



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



MARCOS PAULO PUGNAL DA SILVA

**A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NO
ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO**

**VITÓRIA-ES
2020**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



MARCOS PAULO PUGNAL DA SILVA

**A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NO
ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo, como um dos requisitos parciais para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Dr^a Margareth Vetis Zaganelli

**VITÓRIA-ES
2020**

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

S586d Silva, Marcos Paulo Pugal da, 1975-
A desconsideração da personalidade jurídica no âmbito de
aplicação da lei anticorrupção / Marcos Paulo Pugal da Silva. -
2020.
94 f. : il.

Orientadora: Margareth Vetis Zaganelli.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Brasil. [Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013]. 2. Corrupção
- Legislação. 3. Responsabilidade administrativa. 4.
Desconsideração da personalidade jurídica. I. Zaganelli, Margareth
Vetis. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de
Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



MARCOS PAULO PUGNAL DA SILVA

A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em 16 de dezembro de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.ª Dr.ª Margareth Vetis Zaganelli
Orientadora - PPGGP/UFES

Prof.ª Dr.ª Taciana de Lemos Dias
Membro Interno - PPGGP/UFES

Prof.ª Dr.ª Marilene Olivier Ferreira de Oliveira
Membro Interno - PPGGP/UFES

Prof. Dr. Dauri Cesar Fabriz
Membro Externo - PPGD/FDV

**Dedico esta dissertação aos meus pais,
esposa e filhos. Amo vocês!**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por tudo que proporcionou a minha, principalmente saúde, perseverança e força de vontade para realizar meus objetivos.

À minha esposa Alessandra pelo amor, apoio e compreensão durante o percurso até aqui.

Aos meus filhos Julia e Marcos por me fazerem buscar sempre o melhor de mim.

Aos meus pais, Nodir e Maria, pelos ensinamentos de vida que me motivaram a não desistir e sempre lutar por meus objetivos, tendo o apoio e incentivo aos estudos como norte da família.

Aos meus irmãos, Flavio e Jaqueline, pelo incentivo e apoio ao desafio de enfrentar um mestrado.

À minha orientadora, professora Margareth Vetis Zaganelli, pela disponibilidade, incentivo, paciência e busca incessante em compartilhar conhecimentos.

Aos professores componentes da banca, Taciana de Lemos Dias, Marilene Olivier Ferreira de Oliveira e Daury Cesar Fabris, pelos ensinamentos e orientações.

Aos colegas de turma pelo ótimo ambiente de estudos e colaboração que tivemos durante toda a caminhada.

Aos profissionais das Secretarias de Transparência e Controladorias Gerais que com bastante presteza responderam as demandas de dados necessárias ao estudo levado a cabo.

À Polícia Federal pela visão de proporcionar um curso de mestrado a seus integrantes, o que com certeza refletirá ainda mais no trabalho de excelência que a instituição presta ao país.

À Universidade Federal do Espírito Santo e ao Programa de Mestrado em Gestão Pública pela acolhida e oportunidade de retorno aos bancos escolares, o que para mim foi motivo de muito orgulho.

A todos que contribuíram, de alguma forma, para que eu pudesse dar mais esse passo em minha vida acadêmica.

A corrupção gravemente perniciosa é a que assume o carácter subagudo, crónico, impalpável, poupando cuidadosamente a legalidade, mas sentindo-se em toda a parte por uma espécie de impressão olfativa, e insinuando-se penetrantemente por ação fisiológica no organismo, onde vai determinar diáteses, irremediáveis.

(Rui Barbosa)

RESUMO

SILVA, Marcos Paulo Pungal da. **A desconsideração da personalidade jurídica no âmbito de aplicação da lei anticorrupção**. 2020. 84 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES, 2020.

A corrupção, nas suas várias facetas, mostra-se um desafio à Administração Pública brasileira. Com a edição da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a chamada lei anticorrupção (LAC), em vigor a partir 29 de janeiro de 2014, passou a ser possível a punição pela Administração Pública de pessoas jurídicas por ilícitos tipificados na referida norma. A LAC inovou com alguns institutos jurídicos, que ainda passam por um processo de amadurecimento, tanto no âmbito administrativo quanto judicial. **O problema** é que a desconsideração da personalidade jurídica é um dos institutos cuja aplicação ainda gera dúvida e desconfiança. Assim, é necessário verificar a possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica prevista na LAC no âmbito administrativo, a partir de um procedimento que garanta o devido respaldo legal e técnico. **O objetivo principal** do trabalho é justamente discutir a possibilidade e as condições para a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica baseada na LAC em âmbito administrativo, com amparo em procedimentos que garantam o devido respaldo legal e técnico. **Em termos teóricos**, o trabalho trata das teorias que envolvem a desconsideração da personalidade jurídica de maneira geral e a repercussão na LAC. **Quanto aos métodos e procedimento**, optou-se por uma abordagem mista, envolvendo as dimensões qualitativa e quantitativa, em que foram empregadas as pesquisas bibliográficas, documental, aplicada e exploratória. As fontes de dados para o estudo foram os atos normativos de regulamentação existentes, as respostas às consultas formuladas e o material bibliográfico levantado. A amostra se restringiu a 29 entes/órgãos, envolvendo os estados e o governo federal, todos com competência para aplicação da LAC. A pesquisa utilizou de dados quantitativos, qualitativos, primários e secundários. O instrumento de coleta de dados foi materializado em consultas encaminhadas como pedidos de acesso a informação para cada um dos entes/órgãos públicos pesquisados, além de consulta aos sites institucionais. O tratamento dos dados foi realizado em procedimentos de tabulação abrangendo tanto um viés quantitativo quanto qualitativo, com produção de representações gráficas para permitir o entendimento das diversas análises. **Os resultados** mostraram que a utilização da desconsideração da personalidade jurídica, conforme previsto na LAC, tem aplicação restrita no Brasil, com apenas um caso identificado, talvez pela dificuldade natural de manuseio jurídico do instituto, como também pela ausência de regulamentação da própria lei em várias unidades da Federação. Ao final, foi possível estabelecer um caminho para adoção do instituto pelos órgãos com competência para aplicação da LAC, permitindo a apresentação de um **produto técnico** materializado numa proposta de instrumento normativo que regula a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, num padrão de respeito ao direito do cidadão e de busca incessante em afastar a chaga da corrupção, contribuindo para uma gestão pública qualificada.

Palavras-chave: Corrupção. Lei Anticorrupção. Desconsideração da Personalidade Jurídica. Gestão Pública.

ABSTRACT

SILVA, Marcos Paulo Pugal da. **The disregard of legal entity in the scope of anti-corruption law application**. 2020. 84 f. Dissertation (Professional Master in Public Management) – Federal University of Espírito Santo, Vitória/ES, 2020.

Corruption, in its various facets, proves to be a challenge to the Brazilian Public Administration. With the promulgation of Law nº 12.846, of August 1, 2013, the Anti-Corruption Law (LAC), effective from January 29, 2014, it was possible for the Public Administration to punish legal entities for illegal acts typified in the norm. The LAC innovated with some legal institutes, which are undergoing a maturation process, both in the administrative and judicial spheres. Disregard of the legal entity is one of those institutes whose application still generates some doubt and distrust. **The problem** is that the disregard of legal entity is one of the institutes whose application still generates doubt and distrust. Thus, it is necessary to verify the possibility of applying the disregard of the legal entity provided for in the LAC in the administrative sphere, based on a procedure that guarantees due legal and technical support. **The main objective** of the work is precisely to discuss the possibility and the conditions for the application of the institute of disregard of the legal entity based on the LAC in administrative scope, supported by procedures that guarantee the due legal and technical support. **In theoretical terms**, the work deals with theories that involve the disregard of legal personality in general and the repercussion in LAC. **As for the methods and procedure**, the option was for a mixed approach, involving the qualitative and quantitative dimensions, in which bibliographical, documentary, applied and exploratory research were employed. The data sources for the study were the existing regulatory normative acts, the responses to the formulated queries and the bibliographic material. The sample was restricted to 29 entities / agencies, involving the states and the federal government, all with competence to apply the LAC. The research used quantitative, qualitative, primary and secondary data. The data collection instrument was materialized in consultations sent as requests for access to information for each of the public entities and consultation of institutional sites. The treatment of the data was performed in tabulation procedures covering a quantitative and qualitative bias, with the production of graphical representations to allow the understanding of the various analyzes. **The results** showed that the use of disregard for legal entity, as indicated in the LAC, has a restricted application in Brazil, with only one case identified, perhaps due to the natural difficulty of legal handling of the institute and the absence of regulation of the law in several states. In the end, it was possible to trace a path for the adoption of the institute by public entities with competence to apply LAC, allowing the presentation of a **technical product** materialized in a proposal of a normative instrument that regulates the application of disrespect to the legal entity, in a respect for the law of the citizen and in the constant search to remove the wound of corruption, contributing to a qualified public management.

Keywords: Corruption. Anticorruption Law. Disregard of the Legal Entity. Public Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estados com regulamentação da LAC	60
Figura 2 – Estados com regulamentação da Desconsideração da Personalidade Jurídica com base na LAC	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Avaliação percentual do prazo legal de atendimento aos pedidos de acesso a informação	56
Gráfico 2 – Avaliação percentual da necessidade de recurso para resposta aos pedidos de acesso à informação.....	57
Gráfico 3 – Avaliação percentual do conteúdo das respostas - integral x parcial.....	57
Gráfico 4 – Regulamentação da LAC.....	59
Gráfico 5 – Evolução anual de regulamentação da LAC.....	60
Gráfico 6 – Percentual anual de regulamentação da LAC	61
Gráfico 7 – Evolução da regulamentação da LAC nos estados e no governo federal	61
Gráfico 8 – Instrumentos normativos de regulamentação da LAC	62
Gráfico 9 – Regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC	63
Gráfico 10 – Processos administrativos de responsabilização instaurados nos estados	69
Gráfico 11 – Processos administrativos de responsabilização concluídos nos estados	69
Gráfico 12 – Processos administrativos de responsabilização concluídos com condenação nos estados	70
Gráfico 13 – Valores de multas aplicadas com base na LAC.....	71
Gráfico 14 – Comparação entre União e estados no número de processos administrativos de responsabilização com condenação.....	72
Gráfico 15 – Comparação entre União e estados no valor de multas aplicadas com base na LAC.....	72
Gráfico 16 – Condenação de pessoa natural X pessoa jurídica.....	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Demonstração do atendimento à LAI	51
Quadro 2 – Diplomas legais de regulamentação da LAC.....	53
Quadro 3 – Diplomas legais de regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC	64
Quadro 4 – Esquema sintético dos textos legais referentes à regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC.....	65
Quadro 5 – Dados do PAR instaurado pelo Banco do Brasil que redundou em aplicação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC.....	75
Quadro 6 – Tabulação de pontos de interesse constantes do PAR 2018/009 – Banco do Brasil	76
Quadro 7 – Decisão administrativa do Banco do Brasil com condenação e aplicação da desconsideração da personalidade jurídica.	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados dos processos administrativos de responsabilização nos estados	54
Tabela 2 – Dados dos processos Administrativos de responsabilização no governo federal	55

LISTA DE ABREVIações

CC	Código Civil
CGU	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-geral da União
COPAR	Comissão para Condução do Processo Administrativo de Responsabilização –
CPC	Código de Processo Civil
CNUCC	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
LAC	Lei Anticorrupção
LAI	Lei de Acesso à Informação
MJSP	Ministério da Justiça e da Segurança Pública
MP	Medida Provisória
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Processo Administrativo de Responsabilização
PF	Polícia Federal
PTT	Produto técnico/tecnológico (PPT)
SECONT	Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	16
1.1 PERCURSO ACADÊMICO E PROFISSIONAL.....	16
1.2 O TEMA.....	17
1.3 O CONTEXTO E O PROBLEMA.....	18
1.4 OBJETIVOS.....	18
1.5 PRODUTO TÉCNICO OBTIDO.....	19
1.6 DELIMITAÇÃO E JUSTIFICATIVA.....	20
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
2.1 ABORDAGEM.....	21
2.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA.....	22
2.3 FONTE E NATUREZA DOS DADOS.....	23
2.4 POPULAÇÃO E AMOSTRA.....	24
2.5 PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	25
2.6 FORMA DE TRATAMENTO DE DADOS.....	27
3 APORTE TEÓRICO	29
3.1 O TEMA DE PESQUISA NO CONTEXTO DO SETOR PÚBLICO.....	29
3.2 CORRUPÇÃO E SEUS EFEITOS.....	30
3.3 ADMINISTRATIVIZAÇÃO DO DIREITO PENAL NO CONTEXTO DA LEI ANTICORRUPÇÃO ...	33
3.4 BREVES NOTAS SOBRE <i>DISREGARD DOCTRINE</i>	35
3.5 DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NO CÓDIGO CIVIL E NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.....	38
3.6 DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO.....	41
3.7 LEI ANTICORRUPÇÃO E A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.....	43
3.8 INSTRUMENTALIZAÇÃO DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA LEI ANTICORRUPÇÃO.....	47
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	51
4.1 DA ESTRUTURAÇÃO DOS DADOS COLETADOS.....	51
4.2 DO ATENDIMENTO DOS PEDIDOS DE ACESSOS À INFORMAÇÃO PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS.....	55

4.3 DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO E DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.....	58
4.3.1 Considerações gerais.....	58
4.3.2 Da regulamentação da lei anticorrupção.....	59
4.3.3 Da regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC	62
4.4 DA ANÁLISE DOS TEXTOS DE REGULAMENTAÇÃO DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.....	64
4.5 DA APLICAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO.....	68
4.6 DA ANÁLISE DA DECISÃO ADMINISTRATIVA DO BANCO DO BRASIL QUE REDUNDOU NA APLICAÇÃO DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.	74
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
5.1 RESGATE DOS OBJETIVOS.....	78
5.2 CONTRIBUIÇÕES GERAIS DA DISSERTAÇÃO.....	79
5.3 PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO.....	80
5.4 CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS DA DISSERTAÇÃO.....	81
5.5 ADERÊNCIA DA DISSERTAÇÃO.....	81
5.6 IMPACTOS DA DISSERTAÇÃO.....	82
5.7 APLICABILIDADE E REPLICABILIDADE DA DISSERTAÇÃO.....	82
5.8 INOVAÇÃO DA DISSERTAÇÃO.....	82
5.9 COMPLEXIDADE DA DISSERTAÇÃO.....	83
5.10 ÊNFASE DA DISSERTAÇÃO.....	83
5.11 SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS.....	83
REFERÊNCIAS.....	84
Apêndice A: Carta modelo nº 1 - Pedido de Acesso à Informação com fundamento na Lei Federal nº 12.527/2011 para estados.....	88
Apêndice B: Carta modelo nº 2 - Pedido de Acesso à Informação com fundamento na Lei Federal nº 12.527/2011 para CGU e MJSP.	89
Apêndice C: Tabulação dos textos legais que tratam da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC nas unidades da Federação.....	90
Apêndice D: Carta modelo nº 3 - Pedido de Acesso à Informação com fundamento na Lei Federal nº 12.527/2011 para o Banco do Brasil.....	94

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 PERCURSO ACADÊMICO E PROFISSIONAL

Durante meu percurso profissional nos últimos 13 anos exerci atividades vinculadas à investigação criminal no âmbito da Polícia Federal (PF), muitas vezes me deparando com situações em que empresas eram utilizadas em manobras para afastar a responsabilidade de seus sócios e administradores, servindo de suporte para evitar a recuperação do produto e do proveito do crime, além de integrarem frequentemente uma dinâmica própria de lavagem de capitais.

Muitas são as oportunidades em que fraudes nos atos constitutivos da empresa redundam na inclusão de laranjas¹, permitindo que os verdadeiros administradores possam dirigir a pessoa jurídica ao mesmo tempo que afastam uma eventual responsabilidade, protegendo seu patrimônio.

Nesse contexto de investigações criminais, uma das diretrizes da PF é buscar a eventual existência de comprometimento da relação público-privado a partir de atos de corrupção, o que acaba sendo um norte de atuação, ou seja, havendo qualquer possibilidade de que agentes públicos estejam se corrompendo, a atuação da polícia deve buscar descortinar essa participação, adotando as técnicas de investigação pertinentes.

Pois bem, em 2018 tive a oportunidade de ficar à frente da Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo (SECONT), passando a lidar diretamente com a aplicação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), quando realizei o julgamento em âmbito administrativo de vários casos em que empresas infringiram normas pertinentes à lei mencionada.

Embora não tenha tido oportunidade de lidar com a questão diretamente, em vários momentos me indagava sobre a possibilidade de que empresas pudessem ser

¹ Termo que designa pessoas utilizadas para compor o quadro societário sem ter qualquer poder de fato sobre os rumos do negócio.

manobradas por sócios ou administradores, de sorte a criar uma blindagem patrimonial destes, com fuga das sanções impostas pela Lei.

Assim, me questionei sobre como um caso desse tipo deveria ser tratado, considerando que a LAC traz a possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, principalmente no que se refere à formalidade e à instrumentalização do eventual procedimento que pudesse ser realizado. Assim nasceu esta pesquisa.

1.2 O TEMA

Esta dissertação tem como tema a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica previsto na LAC, norma criada com o propósito de ser mais um instrumento de combate a corrupção.

Vale notar que a LAC inovou no direito brasileiro ao permitir a punição pela Administração Pública de pessoas jurídicas por ilícitos tipificados na referida norma, estabelecendo, ainda, o processo administrativo de responsabilização (PAR), a que são submetidas as pessoas jurídicas infratoras, que em processos licitatórios ou na própria execução contratual, pratiquem uma conduta ilícita tipificada.

Dentro desse contexto, a LAC também inovou ao instituir a possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica como forma de permitir que pessoas naturais por trás das empresas e que as utilizem como anteparo para ações ilícitas, envolvendo condutas tipificadas, possam ser alcançadas pelas sanções impostas.

O intuito é impedir, dessa forma, que a personalidade jurídica de uma empresa seja utilizada por pessoas naturais para afastar a responsabilidade sobre os atos ilícitos.

Ocorre que, embora com mais de seis anos de vigência da LAC, a estruturação dos órgãos administrativos para aplicação da norma é relativamente recente, e em alguns casos até inexistente. Além disso, seus institutos jurídicos ainda passam por um processo de amadurecimento, tanto no âmbito administrativo quanto no judiciário.

1.3 O CONTEXTO E O PROBLEMA

A desconsideração da personalidade jurídica instituída no art. 14 da LAC é um desses institutos cuja aplicação ainda gera certa dúvida e desconfiança, motivo pelo qual há necessidade de uma melhor compreensão sobre suas implicações e a forma como deve ser utilizado, de sorte a possibilitar uma melhor atuação estatal quando de sua aplicação pelos órgãos da Administração Pública competentes, o que será avaliado nos tópicos subsequentes.

Nessa perspectiva, embora com previsão legal na LAC, o Decreto nº 8420, de 18 de março de 2015, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013 no âmbito federal, não traz em seus dispositivos nenhuma menção a desconsideração da personalidade jurídica, o que por si só já indica a dificuldade do tema proposto, sendo que tal omissão acaba inclusive trazendo dúvida sobre a possibilidade de aplicação do dispositivo no âmbito administrativo, pois até então o Poder Judiciário era quem detinha tal prerrogativa.

Uma vez que a LAC é uma lei nacional cuja aplicação pode ser realizada pela Administração Pública nas esferas federal, estadual e municipal, a ausência de uma definição clara sobre o tema acaba alijando a efetividade do dispositivo, que passaria a existir apenas no papel.

Dessa forma, questiona-se: quais procedimentos de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica prevista na LAC poderiam garantir o devido respaldo legal e técnico?

1.4 OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho é discutir a possibilidade e as condições para a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica baseada na LAC em âmbito administrativo, com amparo em procedimentos que garantam o devido respaldo legal e técnico.

Para tanto, os objetivos específicos são:

- a) discutir o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, com a finalidade de compreender sua natureza, gênese, implicações e limites;
- b) identificar a existência de regulamentação da LAC e do instituto da desconsideração da personalidade jurídica por parte dos entes pesquisados;
- c) mapear a efetiva aplicação da LAC nos órgãos e entes pesquisados;
- d) mapear e identificar a efetiva aplicação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC;
- e) compreender os limites para aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito da LAC;
- f) estabelecer critérios para aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito da LAC.

1.5 PRODUTO TÉCNICO OBTIDO

Com o trabalho ora levado a cabo, apresenta-se por meio do Produto técnico/tecnológico (PTT) uma proposta de norma regulamentadora para aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no PAR decorrente da LAC, estabelecendo a forma de tramitação e critérios mínimos que garantam respaldo legal e técnico ao instituto, de sorte a garantir o enfrentamento à corrupção com os respeito e preservação dos direitos das pessoas naturais eventualmente envolvidas em infrações tipificadas.

Vale notar que a proposta apresentada tem aderência a linha de pesquisa Política, Planejamento e Governança Pública, do Programa de Mestrado em Gestão Pública (PPGGP), que está inserida no projeto estruturante Governança e Gestão no Setor Público.

Este PTT encontra respaldo no Plano Estratégico da Polícia Federal 2020-2023, alinhado ao Objetivo Estratégico de Fortalecer a Governança, nas ações estratégicas de Aprimoramento do Ambiente de Controle e do Aprimoramento das Políticas de Controle. **Disponível em:** <http://www.pf.gov.br/institucional/planejamento-estrategico>.

1.6 DELIMITAÇÃO E JUSTIFICATIVA

Como já indicado, a LAC é uma lei nacional que entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014 com aplicação em âmbito federal, estadual e municipal, nas três esferas de poder, permitindo que um grande plexo de órgãos administrativos utilize suas regras.

Para o presente trabalho, como delimitação, opta-se por estabelecer que o estudo sobre a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica será limitado ao Poder Executivo, com base nos normativos existentes e decisões eventualmente exaradas administrativamente no âmbito federal pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP), ao passo que no âmbito estadual pelas Secretarias de Estado ou órgãos de controladoria com competência para aplicação do instituto, desde a entrada em vigor da lei até a data de 29 de julho de 2020, o que permitirá uma visão de seis anos e seis meses de vigência.

Como justificativa para o estudo, a pesquisa permitirá uma visão geral sobre a estruturação dos órgãos com competência para aplicação da LAC, bem como, de maneira específica, sobre como o instituto da desconsideração da personalidade jurídica é tratado administrativamente pelo governo federal (CGU e MJSP) e pelos estados, representando uma boa perspectiva do tratamento no país sobre o tema, já que é natural que os municípios, ao se estruturarem, se espelhem nos entes citados.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.1 ABORDAGEM

A pesquisa levada a efeito foi elaborada tomando por base uma abordagem mista, envolvendo as dimensões qualitativa e quantitativa, de sorte a obter o máximo de possibilidades para o entendimento e compreensão do problema proposto.

Vale notar que duas frentes de análise foram apresentadas no presente trabalho a partir dos dados coletados, ambas com elementos que permitiam abordagens qualitativa e quantitativa.

A primeira é decorrente da necessidade de identificar a regulamentação da LAC e do instituto da desconsideração da personalidade jurídica pelos diversos entes, buscando compreender as nuances técnicas utilizadas; ao passo que a segunda decorre da necessidade de compreender como os entes públicos estão aplicando a LAC e se já houve caso específico de utilização da desconsideração da personalidade jurídica, havendo também elementos para uma visão sobre a estruturação mínima que deveriam adotar para permitir uma efetiva ação estatal.

A opção pela abordagem qualitativa foi decorrente justamente das questões técnicas envolvidas, que dependiam da análise das diversas normatizações e decisões administrativas eventualmente aplicadas pelos órgãos e entes estudados, com a avaliação de textos normativos em cada detalhe, além da verificação de pertinência com as normas de maior hierarquia e os princípios constitucionais.

Vale notar que na abordagem qualitativa não há uma definição prévia de fórmulas ou receitas, havendo uma dependência importante da capacidade e do estilo do pesquisador (GIL, 2008, p. 175).

Lembrando que “A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 33).

Assim, considerando a necessidade de avaliação dos textos legais de regulamentação, utilizou-se os ensinamentos de Miles e Huberman (apud GIL, 2008, p. 175-176), que indicam três etapas que são seguidas na análise dos dados da pesquisa qualitativa: a) redução, com a seleção e simplificação dos dados; b) apresentação, com a organização dos dados selecionados, de sorte a permitir uma análise de semelhanças e diferenças; c) conclusão/verificação, com a revisão dos dados para se extrair o significado.

A partir de tal perspectiva, a análise realizada para compreender a regulamentação da LAC e do instituto da desconsideração da personalidade jurídica foi apresentada de forma tabulada e com redução dos textos aos elementos de maior interesse, em que as semelhanças e diferenças foram avaliadas, buscando-se identificar um padrão que pudesse servir de base para o PTT proposto.

De outro lado, os dados coletados também permitiram uma análise quantitativa importante para a compreensão da atuação estatal na aplicação da LAC, tanto no que se refere aos casos de regulamentação necessários quanto de efetiva aplicação a partir da instauração e conclusão de processos administrativos específicos.

De toda sorte, “a análise quantitativa se efetua ‘com toda informação numérica resultante da investigação’, que se ‘apresentará como um conjunto de quadros, tabelas e medidas” (LAKATOS; MARCONI, 2008, p. 283), o que foi realizado no presente trabalho, buscando uma visão de cenário da aplicação da LAC em suas diversas vertentes.

2.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA

A dissertação ora tratada utilizou os tipos de pesquisa bibliográfica, documental, aplicada e exploratória.

Como forma de melhor avaliar e entender o tema em análise, houve o emprego da pesquisa bibliográfica, a partir do estudo de livros e artigos científicos, sendo que “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador

a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2008, p. 50).

No mesmo sentido, utilizou-se da pesquisa documental, que embora semelhante a bibliográfica, tem seu foco em “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 51), ou seja, “O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUIDANI, 2009, p. 6), situação bem característica da análise de normas regulamentadoras conforme proposto no trabalho, tudo à luz de normativos nacionais e internacionais, além da jurisprudência pátria.

Também é do tipo aplicada, tendo “como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos” (GIL, 2008, p. 27), e “Objetiva gerar conhecimento para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 37), o que é facilmente percebido pela busca em resolver o problema proposto no presente trabalho.

Por fim, utilizou-se a pesquisa exploratória, tendo em vista que “Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (GIL, 2008, p. 27), situação que tem total pertinência com o tema ora tratado, em função da matéria ser relativamente recente e sem um estudo mais aprofundado, inclusive em termos de apreciação em tribunais superiores.

2.3 FONTE E NATUREZA DOS DADOS

A pesquisa realizada na presente dissertação utilizou de dados quantitativos, qualitativos, primários e secundários.

Os dados quantitativos foram os obtidos a partir de consultas remetidas aos entes públicos, em que foram apresentados resultados específicos da aplicação da LAC,

tanto no que se refere a quantidade de processos instaurados e concluídos, como de valores de multas aplicadas.

Da mesma forma, as respostas pertinentes sobre a existência ou não das regulamentações normativas sob análise no estudo ora tratado foram tabuladas, adquirindo uma característica quantitativa, o que também se aplicou ao próprio atendimento, ou não, da consulta, que acaba tendo uma relevância que será melhor detalhada oportunamente em tópico específico.

Os dados obtidos da consulta tiveram em regra a natureza de dados primários, tendo em vista os valores absolutos apresentados, ao passo que as indicações de conteúdo de normas de regulamentação, principalmente vinculadas aos institutos da desconsideração da personalidade jurídica baseado na LAC, tiveram natureza secundária, integrando a dimensão qualitativa.

Ainda em termos de dados qualitativos, as pesquisas jurisprudencial e bibliográfica realizadas seguem por tal vertente, o mesmo se aplicando a análise de eventuais decisões administrativas em que a desconsideração da personalidade jurídica é tratada, permitindo uma compreensão de tendência, o que acaba sendo um passo importante e útil para o estudo.

Assim, as fontes de dados para o estudo foram as leis e decretos de estruturação e regulamentação dos órgãos selecionados com competência para aplicação da LAC, nos casos existentes; as respostas às consultas, que buscaram dados absolutos sobre os processos administrativos de responsabilização e eventuais decisões administrativas pertinentes; e o material bibliográfico levantado sobre a matéria.

2.4 POPULAÇÃO E AMOSTRA

O tema sob estudo tem uma amplitude considerável, conforme bem pontua Santos, Coelho Junior e Zaganelli (2019, p. 83) nos seguintes termos:

Segundo a LAC, em todas as esferas de governo, seja federal, estadual ou municipal (e Distrito Federal), a autoridade máxima de cada órgão ou entidade do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, é quem detém competência ativa para instauração de PAR. Percebe-se, portanto, que o universo possível para instauração de PAR é demasiadamente grande. Em

um país de dimensões continentais como a República Federativa do Brasil, com 5.570 municípios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016, p. 9), a imensidão de entidades e autoridades competentes para instaurar um PAR no âmbito municipal, acrescentada às da esfera federal e estadual, impossibilita a execução da pesquisa em todo o universo existente.

Pois bem, dentro dessa perspectiva, optou-se por definir a amostra com base nos órgãos do Poder Executivo, apenas nas esferas Estadual e Federal.

No estados, a amostra se restringiu às Secretarias de Estado ou órgãos de controladoria com competência para aplicação da LAC, ao passo que no governo federal foram escolhidos a CGU, pela própria característica de competência concorrente com os demais órgãos federais, conforme previsto no § 2º do art. 8º da LAC, e o MJSP, este último a quem a PF está vinculada.

Assim, estabeleceu-se 29 órgãos/entes para receberem as consultas com os dados a serem informados, o que permitiu uma visão bem abrangente sobre a regulamentação da LAC e do instituto da desconsideração da personalidade jurídica.

Quanto a regulamentação citada, considerando que os órgãos federais têm a mesma legislação aplicada, optou-se em alguns casos de análise em tomar para efeito de definição percentual o número de 28 entes, considerando a CGU e o MJSP como um único ente.

2.5 PROCEDIMENTOS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada a partir de consultas, conforme modelos de carta que se encontram nos Apêndices A e B, encaminhadas aos órgãos definidos na amostra, o que permitiu a coleta de informações dos órgãos de controladoria do Poder Executivo das 27 unidades da Federação, bem como da CGU e do MJSP no âmbito federal.

As consultas tiveram por base questionamentos sobre a regulamentação da LAC, bem como do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, aliado a indagações sobre quantitativos de processos administrativos de responsabilização instaurados,

em andamento e concluídos, como também de eventuais aplicações que redundaram em punições de pessoas naturais.

As consultas realizadas têm amparo no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que estabelece que

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...]” (BRASIL, 1988).

Tal previsão constitucional foi regulamentada pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), sendo que como bem registram Oliveira e Raminelli (2014, p. 169):

Quanto à transparência passiva, refere-se às informações que, apesar de não serem espontaneamente apresentadas pelo Governo, podem ser requeridas pelo cidadão, mediante identificação do requerente e dispensada a motivação [...]. Nesse sentido, a Lei determina que o pedido deva ser possibilitado no portal oficial do órgão ou entidade e, se não for possível a entrega imediata do que é pedido, define o prazo máximo de vinte dias (prorrogáveis por mais dez) para que seja realizada. Se o documento estiver em forma digital, será entregue ao Requerente da mesma forma, e se a informação estiver disponível “universalmente”, será informado o local onde pode ser obtida. Se o documento estiver impresso e forem necessárias cópias, apesar do serviço de busca e fornecimento da informação ser gratuito, será cobrado o valor relativo à reprodução, salvo se o requerente for pobre nas acepções legais.

Assim, as consultas em tela foram encaminhadas como pedidos de acesso a informação através dos diversos Sistemas Eletrônicos do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) de cada um dos entes públicos pesquisados, com um caráter obrigatório para atendimento pelo Poder Público, pois os dados requeridos têm natureza pública, não se sujeitando a eventual classificação de informação sigilosa.

Além disso, foram realizadas consultas aos sites institucionais dos órgãos e entes pesquisados, buscando identificar as legislações específicas aplicadas.

A opção pela consulta através da LAI e a utilização de sites institucionais acaba sendo o mais adequado, por permitir de maneira oficial a obtenção das respostas dos diversos entes, gerando a possibilidade de comparação e entendimento sobre como o instituto da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC é tratado

nos diversos estados e no governo federal, e se os respectivos órgãos estão preparados para eventualmente aplicá-lo.

2.6 FORMA DE TRATAMENTO DE DADOS

O tratamento dos dados coletados foi realizado em procedimentos de tabulação distintos, abrangendo tanto um viés quantitativo quanto qualitativo.

Em termos quantitativos, os dados de resposta positiva ou negativa às consultas realizadas aos órgãos/entes públicos foram tabulados de acordo com cada ponto de interesse, permitindo um tratamento estatístico percentual, situação também realizada nos dados absolutos referentes aos casos de aplicação da LAC nos Processos Administrativos de Responsabilização.

Nessa mesma linha houve uma tabulação com a identificação das diversas normas de regulamentação da LAC nos estados e no governo federal, com individualização das que abrangiam a regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica.

A partir de tais dados, conforme já dito, houve um tratamento estatístico percentual em várias frentes.

A primeira delas levou em conta a apreciação das vertentes envolvendo o próprio atendimento pelos órgãos/entes dos pedidos de acesso a informação baseados na LAI, o que permitiu uma visão do comprometimento da amostra com esse direito constitucional.

Na sequência, o mesmo tratamento foi aplicado às questões envolvendo a regulamentação tanto da LAC quanto da desconsideração da personalidade jurídica, com individualização por estado e governo federal, de sorte a possibilitar uma visão geral do tema, inclusive sobre o tipo de norma em regra utilizado.

Os dados absolutos envolvendo a tramitação dos PAR`s também foram tratados em termos quantitativos, comparando os diversos entes pesquisados, permitindo, da mesma forma, a visão sobre a aplicação da matéria.

A partir de tudo quanto colhido e tabulado, foram produzidas representações gráficas para permitir um melhor entendimento das diversas análises realizadas.

Por fim, agora em termo qualitativos, o conteúdo dos textos de regulamentação identificados foram objeto de análise e tabulação em esquema sintético, representando, em apreciação única, todos os pontos de interesse que pudessem indicar o atendimento de regras consideradas importantes, tendo como base o aporte teórico.

3 APORTE TEÓRICO

3.1 O TEMA DE PESQUISA NO CONTEXTO DO SETOR PÚBLICO

Conforme já indicado, esta dissertação tem como tema a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica previsto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a chamada Lei Anticorrupção, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, em vigor a partir de 29 de janeiro de 2014.

A lei citada prevê um processo administrativo de responsabilização, que deve ser instaurado em casos em que houver o cometimento de infrações previstas no mesmo diploma legal, sendo uma atividade típica do setor público, abrangendo não somente o Poder Executivo, conforme se vislumbra do art. 8º da LAC, que afirma 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 [...]” (BRASIL, 2013).

Nota-se, ainda, que a LAC abrange também os estados e os municípios, pois é uma lei nacional, o que demonstra a magnitude de influência que a utilização equivocada dos institutos jurídicos por ela previstos podem causar ao próprio setor público, bem como a sociedade.

Além disso, é uma lei até certo ponto recente, ainda padecendo de maiores estudos e mesmo aplicações práticas, representando uma dificuldade para os operadores, sendo que os próprios órgãos de aplicação ainda estão em estruturação e em alguns casos são até inexistentes.

Assim, o intuito de compreender o instituto da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC, a partir das regulamentações existentes, com a formulação de um PTT que apresente uma proposta de regulamentação da matéria, de sorte a garantir um respaldo técnico e legal, é importante, pois pode contribuir para afastar eventuais dúvidas e direcionar hipóteses de aplicação.

Assim, a pesquisa será importante para permitir um diagnóstico atual de como é tratada a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito de aplicação da LAC nas unidades da Federação, através de suas controladorias, e na CGU e no MJSP, permitindo a identificação e definição de eventuais boas práticas que possam ser compartilhadas, com contribuição efetiva para a gestão pública.

3.2 CORRUPÇÃO E SEUS EFEITOS

Antes de avançar de maneira específica no instituto da desconsideração da personalidade jurídica baseada na LAC, que é o tema base do estudo, é prudente uma avaliação, mesmo que em breves pinceladas, sobre a corrupção, palavra tão ouvida no dia a dia do brasileiro, tanto nos diversos noticiários de mídia, quanto nas disputas eleitorais vivenciadas nos últimos anos.

Buscando a definição de corrupção no dicionário, é possível encontrar “[...] 1. Ato ou efeito de corromper(-se); decomposição. 2. Devassidão, depravação. 3. Suborno; peita [...]” (FERREIRA, 2010, p. 203).

Do mesmo modo, conforme FILGUERIAS (2008, p. 29):

A corrupção está originalmente associada à idéia de degeneração, putrefação ou destruição, representando, na natureza, um processo profundo de transformação dos seres [...]. Todavia, seu uso não advém apenas do latim *corrumpere*, porque a idéia já era presente entre os gregos. A palavra corrupção aparece entre os gregos em vista de seus estudos sobre a natureza e uma cosmologia assentada na existência de dois mundos: as formas perfeitas e ausência de corrupção do mundo dos deuses e as formas imperfeitas do mundo dos homens, passível, a todo instante, à prática de corrupção. Daí *diaphthora*, que significa destruição, ruína e dano aos valores e à ordem.

Nota-se que são palavras fortes e bem apropriadas para um mal que, segundo Moro, Martins e Leoni (2019, p. 247) “[...] ocorre mundialmente, desde a antiguidade, um crime cometido contra a sociedade. Derivada de atitudes inescrupulosas e antiéticas, a corrupção tem sido ‘um câncer’ de difícil identificação e comprovação, com consequente impunidade [...]”.

No mesmo sentido, Hayashi (2012, p. 1) afirma que “[...] A corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que afeta o desenvolvimento de todos os

países do mundo, em maior ou menor grau, seja em regimes autoritários ou democráticos, e em todos os sistemas econômicos [...]”, o que demonstra a dificuldade do tema em termos de soluções.

A par dessa visão mundial do problema, a Transparência Internacional tem publicado todos os anos o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), direcionado ao setor público de 180 países, utilizando uma escala que varia de zero a 100, respectivamente denotando a percepção de “altamente corrupto” e de “muito íntegro”. Na avaliação de 2019, o Brasil atingiu 35 pontos, ficando na 106ª posição do ranking (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019, p. 3), o que é algo extremamente preocupante.

Apenas a título de observação, um estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2010, p. 27) concluiu “que o custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões (em reais de 2008)”.

Pois bem, não se tem aqui a pretensão de esgotar a discussão que envolve a corrupção nos tempos atuais, mas é fato que, embora no Brasil já existissem leis com a previsão de punições para atos de corrupção, o tema somente ganhou um contorno mais robusto de interesse a partir do início da “Operação Lava Jato”, em que foi descortinada uma rede criminosa envolvendo vários atores de setores públicos e privados, com distribuição de valores ilícitos a partidos políticos e membros dos Poderes da República (MORO; MARTINS; LEONI, 2019, p. 249).

Nessa mesma perspectiva, Celso de Melo, em voto constante do acórdão decorrente da apreciação da ação penal 996-DF, afirma o seguinte:

Este caso, Senhor Presidente, como tenho assinalado em diversos votos proferidos nesta Corte, revela um dado absolutamente impressionante e, ao mesmo tempo, profundamente inquietante, pois o que parece resultar dos elementos de informação que vêm sendo coligidos ao longo de diversos procedimentos de investigação penal, todos instaurados no contexto da denominada “Operação Lava a Jato”, é que a corrupção impregnou-se, profundamente, no tecido e na intimidade de algumas agremiações partidárias e das instituições estatais, contaminando o aparelho de Estado, transformando-se em método de ação governamental e caracterizando-se como conduta administrativa endêmica, em claro (e preocupante) sinal de

degradação da própria dignidade da atividade política, reduzida por esses agentes criminosos ao plano subalterno da delinquência institucional (BRASIL, 2018, p. 241).

Pois bem, as feridas abertas pela corrupção vão muito além dos valores desviados, pois geram um efeito cascata que atinge frontalmente o próprio bem-estar da sociedade e a economia nacional, afetando, direta ou indiretamente, o cidadão. (MORO; MARTINS; LEONI, 2019, p. 250-251).

Hayashi (2012, p. 20) é bem preciso ao afirmar que os efeitos da corrupção “[...] recaem principalmente sobre os direitos sociais fundamentais das populações mais carentes em áreas como a saúde, a educação, o saneamento, a segurança e a habitação, atingindo um número indeterminado de vítimas [...]”.

Não há como negar o efeito danoso da corrupção, o que motivou a adoção pela Organização da Nações Unidas (ONU) da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Ocorre que ao tratar do setor privado, a CNUCC previu em seu artigo 12 que:

[...] 1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como, quando proceder, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas (NAÇÕES UNIDAS, 2003).

Assim, nota-se que a CNUCC abre margem à construção de normativos para sanções administrativas para o setor privado, o que indica a pertinência da LAC ao compor a legislação nacional de enfrentamento à corrupção, mostrando-se perfeitamente aderente a posição da ONU.

Nesse contexto, a par da ação negativa da corrupção, a discussão apresentada no presente estudo é justamente apreciar a LAC em termos de um dos seus institutos jurídicos, mais precisamente a desconsideração da personalidade jurídica, quando

uma empresa é manobrada para prática ilícitas, o que será melhor detalhado oportunamente.

3.3 ADMINISTRATIVIZAÇÃO DO DIREITO PENAL NO CONTEXTO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Para avançar na discussão é necessário ainda abrir espaço para algumas questões decorrentes da ação da Administração Pública como sancionadora de eventuais ilícitos administrativos cometidos.

Tal discussão é importante, pois a LAC coloca a Administração Pública como responsável pelo processamento e julgamento dos processos administrativos de responsabilização, além de permitir a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, que até então dependia de decisão judicial, atingindo de maneira direta a pessoa natural.

Dentro dessa perspectiva, chama a atenção a aproximação entre o direito penal e o direito administrativo, em que se vislumbra “de um lado, uma administrativização do direito penal e, de outro, um recrudescimento punitivo do direito administrativo sancionador” (COSTA, 2013, p. 113).

No mesmo sentido, Bach e Guaragni (2017, p. 81) afirmam que “[...] o direito penal se administrativiza quando se dirige à proteção da gestão pública estatal. Em contrapartida, os tipos pelos quais realiza referida proteção têm elementares constituídas a partir de regras de direito administrativo. Há uma relação simbiótica de dupla mão [...]”.

Pois bem, essa característica está presente na LAC, motivo pelo qual o administrador público no exercício de sua função julgadora tem de atuar com extrema responsabilidade, pois conforme afirma Tosi (2016, p. 214-215), a LAC

Por um lado, adota formulações típicas da dogmática criminal; por outro, tem caráter eminentemente administrativo sancionador, buscando a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública sem, no entanto, incorporar compatíveis institutos de garantias processuais.

Essa questão das garantias processuais é justamente um dos pontos que se busca com o trabalho ora realizado.

De outro lado, Costa (2013, p. 116-117), analisando o campo do direito penal econômico, adverte que

Um segundo aspecto da administrativização revela-se nas fases de apuração ou processamento do ilícito. No campo do direito penal econômico, em regra, é um órgão da administração que detecta e classifica a conduta, bem como produz elementos que, posteriormente, poderão ser utilizados pelos órgãos do sistema penal para aferir se houve ou não conduta criminosa. Ocorre, como bem aponta Carmona, que esse olhar não é isento, pois é o próprio representante do sujeito tutelado pelo tipo penal, a administração pública, quem faz a verificação da ofensa que sofreu, havendo claro conflito de interesses.

Nesse ponto em específico, da mesma forma que no penal econômico, nota-se que as tipificações de ilícitos administrativos previstos no art. 5º da LAC repercutem de maneira direta em ilícitos penais, já que se amoldam, em regra, a fatos típicos previstos no código penal e na Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993).

Assim, deve-se ter em mente a possibilidade de que a isenção necessária seja colocada em dúvida, principalmente quando todo o processamento fica a cargo do ente público, como bem observa Costa (2013, p. 117), que afirma que “[...] Essa regulação é feita não apenas por meio do estabelecimento de normas, mas também pela fiscalização de seu cumprimento e a consequente imposição de sanções em caso de inobservância [...]”.

Costa (2013, p. 118) vai além, trazendo uma reflexão importante no sentido de que “[...] é preciso observar que os órgãos administrativos atuam, muitas vezes, sem observar a racionalidade imbuída em qualquer função sancionadora [...]”.

Desse modo, a Administração Pública passa cada vez mais a ganhar espaço em termos de aplicação de sanções administrativas, em função julgadora, o que é o caso dos processos administrativos de responsabilização previstos na LAC, em que as punições podem ser aplicadas em fraudes tanto no processo licitatório em si, quanto na própria execução contratual, situação que pode ser passível de vários pontos de discussão, pois necessariamente caberá a própria Administração Pública, ao fiscalizar

o cumprimento do contrato, determinar a fraude dentro do grande plexo de situações que podem surgir, levando a uma eventual condenação na LAC, com repercussão em âmbito criminal.

Não se busca aqui exaurir o tema, pois as vertentes envolvidas são de monta, mas é fundamental o alerta para que a condução dos processos administrativos de responsabilização, realidade em vários entes e órgãos, possa levar em conta uma visão de responsabilidade e razoabilidade por parte dos membros da comissão processante e do julgador, principalmente quando se tem como ilícitos da LAC um tema tão caro ao brasileiro, no caso a corrupção, que, por si só, pode levar tanto o julgador como os próprios servidores que conduzem o processo, na ânsia de mostrarem a posição de enfrentamento ao “inimigo” declarado, a adoção de posições que não reflitam a melhor interpretação para os casos concretos, redundando em violações a normas constitucionais.

Essa é uma preocupação também manifestada por Tosi (2016, p. 224), ao afirmar que a LAC “[...] seria lei penal encoberta, que, para atender os anseios populares de combate à corrupção [...], adotou a responsabilidade objetiva, fixa sanções, esquivando-se de parâmetros constitucionais e garantias materiais e processuais”.

Vale lembrar que no caso da desconsideração da personalidade jurídica, tema principal do presente trabalho, uma eventual violação atingirá uma pessoa natural, o que demanda ainda mais responsabilidade, por tal motivo, a busca por um regramento que permita a aplicação do instituto a partir de um respaldo legal e técnico é fundamental, sendo o mote a ser perseguido nos tópicos posteriores.

3.4 BREVES NOTAS SOBRE *DISREGARD DOCTRINE*

Prosseguindo no estudo do tema, a teoria da desconsideração, superação ou penetração da personalidade jurídica, como é conhecida no Brasil, foi desenvolvida no âmbito da *common law*, com a denominação de *Disregard Doctrine*, tendo a sua primeira manifestação na jurisprudência no ano de 1809, nos Estados Unidos da América, através do juiz Marshall no caso *Bank of United States versus Deveaux* (KOURY, 1995, p. 63-64).

Na doutrina há outras vozes que indicam o caso *Salomon versus Salomon & Co.*, em 1897, como o *leading case*² para o instituto da *Disregard Doctrine*, em que o juiz de primeiro grau reconheceu o instituto que foi posteriormente cassado no *House of Lords*, que acolheu o recurso de Salomon (FIGUEIREDO, 2014, p. 272).

Independente da discussão sobre qual foi o *leading case*, o fato é que houve uma disseminação que levou o instituto jurídico a ser conhecido por várias expressões, como aponta Koury (1995, p. 65):

[...] *piercing the corporate veil, lifting the corporate veil, cracking open the corporate shell*, nos Direitos inglês e americano; *superamento della personalità giuridica*, no Direito italiano; *Durchgriff der juristischen Person*, no Direito Alemão; teoria de *la penetración ou desestimación de la personalidad*, no Direito argentino; *miseá l'écart de la personnalité morale*, no Direito francês.

Como pode ser observado, a origem e a evolução do instituto podem ser creditadas à jurisprudência e a doutrina. Porém no Brasil, há casos em que a desconsideração é expressa em lei, como no art. 135 do Código Tributário Nacional; no art. 28 do Código de Defesa do Consumidor; no art. 4º da Lei de Crimes e Infrações Ambientais; no art. 50 do Código Civil; no art. 34 da Lei de Defesa da Concorrência; e, mais recentemente, no art. 14 da LAC (CRISTÓVAM; FERREIRA, 2019, p. 1228).

Por sua vez, como conceito para a doutrina ora tratada, pode-se entender que

[...] a *Disregard Doctrine* consiste em subestimar os efeitos da personificação jurídica, em casos concretos, mas, ao mesmo tempo, penetrar na sua estrutura formal, verificando-lhe o substrato, a fim de impedir que, delas se utilizando, simulações e fraudes alcancem suas finalidades, como também para solucionar todos os casos em que o respeito à forma societária levaria a soluções contrárias à sua função e aos princípios consagrados pelo ordenamento jurídico (KOURY, 1995, on-line).

Cabe destacar que o conceito exposto indica tanto as hipóteses de desconsideração própria, para impedir desvio de função e solução contrária aos princípios do ordenamento jurídico, quanto a desconsideração imprópria, em hipóteses em que a empresa é utilizada para fraudes ou simulações (KOURY, 2011, on-line).

² Caso principal (tradução livre)

De outro lado, pode-se estabelecer a existência de duas teorias sobre a desconsideração da personalidade jurídica, a Teoria Maior e a Teoria Menor.

Nessa perspectiva, a Teoria Maior deve ser entendida no contexto da necessidade da presença de dois requisitos para aplicação da desconsideração, mais precisamente o abuso da personalidade jurídica e o prejuízo ao credor, conforme adotado no art. 50 do Código Civil (CC), ao passo que na Teoria Menor se exige apenas o segundo elemento, ou seja, o prejuízo ao credor, como adotado na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, no que se refere aos danos ambientais (TARTUCE, 2011, p. 136).

Parece evidente que a desconsideração da personalidade jurídica é uma ferramenta invasiva, não podendo significar simplesmente um ato de aniquilação, pois a empresa tem valor relevante em termos de empregos e produção. Portanto, o afastamento da personalidade jurídica tem de ser temporário e tópico. Assim, sem prejuízo de eventual responsabilização administrativa e criminal, em face do princípio da continuidade a empresa poderá voltar a funcionar, desde que apresente condições para tal, tanto juridicamente quanto estruturalmente (GAGLIAMO; PAMPLONA FILHO, 2012, p. 234).

A visão sobre a separação patrimonial é bem explicitada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Embargo em Recurso Especial (EREsp) nº 1.306.553/SC, no sentido de que "[...] A criação teórica da pessoa jurídica foi avanço que permitiu o desenvolvimento da atividade econômica, ensejando a limitação dos riscos do empreendedor ao patrimônio destacado para tal fim [...]" (ARAÚJO, 2016, p. 80), reforçando a responsabilidade que deve ter a autoridade pública quando da aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica a casos concretos.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou no julgamento do Recurso Extraordinário nº 562276 que:

[...] impor confusão entre os patrimônios da pessoa jurídica e da pessoa física no bojo de sociedade em que, por definição, a responsabilidade dos sócios é limitada compromete um dos fundamentos do Direito de Empresa, consubstanciado na garantia constitucional da livre iniciativa, entre cujos conteúdos está a possibilidade de constituir sociedade para o exercício de atividade econômica e partilha dos resultados, em conformidade com os tipos societários disciplinados por lei, que envolve um regime de comprometimento

patrimonial previamente disciplinado e que delimita o risco da atividade econômica [...] (BRASIL, 2011, p. 14).

A par de tal perspectiva, o instituto apenas deve ser utilizado em situações de efetiva ocorrência das hipóteses legais pertinentes.

De outro lado, em situações ainda mais graves é possível a utilização de outro instituto jurídico, a despersonalização da pessoa jurídica, que representará a extinção compulsória a partir de uma decisão judicial. Assim, é possível diferenciar a despersonalização, caracterizada pela extinção definitiva da pessoa jurídica, da desconsideração, caracterizada pelo afastamento pontual em função de fraude, abuso ou desvio de finalidade (GAGLIAMO; PAMPLONA FILHO, 2012, p. 234).

3.5 DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NO CÓDIGO CIVIL E NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

A partir da compreensão geral sobre o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, é importante uma avaliação de sua previsão na legislação nacional, com foco em suas regras gerais, tanto no Código Civil (CC) quanto no Código de Processo Civil (CPC).

O CC em seu art. 50 trata do assunto, estabelecendo em sua redação original que:

Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica (BRASIL, 2002).

Atento à previsão legal, para a aplicação da desconsideração são necessários dois requisitos. O primeiro de natureza objetiva, decorrente da insuficiência patrimonial do devedor, e o segundo de natureza subjetiva, mais precisamente o desvio de finalidade ou confusão patrimonial, a partir de fraude ou abuso do direito, o que indica a adoção da teoria maior da desconsideração.

Assim, não basta a ausência de patrimônio, é necessária que o sócio pratique uma conduta culposa ou atue de maneira abusiva ou fraudulenta ao utilizar os bens da sociedade para fins diversos do que permitido em lei (DONIZETE, 2018, p. 121), ou

seja, é necessário que o sócio ou administrador tenha uma conduta clara que viole os fins da pessoa jurídica.

Entretanto, a Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, a chamada “MP da Liberdade Econômica”, depois convertida na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, alterou o art. 50 do CC nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

III - outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

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

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

§ 5º Não constitui desvio de finalidade a mera expansão ou a alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica (BRASIL, 2019).

A alteração estabelece pontos de interesse no tratamento da desconsideração, pois indica, além dos requisitos objetivo e subjetivo citados anteriormente, a necessidade de que os sócios e/ou administradores tenham sido beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso da personalidade.

Além disso, a Lei nº 13.874/2019 trouxe a definição do que se deve entender como desvio de finalidade, no sentido da “[...] utilização dolosa da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza [...]”, ao passo que quanto à confusão patrimonial houve a definição como a “[...] ausência de separação de fato entre os patrimônios [...]”, estabelecendo, além de critério geral pautado em “[...] outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial [...]”, critérios de “[...] cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do

administrador ou vice-versa [...]” e da “[...] transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto o de valor proporcionalmente insignificante [...]” (BRASIL, 2019).

Enfim, é perceptível a tentativa de se estabelecer critérios mais objetivos para o uso da desconsideração da personalidade jurídica, o que é uma visão já defendida na doutrina, como observado na argumentação de Gagliano (2012, p. 236);

[...] a desconsideração será possível, a requerimento da parte ou do Ministério Público, quando lhe couber intervir, se o abuso consistir em: a) desvio de finalidade; b) confusão patrimonial. No primeiro caso, desvirtuou-se o objetivo social, para se perseguirem fins não previstos contratualmente ou proibidos por lei. No segundo, a atuação do sócio ou administrador confundiu-se com o funcionamento da própria sociedade, utilizada como verdadeiro escudo, não se podendo identificar a separação patrimonial entre ambos. Nas duas situações, faz-se imprescindível a ocorrência de prejuízo - individual ou social -, justificador da suspensão temporária da personalidade jurídica da sociedade.

Com o entendimento dos requisitos para a utilização do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, surge a necessidade de definição do procedimento a ser adotado no âmbito judicial, que foi estabelecido pelo CPC num incidente específico para o trato da matéria nos arts. 133 a 137, como garantia de observância do princípio do contraditório, permitindo que o juiz decida preservando o direito de defesa do sócio ou administrador da pessoa jurídica, o que é louvável, considerando que tal ato resultará na extensão de efeitos sobre os bens particulares (SOUZA, 2015, p. 227).

Embora com a definição da necessidade de um incidente específico para o trato da desconsideração, o § 2º do art. 134 indica que “Dispensa-se a instauração do incidente se a desconsideração da personalidade jurídica for requerida na petição inicial, hipótese em que será citado o sócio ou a pessoa jurídica”, ou seja, existe hipótese em que não haverá um incidente específico, sendo que necessariamente a desconsideração da personalidade jurídica será implementada no próprio processo principal.

De outro lado, em caso de necessidade, esse incidente, que não era previsto na legislação anterior, assegura o contraditório e o devido processo legal no âmbito da desconsideração da personalidade jurídica, representando uma adequação ao

modelo constitucional brasileiro, pois o que se via era a apreensão de bens dos sócios sem que fossem chamados ao processo de formação da decisão (CAMARA apud ARAÚJO, 2016, p. 102).

Nota-se, assim, que não cabe ao juiz decretar de ofício a desconsideração sem o requerimento da parte ou do Ministério Público, sendo patente que o incidente seja pautado no princípio do contraditório e do devido processo legal.

3.6 DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO

A desconsideração da personalidade jurídica seguindo os preceitos do CC e do CPC requer de maneira efetiva a participação do Poder Judiciário, com a garantia do contraditório e do devido processo legal.

A questão que surge é no sentido de saber se o instituto da *Disregard Doctrine* poderia ter sua aplicação no âmbito administrativo, principalmente considerando que a dinâmica processual do CPC requer uma decisão judicial em incidente específico.

Nesse ponto, o STJ no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 15166 BA 2002/0094265-7, permitiu a desconsideração da personalidade jurídica pela Administração Pública nos seguintes termos:

A Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultado ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular (BRASIL, 2003).

Embora seja uma decisão em caso isolado no STJ, aponta de maneira clara a possibilidade de se estabelecer, com a devida garantia do contraditório e da ampla defesa, a aplicação do instituto em âmbito administrativo.

O Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta posição similar, conforme indicado no Acórdão nº 1.327/12 – Plenário, em que aplicava o instituto em suas próprias decisões sob a posição de que “[...] em caso de fraude comprovada, é possível a responsabilização não só da empresa, mas também dos sócios, de fato ou de direito,

a partir da desconsideração da personalidade jurídica da instituição empresarial” (BRASIL, 2012).

Em que pese os posicionamentos citados, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu em caráter liminar, na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.494-DF, acórdão do TCU de mesmo conteúdo, sob o argumento da prudência e da ausência de posicionamento definitivo por parte da Suprema Corte sobre a aplicação da *Disregard Doctrine* no âmbito de procedimentos administrativos (BRASIL, 2013).

Vale notar que os casos em tela são pautados na discussão sobre a possibilidade da utilização da *Disregard Doctrine* sem previsão normativa expressa. Contudo, ocorre que o tema ainda não foi enfrentado de maneira concreta para casos em que há a previsão legal para a utilização administrativa do instituto.

Assim, considerando a ausência de posicionamento definitivo no âmbito do STF, Araújo (2016, p. 90-91), ao apreciar a previsão do art. 34 da Lei nº 12.529/2011, evidencia que

[...] a presunção de constitucionalidade do art. 34 da Lei nº 12.529/2011 autorizaria concluir que seria lícito ao Estado (no caso, os integrantes do SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda) desconsiderar a personalidade jurídica de empresas por meio de ato administrativo.

Afirmando na sequência que, por força do art. 15 do CPC, “[...] deverão observar, fazendo-se as adequações necessárias, o procedimento previsto nos arts. 133 a 137 do Novo Código de Processo Civil” (ARAÚJO, 2016, p. 91).

Ou seja, com as adequações de procedimento, garantindo-se ampla defesa e contraditório, seria plenamente possível a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo.

3.7 LEI ANTICORRUPÇÃO E A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

A LAC é uma das leis que traz de maneira expressa a possibilidade de aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, e o mais importante é que autoriza essa aplicação no âmbito administrativo, ou seja, fora da alçada judicial.

O art. 14 da LAC trata da matéria nos seguintes termos:

[...] 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 [...] (BRASIL, 2013).

Vale notar que topograficamente o art. 14 consta do capítulo IV da LAC, que trata do PAR, ou seja, do procedimento de cunho administrativo que a Administração faz jus para punir uma pessoa jurídica que tenha praticado ilícitos que violem a citada lei.

Ora, parece evidente a intenção do legislador de permitir que a Administração Pública tenha um ferramental próprio para atuar administrativamente e rechaçar atos ilícitos tipificados na LAC.

Superada a questão da autorização legislativa para a utilização do instituto no âmbito administrativo, é necessário discutir quem pode sofrer os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica e quais os requisitos para aplicação.

Primeiramente, a previsão legal do art. 14 da LAC é clara no sentido de que a extensão dos efeitos das sanções da pessoa jurídica só pode ser realizada em face dos administradores e dos sócios com poderes de administração, o que impede a *Disregard Doctrine* para outros sócios cotistas. Há uma nítida vinculação à administração da pessoa jurídica como requisito para a extensão dos efeitos das sanções.

De outro lado, o mesmo artigo 14 da LAC estabelece que a desconsideração seria possível quando a pessoa jurídica é utilizada com abuso do direito em duas situações:

a) “[...] para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei [...]”; ou b) “[...] para provocar confusão patrimonial [...]” (BRASIL, 2013).

Nota-se que o abuso do direito é o ponto central da discussão, pois sem sua configuração não haverá possibilidade de utilização do instituto da desconsideração da personalidade jurídica.

Assim, o art. 187 do CC afirma que “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes” (BRASIL, 2002), ou seja, o abuso de direito ocorrerá em situações em que a pessoa jurídica atue conforme indicado no artigo descrito.

Pois bem, quatro são as hipóteses reconhecidas pela doutrina para a balizar a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica: a) a fraude, compreendida como o artifício para prejudicar terceiros; b) abuso de direito, que surge quando alguém exerce direitos extrapolando os limites admitidos, contrariando os fins econômicos e sociais da norma; c) abuso da personalidade jurídica, quando as finalidades da criação da empresa não condizem com a função jurídica a ela determinada ou quando é usada pelos sócios ou dirigentes para finalidades outras, mesmo que a criação tenha sido legítima; e d) excesso de poder (OSÓRIO, 2014, p. 271-272).

Cristóvam e Ferreira (2019, p. 1235), ao avaliarem o art. 187 do CC, refletem que a definição legal indicada apresenta termos por demais abertos, dificultando a fixação dos seus limites operativos/interpretativos/integrativos, ao mesmo tempo em que indicam que quaisquer dos ilícitos previstos no art. 5º da LAC poderiam redundar na aplicação da *Disregard Doctrine*, pois em todos há a consumação por uma pessoa jurídica que extrapola na relação com o estado os limites impostos pelo seu fim econômico e social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Em que pese tal posicionamento, que é inclusive razoável, parece mais acertado entender que a *Disregard Doctrine*, por seu caráter excepcional, deva ser avaliada

fora dessa relação direta entre a prática do ilícito previsto na LAC e a desconsideração da personalidade jurídica como resultado automático.

Na verdade, o ponto focal envolvido é justamente a atuação dos administradores ou do sócio com poderes de administração ao manobram a pessoa jurídica, ou seja, exige-se que o administrador ou sócio administrador tenha uma participação causal, concorrendo para a consumação do ilícito, caso contrário não poderá haver a desconsideração da personalidade jurídica (CRISTÓVAM; FERREIRA, 2019, p. 1236).

O próprio Manual de Responsabilidade de Entes Privados da CGU afirma que

Isso não significa, entretanto, que toda pessoa jurídica que infringir a LAC terá sua personalidade desconsiderada. Para que isso ocorra, 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 (BRASIL, 2020, p. 90).

A título de exemplo, poderíamos ter uma situação hipotética em que um funcionário de determinada empresa oferecesse algum tipo de vantagem indevida a agente público, o que redundaria no ilícito previsto no art. 5º, inciso I, da LAC. Nessa hipótese, embora a pessoa jurídica responda objetivamente pelo ilícito, caso não seja provado que o administrador ou sócio com poder de administração tenha dado uma ordem ou atuado diretamente para que seu funcionário oferecesse a vantagem, não seria possível a desconsideração da personalidade jurídica.

Assim, é razoável entender que a apreciação da necessidade de utilização do instituto dependeria do apurado no âmbito do PAR, só sendo possível a opção pela *Disregard Doctrine* em casos claros de manuseio direto e irregular da pessoa jurídica por seus administradores.

Afinal, o sistema constitucional brasileiro não permite a responsabilização da pessoa natural de maneira objetiva, assim, a interpretação e aplicação da LAC não pode prescindir da aferição de culpabilidade (CRISTÓVAM; FERREIRA, 2019, p. 1237).

Na verdade, parece que a discussão nem seja efetivamente sobre a impossibilidade de responsabilidade objetiva para pessoas naturais, pois a própria LAC estabelece no art. 3º, § 2º, que “Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade [...]” (BRASIL, 2013), ou seja, é uma imposição legal que a responsabilização por atos ilícitos decorra de responsabilidade subjetiva na hipótese em que pessoas naturais são envolvidas.

Dessa forma, é razoável o entendimento de que o art. 14 da LAC deve ser interpretado na esteira do § 2º do art. 3º do mesmo diploma, limitando a desconsideração da personalidade jurídica a partir de uma análise subjetiva das condutas praticadas pela pessoa natural.

Considerando a imposição legal, conforme explicitado anteriormente, no caso de opção pela *Disregard Doctrine*, a apuração terá de provar o dolo, ou seja, a intenção do administrador ou do sócio com poder de administração em realizar o ilícito tipificado, não se discutindo a questão de culpa, pois os ilícitos indicados no art. 5º da LAC são por sua natureza dolosos.

Logo, o dolo necessariamente terá de ser discutido para que seja possível a desconsideração da personalidade jurídica, o que já demanda uma maior complexidade, inclusive de apuração.

Vale notar também que o art. 14 da LAC não faz distinção entre o administrador formal e o administrador de fato para fins de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica. Assim, provando-se que determinada pessoa natural utilize de “laranjas” no quadro societário e atue como administrador de fato de determinada pessoa jurídica, realizando ações ilícitas tipificadas, é cabível a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica nos termos da lei.

Outro ponto a se considerar é justamente a necessidade efetiva de utilização da desconsideração da personalidade jurídica, que em sua origem decorre da necessidade de ressarcimento de eventuais danos praticados, como inclusive é lançado no CC e no CPC.

Assim, na operacionalização no âmbito da LAC, a utilização do instituto deve ser realizada apenas em situações em que a aplicação das sanções e a reparação do dano estiverem sob risco, pela ausência de meios materiais por parte da pessoa jurídica que foi utilizada como verdadeira blindagem patrimonial.

Caso contrário, estar-se-ia trazendo para o âmbito administrativo discussão desnecessária, pois havendo patrimônio e condições de arcar com as sanções e a reparação dos danos, em situações reais não haveria a extensão prática dos efeitos aos administradores.

Diante disso, pelo princípio da eficiência, deve a Administração avaliar o “custo x benefício” da *Disregard Doctrine* no caso concreto examinado, somente utilizando o instituto em caso claro de risco de que a sanção de fato não seja aplicada ou a reparação dos danos não seja obtida.

De outro lado, vale notar que a *Disregard Doctrine*, conforme art. 14 da LAC, também pode ser configurada na hipótese em que a pessoa jurídica é utilizada com abuso de direito para provocar confusão patrimonial, porém a aplicação no âmbito administrativo por essa via, no contexto apresentado e levando em conta a responsabilização na modalidade subjetiva para os administradores, parece ser extremamente complexa, sendo mais razoável sua aplicação em âmbito judicial para fins de reparação dos danos ou perdimento de bens (CRISTÓVAM; FERREIRA, 2019, p. 1238).

Por fim, deve ficar claro que o contraditório e a ampla defesa são condições para que o instituto da desconsideração da personalidade jurídica seja posto em prática, conforme também estabelece o art. 14 da LAC.

3.8 INSTRUMENTALIZAÇÃO DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA LEI ANTICORRUPÇÃO

Avançando no tema, é necessário buscar a forma como a instrumentalização da desconsideração da personalidade jurídica pode ser realizada no âmbito da Lei Anticorrupção.

Conforme tratado, a primeira grande decisão a ser tomada pela autoridade com competência para aplicação da norma é avaliar a presença dos requisitos indicados no art. 14 da LAC, bem como a necessidade efetiva da utilização do instituto. Não é razoável usar a desconsideração da personalidade jurídica se os efeitos práticos desejados não forem efetivos.

Deve-se lembrar que a simples negativa de pagamento da multa, com ou sem eventual recurso administrativo ou mesmo perante o Poder Judiciário, sem a configuração clara dos elementos e requisitos do art. 14, não redundará na possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, pois a LAC, em seu art. 13, parágrafo único, estabelece que o crédito apurado será inscrito em dívida ativa (BRASIL, 2013), havendo, dessa forma, a opção judicial de cobrança a ser realizada pela Administração Pública.

Enfim, a autoridade, com o auxílio da comissão de processo, deve ter a capacidade de perceber a necessidade e o momento adequado, com verdadeira discricionariedade, ou seja, deve haver uma gestão de meios e esforços, para que gastos públicos não sejam demandados desnecessariamente.

Por óbvio, não existe uma fórmula pronta para tal definição, a experiência dos envolvidos no trato do PAR talvez seja o principal elemento a ser considerado, pois mesmo presentes os requisitos, pode ser que não haja utilidade prática para a utilização da *Disregard Doctrine*.

Vale notar que conforme o Manual de Responsabilidade de Entes Privados da CGU,

[...] no que diz respeito às sanções a serem aplicadas aos sócios ou administradores, Antônio Cecílio Moreira Pires aponta que a desconsideração prevista na LAC tem sua utilização vinculada à prática lesiva prevista na lei e que as sanções passíveis de atingir os sócios são apenas aquelas nela previstas, quais sejam multa e publicação extraordinária [...] (BRASIL, 2010, p. 90).

Assim, caso a empresa efetive o pagamento da multa e realize a publicação extraordinária da decisão condenatória, perde-se por completo o objeto do eventual incidente.

Vale notar que tanto a LAC quanto o decreto de regulamentação em âmbito federal, que em regra é replicado nos estados e municípios, não indicam o procedimento a ser adotado nem o momento em que deve ser utilizado o instituto.

Aparentemente, a desconsideração da personalidade jurídica poderia ser realizada de maneira concomitante com o processamento da pessoa jurídica, ou mesmo após, já com a conclusão do PAR, em um processo administrativo apartado em forma incidental.

O único limite seria o prazo prescricional estabelecido no art. 25 da Lei nº12.846/2013, de cinco anos, contados a partir da data de ciência da infração ou, em caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (BRASIL, 2013).

Vale notar que o prazo de cinco anos para prescrição é interrompido conforme parágrafo único do mesmo artigo, iniciando nova contagem a partir da instauração de processo administrativo de responsabilização (BRASIL, 2013). Corroborando com esse raciocínio, Cristóvam e Ferreira (2019, p. 1239) afirmam:

[...] impõe registrar que o legislador não previu momento específico para a realização da desconsideração da personalidade jurídica. Ela pode ser feita tanto simultaneamente à apuração do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, quanto posteriormente, após a condenação no processo de responsabilização. No entanto, o seu exercício está, sim, sujeito à limitação temporal, sobretudo no que tange à desconsideração para finalidade de extensão de sanções administrativas às pessoas físicas, hipótese em que será aplicável o lustrro prescricional previsto no art. 25 da Lei nº 12.846/13.

Considerando que não há um momento definido para a realização da desconsideração e ponderando a necessidade de uma avaliação sobre a real necessidade do instituto no caso concreto, é recomendável que o incidente ocorra após a conclusão do PAR, pois se a pessoa jurídica cumprir as sanções impostas haverá a perda do objeto no que se refere à *Disregard Doctrine*.

Por sua vez, com a conclusão do PAR já seria possível à autoridade competente ter maior nitidez do contexto dos fatos apurados, inclusive sobre a presença dos elementos apontados no art. 14 da LAC.

Dessa forma, havendo elementos para condenação da pessoa jurídica por infração a LAC, bem como indícios claros dos requisitos para aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, deve a autoridade decidir o PAR, com a devida condenação e notificação da pessoa jurídica para cumprimento das sanções, além da determinação para instauração do incidente caso não haja o cumprimento no prazo estipulado.

Nessa hipótese, o processo em face da pessoa jurídica continua sua tramitação normalmente, com o encaminhamento à cobrança por dívida ativa, ao passo que o incidente tem início, lembrando que pela ausência de previsão sobre o procedimento, recomenda-se seguir a regra do CPC, que indica em seu art. 133 a necessidade de que o incidente conte com as garantias do contraditório e da ampla defesa, o que também é devidamente indicado no art. 14 da LAC.

Na verdade, identificando-se alguma das hipóteses do art. 14 da LAC, os administradores e/ou sócios-administradores devem ser citados, com a informação de que sobre eles podem ser estendidos os efeitos das sanções aplicadas a pessoa jurídica, para que efetivamente exerçam o contraditório e a ampla defesa, inclusive com permissão de recurso, se for o caso (OSÓRIO, 2014, p. 272).

Pois bem, com a abertura do incidente, teremos um processo específico com todas as garantias inerentes, em que serão analisadas as situações previstas no art. 14 da LAC, sendo que ao final, constatados todos os elementos, a autoridade decidirá a respeito, aplicando ou não a desconsideração da personalidade jurídica.

Vale notar que a desconsideração deve ser decretada, e não declarada, pois tecnicamente é uma sanção em virtude de um comportamento abusivo (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012, p. 234).

Por sua vez, cabe ressaltar que pessoas naturais, após a decretação da desconsideração, devem ser notificadas das sanções, com prazo para cumprimento; caso não o façam, o montante será inscrito em dívida ativa, seguindo o estipulado no parágrafo único do art. 13 da LAC, criando-se uma verdadeira solidariedade entre a pessoa jurídica e a pessoa natural.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 DA ESTRUTURAÇÃO DOS DADOS COLETADOS

A partir da utilização da Lei de Acesso à Informação, houve o encaminhamento através dos sistemas próprios de cada ente público e conforme amostra definida, de consultas que redundaram na obtenção de uma série de dados inerentes à regulamentação da LAC e do instituto da desconsideração da personalidade jurídica nos âmbitos estadual e federal, bem como dados de aplicação da lei através de processos administrativos de responsabilização no período de 29/01/2014 à 29/07/2020, perfazendo um período seis anos e seis meses de vigência da norma.

O intuito é, além de compreender a eventual utilização do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, estabelecer como teve andamento a estruturação dos órgãos para aplicação da Lei Anticorrupção no período.

Para tanto, além das respostas obtidas de cada estado da Federação, também foram feitas consultas em sites oficiais dos órgãos governamentais, na busca das informações de importância para a pesquisa ora realizada, produzindo-se tabulações de dados que foram utilizadas para tratamento quantitativo.

A primeira tabulação se refere aos dados decorrentes da avaliação do atendimento por parte dos órgãos públicos aos pedidos de acesso à informação encaminhados, com a identificação “S” para “sim” e “N” para “não”, com as seguintes informações lançadas no Quadro 1:

Quadro 1 – Demonstração do atendimento à LAI

(continua)

Ente/Órgão	Atendeu	Atendeu no prazo legal	Necessidade de recurso	Atendeu parcialmente	Não atendeu
AC	S	S	N	N	N
AL	S	S	N	N	N
AM	S	S	N	N	N
AP	S	S	N	N	N
BA	S	S	N	N	N
CE	S	S	N	N	N
DF	S	S	N	N	N
ES	S	S	N	N	N
GO	S	S	N	N	N

Quadro 1 – Demonstração do atendimento à LAI**(finalização)**

Ente/Órgão	Atendeu	Atendeu no prazo legal	Necessidade de recurso	Atendeu parcialmente	Não atendeu
MA	S	S	N	N	N
MG	S	S	N	N	N
MS	S	S	N	N	N
MT	S	N	N	N	N
PA	S	S	N	N	N
PB	S	S	N	N	N
PE	S	S	N	N	N
PI	S	S	N	N	N
PR	S	S	N	N	N
RJ	S	S	N	N	N
RN	S	S	N	N	N
RO	S	S	N	N	N
RR	S	S	N	N	N
RS	S	S	N	N	N
SC	S	S	N	N	N
SE	S	S	N	N	N
SP	S	S	N	S	N
TO	S	S	N	N	N
CGU	S	S	N	S	N
MJSP	S	S	S	S	N
Governo Federal	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos a partir de consulta através da Lei de Acesso à Informação.

As demais tabulações produzidas têm como base a avaliação da regulamentação da Lei Anticorrupção e do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, além de dados específicos sobre a efetiva aplicação das normas, tanto a partir do recebimento das informações pertinentes dos vários órgãos, com base na Lei de Acesso à Informação, como também em consulta ao painel disponibilizado pela CGU na internet, sob o link <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>, com consulta e extração de informações na data de 30 de outubro de 2020.

Assim, o Quadro 2 retrata os diplomas legais regulamentadores, na seguinte configuração:

Quadro 2 – Diplomas legais de regulamentação da LAC

(continua)

Ente/Órgão	Regulamentação da lei anticorrupção	Regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica
AC	-----	-----
AL	Decreto Estadual nº 48326, de 05/05/2016	-----
AM	Lei nº 4.730, de 27/12/2018	-----
AP	-----	-----
BA	-----	-----
CE	-----	-----
DF	Decreto Distrital nº 37.296, de 29/04/2016, e Decreto Distrital nº 37.766, de 10/11/2016	Art. 32 do Decreto Distrital nº 37.296, de 29/04/2016, de 05/05/2016
ES	Decreto nº 3956-R, de 30/03/2016	Art. 22 do Decreto Estadual nº 3956-R, de 30/03/2016
GO	Lei Estadual nº 18.672, de 13/11/14, e Decreto Estadual nº 9.573, de 05/12/2019	Art. 9º e 10º do Decreto Estadual nº 9.573, de 05/12/2019
MA	Decreto Estadual nº 31.251/2015, de 21/10/15	-----
MG	Decreto Estadual nº 46.782, de 23/06/2015	-----
MS	Decreto Estadual nº 14.890, de 11/12/2017	Art. 25 do Decreto Estadual nº 14.890, de 11/12/2017
MT	Decreto Estadual 522, de 15/04/2016	Art. 32 do Decreto Estadual 522, de 15/04/2016
PA	Decreto Estadual nº 2.289, de 13/12/2018	Art. 25 e 26 do Decreto Estadual nº 2.289, de 13/12/2018
PB	Decreto Estadual nº 38.308, de 21/05/2018	-----
PE	Lei Estadual nº 16.309, de 08/01/2018	Art. 22 da Lei Estadual nº 16.309, de 08/01/18
PI	-----	-----
PR	Decreto Estadual nº 11.953, de 10/12/2018	Art. 26 do Decreto Estadual nº 11.953, de 10/12/2018
RJ	Decreto Estadual nº 46.366, de 19/07/2018	Art. 31 do Decreto Estadual nº 46.366, de 19/07/2018
RN	Decreto Estadual nº 25.177, de 13/05/2015	-----
RO	Decreto Estadual nº 23.907, de 15/05/2019	Art. 22 do Decreto Estadual nº 23.907, de 15/05/2019
RR	-----	-----
RS	Lei Estadual nº 15.228, de 25/09/2018	Art. 26 a 28 da Lei Estadual nº 15.228, de 25/09/2018
SC	Decreto Estadual nº 1.106, de 31/03/2017	Art. 20 do Decreto Estadual nº 1.106, de 31/03/2017
SE	-----	-----

Quadro 2 – Diplomas legais de regulamentação da LAC

(finalização)

Ente/Órgão	Regulamentação da lei anticorrupção	Regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica
SP	Decreto Estadual nº 60.106, de 29/01/2014	-----
TO	Decreto Estadual nº 6.105, de 03/06/2020	-----
CGU	Decreto Federal nº 8.420/2015, de 18/03/2015	-----
MJSP	Decreto Federal nº 8.420/2015, de 18/03/2015	-----
Governo Federal	Decreto Federal nº 8.420/2015, de 18/03/2015	-----

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos a partir de consulta através da Lei de Acesso à Informação.

De outro lado, a Tabela 1 retrata os quantitativos de processos administrativos de responsabilização com base nos critérios pesquisados, veja:

Tabela 1 – Dados dos processos administrativos de responsabilização nos estados

(continua)

Ente/Órgão	PAR's instaurados de 29/01/2014 a 29/07/2020	PAR's concluídos de 29/01/2014 a 29/07/2020	PAR's com condenação de 29/01/2014 a 29/07/2020	Valor total de multas aplicadas	PAR's com condenação de pessoa natural (aplicação do art. 14 da LAC)
AC	0	0	0	0,00	0
AL	0	0	0	0,00	0
AM	1	1	0	0,00	0
AP	0	0	0	0,00	0
BA	0	0	0	0,00	0
CE	0	0	0	0,00	0
DF	41	47	28	0,00	0
ES	75	37	32	11.025.885,50	0
GO	1	0	0	0,00	0
MA	8	7	4	43.891.156,80	0
MG	26	6	4	947.626,61	0
MS	4	1	1	49.107,01	0
MT	41	0	0	0,00	0
PA	0	0	0	0,00	0
PB	1	0	0	0,00	0
PE	3	0	0	0,00	0
PI	0	0	0	0,00	0

Tabela 1 – Dados dos processos administrativos de responsabilização nos estados

(finalização)

Ente/ Órgão	PAR`s instaurados de 29/01/2014 a 29/07/2020	PAR`s concluídos de 29/01/2014 a 29/07/2020	PAR`s com condenação de 29/01/2014 a 29/07/2020	Valor total de multas aplicadas	PAR`s com condenação de pessoa natural (aplicação do art. 14 da LAC)
PR	4	0	0	0,00	0
RJ	9	0	0	0,00	0
RN	0	0	0	0,00	0
RO	8	0	0	0,00	0
RR	0	0	0	0,00	0
RS	0	0	0	0,00	0
SC	0	0	0	0,00	0
SE	0	0	0	0,00	0
SP	17	2	2	0,00	0
TO	0	0	0	0,00	0
CGU	0	0	0	0,00	0
MJSP	1	1	1	45.258,08	0

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos através da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), bem como levantamento em painel de dados disponibilizado pela CGU no link <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>.

Por fim, a Tabela 2 retrata dados obtidos da União, envolvendo todos os órgãos federais, a partir do que foi possível aferir dos critérios de pesquisa, conforme abaixo:

Tabela 2 – Dados dos processos administrativos de responsabilização no governo federal

PAR`s instaurados de 29/01/2014 a 29/07/2020	PAR`s concluídos de 29/01/2014 a 29/07/2020	PAR`s com condenação de 29/01/2014 a 29/07/2020	Valor total de multas aplicadas	PAR`s com condenação de pessoa natural (aplicação do art. 14 da LAC)
-----	-----	118	55.629.268,49	1

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos através de painel de dados disponibilizado pela CGU no link <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>.

4.2 DO ATENDIMENTO DOS PEDIDOS DE ACESSOS À INFORMAÇÃO PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS.

Antes de tratar de maneira específica sobre a regulamentação da LAC e do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, é importante uma avaliação inicial

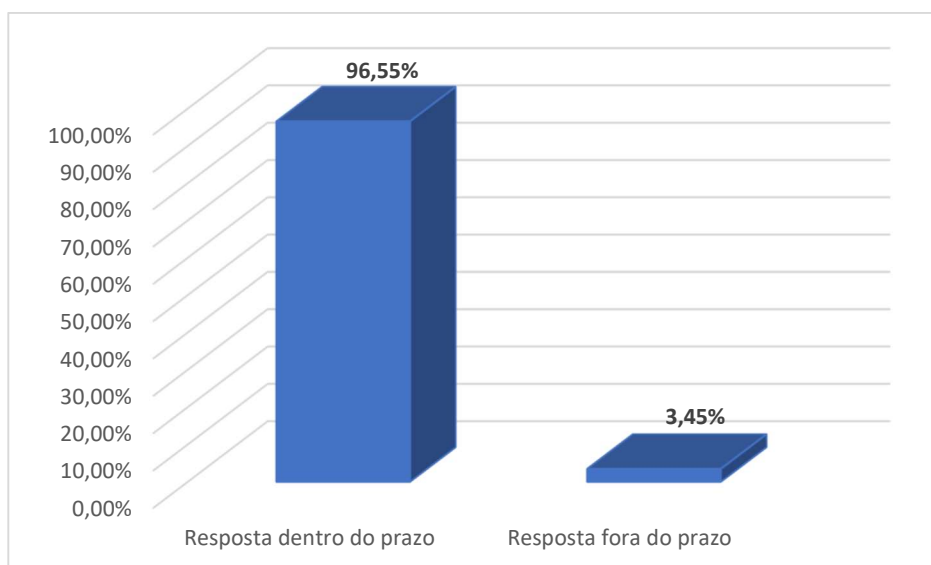
sobre o comportamento dos órgãos e entes estudados no presente trabalho com relação ao atendimento aos preceitos da LAI, no que se refere aos prazos e ao atendimento em si, bem como a plenitude das informações solicitadas.

Tal situação decorre da necessidade de verificar se o órgão responsável pela aplicação da Lei Anticorrupção tem o cuidado de atender aos pedidos decorrentes de outra norma que, em essência, tem a mesma finalidade, ou seja, impedir atos de corrupção na Administração Pública a partir do total acesso aos dados públicos, permitindo um controle indireto por parte do cidadão.

O primeiro ponto de avaliação é com relação ao atendimento aos pedidos de acesso à informação encaminhados aos órgãos de cada estado, bem como à CGU e ao MJSP. Nesse contexto, é importante registrar que todos os pedidos remetidos aos órgãos públicos foram atendidos, o que é algo bem positivo, pois indica que a máquina pública tem se adaptado à Lei de Acesso à Informação.

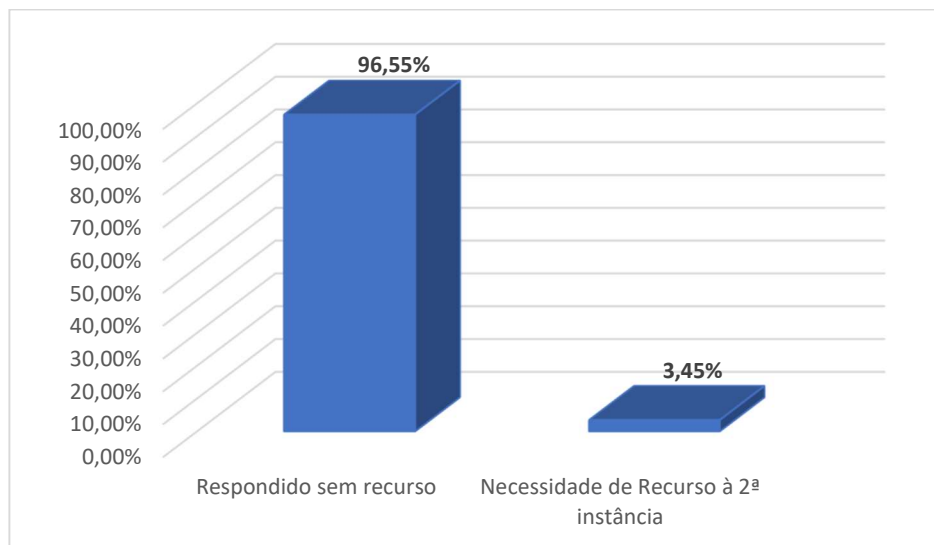
Avançando na análise, o Gráfico 1 demonstra que 96,55% das respostas ocorreram dentro do prazo legal estabelecido na LAI e nos normativos estaduais, o que indica o cuidado que os órgãos estão tendo em atender ao cidadão.

Gráfico 1 – Avaliação percentual do prazo legal de atendimento aos pedidos de acesso a informação



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Gráfico 2 – Avaliação percentual da necessidade de recurso para resposta aos pedidos de acesso à informação

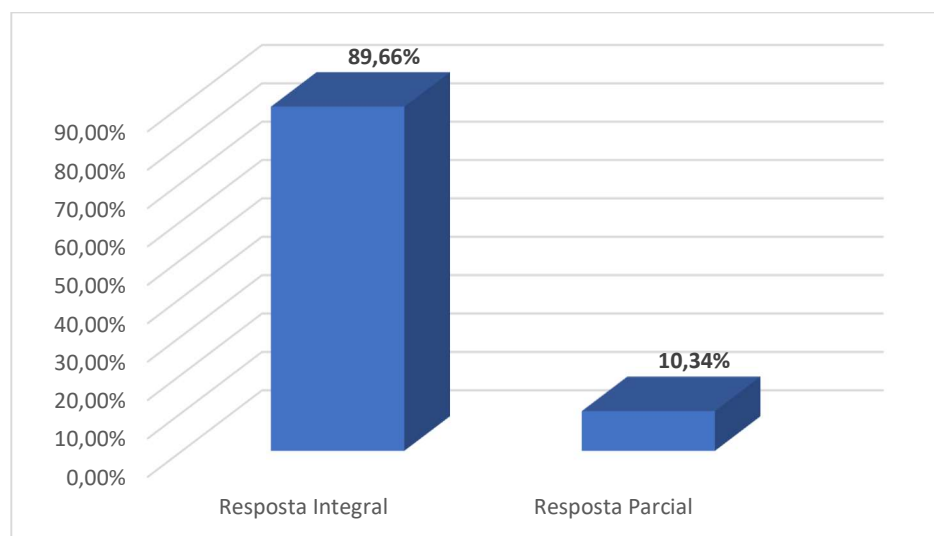


Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Apenas em um caso houve recusa de atendimento ao pedido de acesso à informação, conforme se depreende do Gráfico 2, mesmo assim, o atendimento de 96,55% dos pedidos em primeira instância permite concluir que os dados inerentes à matéria contam com o entendimento claro de sua natureza pública.

Vale notar que mesmo no caso da negativa inicial, em recurso foi possível obter a resposta, sedimentando de vez esse entendimento pelo conteúdo público da matéria.

Gráfico 3 – Avaliação percentual do conteúdo das respostas - integral x parcial



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

O Gráfico 3, por sua vez, indica que mais de 89,66% das respostas atenderam integralmente a demanda encaminhada aos órgãos, ao passo que as repostas parciais ocorreram em 10,34% dos casos, porém sem comprometer o estudo levado a efeito no presente trabalho, o que é bem positivo.

Enfim, é possível observar que foi bem positivo o retorno das repostas por parte dos órgãos públicos envolvidos, com todos os pedidos encaminhados tendo sido respondidos, em regra dentro do prazo legal, e de forma bem completa, demonstrando o comprometimento que se espera da Administração Pública.

4.3 DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO E DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

4.3.1 Considerações gerais

O presente tópico busca tratar de duas regulamentações, a primeira é justamente da própria LAC, no que se refere à estruturação dos eventuais órgãos para aplicação, bem como os procedimentos para que pessoas jurídicas sejam alcançadas pelas punições em caso de cometimento de infrações previstas.

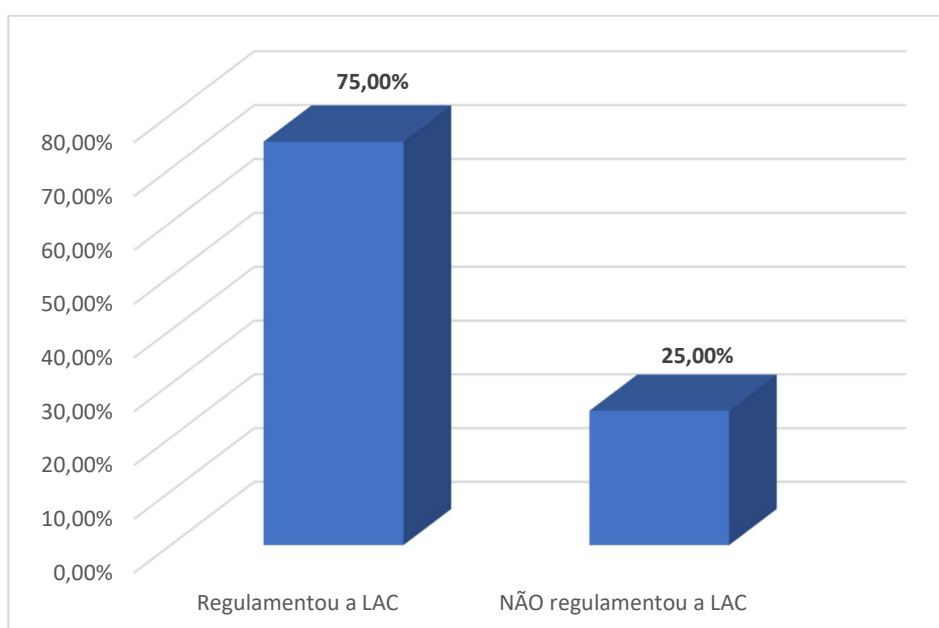
De outro lado, a segunda regulamentação que se busca avaliar é no sentido de identificar procedimentos para que seja possível a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica nessas empresas infratoras, com imputação de sanções a pessoas naturais, se for o caso.

Assim, é possível que determinado estado, ou mesmo o governo federal, tenha procedido a regulamentação da LAC, embora se omitindo quanto aos aspectos específicos procedimentais inerentes à eventual aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, o que será demonstrado e avaliado na sequência de maneira mais detalhada a partir dos dados obtidos a partir dos pedidos de acesso à informação encaminhados aos diversos órgãos/entes pesquisados.

4.3.2 Da regulamentação da lei anticorrupção

A partir dos dados coletados, foi possível elaborar uma perspectiva sobre a regulamentação da Lei Anticorrupção, tanto nos estados da Federação quanto no governo federal, desde sua entrada em vigor em 29/01/2014, como indicado no Gráfico 4, a seguir:

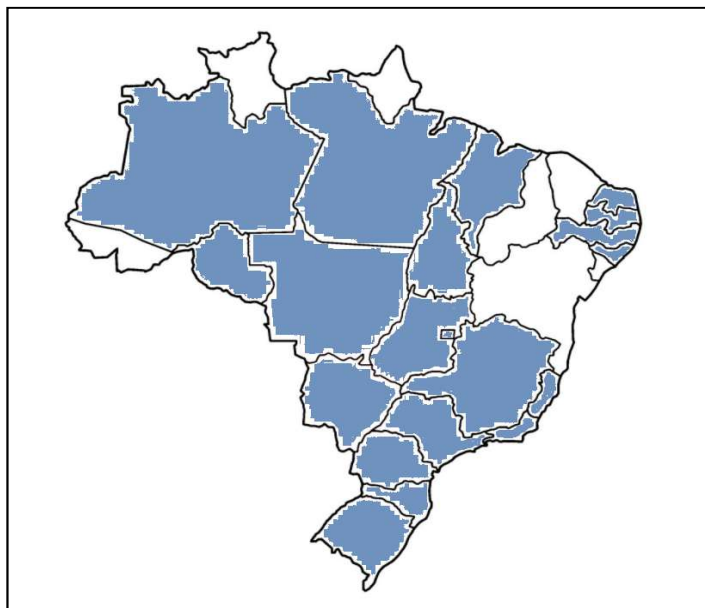
Gráfico 4 – Regulamentação da LAC



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

É possível perceber que, tomando por base as 27 unidades da Federação e o governo federal, 75% dos entes pesquisados já providenciaram a regulamentação da LAC, o que é algo bem positivo, embora ainda existam vários entes que mesmo após mais de seis anos de vigência não providenciaram uma regulamentação própria que permitisse a aplicação da norma.

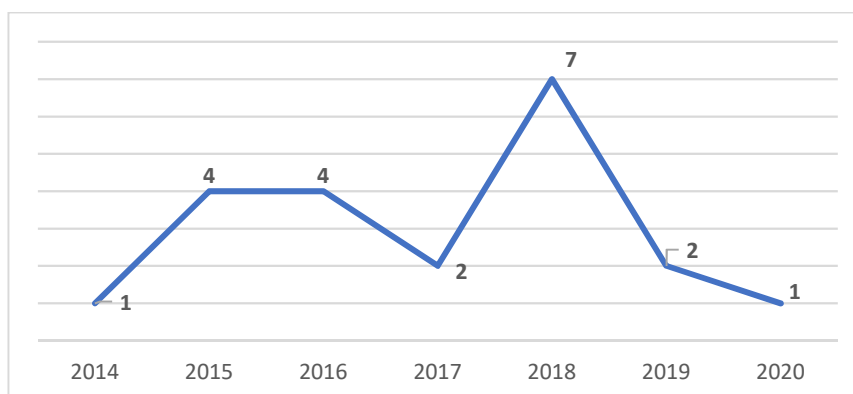
Na Figura 1 é possível vislumbrar os estados que já contam com a regulamentação da LAC em algum grau, com uma estruturação para aplicação, sendo possível notar alguns entes das Regiões Nordeste e Norte ainda sem uma iniciativa própria para regulamentar a matéria.

Figura 1 – Estados com regulamentação da LAC

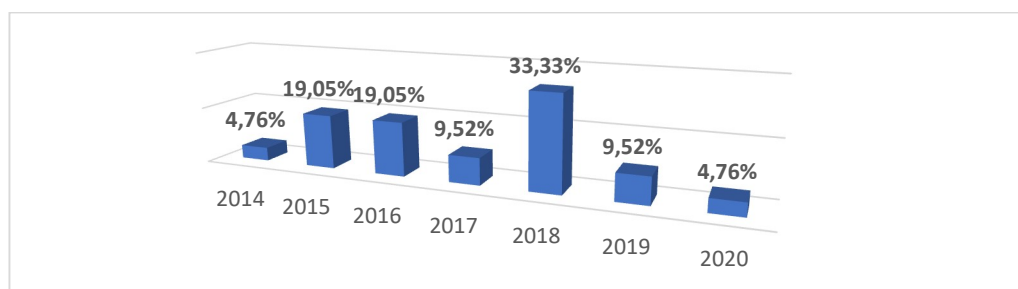
Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Por seu turno, é importante perceber que a grande maioria dos estados, bem como o governo federal, implementaram a regulamentação, permitindo que a LAC fosse efetivamente aplicada.

No Gráficos 5 e 6 é possível verificar a evolução, desde 2014, ano em que a LAC entrou em vigor, do número de entes (estados e governo federal) que regulamentaram a matéria, com a maior incidência em 2018, último ano dos mandatos dos chefes do Poder Executivo nos estados e ano de eleição:

Gráfico 5 – Evolução anual de regulamentação da LAC

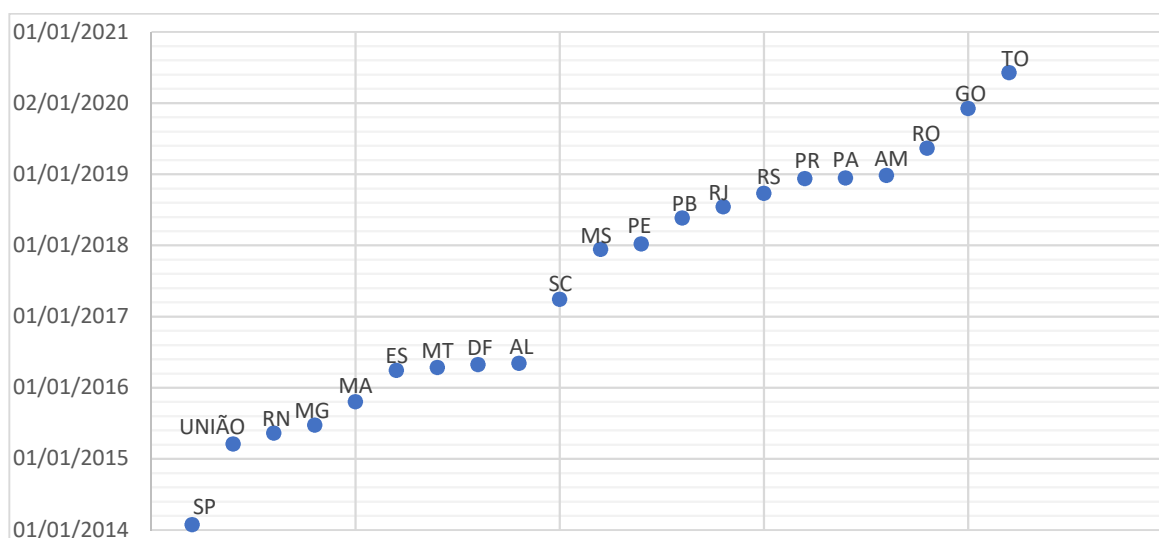
Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Gráfico 6 – Percentual anual de regulamentação da LAC

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Os percentuais indicados no Gráfico 6 têm como base para cálculo o valor absoluto do número de regulamentações realizadas até 29/07/2020, envolvendo o período de seis anos e seis meses a partir da entrada em vigor da LAC, período que também se aplica às demais avaliações gráficas levadas a efeito no presente estudo.

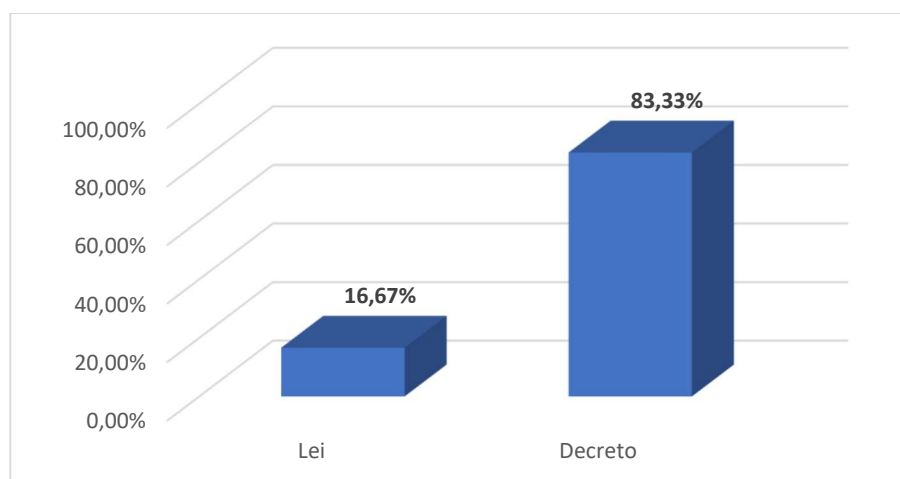
Ainda avaliando a evolução do processo de regulamentação da LAC nos estados e no governo federal, o Gráfico 7 permite uma visão sobre cada ente e o momento em que procedeu a regulamentação da matéria desde 2014 até o ano de 2020, sendo possível perceber o estado do São Paulo como a primeira unidade da Federação a adotar a regulamentação ainda no início de 2014, logo após a entrada em vigor da LAC, conforme mostrado a seguir:

Gráfico 7 – Evolução da regulamentação da LAC nos estados e no governo federal

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Outro ponto de destaque é verificar a forma como a regulamentação da LAC foi implementada, com a preferência de 83,33% dos entes pela edição de um decreto de regulamentação, ao passo que 16,67% optaram por uma lei, conforme pode ser visto por meio do Gráfico 8.

Gráfico 8 – Instrumentos normativos de regulamentação da LAC



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

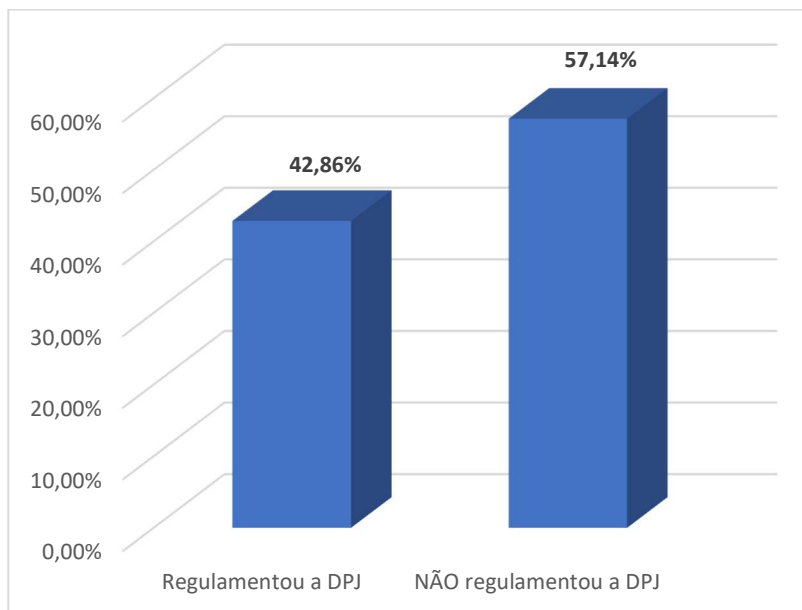
Vale notar que não há qualquer impeditivo para utilização de um decreto na regulamentação da matéria, pois a LAC é uma lei nacional, embora alguns entes tenham preferido a edição de uma lei específica com a participação do Poder Legislativo estadual.

4.3.3 Da regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC

Após o entendimento sobre a regulamentação da LAC, que possibilita a aplicação de sanções a pessoas jurídicas, urge verificar se o instituto da *Disregard Doctrine* também foi regulamentado nas normas editadas pelos estados e pelo governo federal.

Dentro dessa perspectiva, o Gráfico 9, abaixo, indica que dos entes que regulamentaram a LAC, 42,86% também efetivaram uma regulamentação específica para o instituto da desconsideração da personalidade jurídica:

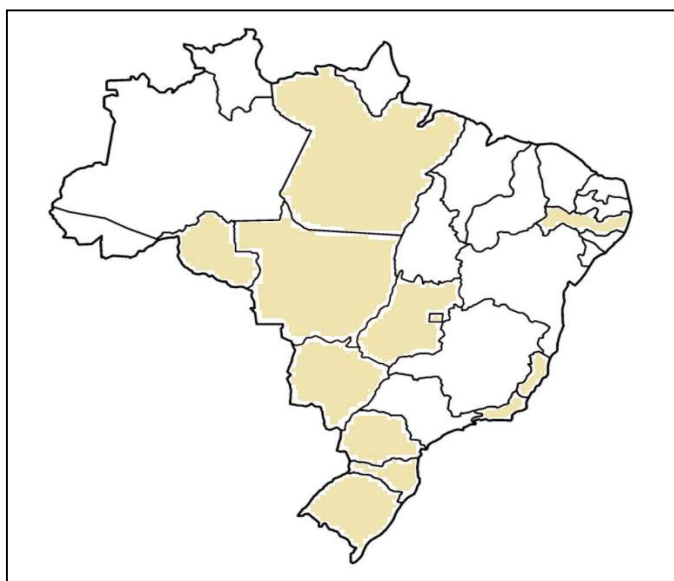
Gráfico 9 – Regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

A Figura 2 indica os estados que já contam com a regulamentação do art. 14 da LAC, no que se refere à *Disregard Doctrine*, conforme abaixo:

Figura 2 – Estados com regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Nota-se que 12 (doze) unidades da Federação enfrentaram o tema, regulamentando de maneira específica a *Disregard Doctrine* no âmbito da LAC, o que será melhor avaliados no tópico seguinte.

4.4 DA ANÁLISE DOS TEXTOS DE REGULAMENTAÇÃO DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

Após identificar o andamento da regulação da LAC pelos entes pesquisados, bem como de maneira específica do instituto da *Disregard Doctrine* amparado no art. 14 da lei em tela, é importante avaliar os textos normativos produzidos, de sorte a compreender como de fato ocorreu a regulamentação.

Inicialmente, o Quadro 3 demonstra as normas regulamentadoras da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito da LAC produzidas por 12 (doze) unidades da Federação pesquisadas, conforme abaixo:

Quadro 3 – Diplomas legais de regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC

Ente/Órgão	Regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica
DF	Art. 32 do Decreto Distrital nº 37.296, de 29/04/2016, de 05/05/2016
ES	Art. 22 do Decreto Estadual nº 3956-R, de 30/03/2016
GO	Art. 9º e 10º do Decreto Estadual nº 9.573, de 05/12/2019
MS	Art. 25 do Decreto Estadual nº 14.890, de 11/12/2017
MT	Art. 32 do Decreto Estadual 522, de 15/04/2016
PA	Art. 25 e 26 do Decreto Estadual nº 2.289, de 13/12/2018
PE	Art. 22 da Lei Estadual nº 16.309, de 08/01/18
PR	Art. 26 do Decreto Estadual nº 11.953, de 10/12/2018
RJ	Art. 31 do Decreto Estadual nº 46.366, de 19/07/2018
RO	Art. 22 do Decreto Estadual nº 23.907, de 15/05/2019
RS	Art. 26 a 28 da Lei Estadual nº 15.228, de 25/09/2018
SC	Art. 20 do Decreto Estadual nº 1.106, de 31/03/2017

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos a partir de consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Pois bem, no Apêndice C foi produzida uma tabulação dos textos legais que tratam da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC nas unidades da Federação, de sorte a ser possível um padrão de comparação.

A partir da tabulação indicada, foi possível produzir o Quadro 4, com um esquema sintético do padrão identificado, ao mesmo tempo em que são apresentadas as divergências encontradas, conforme abaixo:

Quadro 4 – Esquema sintético dos textos legais referentes à regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC

(continua)

Regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica	
Síntese dos textos legais	Opções de complementação de texto
Art. [...]. Na hipótese de a Comissão Processante, ainda que antes da finalização do relatório, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no art. 14, da Lei nº 12.846/2013, dará ciência [1] e [2] os administradores e sócios com poderes de administração, informando [3] possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa .	[1] a) [à Autoridade instauradora, que emendará a Portaria inaugural para que seja notificada a pessoa jurídica] b) [à pessoa jurídica]
	[2] a) [notificará] b) [intimará] c) [citará]
	[3] a) [a abertura de processo incidental destinado a apurar a] b) [sobre a]
§ 1º Poderá a autoridade instauradora [4] à Comissão Processante a inserção, em sua análise, de hipótese de desconsideração da personalidade jurídica.	[4] a) [requerer] b) [recomendar]
§ 2º A [5] dos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no art. [...], informar sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica e conter, também resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.	[5] a) [notificação] b) [intimação] c) [citação]
§ 3º [6] aos administradores e sócios com poderes de administração os mesmos prazos para a apresentação da defesa escrita, alegações finais e outros previstos para a pessoa jurídica.	[6] a) [O processo administrativo incidental destinado a apurar desconsideração de pessoa jurídica deverá garantir] b) Será garantido

Quadro 4 – Esquema sintético dos textos legais referentes à regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC

(finalização)

Regulamentação da desconsideração da personalidade jurídica	
Síntese dos textos legais	Opções de complementação de texto
§ 4º A decisão sobre a desconsideração da personalidade jurídica caberá à autoridade instauradora e integrará a decisão a que alude o artigo [...].	---
§ 5º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão interpor recurso da decisão que declarar a desconsideração da personalidade jurídica, observado o disposto no artigo [...].	---

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos a partir de consulta através da Lei de Acesso à Informação.

É bem perceptível que as regulamentações levadas a efeito partiram de um mesmo texto que foi replicado nos diversos entes, com algumas pequenas alterações em termos de procedimentos e terminologias.

No Quadro 4, basta na síntese dos textos legais incluir as alíneas contidas nas opções de complementação de texto para que sejam contempladas todas as hipóteses apresentadas nos diplomas legais pertinentes, ao passo que foram destacados em negrito pontos entendidos como importantes na discussão a ser implementada.

Assim, no *caput* do artigo de base, a primeira questão que se apresenta é no sentido de saber se, com a constatação pela comissão processante de situação que se enquadre no art. 14 da LAC, haveria necessidade da autoridade instauradora ter ciência para emendar a portaria inaugural ou se a comissão poderia diretamente dar ciência a pessoa jurídica.

Conforme discutido no tópico 3.8, seria possível tanto a decretação da desconsideração da personalidade jurídica no próprio PAR original quanto em um incidente específico, porém caso a opção seja pelo processamento da pessoa natural no mesmo processo da pessoa jurídica, o mais adequado é que a portaria instauradora seja emendada, em interpretação decorrente do § 2º do art. 134 do CPC, que dispensa o incidente apenas quando há requerimento na petição inicial (BRASIL, 2015).

Outro ponto decorre do entendimento se os administradores e sócios com poderes de administração devem ser notificados, intimados ou citados da possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica.

O art. 135 do CPC indica que “Instaurado o incidente, o sócio ou a pessoa jurídica será citado para manifestar-se e requerer as provas cabíveis [...]” (BRASIL, 2015), ocorre que o art. 11 da LAC indica que “No processo administrativo para apuração de responsabilidade, será concedido à pessoa jurídica prazo de 30 (trinta) dias para defesa, contados a partir da intimação [...]” (BRASIL, 2013), ou seja, o CPC trata a comunicação como “citação”, ao passo que a LAC utiliza o termo “intimação”.

Assim, por ser um procedimento com origem na LAC, o melhor seria seguir a mesma terminologia indicada na lei citada, tanto para a pessoa jurídica quanto para a pessoa natural, com a utilização do termo “intimar”.

Prosseguindo na análise, surge a questão envolvendo a abertura de processo incidental, o que parece ser a melhor opção, conforme abordado no tópico 3.8, embora não se afaste a possibilidade de tratamento no mesmo PAR original, com as cautelas já indicadas.

Passando para a apreciação do texto base do parágrafo 1º, a questão que se apresenta é se a autoridade instauradora deveria requerer ou recomendar à comissão processante a análise de hipótese de desconsideração da personalidade jurídica na análise dos fatos.

Nesse ponto, como é a autoridade instauradora quem determina o início do PAR, com definição dos fatos a serem apurados, inclusive com emenda da portaria inaugural quando da identificação de circunstâncias que infringem o art. 14 da LAC, o termo “requerer” parece ser o mais adequado, lembrando que tal fato não afasta a autonomia nem vincula a comissão processante ao expor os fatos no relatório final.

Independente disso, a eventual utilização do termo “recomendar” não prejudica o contexto da norma.

Quanto ao texto base do § 2º, novamente surge a questão sobre qual seria a melhor forma de tratar da comunicação aos administradores e sócios com poderes de administração de que podem ser objeto da desconsideração da personalidade jurídica, o que já foi abordado acima, sendo razoável, em homenagem a higidez terminológica da LAC, adotar o termo “intimação”.

Já com relação ao texto base do § 3º, surge a figura do processo incidental para o tratamento da desconsideração da personalidade jurídica, que pode ser topograficamente modificado para o *caput* como uma possibilidade à disposição da autoridade instauradora, sendo que a manutenção do texto base com início em “Será garantido” não compromete o contexto do instituto.

O texto base do § 4º não apresenta divergências, sendo replicado em todos os textos pesquisados.

Por fim, quanto ao § 5º, embora seja replicado em todos os normativos estudados, o melhor entendimento é de que a desconsideração deve ser decretada, e não declarada, conforme já tratado no tópico 3.8, pois tecnicamente é uma sanção em virtude de um comportamento abusivo (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012), motivo pelo qual o mais adequado é a modificação do termo “declarar” para “decretar” no texto base.

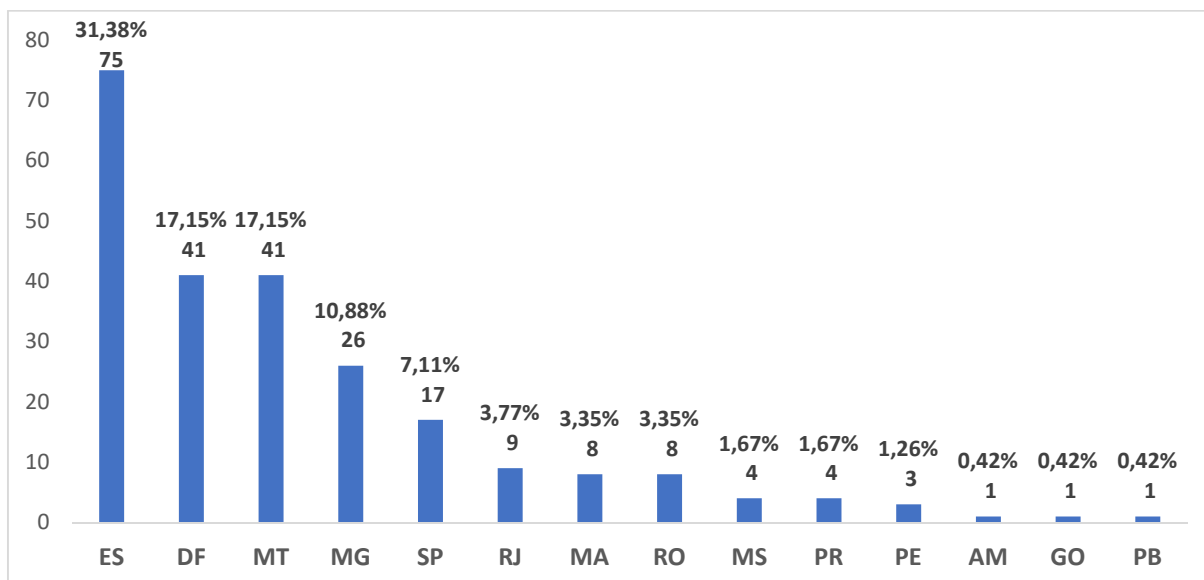
4.5 DA APLICAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

A par das considerações levadas a cabo nos textos atualmente disponíveis tratando da regulamentação da LAC e mais especificamente da desconsideração da personalidade jurídica, é importante uma visão sobre como os estados e o governo federal tem atuado no processamento e em eventuais punições decorrentes de cometimento de infrações previstas na referida norma.

Assim, apreciando os dados disponibilizados pelos estados, foi possível observar no Gráfico 10 como cada estado tem se portado no número de instaurações de PAR`s

desde a entrada em vigor da LAC até a data de 29/07/2020, num período de seis anos e seis meses.

Gráfico 10 – Processos administrativos de responsabilização instaurados nos estados

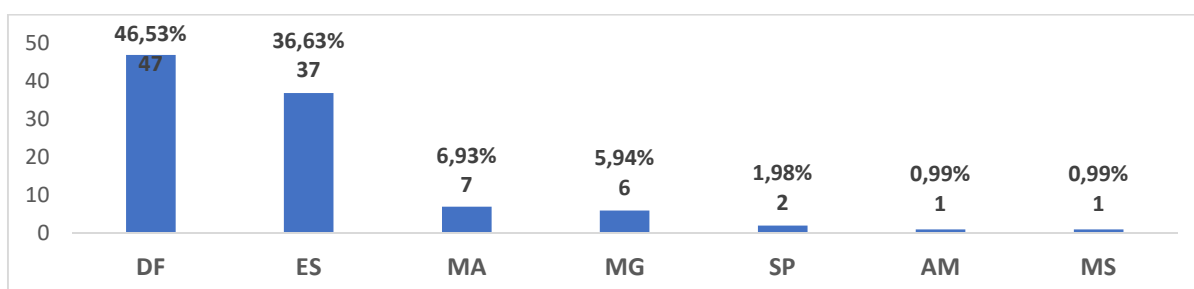


Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

É possível perceber um destaque para o estado do Espírito Santo, que tem demonstrado uma forte ação em termos de instauração de PAR`s, sendo responsável por 31,38% de todos os processos instaurados pelos estados no período em análise.

Já no Gráfico 11 é possível avaliar a conclusão dos PAR`s no período, em que se nota que o número de estados com processos instaurados começa a diminuir quando se trata de processos concluídos, veja abaixo:

Gráfico 11 – Processos administrativos de responsabilização concluídos nos estados



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

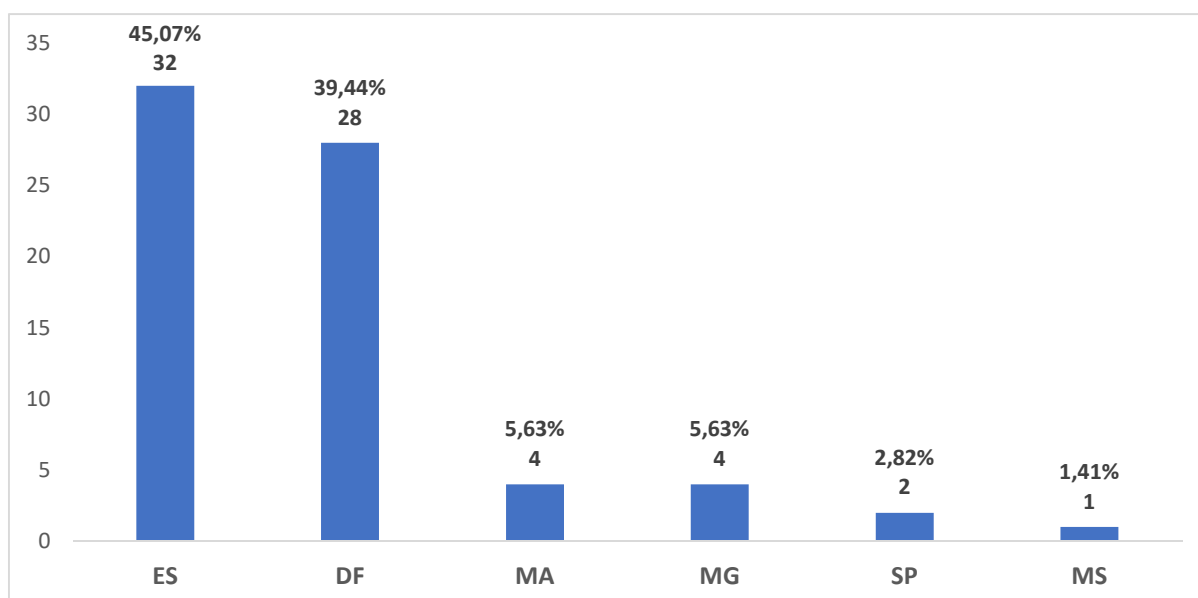
Nota-se um destaque para o Distrito Federal, que conta com 46,53% de todos os PAR`s concluídos, porém os dados apresentam algum tipo de inconsistência, pois embora o ente indique que instaurou 41 PAR`s, como consta do Gráfico 10, ao informar os concluídos indicou o número de 47, ou seja, o número de PAR`s concluídos seria maior do que o de instaurados, o que não seria lógico.

Em que pese essa possível inconsistência, os dados não foram excluídos do processo de análise tendo em vista a afirmação na resposta ao pedido de acesso à informação correspondente de que foram os registros encontrados.

Por seu turno, o Espírito Santo surge na segunda posição com 36,63% de todos os processos concluídos no período.

No Gráfico 12 são indicados os números de PAR`s concluídos com condenação no período, novamente com tendo o Espírito Santo à frente com 45,07% de todos os processos concluídos nessa situação, veja abaixo:

Gráfico 12 – Processos administrativos de responsabilização concluídos com condenação nos estados

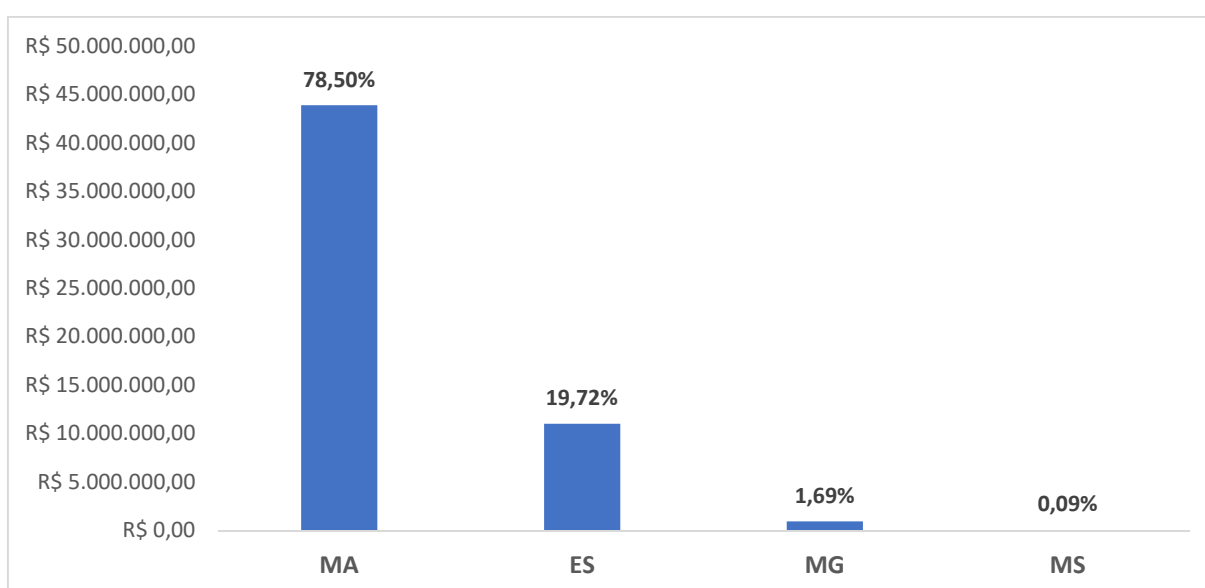


Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

O Distrito Federal surge logo a seguir com 39,44% dos processos concluídos com condenação.

Ocorre que no Gráfico 13 são indicados os valores de multas aplicados decorrentes das condenações levadas a efeito, sendo que o Maranhão, embora conte com apenas 4 (quatro) processos concluídos, surge na primeira posição com 78,50% do valor total de multas aplicadas pelos estados desde 29/01/2014 até 29/07/2020, num período de 6 anos e 6 meses, veja:

Gráfico 13 – Valores de multas aplicadas com base na LAC



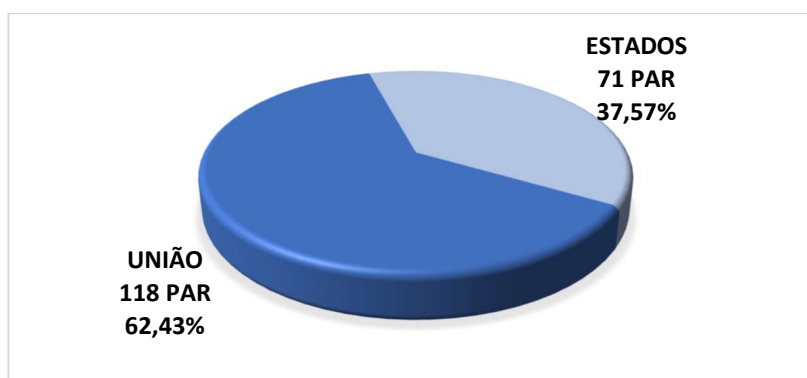
Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Importante destacar que embora 14 estados tenham indicado no Gráfico 10 que contam com PAR`s instaurados no período, apenas quatro estados contam com efetiva condenação com multas.

As incongruências identificadas se referem ao Distrito Federal que afirma não ter aplicado multas, embora indique que houve condenação, e São Paulo, que informa um *link* (<http://www.corregedoria.sp.gov.br/PesquisaCEEP.aspx>) de consulta ao sistema de controle, que indica duas condenações, porém não traz informações de valores.

Comparando os números de PAR`s concluídos com condenação entre o governo federal e os estados, apresenta-se o Gráfico 14, conforme abaixo:

Gráfico 14 – Comparação entre União e estados no número de processos administrativos de responsabilização com condenação

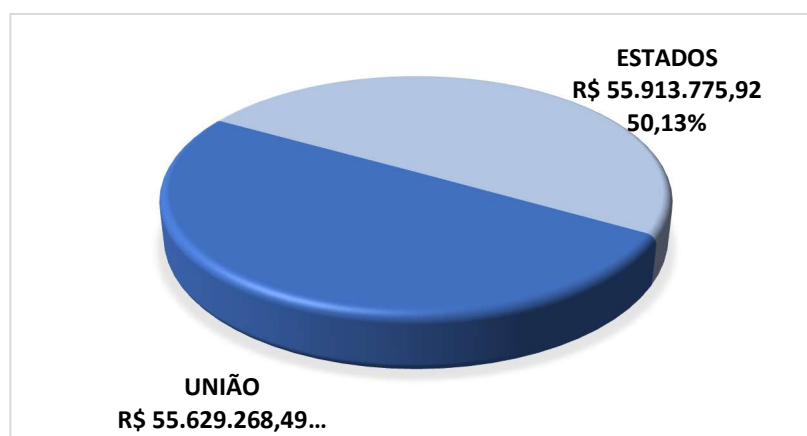


Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação, bem como levantamento em painel de dados disponibilizado pela CGU no link <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>.

O governo federal responde por 62,42% de todos os PAR's concluídos com condenação no período avaliado, isso nos mais diversos órgãos.

Quanto aos valores de multas aplicados, o governo federal e os estados praticamente se equivalem, conforme demonstrado no Gráfico 15, veja:

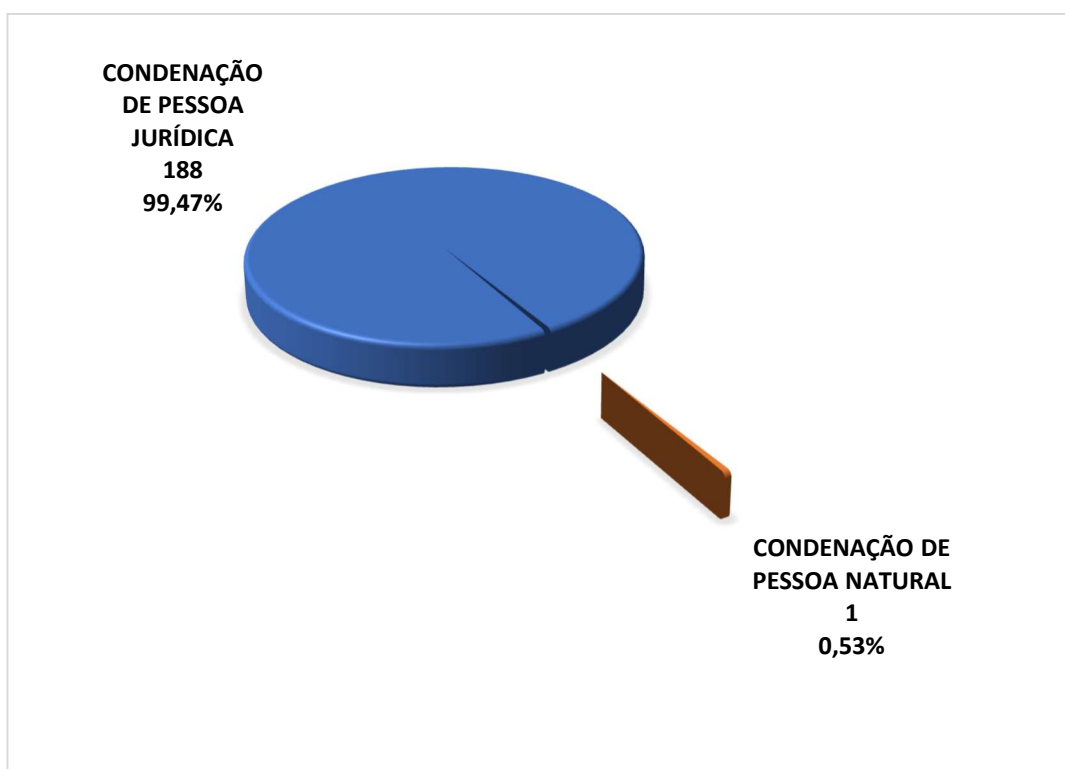
Gráfico 15 – Comparação entre União e estados no valor de multas aplicadas com base na LAC



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação, bem como levantamento em painel de dados disponibilizado pela CGU no link <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>.

Pois bem, a par de todos os processos concluídos com condenação, surge a principal demanda do trabalho ora realizado, no sentido de saber se em algum dos casos concluídos no país houve a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica. Nesse ponto, conforme indicado no Gráfico 16, houve a identificação de apenas um caso dentro do montante geral.

Gráfico 16 – Condenação de pessoa natural X pessoa jurídica



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos em consulta através da Lei de Acesso à Informação, bem como levantamento em painel de dados disponibilizado pela CGU no link <http://painéis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>.

O caso em tela foi identificado no painel de dados disponibilizado na CGU, tendo como órgão instaurador o Banco do Brasil.

A par do conhecimento de tal condenação de pessoa natural, utilizou-se mais uma vez a LAI, buscando-se obter mais dados, inclusive cópia da decisão condenatória do PAR correspondente, o que foi plenamente atendido pelo Banco do Brasil, que procedeu a remessa de cópia que permitiu uma análise específica tratada em tópico adiante, o que foi muito importante para as conclusões e avaliações do presente estudo.

4.6 DA ANÁLISE DA DECISÃO ADMINISTRATIVA DO BANCO DO BRASIL QUE REDUNDOU NA APLICAÇÃO DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.

Conforme indicado, na consulta realizada no painel disponibilizado pela CGU no link <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>, foi possível identificar um caso em que administrativamente ocorreu a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, com decisão exarada pelo Banco do Brasil.

No intuito de ter acesso aos dados pertinentes, foi realizada uma consulta específica ao Banco do Brasil, também utilizando a LAI, nos termos do modelo constante do Apêndice D.

Esse caso em específico é muito importante, pois ao que tudo indica é um verdadeiro *leading case* do instituto da desconsideração da personalidade jurídica em âmbito administrativo e amparado na LAC.

Vale notar que a resposta do Banco do Brasil foi bem completa, inclusive com remessa de cópia da decisão administrativa, em que pontos de discussão presentes no estudo ora realizado puderam ser constatados.

À título de registro, opta-se por preservar as identificações das empresas e pessoas naturais envolvidas, sendo que a análise levará em conta apenas questões pertinentes ao instituto da desconsideração da personalidade jurídica e do procedimento adotado.

Pois bem, antes de avaliar de maneira específica a decisão administrativa, é importante listar os dados recebidos do Banco do Brasil para o caso sob análise, conforme Quadro 5 abaixo retratado:

Quadro 5 - Dados do PAR instaurado pelo Banco do Brasil que redundou em aplicação da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC

Itens de questionamento	Dados coletados do PAR
Nº do PAR	PAR 2018/0029
Data de Instauração	17/05/2018
Instrumento de Instauração	Portaria nº 1, de 16/05/2018
Data de Publicação no DOU	18/05/2018
Data da decisão administrativa	27/01/2020
Data de publicação da decisão no DOU	18/02/2020
Normativo utilizado para conduzir o PAR	Instrução Normativa da CGU nº 13, de 08/08/2019
Aplicação de multa a pessoa física	Sim
Utilização da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC	Sim
Valor da multa	R\$ 6.000,00

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos a partir de consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Partindo agora para a análise de conteúdo da decisão administrativa exarada no PAR 2018/009, pelo Banco do Brasil, é necessário estabelecer que foram avaliados dois documentos de importância para o entendimento do contexto que se apresenta, o parecer jurídico e a decisão propriamente dita.

O parecer jurídico foi exarado pela Diretoria Jurídica do Banco do Brasil, tendo possibilitado a decisão publicada no Diário Oficial da União por parte da autoridade processante, no caso específico o Coordenador do Comitê Executivo de Prevenção a Ilícitos Financeiros e Cambiais.

Vale notar que o acesso ao Relatório Final da Comissão para Condução do Processo Administrativo de Responsabilização (COPAR) foi indireto, em função de trechos replicados no parecer jurídico, assim alguns dados podem ter sido comprometidos, pela ausência de maior detalhamento, mas o entendimento é de que a documentação existente é suficiente para avaliar o instituto nos termos propostos no presente estudo.

Assim, a partir da análise dos documentos citados, foi possível estabelecer os pontos de avaliação que seguem na tabulação indicada no Quadro 6.

Quadro 6 – Tabulação de pontos de interesse constantes do PAR 2018/009 – Banco do Brasil

Pontos de interesse	Documento avaliado	Análise dos dados
Ilícito apurado	Parecer jurídico	Pagamento de propina para facilitar abertura e movimentação de contas envolvidas em denúncia de lavagem de dinheiro e utilização de interposta pessoa – art. 5º, inciso I e III, da LAC.
Instrumento de comunicação	Parecer jurídico	Intimação por correio, por edital no DOU, no site do Banco do Brasil e em jornal de grande circulação.
Instauração de incidente	Parecer jurídico	Não houve instauração de incidente , com toda a apuração correndo no próprio PAR, embora conste informação de que a empresa teve as atividades encerradas antes de instauração do processo.
Indiciamento dos sócios da empresa, em face de possível desconconsideração da personalidade jurídica.	Parecer jurídico	Indiciados dois sócios formais da empresa.
Indiciamento do administrador de fato da empresa, em face de possível desconconsideração da personalidade jurídica	Parecer jurídico	Indiciado um administrador de fato da empresa.
Contraditório e ampla defesa	Parecer jurídico	Empresa, sócios e administrador de fato foram devidamente intimados. Empresa não apresentou defesa nos autos. Os sócios não apresentaram defesa no processo, gerando a aplicação dos efeitos da revelia. Administrador de fato apresentou defesa nos autos.
Abuso da personalidade jurídica	Parecer jurídico	Foi identificado o abuso do direito constante do art. 14 da LAC.
Vínculo do administrador de fato com a empresa.	Parecer jurídico	Identificado o vínculo, a partir de declaração do funcionário que recebeu os valores ilícitos, além de testemunha que indicou em depoimento ter recebido relato do administrador de fato no sentido de que a empresa era de fachada, justamente com o objetivo de afastar vínculo ao nome deste último.
Condenação dos sócios da empresa com aplicação da desconconsideração da personalidade jurídica.	Decisão	Não houve condenação dos dois sócios formais da empresa.
Condenação do administrador de fato da empresa com aplicação da desconconsideração da personalidade jurídica	Decisão	Houve a condenação de um administrador de fato da empresa.
Existência de dolo	Parecer jurídico	A descrição dos fatos indica dolo na ação da pessoa natural.

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos a partir de consulta através da Lei de Acesso à Informação.

Pois bem, chama a atenção o fato de que a condenação atingiu apenas o administrador de fato, o que é bem razoável, pois os elementos disponíveis indicavam que o pagamento da “propina” partiu de tal pessoa, justamente aquele que manobrou a empresa para a atuação ilícita tipificada na LAC, utilizando de “laranjas” como sócios.

No Quadro 7, abaixo, é retratada a decisão exarada em edital de notificação, com preservação dos nomes das pessoas jurídicas e natural envolvidas.

Quadro 7 – Decisão administrativa do Banco do Brasil com condenação e aplicação da desconsideração da personalidade jurídica.

Decisão	Observações
<p>EDITAL DE NOTIFICAÇÃO Nº 2, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2020</p> <p>O Comitê Executivo de Prevenção a Ilícitos Financeiros e Cambiais - CEPI, no exercício das atribuições conferidas pela Lei nº 12.846/2013, resolve, de acordo com o que consta no Processo Administrativo de Responsabilização nº 2018/0029, decidir pela DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA em sede de processo administrativo, para CONDENAÇÃO do Sr. [...], CPF [...], administrador informal da empresa [...] LTDA, CNPJ [...], e aplicar, nos termos do art. 6º da Lei nº 12.846/2013, sanção de multa administrativa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais); e ARQUIVAMENTO do processo, no que se refere à empresa [...] LTDA, CNPJ [...], nos termos do art. 4º, inciso III, e art. 9º, § 3º, ambos do Decreto nº 8420/2015 e art. 21 da Instrução Normativa CGU nº 13, de 08 de agosto de 2019, em razão de insuficiência de elementos probatórios da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica investigada pela prática de atos lesivos à administração pública tipificados no art. 5º da Lei Anticorrupção.</p> <p>[...]</p> <p>Coordenador do Comitê Executivo de Prevenção a Ilícitos Financeiros e Cambiais - CEPI</p>	<p>A decisão conta com o arquivamento quanto a uma das pessoas jurídicas envolvidas, cujo fundamento no parecer jurídico foi o fato de que os eventuais ilícitos ocorreram antes da entrada em vigor da LAC.</p> <p>Não foi possível identificar, dos documentos disponibilizados, como ocorreu a dosimetria da sanção imposta, no valor de R\$ 6.000,00, porém conforme previsto no § 4º do art. 6º da LAC, o valor citado é o mínimo para arbitramento.</p> <p>A condenação de um administrador informal, ou seja, do administrador de fato, é pertinente e um avanço bem interessante, o que demonstra uma interpretação mais apurada da lei realizada pelo Banco do Brasil.</p> <p>A decisão embora seja detalhada quanto à motivação para o arquivamento, não indicou os artigos da LAC infringidos, o que pode provocar questionamento futuro, embora o parecer jurídico os indique.</p>

Os elementos disponíveis permitiram uma visão razoável da decisão tomada pelo Banco do Brasil, que seguiu regras pertinentes para aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica prevista na LAC, o que é digno de elogios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 RESGATE DOS OBJETIVOS

Conforme indicado no tópico específico, o objetivo geral do trabalho é discutir a possibilidade e as condições para a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica baseada na LAC em âmbito administrativo, com amparo em procedimentos que garantam o devido respaldo legal e técnico.

Na intenção de atingir o objetivo geral, foram desenvolvidos os objetivos específicos determinados, de sorte a permitir uma visão geral sobre o instituto jurídico estudado, possibilitando a produção final do PTT.

Assim, foi possível discutir o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, com a finalidade de entender sua natureza, gênese, implicações e limites, tudo amparado pela pesquisa bibliográfica realizada.

De outro lado, identificou-se a existência de regulamentação da LAC e da desconsideração da personalidade jurídica por parte de vários dos entes pesquisados, o que foi bem positivo, pois indicou a existência de ações prevendo a aplicação do instituto nos diplomas de regulamentação específicos.

Da mesma forma, mapeou-se a efetiva aplicação da LAC e do instituto da desconsideração da personalidade jurídica nos órgãos e entes pesquisados, possibilitando uma visão geral sobre como a lei citada tem sido aplicada no país desde sua entrada em vigência em 29 de janeiro de 2014.

Os limites para aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito da LAC também foram avaliados, com base na pesquisa bibliográfica levada a efeito, bem como nos parâmetros já regulamentados por vários entes.

Por fim, foi possível estabelecer critérios para aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito da LAC, a partir da conclusão

da possibilidade de aplicação em âmbito administrativo, aliado a pontos mínimos que permitem o respaldo legal e técnico buscado.

5.2 CONTRIBUIÇÕES GERAIS DA DISSERTAÇÃO

O instituto da desconsideração da personalidade jurídica deve ser encarado como mais uma ferramenta prevista na LAC para enfrentar atos de corrupção na relação entre as empresas e a Administração Pública.

A par dessa premissa, constatou-se que é possível a utilização do instituto no âmbito administrativo, tanto no próprio processo administrativo de responsabilização quanto em eventual incidente, que seria inclusive mais adequado, sempre com a devida garantia do contraditório e da ampla defesa.

Também foi possível perceber que a *Disregard Doctrine*, no caso da LAC, requer uma avaliação subjetiva sobre a atuação dos administradores na condução da pessoa jurídica, no que se refere ao abuso do direito e ao ato ilícito praticado, de sorte a se evitar a responsabilidade objetiva para pessoas naturais na hipótese.

De outro lado, deve ainda a autoridade com competência para aplicação da LAC e, por conseguinte, da desconsideração da personalidade jurídica, estabelecer uma avaliação de “custo x benefício” na aplicação do instituto, como forma de possibilitar uma melhor análise do contexto da infração e do possível preenchimento dos requisitos, recomendando-se que o incidente de desconsideração seja instaurado após a conclusão do PAR, evitando-se eventual tumulto processual sem que efetivamente fosse necessária a decretação da desconsideração, o que é inclusive o mais adequado considerando o princípio da eficiência que deve nortear a Administração Pública.

Vale notar que o instituto deve ser manuseado de maneira responsável, com o entendimento de seu caráter excepcional, para se evitar que seu uso indiscriminado torne inócua a garantia da separação dos patrimônios, transformando em regra o que deveria ser exceção.

Diante de tudo quando vislumbrado no presente estudo, é possível concluir que o enfrentamento a corrupção requer o empenho e comprometimento das pessoas que compõem a Administração Pública, com atuação efetiva na operacionalização das ferramentas previstas na LAC, dentre elas a desconsideração da personalidade jurídica, que é um instituto passível de aplicação em âmbito administrativo, desde que seguindo o devido contraditório e a ampla defesa, além de amparada na responsabilidade subjetiva, o que redundará num padrão que importe no respeito ao direito do cidadão e na busca incessante de afastar a chaga da corrupção, contribuindo para uma gestão pública qualificada.

Ao final desta pesquisa, pode-se afirmar que os resultados obtidos são relevantes para os órgãos com competência para aplicação da LAC, pois permitem um norte de atuação em situações que envolvam a necessidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica.

5.3 PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO

O PTT obtido tem o título de “Norma regulamentadora para aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no processo administrativo de responsabilização decorrente da Lei Anticorrupção”, tendo surgido da avaliação dos diversos instrumentos normativos de regulamentação encontrados, aliado a pesquisa bibliográfica e conclusões quanto a procedimentos que melhor se adequem a situação em que houver a necessidade de aplicação do instituto, inclusive com avaliação do único caso identificado em PAR que tramitou no Banco do Brasil.

Para tanto, foi produzido uma normativa base, que levou em consideração os modelos existentes quanto ao tema normatizados por vários dos entes pesquisados, criando-se um padrão, com ajustes, para permitir que outros entes, ou mesmo os que já realizaram a regulamentação, possam se adequar.

Deve-se ter em mente que a desconsideração da personalidade jurídica baseada na LAC contou com apenas um caso concreto identificado no país, representando nitidamente um procedimento em construção, sendo que o PTT busca suprir lacunas e melhor estabelecer pontos técnicos, contribuindo para melhorar a gestão pública.

Assim, o PTT tem aderência à linha de pesquisa Política, Planejamento e Governança Pública, do Programa de Mestrado em Gestão Pública (PPGGP), que está inserida no projeto estruturante Governança e Gestão no Setor Público,

5.4 CONTRIBUIÇÕES METODOLÓGICAS DA DISSERTAÇÃO

Em termos de metodologia, o uso da LAI foi um diferencial, pois permitiu a obtenção de dados oficiais e informações que auxiliaram sobremaneira na pesquisa levada a efeito, tendo sido bem positiva a resposta obtida de todos os entes pesquisados. O uso dos e-SIC's dos diversos entes e órgãos, a partir de cadastro prévio, foi fundamental para a obtenção das respostas às indagações apresentadas, maximizando a colheita de dados e permitindo o controle via e-mail.

Enfim, imaginar uma pesquisa envolvendo todos os estados do país em tão pouco tempo e totalmente por meio digital é algo a se comemorar, tendo sido uma surpresa muito positiva, o que acaba por demonstrar a evolução e compromisso do poder público com a LAI.

5.5 ADERÊNCIA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação, pelo conteúdo, tem aderência à linha de pesquisa Política, Planejamento e Governança Pública, do Programa de Mestrado em Gestão Pública (PPGGP), que está inserida no projeto estruturante Governança e Gestão no Setor Público, pois é bem nítido que o enfrentamento à corrupção através do manuseio de ferramenta amparado na LAC, tem repercussão direta na relação entre as empresas privadas e a Administração Pública.

No mesmo sentido, considerando que na aplicação da desconsideração da personalidade jurídica de forma administrativa, é a pessoa natural quem arcará com a sanção imposta, é mais que razoável que os ditames normativos para tal providência sigam padrões que indiquem um respaldo legal e técnico, que foi o norte trilhado no presente estudo.

5.6 IMPACTOS DA DISSERTAÇÃO

Avaliando o contexto geral da LAC, a dissertação ora apresentada tem um impacto baixo se for considerado apenas um único órgão/ente com competência para aplicação de sanções pautadas na lei citada, ocorre que o número de órgãos/entes envolvidos é enorme, contando com a CGU, o MJSP, as Secretarias de Estados ou órgãos de controladoria, além de diversos órgãos do governo federal, bem como das controladorias dos municípios e dos demais Poderes da República, muitos deles sem qualquer regulamentação da LAC e do instituto da desconsideração da personalidade jurídica.

Nessa perspectiva, a presente dissertação assume um impacto potencial alto, pois fundamenta a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica como instrumento de combate à corrupção a um número expressivo de órgãos/entes no país, buscando evitar que pessoas naturais utilizem da proteção da personalidade jurídica como forma de afastar a responsabilidade por atos ilícitos tipificados na LAC.

5.7 APLICABILIDADE E REPLICABILIDADE DA DISSERTAÇÃO

A pesquisa levada a cabo na presente dissertação é passível de aplicação na esteira da descrição metodológica indicada, com possibilidade também de ser replicada em outros órgãos/instituições, sendo que todas as indicações necessárias constam dos tópicos específicos, envolvendo tanto a metodologia quanto a análise dos dados, tudo com acesso irrestrito.

5.8 INOVAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A inovações apresentadas na presente dissertação são decorrentes do procedimento de coleta de dados, a partir da utilização da LAI, além de aspectos referentes ao tema, muito pouco estudado, inclusive com apenas uma decisão administrativa identificada nos órgãos/entes pesquisados.

Da mesma forma, a regulamentação proposta no PTT, com as adequações dos textos já existentes, inova na questão de modelos e resultados, pois dispõe de maneira

sistematizada sobre a formalidade a ser realizada em casos de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica com amparo na LAC.

5.9 COMPLEXIDADE DA DISSERTAÇÃO

A dissertação tem uma complexidade natural em função da produção bibliográfica até certo ponto limitada quanto ao tema em termos específicos de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica baseada na LAC, além da ausência de regulamentação da matéria por vários entes/órgão pesquisados.

Um ponto positivo foi a resposta encaminhada por todos os órgãos pesquisados à consulta lastreada na LAI, o que possibilitou uma análise bem próxima da realidade no que se refere ao tema estudado nos estados e no governo federal.

5.10 ÊNFASE DA DISSERTAÇÃO

A dissertação conta com ênfase teórica e empírico/prática, por focar na pesquisa bibliográfica sobre o tema, além da coleta de dados concretos junto a órgãos/entes públicos, com a apresentação de um PTT materializado numa proposta que repercute diretamente na eventual aplicação prática do instituto jurídico estudado.

5.11 SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS

Como sugestão de trabalho futuro, nota-se a possibilidade de utilização da descrição metodologia apresentada na dissertação, buscando informações da LAC em várias frentes, como por exemplo junto aos municípios do país, bem como aos Poderes Judiciário e Legislativo, além do Ministério Público, todos com competência para aplicação da lei em estudo.

Além disso, seria possível implementar uma avaliação sobre a dosimetria das sanções aplicadas pelos diversos órgãos, buscando um padrão que pudesse ser implementado para aplicações futuras, a partir de regulamentação específica. Enfim, a metodologia permite uma série de caminhos no intuito de conhecer as ações que envolvam a aplicação da LAC, com o enfoque de gestão pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. A Desconsideração da Personalidade Jurídica no Novo Código de Processo Civil. In: **Revista síntese – direito civil e processual civil**, v. 17, n. 100. São Paulo: 2016, p. 79-123.

BACH, Marion; GUARAGNI, Fábio André. **Direito penal econômico [versão eletrônica pdf]: administrativização do direito penal, criminal compliance e outros temas contemporâneos** / coordenação Fábio André Guaragni, Marion Bach; organização Fernando Martins Maria Sobrinho. Londrina: Thoth, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-geral da União. **Manual de Responsabilidade de Entes Privados, mai 2020**. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45545>>. Acesso em: 7 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15166BA 2002/0094265-7. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 07 ago. 2003. **Diário de Justiça**, Brasília, 08 set. 2003. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=860621&num_registro=200200942657&data=20030908&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 996 DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 29 mai. 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 06 jun. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749110646>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Procedimento Administrativo e Desconsideração. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.494 DF. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, 11 nov. 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 12 nov. 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=183954573&ext=.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 562276 PR. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 03 nov. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 10 fev. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618883>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. TC 008.267/2010-3 Município de Juru - PB. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 30 mai. 2012. **Portal do TCU na Internet**, Brasília, 30 mai. 2012. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/documento/acordao-completo/AC-1327-20%252F12-P/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=d6f1b340-8a28-11e9-9e35-a5695d75e3cb>>. Acesso em: 8 jun. 2019.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada**. São Paulo: USP, 2013.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERREIRA, Gustavo Costa. Sobre a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito da lei 12.846/13. In: **Revista jurídica luso-brasileira**, ano 5, n. 1. Lisboa: CIDP, 2019, p. 1215-1246.

DONIZETTI, Elpídio. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-Book. ISBN 9788597016734. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016734/cfi/6/24!/4/1490/2@0:43.1>. Acesso em 23 dez. 2020

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **RELATÓRIO Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo: DECOMTEC, 2010. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>>. Acesso em 10 dez. 2020.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2010.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**, volume 1: parte geral. 14. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2012.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. 2012. **O impacto da corrupção sobre o desenvolvimento dos países**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d8ab1a52f058358b>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **A desconsideração da personalidade jurídica (disregard doctrine) e os grupos de empresas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. A teoria da desconsideração da personalidade jurídica: aplicação no direito administrativo. In: **Âmbito jurídico**, ano XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-teoria-da-desconsideracao-da-personalidade-juridica-aplicacao-no-direito-administrativo/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MORO, Sérgio Fernando; MARTINS, José Alberto Monteiro; LEONI, Jaqueline Vasconcelos. A eficácia do compliance público/privado no combate à corrupção. In: **Economic Analysis of Law Review**, v. 10, n. 2. Brasília: UCB, 2019, p. 245-260.

Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/11909/pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção** (2003). Disponível em <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em 28 nov. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RAMINELLI, Francieli Puntel. O direito ao acesso à informação na construção da democracia participativa: uma análise da página do conselho nacional de justiça no facebook. In: **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**. Ano XXXV, v. 35, n. 69. Florianópolis: UFSC, 2014, p. 159-182.

OSÓRIO, Fábio Medina. Probidade empresarial. In: **Revista da escola da magistratura do TRF da 4ª Região**, v. 1. Porto Alegre: 2014, p. 253-278.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristovão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. In: **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1. Rio Grande: PPGH-FURG, 2009, p. 1-15.

SANTOS, Dielson Claudio dos; COELHO JUNIOR, Thalm de Paiva; ZAGANELLI, Margareth Vetis. Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção: aplicação da lei nº 12.846/2013 e seus primeiros resultados. In: **Revista da AGU**, v. 18, n. 02. Brasília: AGU, 2019, p. 71-106. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/31032/16/1875-6333-5-PB-1_Revista_da_AGU.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

SOUZA, André Pagani de. **Código de processo civil anotado**. José Rogério Cruz e Tucci, Manoel Caetano Ferreira Filho, Ricardo de Carvalho Aprigliano, Sandro Gilbert Martins, Rogéria Fagundes Dotti (Coords.), Curitiba: AASP, OAB/PR, 2015.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único**. Rio de Janeiro, Forense; São Paulo: Método, 2011.

TOSI, Gabriel. A Lei Anticorrupção e os limites entre o direito penal e o direito administrativo sancionador. In: **Direito Penal Econômico e Empresarial: Estudos dos Grupos de Pesquisa em Direito Penal Econômico e Empresarial – PUCRS e FGV DIREITO SP**. Coordenação: FELDENS, Luciano; ESTELLITA, Heloísa; WUNDERLICH, Alexandre. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 213-226.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2019**. Disponível em <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/67:indice-de-percepcao-da-corrupcao-2019?stream=1>>. Acesso em 09 dez. 2020.

APÊNDICES

Apêndice A: Carta modelo nº 1 - Pedido de Acesso à Informação com fundamento na Lei Federal nº 12.527/2011 para estados.

Prezados,

Com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), bem como em regulamentação da matéria em âmbito estadual, SOLICITO as seguintes informações:

1) Qual decreto regulamenta a aplicação da Lei federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) no âmbito do estado? (Solicito indicar link para acesso).

2) Foi regulamentada a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica previsto no art. 14 da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção - LAC)? Qual decreto, portaria ou outro instrumento normativo regulamentou a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito da LAC? (Solicito indicar link para acesso).

3) Quantos Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) foram instaurados nesse órgão desde 29/01/2014 até 29/01/2020?

4) Quantos PAR foram concluídos nesse órgão desde 29/01/2014 até 29/01/2020?

5) Quantos desses PAR geraram condenação desde 29/01/2014 até 29/01/2020?

6) Qual o valor total das multas aplicadas desde 29/01/2014 até 29/01/2020?

7) Existe algum processo administrativo de responsabilização (PAR) de pessoas jurídicas instaurado e concluído no âmbito desse órgão, com condenação e aplicação da desconsideração da personalidade jurídica com fundamento no art. 14 da Lei federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)?

8) Se a resposta à pergunta anterior for **SIM**, favor informar:

-nº do processo;

-data da instauração;

-data da publicação no Diário Oficial (ou órgão de imprensa oficial);

-data da decisão administrativa sobre o processo administrativo de responsabilização.

9) Com relação aos processos identificados no item anterior (processos com aplicação da desconsideração da personalidade jurídica – art. 14 da LAC), solicito disponibilizar cópia integral em meio digital (arquivo PDF) de cada um deles.

Atenciosamente,

Apêndice B: Carta modelo nº 2 - Pedido de Acesso à Informação com fundamento na Lei Federal nº 12.527/2011 para CGU e MJSP.

Prezados,

Com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), bem como em regulamentação da matéria em âmbito federal, SOLICITO as seguintes informações:

1) Qual decreto regulamenta a aplicação da Lei federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção - LAC)? (Solicito indicar link para acesso).

2) Foi regulamentada a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica previsto no art. 14 da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)? Qual decreto, portaria ou outro instrumento normativo regulamentou a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito da LAC? (Solicito indicar link para acesso).

3) Quantos Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) foram instaurados nesse órgão desde 29/01/2014 até 29/01/2020?

4) Quantos PAR foram concluídos nesse órgão desde 29/01/2014 até 29/01/2020?

5) Quantos desses PAR geraram condenação desde 29/01/2014 até 29/01/2020?

6) Qual o valor total das multas aplicadas desde 29/01/2014 até 29/01/2020?

7) Existe algum processo administrativo de responsabilização (PAR) de pessoas jurídicas instaurado e concluído no âmbito desse órgão, com condenação e aplicação da desconsideração da personalidade jurídica com fundamento no art. 14 da Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)?

8) Se a resposta à pergunta anterior for **SIM**, favor informar:

-nº do processo;

-data da instauração;

-data da publicação no Diário Oficial (ou órgão de imprensa oficial);

-data da decisão administrativa sobre o processo administrativo de responsabilização.

9) Com relação aos processos identificados no item anterior (processos com aplicação da desconsideração da personalidade jurídica – art. 14 da LAC), solicito disponibilizar cópia integral em meio digital (arquivo PDF) de cada um deles.

Atenciosamente,

Apêndice C: Tabulação dos textos legais que tratam da desconsideração da personalidade jurídica com base na LAC nas unidades da Federação.

DISTRITO FEDERAL	ESPÍRITO SANTO	MATO GROSSO DO SUL
<p>Art. 32. Na hipótese de a Comissão Processante, ainda que antes da finalização do relatório, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no art. 14, da Lei nº 12.846/2013, dará ciência à pessoa jurídica e notificará os administradores e sócios com poderes de administração, informando a abertura de processo incidental destinado a apurar a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>	<p>Art. 22. Na hipótese da comissão, ainda que antes da finalização do relatório conclusivo, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no artigo 14 da Lei Federal nº 12.846/2013, dará ciência à pessoa jurídica e notificará os administradores e sócios com poderes de administração, informando sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas àquela, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>	<p>Art. 25. Na hipótese de a comissão, ainda que antes da finalização do relatório, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no art. 14 da Lei Federal nº 12.846, de 2013, dará ciência à pessoa jurídica e notificará os administradores e os sócios com poderes de administração, informando da possibilidade de serem-lhes estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas àquela, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>
<p>§ 1º Poderá a autoridade instauradora requerer à Comissão Processante a inserção, em sua análise, de hipótese de desconsideração da personalidade jurídica.</p>	<p>§ 1º Poderá a autoridade máxima da Secretaria de Estado de Controle e Transparência requerer à comissão a inserção, em sua análise, de hipótese de desconsideração da pessoa jurídica.</p>	<p>-----</p>
<p>§ 2º A notificação dos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no art. 21 deste Decreto, informar sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica e conter, também resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.</p>	<p>§ 2º A notificação aos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no artigo 13 deste Decreto, informar sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica e conter, também, resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.</p>	<p>§ 1º A notificação dos administradores e dos sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no art. 14 deste Decreto, informar sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica e conter, também, resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.</p>
<p>§ 3º O processo administrativo incidental destinado a apurar desconsideração de pessoa jurídica deverá garantir aos administradores e sócios com poderes de administração os mesmos prazos para a apresentação da defesa escrita, alegações finais e outros previstos para a pessoa jurídica.</p>	<p>§ 3º Os administradores e sócios com poderes de administração terão os mesmos prazos previstos para a pessoa jurídica.</p>	<p>§ 2º Os administradores e os sócios com poderes de administração terão direito aos mesmos prazos processuais previstos para a pessoa jurídica.</p>
<p>§ 4º A decisão sobre a desconsideração da personalidade jurídica caberá à autoridade instauradora e integrará a decisão a que alude o artigo 30 deste Decreto.</p>	<p>§ 4º A decisão sobre a desconsideração da pessoa jurídica caberá ao Secretário de Estado de Controle e Transparência e integrará a decisão a que alude o art. 17 deste Decreto.</p>	<p>§ 3º A decisão sobre a desconsideração da pessoa jurídica caberá à autoridade competente para julgamento do PAR, e integrará a decisão a que alude o art. 21 deste Decreto.</p>
<p>§ 5º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão interpor recurso da decisão que declarar a desconsideração da personalidade jurídica, observado o disposto no artigo 31 deste Decreto.</p>	<p>§ 5º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão recorrer da decisão que declarar a desconsideração da pessoa jurídica, observado o disposto no art. 19 deste Decreto.</p>	<p>§ 4º Os administradores e os sócios com poderes de administração poderão recorrer da decisão que declarar a desconsideração da pessoa jurídica, observado o disposto no art. 22 deste Decreto.</p>

PARÁ	PERNANBUCO	PARANÁ
<p>Art. 25. Na hipótese da Comissão, ainda que antes da finalização do Relatório, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no art. 14 da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, dará ciência à pessoa jurídica e notificará os administradores e sócios com poderes de administração, informando sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas àquela, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>	<p>Art. 22. Na hipótese de a comissão, ainda que antes da finalização do Relatório, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no art. 14 da Lei Federal nº 12.846, de 2013, dará ciência à pessoa jurídica e intimará os administradores e sócios com poderes de administração, informando sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas àquela, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>	<p>Art. 26. Na hipótese de a Comissão Processante, ainda que antes da finalização do relatório, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no art. 14 da Lei Federal nº 12.846 de 2013, dará ciência à pessoa jurídica e notificará os administradores e sócios com poderes de administração, informando a abertura de processo incidental destinado a apurar a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>
<p>§ 1º Poderá o Auditor-Geral do Estado requerer à Comissão a inserção, em sua análise, de hipótese de desconsideração da pessoa jurídica.</p>	<p>-----</p>	<p>§ 1º Poderá a autoridade instauradora requerer à Comissão Processante a inserção, em sua análise, de hipótese de desconsideração da personalidade jurídica.</p>
<p>§ 2º A notificação dos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no art. 13 deste Decreto Estadual, informando sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica e conter, também, resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.</p>	<p>§ 1º A intimação dos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no art. 14, bem como conter, resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.</p>	<p>§ 2º A notificação dos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no art. 15 deste Decreto, informar sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica e conter, também resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.</p>
<p>§ 3º Os administradores e sócios com poderes de administração terão os mesmos prazos previstos para a pessoa jurídica.</p>	<p>§ 2º Os administradores e sócios com poderes de administração terão os mesmos prazos previstos para a pessoa jurídica no art. 14.</p>	<p>§ 3º O processo administrativo incidental destinado a apurar a desconsideração de pessoa jurídica deverá garantir aos administradores e sócios com poderes de administração os mesmos prazos para a apresentação da defesa escrita, alegações finais e outros previstos para a pessoa jurídica.</p>
<p>§ 4º A decisão sobre a desconsideração da pessoa jurídica caberá, conjuntamente, ao Auditor Geral do Estado e ao Procurador Geral do Estado, e integrará a decisão a que alude o art. 21 deste Decreto Estadual.</p>	<p>§ 3º A decisão sobre a desconsideração da pessoa jurídica caberá à autoridade que instaurou o PAR e integrará a decisão a que alude o art. 20.</p>	<p>§ 4º A decisão sobre a desconsideração da personalidade jurídica caberá à autoridade instauradora e integrará a decisão a que alude o art. 23 deste Decreto.</p>
<p>§ 5º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão recorrer da decisão que declarar a desconsideração da pessoa jurídica, observado o disposto no art. 23 deste Decreto Estadual.</p>	<p>§ 4º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão apresentar recurso administrativo da decisão que declarar a desconsideração da pessoa jurídica, observado o disposto no Capítulo IV.</p>	<p>§ 5º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão interpor recurso administrativo da decisão que declarar a desconsideração da personalidade jurídica, observado o disposto no art. 25 deste Decreto.</p>

RIO DE JANEIRO	RONDÔNIA	SANTA CATARINA
<p>Art. 31- Na hipótese da comissão processante, ainda que antes da finalização do Relatório, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no art. 14 da Lei Federal nº 12.846/2013, dará ciência à pessoa jurídica e notificará os administradores e sócios com poderes de administração, informando sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas àquela, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>	<p>Art. 22. Na hipótese da Comissão, ainda que antes da finalização do relatório conclusivo, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no artigo 14 da Lei Federal nº 12.846, de 2013, dar-se-á ciência à pessoa jurídica e notificará os administradores e sócios com poderes de administração.</p>	<p>Art. 20. A comissão processante, ao constatar a suposta ocorrência das situações previstas no art. 14 da Lei federal nº 12.846, de 2013, ainda que antes da finalização do relatório de que trata o art. 22 deste Decreto, dará ciência à pessoa jurídica e notificará os administradores e sócios com poderes de administração, para informar sobre a possibilidade de serem estendidos a eles os efeitos das sanções que porventura sejam aplicadas, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>
<p>§ 1º- Poderá a autoridade instauradora do PAR requerer à comissão processante a inserção, em sua análise, de desconsideração da pessoa jurídica.</p>	<p>§ 1º. Poderá a autoridade máxima de cada Órgão ou Entidade lesada, bem como a Controladoria-Geral do Estado requerer à Comissão a inserção, em sua análise, de hipótese de desconsideração da pessoa jurídica.</p>	<p>§ 1º O órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno poderá recomendar à comissão processante a inserção, em sua análise, da desconsideração da personalidade jurídica da empresa processada, nos termos do caput deste artigo.</p>
<p>§ 2º A notificação dos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no artigo 15 deste Decreto, informar sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica e conter, também, resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.</p>	<p>§ 2º. A notificação aos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no artigo 12 deste Decreto, informando sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica, e conter, também, resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>	<p>§ 2º A notificação dos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no art. 20 deste Decreto, informar sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica e conter, também, resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.</p>
<p>§ 3º Os administradores e sócios com poderes de administração terão os mesmos prazos previstos para a pessoa jurídica para a prática dos atos processuais previstos neste Decreto.</p>	<p>§ 3º. Os administradores e sócios com poderes de administração terão os mesmos prazos previstos para a pessoa jurídica.</p>	<p>§ 3º Os administradores e sócios com poderes de administração terão os mesmos prazos previstos para a pessoa jurídica.</p>
<p>§ 4º A decisão sobre a desconsideração da pessoa jurídica caberá à autoridade competente para o julgamento do PAR e integrará a decisão a que alude o art. 28 deste Decreto.</p>	<p>§ 4º. A decisão sobre a desconsideração da pessoa jurídica deverá ser fundamentada e caberá à autoridade máxima do órgão ou ente investigador, ou ao Controlador-Geral do Estado, e integrará a decisão a que alude o artigo 17 deste Decreto.</p>	<p>§ 4º A decisão sobre a desconsideração da pessoa jurídica caberá à autoridade que instaurou o PAR e integrará a decisão de que trata o art. 23 deste Decreto.</p>
<p>§ 5º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão requerer a reconsideração da decisão que declarar a desconsideração da pessoa jurídica, observado o disposto no art. 29 deste Decreto.</p>	<p>§ 5º. Os administradores e sócios com poderes de administração poderão recorrer da decisão que declarar a desconsideração da pessoa jurídica, observado o disposto no artigo 20 deste Decreto.</p>	<p>§ 5º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão recorrer da decisão que declarar a desconsideração da pessoa jurídica, observado o disposto no art. 24 deste Decreto.</p>

MATO GROSSO	GOIÁS	RIO GRANDE DO SUL
<p>Art. 32 Na hipótese da Comissão Processante constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no artigo 14 da Lei Federal nº 12.846/2013, dará ciência à Autoridade Instauradora, que emendará a Portaria inaugural para que seja notificada a pessoa jurídica e citados os administradores e sócios com poderes de administração, informando sobre a possibilidade de serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas àquela, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>	<p>Art. 10. Na hipótese de a Comissão Processante, mesmo que antes da finalização do relatório, constatar indícios de uma das situações previstas no art. 19, da Lei estadual nº 18.672, de 13 de novembro de 2014, dará ciência à pessoa jurídica e notificará os administradores e sócios com poderes de administração, informando-os sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.</p>	<p>Art. 26 - Nos termos do art. 14. da Lei Federal n.º 12.846/13, a comissão processante poderá desconsiderar a personalidade jurídica da pessoa jurídica, 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.</p>
<p>-----</p>	<p>§ 1º Poderá a autoridade instauradora requerer à Comissão Processante a inserção, em sua análise, de hipótese de desconsideração da personalidade jurídica.</p>	<p>-----</p>
<p>§ 1º A citação dos administradores e sócios com poderes de administração deverá observar o disposto no artigo 9º deste decreto, informar sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos e sanções que porventura venham a ser aplicadas à pessoa jurídica e conter, também, resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade de sua desconsideração.</p>	<p>§ 2º A citação dos atingidos pela desconsideração, no que couber, deverá ser realizada na forma do inciso II do art. 8º deste Decreto e conter, resumidamente, os elementos que embasam a possibilidade da desconsideração da personalidade jurídica.</p>	<p>Art. 27 - Para desconsideração da personalidade jurídica, a comissão processante deverá intimar previamente os sócios e os administradores da pessoa jurídica investigada, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem suas defesas.</p>
<p>§ 2º Os administradores e sócios com poderes de administração terão os mesmos prazos para a apresentação da defesa escrita, alegações finais e outros previstos para a pessoa jurídica.</p>	<p>§ 3º O procedimento destinado a apurar a desconsideração da personalidade jurídica deverá garantir aos administradores e sócios com poderes de administração os mesmos prazos para a apresentação da defesa, alegações finais e outras prerrogativas previstas para a pessoa jurídica.</p>	<p>Art. 28 - Os sócios e os administradores terão as mesmas oportunidades de defesa e os mesmos direitos da pessoa jurídica no processo administrativo, sujeitando-se, se condenados, às mesmas penas e obrigações desta.</p>
<p>§ 3º A decisão sobre a desconsideração da pessoa jurídica caberá à autoridade instauradora e integrará a decisão que alude o caput do artigo 26 deste decreto.</p>	<p>§ 4º A decisão sobre a desconsideração da personalidade jurídica caberá à autoridade instauradora e integrará a decisão que alude inciso XVIII do art. 8º deste Decreto.</p>	<p>-----</p>
<p>§ 4º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão interpor recurso da decisão que declarar a desconsideração da pessoa jurídica, observado o disposto no artigo 27 deste decreto.</p>	<p>§ 5º Os administradores e sócios com poderes de administração poderão interpor recurso da decisão que declarar a desconsideração da personalidade jurídica, observado o disposto no art. 11 deste Decreto.</p>	<p>-----</p>

Apêndice D: Carta modelo nº 3 - Pedido de Acesso à Informação com fundamento na Lei Federal nº 12.527/2011 para o Banco do Brasil.

Prezados,

Com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), bem como em regulamentação da matéria em âmbito federal, SOLICITO as seguintes informações:

- 1) Se houve aplicação de multa com base na Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção) por parte do Banco do Brasil para PESSOA FÍSICA?
- 2) Se na hipótese a aplicação foi pautada no Art. 14 da Lei nº 12.846/13, mais precisamente o instituto da desconsideração da personalidade jurídica?
- 3) Qual o número do processo que gerou a aplicação da multa à pessoa física com base na Lei 12.846/13;
- 4) Qual a data da instauração do processo administrativo de responsabilização que gerou a multa à pessoa física com base na Lei 12.846/13?
- 5) Qual a data da decisão administrativa sobre o processo administrativo de responsabilização?
- 6) Qual a data da publicação no Diário Oficial (ou órgão de imprensa oficial), inclusive com indicação do local da publicação?
- 7) Se há alguma regulamentação no âmbito do Banco do Brasil para aplicação da desconsideração da personalidade jurídica com base na Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção), indicando link para consulta?
- 8) SOLICITO cópia integral em meio digital (arquivo PDF) do processo administrativo que redundou na aplicação de multa com base na Lei 12.846/13 para PESSOA FÍSICA por parte do Banco do Brasil.

Atenciosamente,



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



Vitória, 18 de janeiro de 2021


Ao Sr. Superintendente Regional
Jairo Souza da Silva
Superintendência Regional da Polícia Federal no Espírito Santo

Assunto: Entrega de produto técnico


Sr. Superintendente,

Tendo sido aprovado no processo seletivo para cursar o Mestrado Profissional em Gestão Pública, oferecido pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) em convênio com a Polícia Federal, após a obtenção do título de Mestre, encaminho o produto técnico/tecnológico, em sua versão final para depósito no repositório institucional, denominado – **Norma regulamentadora para aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no processo administrativo de responsabilização decorrente da Lei Anticorrupção** - resultante da minha pesquisa de conclusão de curso, desenvolvido sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Margareth Vetis Zaganelli.

Atenciosamente,



Marcos Paulo Pugnati da Silva
Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública - PPGGP - UFES



Jairo Souza da Silva
Superintendente Regional da Polícia Federal
no Espírito Santo


**ATESTADO DE RECEBIMENTO/EXECUÇÃO DO PRODUTO
TÉCNICO/TECNOLÓGICO**

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MJSP - POLÍCIA FEDERAL
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NO ESPÍRITO SANTO
Av Vale do Rio Doce, nº 01, São Torquato, Vila Velha/ES - CEP 29.114-105

**ATESTADO DE RECEBIMENTO/EXECUÇÃO DE PRODUTO
TÉCNICO/TECNOLÓGICO**

Atestamos para fins de comprovação que recebemos o produto/serviço, dentro de padrões de qualidade, prazo e viabilidade, contidos no relatório intitulado Norma regulamentadora para aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no processo administrativo de responsabilização decorrente da Lei Anticorrupção, que teve como origem os resultados da dissertação desenvolvida pelo servidor Marcos Paulo Pugnall da Silva, no Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), orientado pelo(a) Prof.^(a)Dr.^(a) Margareth Vetis Zaganelli, no período de março/2019 a dezembro/2020. O resultado consiste em uma norma destinada a regulamentar a aplicação do instituto jurídico da desconsideração da personalidade jurídica nos processos administrativos de responsabilização instaurados com base na Lei Anticorrupção nos órgãos públicos, dentre eles o MJSP. Os recursos necessários ao desenvolvimento da pesquisa foram parcialmente investidos por esta instituição, dado que foi desenvolvida por um servidor do nosso quadro de pessoal.

Vitória-ES, 18 de janeiro de 2021



Jairo Souza da Silva
Superintendente Regional da Polícia Federal
no Espírito Santo