



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2209077 - RS (2021/0223807-5)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : SUL CONCESSOES RODOVIARIAS S/A
ADVOGADOS : ANTENOR PEREIRA MADRUGA FILHO E OUTRO(S) - RN002266
RAISSA ROESE DA ROSA - DF052568
CLAUDIA MARIA DE FREITAS CHAGAS - DF006253
RECORRIDO : UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
RECORRIDO : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : JULIANO RIBAS DÉA E OUTRO(S) - PR044879
INTERES. : AGENCIA REGULADORA DE SERVICOS PUBLICOS DELEGADOS DE INFRA-ESTRUTURA DO PARANA
INTERES. : CARIOSA CHRISTIANI NIELSEN ENGENHARIA S/A
ADVOGADA : RAISSA ROESE DA ROSA - DF052568
INTERES. : CONSTRUTORA COWAN S/A
ADVOGADO : LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES - SP182496
INTERES. : CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S/A
ADVOGADO : FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES - PR020738
INTERES. : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
INTERES. : RODOVIAS INTEGRADAS DO PARANÁ S/A
ADVOGADO : LUCAS CHEREM DE CAMARGO RODRIGUES - SP182496

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 4º, § 2º, DA LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI 12.846/2013). INTERPRETAÇÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC) porque a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, é o que se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

2. O *caput* do art. 4º da Lei 12.846/2013 não cria uma condição para que seja atribuída a responsabilidade solidária a uma pessoa jurídica, mas declara que a responsabilidade perdurará, ainda que ocorram alterações contratuais. A

responsabilidade solidária estabelecida no § 2º do art. 4º da Lei 12.846/2013 tem a finalidade de abranger o maior número de situações possíveis no âmbito da criação, da transformação, do agrupamento e da dissolução de empresas, impedindo, dessa forma, a ausência de responsabilização em decorrência de lacuna legislativa.

3. Recurso especial a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por SUL CONCESSOES RODOVIARIAS S/A, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, no qual se insurge contra o acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO assim ementado (fl. 200):

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. UNIÃO. LEI ANTICORRUPÇÃO. LEGITIMIDADE. LEI 12.846/2013. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. REPARAÇÃO DO DANO.

- O pedido de responsabilização da agravante, no caso, decorre de disposição expressa do art. 4º, § 2º da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que prevê a responsabilidade solidária das sociedades consorciadas, bem como daquelas controladoras, controladas ou coligadas. Todas estas, em tese, podem arcar com a obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.

- Tendo em conta que se está diante de ação regida pela Lei Anticorrupção e que vigora o princípio da especialidade legal, não se aplicam à hipótese as disposições dos arts. 49-A e 50 do Código Civil, que tratam da responsabilidade dos sócios e da desconsideração da personalidade jurídica. Não se cogita, igualmente, negativa de vigência às normas do Código de Processo Civil que versam sobre o incidente correspondente. Até porque não se desconsiderou a personalidade própria da Concessionária Viapar, mas sim se reconheceu, em tese, que caracterizada a modalidade de responsabilidade solidária aplicável por força da legislação específica.

Os embargos de declaração opostos foram acolhidos tão somente para efeitos de prequestionamento (fls. 273/279).

A parte recorrente alega violação ao art. 1.022, I, do Código de Processo Civil (CPC), apontado "*obscuridade do acórdão recorrido no tocante à interpretação do § 2º do art. 4º da LAC*" (fl. 314).

Sustenta que houve ofensa ao art. 11, III, da Lei Complementar 95/1998 e ao art. 4º, § 2º, da Lei 12.846/2013, ao argumento de que a responsabilidade solidária não deve ser aplicada de forma ampla e irrestrita, pois o *caput* do art. 4º condiciona a solidariedade à ocorrência de modificações societárias.

Requer o provimento de seu recurso.

A parte adversa apresentou contrarrazões (fls. 480/499 e 503/518).

O recurso foi admitido (fls. 545/548).

É o relatório.

VOTO

Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto da decisão que indeferiu o pedido de exclusão da ora recorrente do polo passivo da ação.

A demanda tem por objeto a interpretação do art. 4º, § 2º, da Lei 12.846 /2013 (Lei Anticorrupção).

O TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO concluiu pela legitimidade de SUL CONCESSOES RODOVIARIAS S/A para compor o polo passivo da demanda, fundamentando sua decisão da seguinte forma (fls. 207/208):

Embora o caput e o §1º tratem de alterações promovidas na pessoa jurídica supervenientes ao estabelecimento de relação entre a sociedade privada e a Administração Pública, o §2º afirma, de maneira geral e ampla, que as sociedades controladoras, controladas, coligadas e consorciadas são responsáveis de forma solidária pelos atos previstos naquela lei. A intenção da norma é clara no sentido de evitar que os conglomerados empresariais furtem-se de responsabilidade.

Não parece ter relevância, assim, o fato de as pessoas jurídicas controladas terem sido criadas pelas suas respectivas controladoras antes da entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013, mas sim o fato de que os supostos atos ilícitos ocorreram durante a vigência da Lei Anticorrupção, atraindo, portanto, a incidência do §2º do art. 4º, que impõe a responsabilidade solidária da empresa controladora.

Entendimento diverso tornaria inócuo o objetivo da legislação em questão, que surgiu justamente como resposta a práticas corruptas perpetradas em detrimento da Administração, prestando-se os artifícios societários, embora lícitos, muitas vezes exatamente a blindar os verdadeiros responsáveis. O contrato de concessão objeto da demanda foi firmado no ano de 1997, de modo que, é bem verdade, as disposições da Lei nº 12.846/2013 em princípio somente são aplicáveis aos ilícitos ocorridos após a sua vigência. No entanto, isso não significa dizer que, mesmo para estas condutas, restaria afastada a responsabilidade solidária das sociedades controladoras ou coligadas pelo simples fato de as empresas por estas controladas ou associadas terem sido criadas antes da legislação em questão. Isso vale em especial para práticas que se projetam no tempo, em decorrência da produção contínua de efeitos como decorrência dos ilícitos perpetrados em momento pretérito.

Para a responsabilização solidária da sociedade deve ser verificado em princípio se o ilícito ocorreu na vigência da Lei Anticorrupção, o que é o caso, não importando a data em que ocorrida a cisão da pessoa jurídica. Do contrário, estar-se-ia a proteger ad aeternum as empresas líderes de conglomerados empresariais que, desde longa data, controlam pessoas jurídicas interpostas, essas as efetivas contratadas pela Administração Pública.

Ademais, a Construtora Queiroz Galvão e a Carioca Christiani Nielsen Engenharia S. A, na qualidade de holding de conglomerados, ao fim e ao cabo, são responsáveis pela gestão dos negócios firmados por todo o grupo de empresas que controlam, inclusos aí aqueles objeto de discussão nos autos. Desta forma, em análise perfunctória são igualmente passíveis de responsabilização pelos ilícitos que eventualmente sejam constatados nesta demanda, até porque de alguma maneira foram beneficiadas por eventuais vantagens indevidas alcançadas por força dos aditamentos contratuais.

SUL CONCESSOES RODOVIARIAS S/A opôs embargos de declaração, apontando o seguinte:

- (1) obscuridade quanto à interpretação do art. 4º, § 2º, da Lei 12.846 /2013, pois *"ambos os parágrafos devem ser interpretados em consonância com o caput do artigo 4º da LAC que condiciona a solidariedade à 'alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária'"* (fl. 231);
- (2) ausência de indicação da *"conduta ilícita ou ilícita praticada pela Embargante, a qual justificaria a sua responsabilização"* (fl. 231).

No julgamento do recurso integrativo, o Tribunal de origem se manifestou nestes termos (fls. 276/278):

Com efeito, no presente momento processual, as provas existentes levam à afirmação da probabilidade, ao menos em parte, do direito pleiteado pelo Ministério Público Federal, e não se cogita de obscuridade quanto à correta aplicação do § 2º do artigo 4º da Lei Anticorrupção ou sequer de negativa de vigência do artigo 11, III, "c", da Lei Complementar 95/1998.

Volta-se a afirmar: a decisão que se combate demonstrou lógica e racionalmente que há aparência de bom direito nas alegações de que no desenrolar da relação negocial houve postergações quanto a investimentos, pelo que aparentemente vantagens indevidas teriam sido obtidas pela concessionária inclusive em razão das simples trocas intertemporais promovidas em relação às obrigações originariamente assumidas. Mais do que isso, outras medidas aparentemente injustificadas, como exonerações de investimentos, teriam decorrido igualmente dos aditivos, com indícios de consequências detrimontosas ao patrimônio público e bem assim aos contribuintes e usuários.

Como na decisão guerreada o Magistrado, valendo-se de dados coletados dos documentos apresentados pelas partes, objetivamente aponta indícios no sentido da prática de ilícitos nas relações entre o concedente e a concessionária, com manifesto prejuízo ao interesse público, tudo por força de possíveis condutas indevidas de representantes da concessionária e de agentes públicos, não há se falar careça a decisão de fundamentação.

Por outro lado, volta-se a referir, é certo que os sócios não se confundem com as sociedades que eventualmente integram. Isso, entretanto, não afasta a possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas integrantes de grupo econômico no que toca a condutas ilícitas, uma vez evidenciado que, notadamente por sua posição de proeminência, concretamente contribuíram para o resultado final.

[...]

Acerca do conceito de coligadas, a despeito da polêmica que a questão possa suscitar, considerando o disposto no artigo 46, parágrafo único, da Lei 11.941/09, em princípio devem ser observadas as balizas estabelecidas pelo artigo 1.099 do Código Civil. E referido dispositivo caracteriza sociedade coligada aquela que é titular 10% (dez por cento) ou mais do capital da outra sociedade, sem controlá-la. No caso em apreço a agravante tem mais de 20% do capital social da concessionária.

Por outro lado, embora o caput e o §1º do artigo 4º da Lei 12.846/2013 tratem de alterações promovidas na pessoa jurídica supervenientemente ao estabelecimento de relação entre a sociedade privada e a Administração Pública, o §2º afirma, de maneira geral e ampla, que as sociedades controladoras, controladas, coligadas e consorciadas são responsáveis de forma solidária pelos atos previstos naquela lei.

Não parece ter relevância, assim, o fato de as pessoas jurídicas controladas terem sido eventualmente criadas antes da entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013, mas sim se os supostos atos ilícitos ocorreram durante a vigência da Lei Anticorrupção, ou projetaram efeitos sob a égide do referido diploma, a atrair a incidência do §2º do art. 4º, dispositivo que impõe a responsabilidade solidária da empresa controladora.

Entendimento diverso tornaria inócuo o objetivo da legislação em questão, que surgiu justamente como resposta a eventuais práticas corruptas perpetradas em detrimento da Administração, prestando-se os artifícios societários, embora lícitos, muitas vezes exatamente a blindar os verdadeiros responsáveis.

No caso em apreço o contrato de concessão objeto da demanda, é verdade, foi firmado no ano de 1997. Ainda que se repute que as disposições da Lei nº 12.846/2013 sejam aplicáveis apenas aos ilícitos ocorridos após a sua vigência, isso não significa dizer que, mesmo para estas condutas, restaria ipso facto afastada a responsabilidade solidária das sociedades controladoras ou coligadas pelo simples fato de as empresas por estas controladas ou associadas terem sido criadas antes da legislação em questão. Isso vale em especial para práticas que se projetam no tempo, em decorrência da produção contínua de efeitos como decorrência dos ilícitos perpetrados em momento pretérito.

Para a responsabilização solidária da sociedade deve ser verificado se há ilícito praticado ou produzindo efeitos na vigência da Lei Anticorrupção. Do contrário, estar-se-ia a estabelecer cláusula de proteção ad aeternum a empresas líderes de conglomerados empresariais que, desde longa data, controlam pessoas jurídicas interpostas, essas as efetivas contratadas pela Administração Pública.

Assim, foi decidido no acórdão recorrido o seguinte:

(1) havia, no processo, "*indícios no sentido da prática de ilícitos nas relações entre o concedente e a concessionária, com manifesto prejuízo ao interesse público*" (fl. 276);

(2) não tinha relevância "*o fato de as pessoas jurídicas controladas terem sido eventualmente criadas antes da entrada em vigor da Lei nº 12.846 /2013*" (fl. 277), mas tão somente se os supostos atos ilícitos ocorreram durante a vigência daquela lei.

Inexiste a alegada violação do art. 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade.

É importante destacar que julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

Confira-se a redação do art. 4º, § 2º, da Lei 12.846/2013:

Art. 4º Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.
[...]

§ 2º As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.

Segundo a teoria geral da responsabilidade civil objetiva, para a configuração da responsabilidade, são necessários três requisitos, quais sejam, (1) conduta comissiva ou omissiva, (2) resultado danoso e (3) nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Além disso, o art. 265 do Código Civil estabelece que "*a solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes*".

O § 2º do art. 4º da Lei 12.846/2013 fixa expressamente a responsabilidade solidária entre as sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, consorciadas.

Sobre o propósito desse dispositivo, confira-se a seguinte explicação doutrinária:

Com o mesmo propósito já manifestado em outros artigos, a lei pretende aqui evitar que sejam excluídas de seu âmbito determinadas situações pela ausência de certas formalidades ou lacunas legais, no caso, a situação dos grupos econômicos. Raramente estes agrupamentos de empresas se dão em pé de igualdade, na forma de uma reunião de interesses em assembleia; do contrário, tais grupos são de praxe verticalizados e “departamentalizados”. Surpreendentemente, a Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76), apesar de dedicar extensos capítulos sobre a formação de sociedades “coligadas, controladoras e controladas” (Capítulo XX) e “grupos de sociedades” (Capítulo XXI), é lacunosa quanto à responsabilidade de ambos os casos perante credores. (ZIMMER, Aloísio. *Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.)

Assim, não merece prosperar o argumento recursal de que a interpretação do § 2º, quando feita em consonância com o *caput* do art. 4º da 12.846/2013, excluiria a responsabilidade de todas as empresas e grupos empresariais que não sofreram modificações societárias após a vigência da Lei Anticorrupção.

Como explicado, o § 2º tem a finalidade de abranger o maior número de situações possíveis no âmbito da criação, da transformação, do agrupamento e da dissolução de empresas, impedindo, dessa forma, a ausência de responsabilização em decorrência de lacuna legislativa.

O *caput* do art. 4º da 12.846/2013, por sua vez, determina que a responsabilidade da pessoa jurídica subsistirá, ainda que ocorra alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária. Desse modo, não há uma condição para a responsabilidade da pessoa jurídica, e sim uma ordem para que essa responsabilidade perdure, mesmo que ocorra alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

Corroborando esse entendimento, veja-se:

A transformação é ato de mudança do tipo societário, pelo mesmo rito da Constituição (art. 1.113, CC94, LSA, art. 220), com aprovação unânime de todos os sócios ou acionistas (art. 1.114, CC95), não se operando extinção da pessoa jurídica, tampouco criação de uma nova. Alterações do quadro ou do tipo societário não raro são utilizadas como subterfúgio contra eventuais responsabilizações. A legislação civil já previa, tendo isso em vista, que os credores anteriores à operação permanecem titulares das mesmas garantias dadas pelo tipo societário anterior, até a integral satisfação do crédito (art. 1.115, CC96).

No caso de transformação de uma sociedade em nome coletivo para um tipo societário que limite a responsabilidade dos sócios, se já havia sanção pecuniária administrativa ou judicial ou mesmo processo de apuração em curso, segue, sendo todos os sócios ilimitadamente responsáveis por seu adimplemento. Portanto, a lei explicita aqui que a subsistência da responsabilidade para fins administrativos seguirá a forma prevista na legislação civil. (ZIMMER, Aloísio. Lei Anticorrupção: Lei 12.846 /2013. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Ed. 2020).

Portanto, o *caput* do art. 4º da Lei 12.846/2013 não cria uma condição para que seja atribuída a responsabilidade solidária a uma pessoa jurídica, mas declara que a responsabilidade perdurará, ainda que ocorram alterações contratuais. Já o § 2º deve ser interpretado de maneira a evitar que pessoas jurídicas utilizem artifícios legais com o objetivo de não responder por atos ilegais por elas cometidos. Entender de modo diverso tornaria inócuo o objetivo da Lei Anticorrupção, que busca justamente coibir eventuais práticas ilícitas perpetradas em detrimento do interesse público.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.