

Desconsideração da personalidade jurídica promovida pela própria Administração Pública: um caminho possível à luz da Lei nº 14.133/2021

Valter Shuenquener de Araujo

Professor associado de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UERJ. Professor pesquisador do PPGD da Uninove. Doutor em Direito Público pela UERJ. Doutorado-Sanduiche pela Ruprecht-Karls Universität Heidelberg. *Legal Staff* na Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA. Juiz Federal.

Victor Emmanuel Cordeiro Lima

Mestrando em Direito pela Universidade Nove de Julho. MBA em PPPs e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Especialista em Direito Civil e Processo Civil. Procurador do Estado do Piauí, exercendo, atualmente, o cargo de Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos.

Palavras-chave: Direito administrativo. Direito administrativo sancionador. Licitações e contratações. Desconsideração da personalidade jurídica pela Administração. Lei nº 14.133.

Sumário: Introdução – **I** A desconsideração da personalidade jurídica em favor da Administração Pública: evolução legislativa e jurisprudencial – **II** A desconsideração da personalidade jurídica na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133): pressupostos e procedimento – **III** Desconsideração e efeitos das sanções sobre terceiros – **IV** Transferência de sanções não patrimoniais a terceiros – **V** Conclusões – Referências

Introdução

A Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021 (NLLC) ampliou sensivelmente o detalhamento das normas alusivas ao direito administrativo sancionador (DAS) quando em cotejo com as revogadas leis nºs 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011. Há, ao longo do seu Título IV (“Das Irregularidades”), Capítulo I (“Das Infrações e Sanções Administrativas”), variadas regras sem qualquer correspondência com as do regime de licitações revogado em 30.12.2023.

Temos agora, nas licitações e contratações da Administração Pública, um direito sancionador mais preocupado com a ideia de limitação do poder estatal, tal como há tempo se respira no direito penal, o que se refletiu em maior reverência à legalidade¹ e à tipicidade (cf. rol de infrações administrativas do art. 155 e respectivas sanções no art. 156, I a V). Nesta mesma linha, o §1º do art. 156 veicula regras de dosimetria da sanção; e os §§2º a 5º, de modo inédito nas licitações, preocupam-se em fazer a devida correlação entre infrações e sanções. O art. 159, a seu turno, é nitidamente inspirado na vedação de dupla punição pelo mesmo fato (*non bis in idem*). Referido preceito densifica, assim, interessante tentativa de racionalização do sistema punitivo administrativo, ao determinar a apuração conjunta de infrações administrativas previstas na Lei nº 14.133/2021 e na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846-2013), sempre que uma mesma conduta for tipificada por ambas.

Para além desta evolução, é digno de nota que a Lei nº 14.133: i) deixou mais claro o alcance do impedimento de licitar e contratar (art. 156, §4º, *in fine*), aparentemente superando antiga celeuma havida na literatura e também entre o Tribunal de Contas da União e o Superior Tribunal de Justiça;² ii) trouxe regras procedimentais mais robustas para a aplicação de uma sanção (art. 156, §6º, art. 157 e art. 158, *caput* e §§1º a 3º); iii) preocupou-se, também de modo inédito nas licitações, com regras de prescrição para a aplicação da sanção mais claras e detalhadas (art. 158, §4º); iv) regulou, nas licitações, o instituto da reabilitação (art. 163), e v) previu expressamente a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, de maneira a evitar sua vulgarização que fosse capaz de comprometer o princípio da intranscendência das sanções (art. 160).

¹ Marçal Justen Filho afirma que “as sanções penais e administrativas subordinam-se a um regime jurídico uniforme. Esse regime obedece às garantias constitucionais fundamentais do art. 5.º da CF/1988. Isso significa a incidência dos princípios da legalidade, da tipicidade, da culpabilidade, da proporcionalidade, da personalidade da sanção, dentre outros”. Prossegue dizendo que “a doutrina nacional e estrangeira concorda, em termos pacíficos, que as penalidades administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico senão idêntico, ao menos semelhante”. Mais à frente, pondera que, “embora não seja possível confundir Direito Penal e Direito Administrativo (Repressivo), é inquestionável a proximidade dos fenômenos e institutos”. E citando George Dellis, reconhece-se que “a ideia clássica de autonomia pura e simples da ação administrativa e da ação penal está muito bem ultrapassada: a concepção da unidade do domínio repressivo ganha progressivamente terreno”. Mas adverte: “há proximidade entre as sanções penais e as administrativas. Não existe identificação absoluta entre as duas figuras. Distinguem-se entre si sob vários aspectos” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023. Livro eletrônico).

² Havia divergência entre o STJ e o TCU em relação ao alcance da pena prevista no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração. Enquanto o STJ adotava interpretação de que o infrator ficaria suspenso ou impedido em relação a toda a Administração Pública (AgInt no Recurso Especial nº 1.382.362. Primeira Turma. Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 7.3.2017. *DJe*, 31 mar. 2017), o TCU limitava os efeitos ao órgão ou entidade que aplicasse a sanção (cf. Acórdão nº 2.962/2015 – Plenário e Acórdão 266/2019 – Plenário).

Este último item é o que mais interessa ao escopo do presente trabalho. Muito embora a desconsideração da personalidade jurídica já fosse admitida no âmbito do direito público, em virtude do que previsto no art. 14 da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), veio em boa hora a novidade do art. 160, que assim dispõe:

Art. 160. 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, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

As sanções devem ser, por razões naturais, aplicadas àqueles que violaram uma conduta prevista no ordenamento jurídico. A resposta estatal deve ordinariamente atingir exclusivamente o causador da ofensa. A transferência da responsabilidade é, assim, medida excepcional, a ser evitada sempre que ela não se justifique. Segurança jurídica e o princípio da intranscendência das sanções recomendam todo o cuidado do mundo na tomada de uma decisão estatal capaz ensejar uma mudança subjetiva da responsabilidade. Em se tratando da desconsideração da personalidade jurídica, em que a pessoa física passa a responder por ato de uma pessoa jurídica, ela só deve ter lugar quando esta última for empregada com fins desonestos para impedir ilicitamente a responsabilidade daquela. Fracasso empresarial não é sinônimo de desonestidade individual.

Uma indevida vulgarização da desconsideração da personalidade jurídica compromete, assim, a existência de um saudável ambiente de negócios, fulmina a prosperidade econômica e faz proliferar um receio generalizado na sociedade de empreender. O tema, portanto, tem sua relevância para além das contratações públicas, sendo capaz, inclusive, de impactar expressivamente o desenvolvimento econômico de um país.

A partir de revisão bibliográfica e da análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União (TCU), este artigo pretende investigar, em um primeiro momento, os pressupostos e o procedimento aplicável à desconsideração da personalidade jurídica nas licitações e contratos. Mais especificamente, pretende-se saber i) em que casos a desconsideração é aplicável no processo administrativo sancionatório previsto na Lei nº 14.133/2021, e ii) se a desconsideração, tal como estampada na Lei nº 14.133, pode ser anunciada

em um processo administrativo ou se, tal como ocorre no direito civil, ela depende de um prévio pronunciamento judicial.

Pretendemos, ainda, averiguar, a partir do mesmo método, com enfoque na jurisprudência do TCU, i) quem são, exatamente, os terceiros a quem as sanções podem ser direcionadas, e ii) que exatos efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica alcançam estes terceiros: se apenas os patrimoniais, relacionados a multas e à reparação dos danos causados à Administração Pública (tal como ocorre no direito civil), ou se a expressão “todos” (*os efeitos das sanções*), na lei, alcança também os não patrimoniais, notadamente os derivados do impedimento de licitar e contratar e da declaração de inidoneidade. Neste ponto do trabalho, a intenção é sabermos, especificamente, se há utilidade prática na aplicação de efeitos de sanções não patrimoniais a estas pessoas, em especial no que diz respeito à participação dos mesmos em outros processos de seleção de fornecedores. Pretendemos, em síntese, investigar o alcance e as potencialidades da nova ferramenta na geração de efeitos exprocessuais – para fora do processo de que resultou a sanção –, para sabermos em que exata medida a Administração pode dizer que conta com arsenal hábil a extirpar o mau licitante do mercado de compras públicas.

A pesquisa se justifica pela necessidade de se conferir maior certeza e segurança jurídica a gestores e atores envolvidos no processo administrativo sancionador da Lei nº 14.133. Há, atualmente, uma *engenharia*, cada vez mais refinada, que licitantes desonestos utilizam para fraudar a seleção de fornecedores pela Administração Pública no Brasil. Vale recordar, nesta altura, algumas das estratégias ilícitas que se tornaram famosas pela frequência com que são adotadas: o lance mínimo irrelevante, o conluio ou colusão, a carta marcada, o jogo de planilhas, o vencedor-padrão, o mergulho de preços, entre tantas outras.³ Neste cenário, o tema da desconsideração da personalidade jurídica na matéria passa a ter uma relevância para além do campo estritamente teórico. Noutra giro, a falta de uma repressão estatal verdadeiramente eficaz para este tipo de ilícito, que seja capaz de efetivamente retirar do mercado este tipo de licitante, acaba por servir de desestímulo a que boas empresas participem do bilionário mercado brasileiro de compras públicas.⁴

³ A título ilustrativo, veja-se o que constou no Acórdão TCU nº 1.209/2009 – Plenário: “4.6.1 Anoto que a o esquema fraudulento arquitetado pelos sócios da [empresa], visando vencer o certame em foco, consistente no pagamento de valores às demais empresas para que desistissem da participação ou apresentassem preços superiores aos dela, para caracterizar aparente concorrência [...]” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1209/2009* – Plenário. Rel. Min. José Jorge, j. 03.06.2009. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024).

⁴ Estudo realizado por Cássio Garcia Ribeiro e Edmundo Inácio Júnior, pesquisadores visitantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, que desenvolveram uma metodologia para mensurar o mercado brasileiro de compras públicas entre 2006 e 2017, revela que entre 2006 e 2016 as compras governamentais

Em seguida a esta introdução, o texto está dividido em cinco partes. A primeira trata da evolução legislativa e jurisprudencial da *disregard doctrine* no âmbito da Administração Pública. A segunda, dos requisitos e do procedimento previsto na Lei nº 14.133/2021 para a desconsideração ocorrer. A terceira cuida dos efeitos das sanções da desconsideração em relação a terceiros. A quarta aborda a aplicação de sanções não patrimoniais a quem a desconsideração atingir. Ao final, é feita uma síntese conclusiva.

I A desconsideração da personalidade jurídica em favor da Administração Pública: evolução legislativa e jurisprudencial

De raiz anglo-saxã⁵ (*piercing the corporate veil; disregard of legal entity*), a teoria da desconsideração da personalidade jurídica é instituto que permite a suplantação da autonomia patrimonial e jurídica de uma pessoa jurídica em determinadas circunstâncias. Em casos específicos, previstos em lei, a separação entre o patrimônio da entidade e o de seus sócios ou administradores pode ser ignorada, de maneira a possibilitar a responsabilização direta desses indivíduos por dívidas ou irregularidades da sociedade empresária.

A desconsideração da personalidade jurídica é frequentemente invocada quando há abuso da personalidade jurídica, desvio de finalidade, confusão patrimonial, ou quando a utilização da pessoa jurídica serve como instrumento para fraude ou para prejudicar terceiros. No contexto empresarial, a desconsideração da personalidade jurídica é uma ferramenta importante para garantir a justiça e a equidade nas relações comerciais, impedindo que pessoas físicas se utilizem da estrutura societária para desonestamente escapar de responsabilidades legais.

Na literatura especializada, Fábio Ulhoa Coelho⁶ define a desconsideração da personalidade jurídica como:

movimentaram R\$5.994 bilhões, o equivalente a 10,1% do PIB no último ano (média de 12,5 no referido período) (INÁCIO JÚNIOR, Edmundo; RIBEIRO, Cássio Garcia. O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. *Texto para discussão Ipea*, Brasília, 2019).

⁵ Nos EUA, a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica foi desenvolvida por meio de decisões judiciais. Um julgado da Suprema Corte norte-americana que contribuiu de maneira significativa para a consolidação dessa teoria foi o caso *United States v. Milwaukee Refrigerator Transit Co.*, de 1905. Já no contexto do direito inglês, a teoria da *disregard of legal entity*, a decisão no caso *Salomon v. Salomon & Co. Ltd.* de 1897 é frequentemente citada como um marco importante na disseminação do instituto. Embora o caso tenha, a princípio, reforçado a autonomia da pessoa jurídica, ao longo do tempo, os tribunais britânicos passaram a reconhecer exceções à regra da separação patrimonial, permitindo a desconsideração em circunstâncias específicas.

⁶ COELHO, Fábio Ulhoa. *Desconsideração da personalidade jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 13.

Uma elaboração teórica destinada à coibição das práticas fraudulentas que se valem da pessoa jurídica. E é, ao mesmo tempo, uma tentativa de preservar o instituto da pessoa jurídica, ao mostrar que o problema não reside no próprio instituto, mas no mau uso que se pode fazer dele. Ainda, é uma tentativa de resguardar a própria pessoa jurídica que foi utilizada na realização da fraude, ao atingir nunca a validade de seu ato constitutivo, mas apenas a sua eficácia episódica.

Cuida-se, em síntese, de medida excepcional, tópica, destinada a assegurar que a responsabilidade recaia sobre aqueles que, de fato, praticaram atos irregulares, promovendo assim a justiça e a proteção dos interesses da sociedade e dos credores.

Napoleão Nunes Maia Filho⁷ rememora que coube a Rubens Requião a primazia dos primeiros estudos sobre a desconsideração da personalidade no Brasil (publicados, em livro, no ano de 1971), ao que se seguiu o trabalho de Pontes de Miranda (1972) e, posteriormente, os de Fábio Konder Comparato (1977), José Lamartine Corrêa de Oliveira (1979), Marçal Justen Filho (1987), Fábio Ulhôa Coelho (1989) e Maria Helena Diniz (1993).

No plano legislativo, o instituto foi explicitamente positivado com o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90, art. 28). Posteriormente, o art. 18 da atualmente revogada Lei nº 8.884/1994 contribuiu para a consolidação da teoria no ordenamento brasileiro, estabelecendo as bases legais para sua aplicação em casos relacionados à ordem econômica.⁸ A Lei nº 9.605/98, que trata dos crimes ambientais no Brasil, também abordou a desconsideração da personalidade jurídica em seu art. 4º. Algum tempo depois, o Código Civil sedimentou este movimento legislativo inicial em seu art. 50, cuja redação original veio a ser sensivelmente alterada em 2019 pela Lei nº 13.874. A modificação teve como principal objetivo deixar bem claro que o Código Civil adotou a teoria maior da desconsideração, que exige a demonstração de fraude no uso da pessoa jurídica e, ainda, que a transferência da responsabilidade a um sócio ou administrador dependeria da demonstração de que ele se beneficiou direta ou indiretamente. A alteração legal também detalhou melhor conceitos acerca do tema e proporcionou, assim, maior segurança e clareza no emprego da desconsideração.⁹

⁷ MAIA FILHO, Napoleão Nunes. A desconsideração da pessoa jurídica em face da evolução do direito obrigacional e os limites da sua aplicação judicial. *Superior Tribunal de Justiça – Doutrina*. Edição comemorativa 20 anos. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/dout20anos/article/view/3415/3539>. Acesso em: 22 dez. 2023.

⁸ No ano de 2012, a Lei nº 12.529/12 estruturou o Sistema de Defesa da Concorrência – SBDC, com a revogação da Lei nº 8.884/94, tendo a teoria da desconsideração sido tratada nos mesmos moldes, mas no seu art. 34.

⁹ Antes da alteração, o texto do art. 50 do Código Civil era mais genérico, o que gerava interpretações diversas pelos tribunais. A mudança acrescentou parágrafos ao artigo, detalhando os requisitos para a

Anos mais tarde, o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) trouxe regras procedimentais afetas à teoria, incorporando-a como incidente processual das intervenções de terceiros (arts. 133 a 137).

Na seara do direito público, em especial no direito administrativo, o tema aparece em 2013 na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), *in verbis*:

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.

Mesmo antes desta lei, o TCU já admitia a teoria da desconsideração da personalidade jurídica (*disregard doctrine*) em favor da Administração Pública, a partir da regra-matriz do art. 50 do Código Civil. A *Jurisprudência Seleccionada*¹⁰ do Tribunal arrola dezenas de precedentes que abordam a *disregard doctrine* – seja para acolhê-la, seja para refutá-la a partir dos fatos em julgamento –, sendo o Acórdão nº 199/2007 – Segunda Câmara o mais antigo¹¹ desta específica base de dados:

A teoria da desconsideração da personalidade jurídica pode ter lugar em situações em que, em consequência de atos de má-fé praticados pelos sócios de uma pessoa jurídica, em nome desta, mas em proveito pessoal daqueles, a sociedade se vê impossibilitada de adimplir suas obrigações com suas próprias forças patrimoniais.¹²

desconsideração da personalidade jurídica, como a demonstração do abuso de personalidade, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial. Além disso, a alteração incluiu a necessidade de decisão judicial fundamentada para a desconsideração da personalidade jurídica ocorrer.

¹⁰ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/jurisprudencia-seleccionada>. Acesso em: 30 jan. 2024.

¹¹ No Acórdão nº 1.092/2010 – Plenário do TCU, localizado na busca comum de jurisprudência do Tribunal, são citados outros precedentes ainda mais antigos, um deles do ano 2000: “17. A jurisprudência do Tribunal é uniforme no sentido da adoção da mencionada teoria para alcançar administradores ou sócios de entidades privadas, reais responsáveis por ilícitos geradores de prejuízo ao erário, quando tal atuação ilícita fica demonstrada, objetivando resguardar o interesse público com o ressarcimento ao erário. Nesse sentido, cabe citar o Acórdão 1209/2009-TCU – Plenário e, ainda, os Acórdão 83/2000-TCU – Plenário, 189/2001-P, 294/2002-2ªC, 463/2003-P, 195/2004-P, 143/2006-P, 2990/2006-1ªC, 3135/2006-2ªC, 873/2007-P, 2151/2008 - P, 1300/2009-1ªC, 1525/2009-1ªC, 791/2009-P, 779/2009 - P, enumerados pelo Relator do Acórdão 1209/2009-TCU – Plenário no Voto que fundamentou a referida deliberação”.

¹² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 199/2007* – Segunda Câmara. Rel. Min. Aroldo Cedraz, j. 27.02.2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024. Note-se, contudo, que, a despeito do que consta na ementa, a *ratio decidendi* haurida do voto do ministro relator é no sentido de não aplicar a desconsideração neste caso concreto: “Noto, ainda que, na fase de instrução a Unidade Técnica não apurou circunstâncias que pudessem justificar a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica. Com efeito, a referida teoria pode ter lugar em situações em que, em consequência de atos de má-fé praticados pelos sócios de uma pessoa jurídica, em nome desta, mas em proveito pessoal daqueles,

Nestes precedentes, o TCU aplicou a teoria por suas próprias forças e independentemente de qualquer decisão judicial. O objetivo foi o de garantir a eficácia de suas próprias deliberações, notadamente: i) para alcançar administradores ou sócios de entidades privadas, reais responsáveis por ilícitos geradores de prejuízo ao erário, quando a atuação ilícita desses responsáveis fica demonstrada (cf. Acórdão nº 4.074/2008 – Segunda Câmara; Acórdão nº 2.858/2008 – Plenário; Acórdão nº 1.209/2009 – Plenário; Acórdão nº 2.589/2010 – Plenário; Acórdão nº 6.723/2010 – Primeira Câmara; Acórdão nº 2.854/2010 – Plenário; Acórdão nº 1.456/2011 – Plenário; Acórdão nº 1.553/2011 – Plenário; Acórdão nº 2.696/2011 – Plenário; Acórdão nº 3.019/2011 – Plenário, entre diversos outros), e, em menor número de julgados, ii) para estender a proibição de licitar e contratar e a pena de declaração de inidoneidade (cf. Acórdão nº 1.092/2010 – Plenário; Acórdão nº 1.986/2013 – Plenário; Acórdão nº 1.987/2013 – Plenário; Acórdão nº 2.593/2013 – Plenário).

No ano de 2003, período que precede o advento da Lei Anticorrupção, o Superior Tribunal de Justiça já havia utilizado a teoria da desconsideração para o mesmo propósito que o da segunda hipótese acima. Paradigmático, o julgado assentou a possibilidade de a Administração Pública proceder à desconsideração *sponte sua* e estender os efeitos da declaração de inidoneidade a uma sociedade com o mesmo objeto social, mesmos sócios e mesmo endereço que o da empresa punida, restando assim ementado:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. EXTENSÃO DE EFEITOS À SOCIEDADE COM O MESMO OBJETO SOCIAL, MESMOS SÓCIOS E MESMO ENDEREÇO. FRAUDE À LEI E ABUSO DE FORMA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA ESFERA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA INDISPONIBILIDADE DOS INTERESSES PÚBLICOS. A constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social, com os mesmos sócios e com o mesmo endereço, em substituição a outra declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Estadual, com o objetivo de burlar à aplicação da sanção administrativa, constitui abuso de forma e fraude à Lei de Licitações Lei n.º 8.666/93, de modo a possibilitar a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica para estenderem-se os efeitos da sanção administrativa à nova

a sociedade se vê impossibilitada de adimplir suas obrigações com suas próprias forças patrimoniais. Neste caso concreto não se cogitou de um fundado receio de que possa ser dificultado o ressarcimento do dano causado ao Erário, por parte da empresa, isso porque, independentemente da afirmação da Unidade Técnica de que a empresa encontra-se inativa, o Sistema CPF/CNPJ da Receita Federal registra que a empresa é existente, não-baixada (fl. 331). Não se esboçou, também, neste processo qualquer quadro de má-fé praticado pelos sócios em nome da pessoa jurídica”.

sociedade constituída. 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. Recurso a que se nega provimento.¹³

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), há um julgado, igualmente emblemático, de 2013. A decisão foi tomada na *vacatio legis* da Lei Anticorrupção. A regra da desconsideração da personalidade jurídica contida no art. 14 da Lei nº 12.846 já era conhecida, pois referida lei já havia sido publicada, mas ela ainda não estava em vigor. O relator do processo, Ministro Celso de Mello, a despeito de ter invocado literatura favorável à aplicabilidade da *disregard doctrine* no direito público e de ter demonstrado profunda simpatia à tese da aplicabilidade da teoria da desconsideração da personalidade jurídica na seara administrativa, optou por, diante da *vacatio legis*, desconstituir, naquele caso específico, a desconsideração que havia sido implementada pelo TCU. Assim, o relator deferiu a medida cautelar para “[...] suspender a eficácia do item 9.4 do Acórdão nº 2.593/2013 do Plenário do E. Tribunal de Contas da União”, que havia desconsiderado a personalidade jurídica de sociedade “[...] constituída com abuso de forma e fraude à lei”, para estender os efeitos de sanção administrativa “[...] em vista de suas peculiares circunstâncias e relações com a empresa suspensa de licitar e contratar com a Administração”. Eis a ementa da decisão monocrática do Ministro Celso de Mello no MS nº 32.494:

EMENTA: PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DESCONSIDERAÇÃO EXPANSIVA DA PERSONALIDADE JURÍDICA. “DISREGARD DOCTRINE” E RESERVA DE JURISDIÇÃO: EXAME DA POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MEDIANTE ATO PRÓPRIO, AGINDO “PRO DOMO SUA”, DESCONSIDERAR A PERSONALIDADE CIVIL DA EMPRESA, EM ORDEM A COIBIR SITUAÇÕES CONFIGURADORAS DE ABUSO DE DIREITO OU DE FRAUDE. A COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A DOUTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. INDISPENSABILIDADE, OU NÃO, DE LEI QUE VIABILIZE A INCIDÊNCIA DA TÉCNICA DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA EM SEDE ADMINISTRATIVA. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: SUPERAÇÃO DE PARADIGMA TEÓRICO FUNDADO NA DOUTRINA TRADICIONAL. O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA: VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO

¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso em Mandado de Segurança 15166/BA. Rel. Min. Castro Meira, j. 07.08.2003. *DJ*, p. 262, 8 set. 2003.

DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO, CONDICIONANTE DA LEGITIMIDADE E DA VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS. O ADVENTO DA LEI Nº 12.846/2013 (ART. 5º, IV, “e”, E ART. 14), AINDA EM PERÍODO DE “VACATIO LEGIS”. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA E O POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. MAGISTÉRIO DA DOCTRINA. JURISPRUDÊNCIA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO CAUTELAR E CONFIGURAÇÃO DO “PERICULUM IN MORA”. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.¹⁴

Para os fins deste trabalho, é importante registrar as razões que levaram o relator a decidir desta forma:

Todas as considerações que venho de fazer, ainda que expostas em sede de sumária cognição e fundadas em juízo meramente precário (sem qualquer manifestação conclusiva, portanto, em torno da postulação mandamental), levar-me-iam a denegar o pleito cautelar ora deduzido na presente causa.

Ocorre, no entanto, que razões de prudência e o reconhecimento da plausibilidade jurídica da pretensão deduzida pela parte impetrante impõem que se outorgue, na espécie, a pretendida tutela cautelar, seja porque esta Suprema Corte ainda não se pronunciou sobre a validade da aplicação da “*disregard doctrine*” no âmbito dos procedimentos administrativos, seja porque há eminentes doutrinadores, apoiados na cláusula constitucional da reserva de jurisdição, que entendem imprescindível a existência de ato jurisdicional para legitimar a desconsideração da personalidade jurídica (o que tornaria inadmissível a utilização dessa técnica por órgãos e Tribunais administrativos), seja porque se mostra relevante examinar o tema da desconsideração expansiva da personalidade civil em face do princípio da intranscendência das sanções administrativas e das medidas restritivas de direitos, seja, ainda, porque assume significativa importância o debate em torno da possibilidade de utilização da “*disregard doctrine*”, pela própria Administração Pública, agindo “pro domo sua”, examinada essa específica questão na perspectiva do princípio da legalidade.¹⁵

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.494 (decisão monocrática). Rel. Min. Celso de Mello, j. 11.11.2013. *DJe*, 12 nov. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4484385>. Acesso em: 6 dez. 2024.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.494 (decisão monocrática). Rel. Min. Celso de Mello, j. 11.11.2013. *DJe*, 12 nov. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4484385>. Acesso em: 6 dez. 2024.

Bem se vê que o ministro relator, por prudência, pareceu acenar¹⁶ com a necessidade da intervenção judicial e com uma intranscendência das sanções administrativas. Temos, contudo, que estes argumentos não se justificam à luz do regime jurídico da desconsideração contido na Lei nº 14.133, percepção que será mais bem explorada a seguir.

II A desconsideração da personalidade jurídica na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133): pressupostos e procedimento

Atualmente, não há maiores controvérsias quanto aos requisitos necessários à adoção da teoria da desconsideração, notadamente porque a teoria menor (que possibilita a desconsideração ainda que não haja fraude ou desonestidade no uso da pessoa jurídica) perdeu espaço na legislação, na literatura e nos tribunais. Henrique Savonitti Miranda¹⁷ explica:

A doutrina é unânime em afirmar que a teoria da desconsideração da personalidade jurídica (*disregard doctrine*) tem como pressupostos o abuso de direito, o desvio de poder, a fraude e os prejuízos a terceiros, em virtude de confusão patrimonial ou desvio dos objetivos sociais da empresa.

Ainda que haja diferenças redacionais entre o art. 50 do Código Civil (especialmente após as alterações de 2019), o art. 14 da Lei Anticorrupção e o art. 160 da Nova Lei de Licitações, é de se concluir que, em essência, os requisitos contidos nessas três leis são os mesmos usualmente referidos pela doutrina. Nesse diapasão, e considerando a forte influência do Código Civil na gênese da aplicação da teoria em procedimentos licitatórios, é de todo razoável vislumbrar um verdadeiro diálogo das fontes¹⁸ entre estes três sistemas normativos. Tal forma

¹⁶ Ao fim, estas questões não vieram a ser enfrentadas por algum dos Colegiados da Corte. Ao assumir a relatoria do MS nº 32.494, o Ministro Nunes Marques concedeu a segurança e anulou o item do Acórdão do TCU impugnado no *mandamus* por outro fundamento: ter sido anulada, em ação própria, a penalidade aplicada à empresa e estendida à impetrante. Após esta decisão monocrática, houve o trânsito em julgado da ação em 15.12.2023.

¹⁷ MIRANDA, Henrique Savonitti. *Licitações e contratos administrativos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 652.

¹⁸ Sobre o tema, c. MARQUES, Claudia Lima *et al.* *Manual de direito do consumidor*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 89-90; e PRADO, Sergio Malta. *Da teoria do diálogo das fontes*. *Migalhas Jurídicas*, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/171735/dateoria-do-dialogo-das-fontes>. Acesso em: 10 set. 2020. Sergio Prado rememora que esta teoria foi desenvolvida por Erik Jayme, professor titular emérito da Universidade de Heidelberg e diretor do Instituto de Direito Internacional Econômico e Privado no início da década de 1990. Partindo da constatação de que num mundo em que, cada vez mais, se legisla, o direito atual é plural, com normas que derivam

de pensar contribui para a uniformização da matéria na via interpretativa. A favor desta conclusão, recorde-se que atos previstos como infrações administrativas no âmbito das licitações e contratos e que também sejam tipificados como lesivos pela Lei Anticorrupção serão apurados e julgados conjuntamente (art. 159 da Lei nº 14.133). Tal circunstância milita a favor de uma unificação, também, do regime jurídico da desconsideração da personalidade jurídica.

Se não há maiores controvérsias quanto aos requisitos, o mesmo não se pode dizer quanto ao *procedimento* a ser adotado para a aplicação prática da teoria da desconsideração. Já se viu, linhas atrás, que a falta de autorização judicial foi um dos motivos invocados pelo STF para suspender cautelarmente a eficácia de parte do Acórdão nº 2.593/2013 – Plenário do TCU. Em texto escrito antes do surgimento do art. 160 da Lei nº 14.133, Napoleão Nunes Maia Filho defendia sobre o tema o seguinte ponto de vista:

[...] a desconsideração da personalidade é algo [...] (c) processual (por somente ter cabimento mediante decisão do Juiz, em feito de amplo contraditório); em outros termos, a desconsideração da personalidade somente tem aplicação quando não dispuser o Juiz de outros institutos, instrumentos, meios ou remédios jurídicos capazes ou hábeis para a solução da pendência judicial oriunda de fraude ou abuso por intermédio da entidade controlada ou dirigida, pois a autonomia da pessoa jurídica continua sendo a regra básica do ordenamento, como já constava do art. 350 do Código Comercial (Lei n. 556, de 25.06.1850) e do art. 20 do Código Civil (Lei n. 3.071, de 1^a de janeiro de 1916) e consta do art. 596 do vigente Código de Processo Civil (Lei n. 5.969, de 11.01.1973).¹⁹

de várias fontes normativas, o diálogo das fontes permite a aplicação simultânea, coerente e coordenada de mais de uma fonte legislativa aos problemas que se apresentam ao intérprete. Flávio Tartuce ensina que a essência desta ideia é a de que as normas jurídicas não se excluem, supostamente, porque pertencentes a ramos jurídicos distintos; antes, se complementam. Diz o professor que, diante da explosão de leis que temos na atualidade, deve-se buscar, sempre que possível, uma interação entre as normas jurídicas, um diálogo de complementaridade (TARTUCE, Flávio. *Direito civil* – Parte geral. 3. ed. São Paulo: Método, 2007). No Brasil, a teoria foi inicialmente desenvolvida por Cláudia Lima Marques, professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que, desde o início dos anos 2000 (PRADO, Sérgio Malta. Da teoria do diálogo das fontes. *Migalhas Jurídicas*, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/171735/dateoria-do-dialogo-das-fontes>. Acesso em: 10 set. 2020), propõe uma complementaridade entre o Código Civil de 2002 e o Código de Defesa do Consumidor, sobretudo nas matérias de direito contratual e responsabilidade civil. Na seara processual, é há muito reconhecida a existência de um microsistema processual coletivo por boa parte da doutrina e pelo Superior Tribunal de Justiça, forjado em meio a diálogo normativo havido entre a Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor.

¹⁹ MAIA FILHO, Napoleão Nunes. A desconsideração da pessoa jurídica em face da evolução do direito obrigacional e os limites da sua aplicação judicial. *Superior Tribunal de Justiça – Doutrina*. Edição comemorativa 20 anos. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/dout20anos/article/view/3415/3539>. Acesso em: 22 dez. 2023.

Marçal Justen Filho, mesmo após a promulgação da Lei nº 14.133, defende esta mesma linha de ideias: a incorporação da desconsideração da personalidade jurídica ao CPC de 2015 como incidente processual seria, para ele, um importante marco:

Antes da vigência da Lei 13.105/2015, reputava-se que a desconsideração se constituía numa questão destituída de autonomia própria. Assim se passava inclusive no âmbito do direito administrativo [...]. Isso significava que a desconsideração se constituía numa questão compreendida no âmbito de um litígio. A competência para decidir uma controvérsia compreendia inclusive o poder para promover a desconsideração. Tal se passaria como uma questão envolvida na controvérsia fática [...]. Ao acertar os fatos, a autoridade poderia reputar que ocorrera abuso na utilização de pessoa jurídica. Em tais hipóteses, caberia ignorar os efeitos da personificação societária [...]. Esse entendimento era adotado não apenas no âmbito do Poder Judiciário. Também no tocante à atividade administrativa era consagrada essa orientação. Por isso, reputava-se que a desconsideração poderia ser produzida pela autoridade administrativa, desde que respeitados certos pressupostos.²⁰

Prossegue dizendo:

A Lei 13.105/2015 introduziu uma inovação relevante no tratamento da questão da desconsideração da pessoa jurídica [...]. Foi instituído um incidente específico de desconsideração da pessoa jurídica (art. 133 a 137) [...]. Segundo a disciplina adotada, a desconsideração da personalidade societária somente pode ser adotada como resultado de uma pretensão específica da parte, a ser resolvida por meio de uma decisão própria.²¹

E conclui:

A suspensão da eficácia dos atos administrativos pertinentes à personificação somente pode ser produzida mediante um provimento jurisdicional típico. Cabe ao Estado-Jurisdição examinar a presença dos requisitos necessários à desconsideração e emitir um provimento afastando os efeitos da personificação e fixando as condições e limites aplicáveis.²²

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023. Livro eletrônico.

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023. Livro eletrônico.

²² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023. Livro eletrônico.

Assim é que, na visão acima citada, a disciplina do CPC/2015 vedaria a efetivação da desconsideração sem intervenção jurisdicional. “Nenhum sujeito privado ou público dispõe de atribuições para afastar os efeitos da personificação – somente o Estado-Jurisdição pode adotar essa solução”.²³

A despeito da força desses argumentos, dele respeitosa e divergimos. Uma das razões é que a regra contida no art. 160 da Lei nº 14.133 sobre a teoria da desconsideração nos permite concluir que tal reconhecimento pode ser declarado em um processo administrativo sem a necessidade de uma decisão judicial.²⁴ É que a parte final do aludido artigo se refere à obrigatoriedade do contraditório, da ampla defesa e de uma *análise jurídica prévia*²⁵ no âmbito da própria Administração, indicando que a autotutela, acompanhada do contraditório, poderá ensejar a desconsideração. Caso contrário, essas palavras perderiam muito da sua razão de ser.

Um segundo argumento decorre da *praxis* já adotada pelo TCU, que, no particular, sempre tratou a desconsideração como prerrogativa da Administração. Noutra perspectiva, o fato de o art. 160 da Lei nº 14.133 ser norma *posterior* e *especial* em relação aos arts. 133 a 137 do Código de Processo Civil também fortalece a compreensão de que a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito das licitações e contratos não se sujeita aos parâmetros previstos no CPC. Este último menciona que a desconsideração será decidida pelo juiz em um incidente de processo judicial, unicamente porque o *codex* está lidando com uma matéria judicializada. A decisão judicial lá prevista não decorre da relevância do que decidido, pois decisões administrativas também podem produzir efeitos

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023. Livro eletrônico.

²⁴ No STJ, o Ministro Castro Meira, relator do RO no MS nº 15.166, consignou na página cinco de seu voto que: “a aplicação desta teoria deve estar precedida de processo administrativo, em que se assegure ao interessado o contraditório e a mais ampla defesa. [...] Ao prejudicado restará sempre aberta a porta do Judiciário, para que então possa provar, perante um órgão imparcial, a ausência de fraude à lei ou abuso e forma [...]” (STJ. 2ª Turma. RMS 15.166. Rel. Min. Castro Meira, j. 7.8.2003. *DJ*, 8 set. 2003). Em doutrina, Viviane Mafissoni e Amanda Guiomarino também entendem que a desconsideração é levada a efeito “por meio de procedimento administrativo com observância aos princípios do contraditório e ampla defesa” (MAFISSONI, Viviane; GUIOMARINO, Amanda. A desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do processo sancionador de licitantes: você conhece? *Ronny Charles*, 13 out. 2023. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-desconsideracao-da-personalidade-juridica-no-ambito-do-processo-sancionador-de-licitantes-voce-conhece/>. Acesso em: 26 dez. 2023).

²⁵ A advocacia pública ganha destaque na parte final do art. 160 da Lei nº 14.133, refletindo a relevância da assessoria jurídica nesse contexto. Ao determinar que a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada “observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia”, a legislação coloca um peso significativo sobre os ombros dos advogados públicos. Essa exigência ressalta a necessidade de uma análise jurídica cuidadosa e criteriosa antes de se proceder com a desconsideração, uma vez que suas graves consequências podem impactar não apenas a pessoa jurídica diretamente envolvida, mas, também, seus administradores, sócios e empresas coligadas e outros terceiros. Dessa forma, a advocacia pública assume uma responsabilidade crucial na proteção dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como na mitigação dos riscos associados às medidas de desconsideração da personalidade jurídica.

impactantes na vida das pessoas. Basta lembrar, a título de ilustração, que a Administração está autorizada a demolir prédios, destruir mercadorias e apreender veículos sem a necessidade de decisão judicial prévia. Nem tudo que a Administração realiza depende de decisão judicial. Ao revés, a Administração segue, como regra geral, a autoexecutoriedade dos atos administrativos. Assim, a Lei nº 14.133 não invade tema sobre o qual exista reserva de jurisdição. O administrador público, ao decidir pela desconsideração, o que só faz após garantir o contraditório e ampla defesa e receber a manifestação da sua assessoria jurídica, não está extinguindo a pessoa jurídica criada nem mesmo transferindo suas responsabilidades a terceiros de maneira genérica. Está apenas considerando, em um caso concreto, que os efeitos de uma sanção dirigida a uma pessoa jurídica podem alcançar outras pessoas. E se a pessoa a quem a sanção foi direcionada entender que teve algum prejuízo, poderá questionar o ato perante a Administração ou mesmo judicialmente.

Temos, assim, no citado art. 160, uma opção legislativa expressa pela posituação de uma prerrogativa da Administração Pública fundada nas ideias de *autotutela administrativa* e *autoexecutoriedade*, compreendidas como a prerrogativa do Estado de rever e avaliar o alcance de seus próprios atos, de modo que eles possam atingir concretamente os fins de interesse público almejados sem a necessidade de consentimento judicial.

O ideal, no ponto, é que os entes políticos editem regulamentos para este específico procedimento, mas, não havendo regulação local, é possível utilizar supletiva e subsidiariamente as regras do CPC, por expressa autorização deste mesmo Código,²⁶ notadamente as que regulam a desconsideração da pessoa jurídica em âmbito judicial.

III Desconsideração e efeitos das sanções sobre terceiros

A complexidade de algumas relações empresariais e a criatividade de alguns administradores – de fato ou de direito – de sociedades empresárias compeliram doutrina e jurisprudência a enveredar, ao longo dos anos, por sucessivas interpretações teleológicas do art. 50 do Código Civil. Na origem destas leituras compreensivas da lei está o intuito de dar destaque aos fatos em detrimento das formas que foram adotadas. Sobre o tema, Rolf Madaleno,²⁷ com propriedade, sustenta:

²⁶ “Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

²⁷ MADALENO, Rolf. *A desconsideração judicial da pessoa jurídica e da interposta pessoa física no direito de família e no direito das sucessões*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 90.

Por conta [...] das frequentes manobras construídas para causar prejuízo pela via fraudatória, deve e sempre, em qualquer circunstância, ser condenada a má-fé, desconstruída esta gama de embustes que ofendem e ultrajam o direito e o princípio da boa-fé, não sendo aceitável que o julgador e a lei condescendam com a mentira e o injusto.

Nesse mesmo sentido, o STJ, prestigiando o que efetivamente se passou no plano dos fatos, admitiu que fosse deduzida nos próprios autos, por analogia ao incidente de desconconsideração de personalidade jurídica, a pretensão de extensão da responsabilidade patrimonial a sócio oculto, que conduzia e administrava, de fato, empresa individual devedora.²⁸

Na jurisprudência do TCU, há diversos julgados com esta mesma *ratio*, em que se levou a efeito a desconconsideração da personalidade jurídica para se atingir o patrimônio do efetivo responsável pelo abuso de personalidade. O Acórdão nº 6.529-2019 – Primeira Câmara, por exemplo, é no sentido de que os efeitos da desconconsideração da personalidade jurídica não alcançam apenas os sócios de direito, mas, também, os sócios ocultos porventura existentes, nos casos em que estes, embora exerçam de fato o comando da empresa, escondem-se por trás de terceiros instituídos apenas formalmente como sócios.²⁹ Esta orientação veio a ser confirmada em diversos outros precedentes.³⁰

Prestigiando esta evolução interpretativa, o rol de terceiros passíveis de serem atingidos pela desconconsideração é, na Lei de Licitações, propositalmente amplo. Predica o art. 160 que os efeitos serão estendidos i) aos administradores e sócios com poderes de administração, bem como ii) à pessoa jurídica sucessora, ou iii) à empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado.

A leitura do art. 160 à luz dos precedentes do TCU leva à razoável conclusão de que se quis ir além de uma teoria *maior*³¹ da desconconsideração para prestigiar, no mesmo texto, também as teorias *expansiva*³² e *indireta*.³³

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). Recurso Especial nº 2.055.325. Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 12.09.2023. *DJe*, 29 set. 2023.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 6529/2019* – Primeira Câmara. Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 23.07.2019. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

³⁰ Cf. *Acórdão nº 229/2023* – Plenário, do qual ressaí a seguinte *ratio decidendi*: os efeitos da desconconsideração da personalidade jurídica alcançam não apenas os sócios de direito, mas também os sócios ocultos que exerçam de fato a gerência da pessoa jurídica. Ver também: *Acórdão nº 877/2022* – Plenário; *Acórdão nº 4.481/2015* – Primeira Câmara; *Acórdão nº 5.548/2014* – Segunda Câmara; *Acórdão nº 4.703/2014* – Primeira Câmara; *Acórdão nº 802/2014* – Plenário; *Acórdão nº 2.696/2011* – Plenário; *Acórdão nº 2.589/2010* – Plenário.

³¹ Fábio Uihôa Coelho ensina que a teoria *maior* é aquela pela qual se pode ignorar a autonomia patrimonial da pessoa jurídica sempre que ela tiver sido utilizada como expediente para a realização de fraude. A seu turno, e ainda segundo o autor, a chamada teoria *menor*, acolhida excepcionalmente no direito do consumidor, no direito ambiental e no direito do trabalho, tem vez com a mera prova de insolvência da pessoa jurídica para

A teoria expansiva designa a possibilidade de se desconsiderar uma pessoa jurídica para atingir a personalidade de sócio eventualmente oculto.³⁴

A desconsideração expansiva surge como tentativa de conseguir atingir o sócio oculto, que não seria alcançado pela forma regular da desconsideração. É que, por vezes, o sócio ciente do passivo da empresa dela se retira, ou desde o início, interessado em não ser atingido pelo passivo, se faz substituído por outro sujeito que na verdade não possui qualquer relação de fato com a empresa em questão.³⁵

Trata-se de técnica que visa a reprimir engenharias de fraude e de desvio patrimonial, e que é há muito aceita pelo Tribunal de Contas da União. Ainda que a Lei nº 14.133 tenha silenciado sobre a figura do sócio oculto, a menção a “controle de fato”, na parte final do texto, autoriza a que também ele sinta os efeitos da desconsideração.

Já a desconsideração indireta, segundo Fátima Nancy Andrighi:³⁶

[...] é aquela que ocorre quando diante da criação de constelações de sociedades coligadas, controladoras e controladas, uma delas se vale dessa condição para fraudar seus credores. A desconsideração se aplica então a toda e qualquer das sociedades que se encontre dentro do mesmo grupo econômico, para alcançar a efetiva fraudadora que está sendo encoberta pelas coligadas.

Trata-se de abordagens mais flexíveis da desconsideração que conversam entre si³⁷ e que, em essência, permitem a aplicação do instituto não apenas em

^o pagamento de suas obrigações, independentemente da existência de desvio de finalidade e confusão patrimonial (COELHO, Fábio Ulhôa. *Curso de direito comercial*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 2. p. 20).

³² Henrique Savotti Miranda vislumbra exatamente uma “desconsideração expansiva da personalidade jurídica na nova Lei de Licitações”, sem se referir, contudo, à desconsideração indireta (MIRANDA, Henrique Savonitti. *Licitações e contratos administrativos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 654).

³³ Rodrigo Cunha Ribas também vê desconsideração indireta no texto, na parte em que este prevê a extensão das sanções “a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado” (RIBAS, Rodrigo Cunha. *A desconsideração da personalidade jurídica na Nova Lei de Licitações*. *Migalhas Jurídicas*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/343193/a-desconsideracao-da-personalidade-juridica-na-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 26 jan. 2024).

³⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Manual de direito civil*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

³⁵ REQUIÃO, Maurício. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica: o novo Código de Processo Civil entre a garantia e a efetividade. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, 2017.

³⁶ ANDRIGHI, Fátima Nancy. Desconsideração da personalidade jurídica. *Palestra UNIP – Teleconferência em Tempo Real*, Universidade Paulista – UNIP, Brasília, 12 maio 2004.

³⁷ Temos que a teoria expansiva da desconsideração da personalidade jurídica, por ser mais flexível e considerar uma gama mais ampla de situações, pode englobar a desconsideração indireta. Em contextos nos quais

casos extremos de abuso ou de insolvência, mas em situações mais amplas, quando a autonomia patrimonial é utilizada de maneira inadequada para prejudicar terceiros sem que se tenha os requisitos da desconsideração direta. Elas autorizam a aplicação do instituto não diretamente à pessoa jurídica envolvida na relação jurídica, mas a outra entidade ou indivíduo que esteja efetivamente por trás da utilização indevida da personalidade jurídica. Ambas as abordagens refletem a necessidade de se adaptar a desconsideração às complexidades das relações empresariais contemporâneas.

IV Transferência de sanções não patrimoniais a terceiros

Uma abordagem que incentive uma responsável adoção da *disregard doctrine*, se bem pensada, tem potencial para contribuir no aprimoramento do ambiente das licitações no Brasil. E o art. 160 da Lei nº 14.133 pode ser um ponto de partida autorizando que se busque não apenas a reparação de danos patrimoniais. Se o que importa é o que efetivamente ocorre no plano dos fatos, e se o objetivo é punir quem efetivamente está por trás do abuso de personalidade, não é exagero defender a aplicação, a estes terceiros, das graves penalidades do art. 156, III e IV, impedindo-os de licitar e contratar ou os declarando inidôneos.

Ainda que tenham prevalecido a cautela e a prudência na decisão monocrática proferida pelo Ministro Celso de Mello, ao deferir a Medida Cautelar do Mandado de Segurança nº 32.494, aqui já reverenciada, também restou consignada, na mesma decisão, esta preocupação com um saneamento do ambiente licitatório brasileiro:

É importante reconhecer que a pessoa jurídica não pode ser manipulada, com o ilícito objetivo de viabilizar o abuso de direito e a prática de fraude, principalmente no que concerne aos procedimentos licitatórios, pois essas são ideias que se revelam frontalmente contrárias ao dever de moralidade e de probidade, que constituem deveres que se impõem à observância da Administração Pública e dos participantes. O licitante de má-fé, por isso mesmo, deve ter a sua conduta sumariamente repelida pela atuação das entidades estatais e de seus órgãos de controle, que não podem tolerar o abuso de direito e a fraude como práticas descaracterizadoras da essência ética do processo licitatório.³⁸

a separação entre pessoas jurídicas é utilizada para burlar obrigações legais, a desconsideração indireta pode ser uma ferramenta útil para responsabilizar aqueles que estão, de fato, por trás das operações e práticas ilícitas.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.494 (decisão monocrática). Rel. Min. Celso de Mello, j. 11.11.2013. *DJe*, 12 nov. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4484385>. Acesso em: 6 dez. 2024.

Do mesmo modo, recorde-se que, no STJ, o pano de fundo do RMS nº 15.166 era exatamente a extensão de efeitos da sanção de inidoneidade à sociedade com o mesmo objeto social, mesmos sócios e mesmo endereço.

Esta específica expansão sancionatória já é adotada pelo Estatuto das Empresas Estatais – Lei nº 13.303/2016 –, em cujo art. 38, IV a VIII, temos uma série de restrições envolvendo estas sanções e pessoas vinculadas direta ou indiretamente à entidade penalizada:

Art. 38. Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa: [...]

IV - constituída por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea;

V - cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea;

VI - constituída por sócio que tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;

VII - cujo administrador tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;

VIII - que tiver, nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea.

Dentro da linha de diálogo das fontes aqui já referida – em tudo compatível com a aplicação das hipóteses de desconsideração expansiva e indireta da Lei das Estatais também às Licitações –, o Tribunal de Contas da União já teve a oportunidade de raciocinar a partir da leitura conjugada destes dois regimes jurídicos. No caso apreciado pelo TCU, embora a Corte tenha afastado a aplicação da pena de inidoneidade para os sócios das empresas arroladas – por questão de segurança jurídica, relacionada à vedação à retroatividade *in malam partem*, tão cara ao direito administrativo sancionador³⁹ quanto ao direito penal –, acenou com a possibilidade de vir a fazê-lo no futuro:

³⁹ Rogério Marinho pondera que “a mesma circunstância, utilizada pelo constitucionalista para justificar a aplicação da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Penal, impõe igualmente a sua aplicação nos demais ramos do direito e, mais especificamente, no âmbito do Direito Administrativo sancionador” (MARINHO, Rogério. Retroatividade da norma mais benéfica no Direito Administrativo sancionador. *Revista Consultor Jurídica*, São Paulo, ano 24, 19 ago. 2021. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-19/marinho-norma-benefica-direito-administrativo-sancionador/>. Acesso em: 25 jan. 2023). O STJ, no julgamento do RMS nº 37.031-SP, ao reformar decisão proferida pelo TJ/SP, reconheceu a aplicabilidade do princípio constitucional da retroatividade da lei penal mais benéfica também ao direito administrativo sancionador.

Apesar de afastar a pena de inidoneidade para os sócios das empresas arroladas, devo ressaltar as novidades legislativas incorporadas nas Leis 13.303/2016 e 14.133/2021, que permitem, a partir de fatos praticados após a vigência dessas normas – ou seja, não incide no caso concreto –, a extensão dos efeitos da inidoneidade para terceiros. O estatuto jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista veda a participação em licitação e a contratação de empresas cujos sócios ou administradores integrem o quadro societário de outra declarada inidônea (art. 38). A nova lei de licitações, por sua vez, prevê uma hipótese de desconsideração em que os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica podem ser estendidos aos administradores e sócios com poderes de administração (art. 160).⁴⁰

Entretanto, este mesmo Tribunal, pouco tempo antes do precedente citado acima, decidiu pelo caminho oposto. Destacou, no particular, a principiologia do direito penal (reserva do princípio da legalidade estrita quanto à tipicidade, penalidade e sujeitos passivos, como consta no precedente) e a falta de previsão legal específica em sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992), frequentemente invocada como base normativa primeira⁴¹ da declaração de inidoneidade quando aplicada por aquele Tribunal:

Reconheço que houve significativos avanços no ordenamento jurídico ao admitir a aplicação da teoria da desconsideração jurídica, não somente para fins patrimoniais, como também para responsabilização administrativa e aplicação de sanção aos sócios e administradores de empresas que incorreram em abuso de direito e prática de atos ilícitos previstos em Lei. Cito, como exemplo, os artigos 14 da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) 38, incisos IV a VIII da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e, mais recentemente, artigo 160 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações Contratos), cada um dos quais aplicáveis nos respectivos campos específicos de regulação.

O próprio Tribunal de Contas da União houve por bem, por intermédio do Acórdão 495/2013 – Plenário, já referido, expedir recomendações e orientações que poderão auxiliar órgãos e entidades da Administração Pública Federal a garantir a efetividade dos novos dispositivos legais mencionados: [...]

Todavia, as novas previsões legais que preveem a expansão do alcance da responsabilidade administrativa reforçam, mais uma vez, que o direito

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1761/2021* – Plenário. Rel. Min. Benjamim Zymler, j. 28.07.2021. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

⁴¹ “Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal”.

administrativo sancionador está sob reserva do princípio da legalidade estrita quanto à tipicidade, penalidade e sujeitos passivos, ante as razões de segurança jurídica expendidas. Por esse motivo, não estaria alçada decisória desta Corte de Contas a aplicação analógica de outras normas de cunho penal para dilatar o alcance da sanção a sujeitos não abrangidos pela literalidade do artigo 46 da Lei 8.443/1992.

Assim, na linha esposada pela jurisprudência do Tribunal, a sanção do artigo 46 da Lei 8.443/1992, enquanto não sobrevier diploma legal que a modifique, deve ser cominada apenas às pessoas jurídicas que praticaram os atos fraudulentos apurados nos autos.⁴²

Esta específica manifestação não deve ser lida como óbice à ideia aqui proposta. Se existir algum impedimento ou limitação na atual redação do art. 46 da Lei nº 8.443/1992 – estando o texto a depender, conforme o julgado, de alteração legislativa que preveja expressamente a extensão dos efeitos da inidoneidade a terceiros –, tal circunstância afetaria tão somente a atividade sancionatória do próprio TCU. Os demais órgãos e entidades da Administração Pública estariam livres para aplicar o art. 160 da Lei nº 14.133, combinando-o com o regime extensivo do art. 38 da Lei das Estatais. Por sua vez, a ideia de intranscendência da pena, também invocada no julgado, sucumbe diante da opção expressa do legislador por um regime expansivo e indireto de sancionamento positivado no art. 38 da Lei nº 13.303, em tudo compatível – como já se viu – com o processo sancionador da Lei de Licitações.

V Conclusões

A decisão da Administração pela desconsideração da personalidade jurídica, tal como positivada na Lei nº 14.133, pode ser feita por meio de um ato ao final de um *processo administrativo*, sendo despicienda a autorização judicial para essa medida de salvaguarda da moralidade e do interesse público no exercício da autotutela. A própria Administração pode, de maneira responsável e com o apoio de suas assessorias jurídicas, fazer uso da *disregard doctrine* com a observância do contraditório e da ampla defesa. Ausente qualquer preceito constitucional que imponha reserva de jurisdição na matéria, notadamente pelo fato de a desconsideração da personalidade jurídica não ter o condão de extinguir a pessoa jurídica. Ela apenas transfere os efeitos de uma sanção a quem efetivamente

⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1155/2021* – Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 19.05.2021. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

deveria ser responsabilizado, prestigiando, em casos de fraudes e de condutas contrárias aos interesses da sociedade, a realidade dos fatos em lugar de uma excessivamente ingênua e descabida tutela da ficção da personificação.

A vedação de banalização da desconsideração da personalidade jurídica é uma meta a ser alcançada, mas ela não justifica impedir a Administração Pública de reconhecer e adotar na esfera extrajudicial, desde que com observância do contraditório e da ampla defesa.

A parte final do art. 160 da Lei nº 14.133/2021 é, por sua vez, produto da consolidação de uma evolução doutrinária e jurisprudencial, no sentido de uma leitura *expansiva* e *indireta* da desconsideração, o que autoriza sejam alcançadas pelos efeitos do sancionamento as pessoas ali referidas expressamente (administradores e sócios com poderes de administração, bem como a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado) e, também, o sócio oculto.

Torna-se possível, com o modelo de teoria da desconsideração positivado na Lei nº 14.133, aplicar *extensiva* e *indiretamente* a estas pessoas as sanções não patrimoniais do art. 155 do seu artigo, notadamente o impedimento de licitar e a declaração de inidoneidade. Cria-se, com essa conclusão, mais uma ferramenta para o enfrentamento de práticas desonestas contra a Administração que licita e contrata e que vai além do objetivo de reparar danos patrimoniais ao erário. Além das sanções patrimoniais, o desonesto fica sem poder agir.

Sob outro prisma, a leitura conjugada do art. 50 do Código Civil, do art. 14 da Lei nº 12.846/2013, do art. 38 da Lei nº 13.303/2016 e do art. 160 da Lei nº 14.133/2021 nos descortina um eficiente *microssistema* da *disregard doctrine* a serviço das compras públicas brasileiras, com potencial para, se bem utilizado, melhorar substancialmente o ambiente de negócios da Administração Pública. O mercado bilionário das licitações e contratações públicas brasileiras deve ser modelado juridicamente, de maneira que seja capaz de atrair sociedades empresárias que adotem práticas honestas, e de rechaçar as que decidam se aventurar na prática do que é o errado. Uma interpretação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica que se afaste deste ideal provocará muito mais danos, individual e coletivamente, inclusive no que concerne à tutela dos direitos fundamentais, do que benefícios.

Referências

ANDRIGHI, Fátima Nancy. Desconsideração da personalidade jurídica. *Palestra UNIP* – Teleconferência em Tempo Real, Universidade Paulista – UNIP, Brasília, 12 maio 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso em Mandado de Segurança 15166/BA. Rel. Min. Castro Meira, j. 07.08.2003. *DJ*, p. 262, 8 set. 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). Recurso Especial nº 2.055.325. Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 12.09.2023. *DJe*, 29 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.494 (decisão monocrática). Rel. Min. Celso de Mello, j. 11.11.2013. *DJe*, 12 nov. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4484385>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1092/2010* – Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz, j. 19.05.2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1155/2021* – Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 19.05.2021. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1209/2009* – Plenário. Rel. Min. José Jorge, j. 03.06.2009. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1761/2021* – Plenário. Rel. Min. Benjamim Zymler, j. 28.07.2021. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 199/2007* – Segunda Câmara. Rel. Min. Aroldo Cedraz, j. 27.02.2007. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 229/2023* – Plenário. Rel. Min. Augusto Sherman, j. 15.02.2023. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2589/2010* – Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz, j. 29.09.2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2593/2013* – Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 25.09.2013. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2858/2008* – Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 03.12.2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 4074/2008* – Segunda Câmara. Rel. Min. André de Carvalho, j. 07.10.2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 6529/2016* – Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas, j. 18.10.2016. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 6529/2019* – Primeira Câmara. Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 23.07.2019. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 6723/2010* – Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer, j. 19.10.2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 83/2000* – Plenário. Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi, j. 10.05.2000. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 5 jan. 2024.

COELHO, Fábio Ulhõa. *Curso de direito comercial*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 2.

COELHO, Fábio Ulhõa. *Desconsideração da personalidade jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Manual de direito civil*. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

INÁCIO JÚNIOR, Edmundo; RIBEIRO, Cássio Garcia. O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. *Texto para discussão Ipea*, Brasília, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023. Livro eletrônico.

MADALENO, Rolf. *A desconsideração judicial da pessoa jurídica e da interposta pessoa física no direito de família e no direito das sucessões*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MAFISSONI, Viviane; GUIOMARINO, Amanda. A desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do processo sancionador de licitantes: você conhece? *Ronny Charles*, 13 out. 2023. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-desconsideracao-da-personalidade-juridica-no-ambito-do-processo-sancionador-de-licitantes-voce-conhece/>. Acesso em: 26 dez. 2023.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. A desconsideração da pessoa jurídica em face da evolução do direito obrigacional e os limites da sua aplicação judicial. *Superior Tribunal de Justiça – Doutrina*. Edição comemorativa 20 anos. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/dout20anos/article/view/3415/3539>. Acesso em: 22 dez. 2023.

MARINHO, Rogério. Retroatividade da norma mais benéfica no Direito Administrativo sancionador. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, ano 24, 19 ago. 2021. ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-19/marinho-norma-benefica-direito-administrativo-sancionador/>. Acesso em: 25 jan. 2023.

MARQUES, Claudia Lima *et al.* *Manual de direito do consumidor*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Licitações e contratos administrativos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PRADO, Sérgio Malta. Da teoria do diálogo das fontes. *Migalhas Jurídicas*, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/171735/dateoria-do-dialogo-das-fontes>. Acesso em: 10 set. 2020.

REQUIÃO, Maurício. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica: o novo Código de Processo Civil entre a garantia e a efetividade. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, 2017.

RIBAS, Rodrigo Cunha. A desconsideração da personalidade jurídica na Nova Lei de Licitações. *Migalhas Jurídicas*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/343193/a-desconsideracao-da-personalidade-juridica-na-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 26 jan. 2024.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil – Parte geral*. 3. ed. São Paulo: Método, 2007.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ARAUJO, Valter Shuenquener de; LIMA, Victor Emmanuel Cordeiro. Desconsideração da personalidade jurídica promovida pela própria Administração Pública: um caminho possível à luz da Lei nº 14.133/2021. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 33-56, nov. 2023/abr. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v01.i02.ART02.RJ.
