiro). CGU. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73539>.

PAR 00190.109228/2021-15 (2023, 30 de janeiro). CGU. Recuperado de https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73535?locale=pt_BR.

PAR 00190.110837/2020-28 (2022, 7 de dezembro). CGU. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73586>.

PAR 00190.103042/2020-63 (2022, 3 de outubro). CGU. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73692>.

PAR 00190.109824/2019-72 (2022, 1º de setembro). CGU. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73524>.

PAR 00190.101806/2017-81. (2022, 11 de agosto). CGU. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73527>.

PAR00190.103041/2020-19 (2022, 4 de agosto). CGU. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73562>.

PAR00190.110839/2020-17 (2022, 4 de agosto). CGU. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73508>.

PAR 00190.102172/2020-89 (2022, 5 de fevereiro). CGU. Recuperado de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73566>.

Brasil, Presidência da República (2013). “Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm.

Ribas, R. C. (2022). *Incidente de desconsideração da personalidade jurídica* (3. ed.). Curitiba: Juruá.

Vergueiro, C.; Medeiros Neto, E. (2023). A desconsideração da personalidade jurídica na lei anticorrupção, o processo administrativo e o incidente de desconsideração da personalidade jurídica. *Revista de Processo Thomson Reuters*, vol. 335/2023, pp. 213-234.

Santos, A. A. (2018). *Pressupostos e procedimento para aplicação da desconsideração da personalidade jurídica na Lei nº 12.846/2013*. In Féres, M. A., & Chaves, N. C. (Org.). *Anticorrupção: sistema anticorrupção e empresa*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido.



Luana Graziela Alves Fernandes

lugrazialves@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9865-1177>

IBMEC Brasília

Especialista em Compliance pelo Ibmecc/DF (pós-graduação lato sensu). Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Assessora de Ministro no Superior Tribunal de Justiça. As opiniões são pessoais e não necessariamente representam a percepção das instituições às quais esteja vinculada.