

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDSON RICARDO SALEME

ANTONIO CECILIO MOREIRA PIRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Antonio Cecilio Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-344-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXXII Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, em São Paulo- SP,

na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em Higienópolis e elegeu o tema "Os Caminhos da Internacionalização e o Futuro do Direito" como eixo norteador dos seus trabalhos. Sob esse escopo, o presente Congresso buscou explorar os impactos da internacionalização nos diversos sistemas jurídicos e nas práticas do Direito, discutindo como as ferramentas existentes no direito comparado podem melhor auxiliar na pesquisa, na prática profissional e na formação acadêmica na área jurídica pública.

Saliente-se a grande relevância da temática em face dos temas abordados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I um dos mais importantes do Conpedi e que, a cada ano, adquire maior centralidade no Congresso e no cenário da pesquisa e pós graduação do país. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre coordenadores, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

A presente edição do Conpedi, dessa forma, abordou a internacionalização e seus aspectos diretos sobre as normas, destacando-se a necessidade de regulação em diversos setores, sobretudo no setor público para o crescimento e a adaptação em diversos setores.

Os artigos apresentados GT Direito Administrativo e Gestão Pública I refletem uma ampla diversidade temática que explora as interseções entre direito público, privado, servidores, serviços públicos, concessão permissão e outros institutos próprios do Direito Administrativo. Diversos artigos destacam o impacto causado no Direito Administrativo na absorção do Direito Privado e nas novas normas que estão sendo publicadas, abordando desde a responsabilidade civil e desafios regulatórios até o emprego de normas complexas publicadas com o objetivo de melhor subsidiar a atuação do administrador. Destacam-se ainda apresentações que exploram os aspectos econômicos e práticos do Direito Administrativo no manejo da coisa pública e no tratamento dos servidores e suas respectivas repercussões.

O evento foi marcado pela troca de experiências, pelo aprendizado mútuo e pela inspiração para que cada um de nós contribua, em sua esfera de atuação, para uma Administração mais justa, ética e comprometida com o cidadão.

Por fim, destacam-se reflexões sobre o futuro do funcionalismo público, dos serviços, da privatização e dos diversos institutos modernizadores desse importante ramo jurídico. Esses temas revelam uma preocupação transversal com a construção de normas cada vez mais adequadas, com foco na proteção de direitos fundamentais e respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública em um contexto que busca modernizar a relação entre Administração e administrados.

Os coordenadores responsáveis pelo Grupo de Trabalho cordialmente convidam os interessados a examinar integralmente os artigos em questão, confiantes de que a leitura será proveitosa. Encerramos esta apresentação expressando gratidão pela oportunidade de facilitar os diálogos entre pesquisadores de elevada competência.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme - UNIVERSIDADE CATÓLICA DE UNISANTOS.

Prof. Dr. Antonio Cecilio Moreira Pires - UNIVERSIDADE PRESBITERIANA
MACKENZIE

**A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA LEI Nº 14.133/2021:
NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO
SANCIONATÓRIO PARA A ADEQUADA APLICAÇÃO DO INSTITUTO.**

**THE DISCONSIDERATION OF LEGAL PERSONALITY IN LAW NO. 14.133/2021:
THE NEED TO REGULATE THE ADMINISTRATIVE SANCTIONING
PROCEDURE FOR THE APPROPRIATE APPLICATION OF THE INSTITUTE.**

**Gabriela Graçano dos Santos
Mariane Yuri Shiohara Lubke**

Resumo

O presente trabalho objetiva analisar o instituto da desconsideração da personalidade jurídica pela administração pública introduzido pela Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos -, ressaltando os efeitos não desejados que podem incidir perante pessoas jurídicas e seus administradores, ante que a ausência, até o momento, de regulamentação específica e adequada, no âmbito do direito administrativo sancionatório. Para tanto, necessário observar o retrospecto da legislação brasileira que rege a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, traçando-se um comparativo entre os procedimentos disciplinados pelas legislações de direito privado e administrativo. Conclui-se que, em que pese a similaridade de requisitos para a instauração do procedimento em questão, a carência de regulamentação específica na esfera do direito administrativo sancionador pode levar a consequências deveras gravosas que superam o caráter meramente pecuniário de eventual penalidade aplicável. A pesquisa foi realizada pelo método hipotético-dedutivo, com pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

Palavras-chave: Desconsideração, Personalidade jurídica, Regulamentação, Administração pública, Lei nº 14.133/2021

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this paper is to analyze the institution of the disregard of legal personality by the public administration introduced by Law No. 14.133/2021 - Administrative Bidding and Contracts Law -, highlighting the unwanted effects that may impact legal entities and their administrators, given the lack, to date, of specific and adequate regulation within the scope of administrative sanctioning law. To this end, it is necessary to look back at the Brazilian legislation that governs the application of the legal personality disregard institute, drawing a comparison between the procedures governed by private and administrative law. The conclusion is that, despite the similarity of the requirements for initiating the procedure in question, the lack of specific regulation in the sphere of administrative sanctioning law can lead to very serious consequences that go beyond a simple financial punishment. The research was carried out using the hypothetical-deductive method, with bibliographical and jurisprudential research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Disregard, Legal personality, Regulation, Public administration, Law no. 14.133/2021

1. INTRODUÇÃO

A Lei 14.133/2021 trouxe avanços significativos no aperfeiçoamento das regras gerais que regem as contratações públicas das Administrações Públicas direta, autárquica e fundacional dos entes federativos.

Dentre suas inovações, em matéria de responsabilização pelos atos praticados ao longo dos processos de contratação, o artigo 160 dispõe sobre a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica em situações que envolvam abuso de direito ou confusão patrimonial, especialmente quando essas práticas visam facilitar ou encobrir atos ilícitos previstos no rol de irregularidades da legislação.

A referida previsão tem por objetivo salvaguardar os princípios da moralidade e probidade administrativa e, ao mesmo tempo, assegurar a responsabilização efetiva dos agentes envolvidos na prática de atos puníveis, nos termos da Lei de Licitações.

Contudo, a aplicação prática desse dispositivo enfrenta desafios relevantes. A ausência de regulamentação específica para o artigo 160 tem gerado incertezas, especialmente no que tange à observância de procedimento prévio, limites e garantias para a sua aplicação.

Essa lacuna regulatória não apenas dificulta a aplicação uniforme da norma, mas também compromete a segurança jurídica dos administrados e o devido processo legal, especialmente nos casos em que possam incidir penalidades de natureza gravosa, como, por exemplo, aplicação de sanções de impedimento de licitar ou contratar com a Administração, ou ainda, de declaração de idoneidade, previstos pelo art. 156, incisos III e IV, da norma em comento.

Diante desse cenário, o presente trabalho busca analisar os principais entraves relacionados à aplicação do artigo 160 da Lei nº 14.133/2021, enfatizando a importância de uma regulamentação que permita o equilíbrio entre a eficácia do instituto da desconsideração da personalidade jurídica e a garantia de direitos fundamentais no âmbito do direito administrativo sancionador.

Para tanto, o instituto da desconsideração da personalidade jurídica será analisado a partir de um panorama geral do ordenamento jurídico brasileiro, para depois adentrar-se à análise da legislação licitatória, discutindo-se os aspectos normativos, doutrinários e práticos, com o objetivo de contribuir para a consolidação de uma interpretação que promova maior segurança jurídica nos processos sancionatórios regidos pela nova legislação.

2. A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica, derivada da *disregard doctrine*, foi positivada, em primeiro momento, com a disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).³

Após, a legislação que trata das sanções penais e administrativas derivadas de crimes ambientais no Brasil (Lei nº 9.605/1998), também dispôs, mesmo que de forma suscinta, em seu artigo 4º, a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica da sociedade, quando utilizada como obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados ao meio ambiente.⁴

Na sequência, o art. 50 do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002)⁵, consagrou a chamada “teoria maior” da desconsideração da personalidade jurídica, conferindo poder ao juiz de, a requerimento da Parte ou do Ministério Público, realizar a desconsideração sempre que constatado abuso da personalidade, caracterizado pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial.

Ademais, na esfera trabalhista, recente alteração da Consolidação das Leis do Trabalho (art. 855-A), autoriza a aplicação, no processo do trabalho, do incidente de desconsideração da personalidade jurídica previsto nos arts. 133 a 137 do Código de Processo Civil (CPC).

Por fim, a Lei nº 14.133/2021 contemplou a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica no âmbito das licitações e contratos administrativos, desde que a empresa seja utilizada “com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial” (art. 160), recaindo os efeitos das sanções não somente à pessoa jurídica, mas também “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” (art. 160).

Acerca da desconsideração da personalidade jurídica, o ordenamento jurídico pátrio consagrou duas teorias básicas para responsabilização dos sócios: a teoria maior e a teoria menor. A primeira delas, caracteriza-se em caso de desvirtuamento da personalidade jurídica, ao passo que a segunda se configura pelo simples inadimplemento das obrigações da sociedade, como no caso do art. 28 do Código de Defesa do Consumidor.

³ Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

⁴ Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

⁵ 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. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019).

Para a teoria maior, consagrada no artigo 50 do Código Civil, a legislação determina a observância de dois requisitos, quais sejam: (i) o abuso da personalidade jurídica; e (ii) o desvio de finalidade ou confusão patrimonial.

Para Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery (2008, p. 249), o instituto da desconsideração da personalidade jurídica poderá ser invocado quando a pessoa jurídica “praticar atos ilícitos ou incompatíveis com a atividade autorizada” e ainda, se a atividade favorecer “o enriquecimento de seus sócios e sua derrocada administrativa e econômica,” ocasião em que se poderá desconsiderar a personalidade jurídica para o alcance do patrimônio dos sócios.

Por seu turno, nas palavras dos mesmos doutrinadores, a confusão patrimonial pode ser entendida do seguinte modo:

(...)confusão entre o patrimônio dos sócios e da pessoa jurídica. Essa situação decorre da não separação do patrimônio do sócio e da pessoa jurídica por conveniência da entidade moral. Neste caso, o sócio responde com seu patrimônio para evitar prejuízos aos credores, ressalvada a impenhorabilidade do bem de família e os limites do patrimônio da família. (Nery Júnior e Nery, 2008, p. 249).

Conforme dispõe a norma em questão, não se pode invocar a aplicação do instituto na hipótese em análise apenas com base na mera demonstração de insolvência da pessoa jurídica para o cumprimento de suas obrigações. É necessário demonstrar, ao menos, a presença de um dos requisitos previstos na legislação, evidenciando situações que caracterizem desvio de finalidade da sociedade ou confusão patrimonial entre seus bens e os de seus sócios.

Em suma, a aplicação da referida teoria consiste no afastamento temporário, ocasional e excepcional da personalidade jurídica da sociedade empresarial, a fim de permitir, em caso de abuso ou manipulação fraudulenta, que o credor lesado satisfaça, com o patrimônio pessoal dos sócios da empresa, eventual obrigação não cumprida.

No contexto empresarial, trata-se de medida excepcional que se destina a assegurar que a responsabilidade por eventual insolvência ou obrigação não cumprida recaia sobre aqueles que, de fato, contribuíram com a prática de atos irregulares, promovendo assim a justiça e a proteção aos interesses da sociedade e dos credores.

É dizer, a incidência do instituto da desconsideração da personalidade jurídica não extingue a pessoa jurídica, mas estende os efeitos de determinadas obrigações aos sócios e administradores, através de uma suspensão - temporária e excepcional - da autonomia da pessoa jurídica naquele determinado momento e para o cumprimento de uma finalidade específica.

Nesse contexto, verifica-se que a produção legislativa tem se preocupado com o tema - desde o advento da legislação consumerista até a consolidação do Código Civil Brasileiro de 2002 - no sentido de regulamentar (inclusive, com o incidente de desconsideração da personalidade jurídica regulado pelo CPC) e, de certa forma, limitar a incidência do referido instituto quando visto sob a ótica da teoria maior, submetendo-a a uma série de requisitos e procedimentos, tendo em vista a extensão das obrigações de determinadas pessoas jurídicas à pessoa de seus sócios e administradores.

Ou seja, em que pese haja uma latente preocupação do legislador em proteger o patrimônio e os direitos dos credores, observa-se também a cautela necessária para que o patrimônio dos sócios e administradores de sociedades não seja afetado de forma arbitrária, desarrazoada ou desproporcional.

Quanto à aplicação, o Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/2015) dedica um capítulo específico ao procedimento para instauração do incidente de desconsideração da personalidade jurídica. Esse procedimento está disciplinado nos artigos 133 a 137 da referida norma, de observância obrigatória nos casos em que se pretenda atingir o patrimônio particular dos responsáveis por determinada pessoa jurídica, para a satisfação de eventual pretensão.

Nos termos do que dispõe o artigo 133, *caput*, da legislação processual em comento, o incidente de desconsideração da personalidade jurídica não pode ser instaurado de ofício pelo juiz, devendo ser devidamente pugnado pelo Ministério Público ou por uma das partes integrantes da lide.

Adiante, o artigo 134, §4º, do mesmo dispositivo disciplina os requisitos necessários a serem observados nos casos do requerimento de que trata o artigo 133. Sobre esse ponto a norma determina que o referido pleito deve demonstrar, ao menos, o preenchimento dos pressupostos legais específicos para a desconsideração da personalidade jurídica.

É dizer, o requerimento de instauração do incidente em questão deve estar acompanhado de alguma prova pré-constituída do preenchimento dos pressupostos legais específicos para tanto. A título exemplificativo, nos casos da hipótese prevista pelo artigo 50 do Código Civil, deve-se comprovar, concomitantemente a formulação da pretensão, a existência de situações concretas que atestem a ocorrência de desvio de finalidade ou confusão patrimonial.

Caso preenchidos os requisitos apontados, será instaurado o incidente, oportunidade na qual será formalizada a pretensão de tutela jurisdicional contra o patrimônio do sócio ou administrador da sociedade, que passará a ser parte no processo. Nessa hipótese, considerando a iminente afetação de seu patrimônio, os sócios ou administradores da sociedade deverão ter garantidos a ampla defesa e o contraditório.

Não sem razão, na sequência, o artigo 135 da lei processual determina a imediata citação do sócio ou administrador da pessoa jurídica, para que, querendo, ingresse no feito e manifeste-se no prazo de 15 (quinze) dias, com o requerimento de provas que pretenda produzir, quando for o caso.

Em síntese, a partir da instauração do procedimento de desconconsideração da personalidade jurídica, é determinada a citação do sócio ou da pessoa jurídica para que se verifique a formação da chamada “triangulação” da nova relação processual então formada: entre o(a) autor(a) da ação ordinária e os sócios ou administradores da pessoa jurídica em face de quem está se insurgindo.

É dizer, em verdade, a instauração do procedimento para desconconsideração da personalidade jurídica, por meio de requerimento específico, caracteriza a formação de uma “lide” incidental dentro do procedimento judicial já existente, resguardados todos os princípios e premissas fundamentais obrigatórios inerentes ao devido processo legal, como o contraditório e a ampla defesa, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Ainda, além do procedimento considerado “incidental” para requerimento da desconconsideração da personalidade jurídica, a legislação processualista prevê a possibilidade de que tal pretensão seja formulada ainda em exordial desde o início do processo.

Nesse caso, não há que se falar em incidente de desconconsideração da personalidade jurídica, vez que tal requerimento é formulado, desde logo, em petição inicial, conforme autorização expressa do §2º do art. 134 do Código de Processo Civil (CPC).

Assim, quando suscitada por intermédio de petição inicial, o pedido de desconconsideração da personalidade jurídica passa a seguir o rito da ação ordinária, com inclusão dos sócios ou administradores da empresa como partes no polo passivo da ação e posterior intimação para apresentação de contestação do feito, nos termos do artigo 335 e seguintes do CPC.

É dizer, busca-se, das mais diversas maneiras, proteger os terceiros que incumbidos de boa-fé, desconheciam o fato de que integravam pessoa jurídica utilizada com desvio de finalidade ou para provocar confusão patrimonial.

No caso do pedido promovido por meio de incidente, após a apresentação de manifestação de natureza contestatória e a produção de eventuais provas, o mesmo será apreciado mediante decisão interlocutória proferida pelo juízo (artigo 136 do CPC).

Além disso, não se admite que o incidente de desconconsideração da personalidade jurídica possa ser invocado a qualquer tempo, sua incidência deve coincidir com o prazo

prescricional da ação originária. Ou seja, em alguns casos na esfera do direito privado, tem-se aplicado a inteligência da Súmula 150 do Superior Tribunal Federal (STF)⁶.

Ou seja, em alguns casos, dentro da esfera privada, não se admite que o incidente de desconsideração da personalidade jurídica possa ser invocado a qualquer tempo, devendo observar o prazo prescricional da ação originária que motivou sua arguição.

Desta feita, da análise das principais regras de direito privado que preveem a hipótese de desconsideração da personalidade jurídica, verifica-se que sua incidência se dá, via de regra, em observância a alguns requisitos, quais sejam:

- (i) a existência de procedimento pela via judicial;
- (ii) o requerimento de uma das partes ou do Ministério Público, quando cabível;
- (iii) a incidência de prazo prescricional, em alguns casos; e
- (iv) a observância do procedimento disciplinado pelo Código de Processo Civil, observada a ampla defesa e o contraditório.

Isso posto, considerando todo o procedimento previsto na legislação processual civil, verifica-se a preocupação do legislador em, a todo o tempo, garantir aos indiciados de eventual pedido de desconsideração da personalidade jurídica, as prerrogativas constitucionais que norteiam o processo civil como, a observância do devido processo legal, a razoável duração do processo e a garantia de ampla defesa e do contraditório.

É dizer, ao menos na esfera do direito privado, quando se pretender atingir o patrimônio do sócio ou administrador de determinada sociedade, deverá ser observada uma série de requisitos extrínsecos e intrínsecos para que a pretensão seja formulada, processada e julgada, mediante requerimento formulado pelas partes ou pelo Ministério Público, quando for o caso, resguardando-se, ao máximo, que o patrimônio do particular requerido seja atingido por eventual decisão proferida de maneira arbitrária.

3. A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL INICIAL À EDIÇÃO DE LEIS QUE REGEM A MATÉRIA

Conforme já devidamente tratado no tópico anterior, a desconsideração da personalidade jurídica é frequentemente invocada quando verificadas situações de abuso da personalidade jurídica, caracterizadas por desvio de finalidade ou confusão patrimonial, ou ainda, quando a utilização da pessoa jurídica servir como instrumento para fraude ou para

⁶ Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação.

prejuízo de terceiros.

Em sede de direito privado, trata-se de medida excepcional aplicável pela via judicial e vinculada a pré-existência de requerimento específico – das partes ou do Ministério Público- em observância a uma série de pressupostos e garantias processuais aos envolvidos.

Por sua vez, em termos legislativos, o tema foi introduzido, pela primeira vez, a partir da redação do art. 14 da Lei nº 12.486/2013 - Lei Anticorrupção -, *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.

Recentemente, a Lei nº 14.133/2021 também previu a possibilidade de aplicação do procedimento em análise às licitações e contratos administrativos, conforme o art. 160:

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. **(grifou-se)**

Nos termos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, para a concretização do procedimento em tela, ou seja, para que ocorra a desconsideração da personalidade jurídica, também se prevê a necessidade de observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, bem como a obrigatoriedade de análise jurídica prévia à decisão de desconsideração, reforçando o controle de legalidade em procedimento administrativo mais severo aos licitantes e contratados.

Sobre o tema, importante frisar que, mesmo antes da referida introdução normativa, o Tribunal de Contas da União – TCU já admitia a incidência da teoria da desconsideração da personalidade jurídica em favor da Administração Pública, a partir da “regra-matriz” do direito privado disciplinada pelo artigo 50 do Código Civil.

A jurisprudência selecionada do TCU arrola dezenas de precedentes nesse sentido, sendo o mais antigo deles o fixado pelo acórdão nº 199/2007 da Segunda Câmara que determinou o seguinte:

A teoria da desconconsideração 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.⁷

Em seus precedentes anteriores à vigência da Lei anticorrupção, o TCU aplicou a teoria em vertente por iniciativa “própria” e independentemente de qualquer decisão judicial. O objetivo foi o de garantir a eficácia de suas próprias deliberações, notadamente para: i) alcançar administradores ou sócios de entidades privadas, reais responsáveis por ilícitos geradores de prejuízo ao erário, quando a atuação ilícita desses responsáveis fica demonstrada⁸; ou – em menor número de julgados – para ii) estender a proibição de licitar e contratar e a pena de declaração de inidoneidade⁹.

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já firmou entendimento quanto à possibilidade de a Administração Pública proceder a desconconsideração da personalidade jurídica de ofício, estendendo os efeitos da sanção administrativa aplicada a determinada empresa aos seus sócios. Nesse sentido, destaca-se:

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 a 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 desconconsideração da personalidade jurídica para estenderem-se os efeitos da sanção administrativa à nova 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.¹⁰

⁷ TCU – Acórdão 199/2007 – Segunda Câmara. Rel. Aroldo Cedraz.

⁸ TCU - 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.

⁹ TCU - Acórdão nº 1.092/2010 – Plenário; Acórdão nº 1.986/2013 – Plenário; Acórdão nº 1.987/2013 – Plenário; Acórdão nº 2.593/2013 – Plenário.

¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15.166/BA, Segunda Turma. Min. Relator: Castro Meira. Julgado em 07/08/2003.

Da análise do julgado em comento, verifica-se que o STJ já legitimava, desde 2003, a possibilidade de desconconsideração da personalidade jurídica pela própria Administração Pública, com o objetivo de estender os efeitos de determinada sanção aplicada a empresas indiciadas, nos casos em que se verificasse tentativa de burla à penalidade mediante a constituição de nova sociedade, por exemplo.

Observa-se ainda que, mesmo diante da ausência de regulamentação específica para tanto, desde aquele momento, o STJ já entendia pela necessidade da observância de regular procedimento administrativo para incidência da desconconsideração, observados o contraditório e a ampla defesa em favor dos indiciados.

Ampliando-se a discussão sobre o tema, em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar medida cautelar, decidiu suspender acórdão proferido pelo TCU que, com fundamento no abuso da personalidade jurídica, havia estendido os efeitos de sanção administrativa aplicada inicialmente à pessoa jurídica aos seus sócios.¹¹

O julgamento em questão ocorreu durante o período de *vacatio legis* da Lei Anticorrupção. Ou seja, a previsão da desconconsideração da personalidade jurídica pela via administrativa para fins de direito sancionatório — prevista no art. 14 da Lei nº 12.846/2013 — já era conhecida, mas ainda não estava em vigor no ordenamento jurídico.

Na oportunidade, o relator do processo, Ministro Celso de Mello enfrentou a questão monocraticamente e, em que pese tenha demonstrado opinião favorável a desconconsideração da personalidade, ante a ausência de regulamentação própria para tanto, optou por desconstituir — naquele momento — a desconconsideração que havia sido anteriormente aplicada pelo TCU. Vide trecho da decisão em comento:

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DESCONSIDERAÇÃO EXPANSIVA DA PERSONALIDADE JURÍDICA. “DISREGARD DOCTRINE” E RESERVA DE JURISDIÇÃO: EXAME DA POSSIBILIDADE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MEDIANTE ATO PRÓPRIO, AGINDO “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 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 D MORALIDADE ADMINISTRATIVA: VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª turma). Recurso em Mandado de Segurança 32.494/DF – Min. Relator: Celso de Mello.

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 DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO CAUTELA E CONFIGURAÇÃO DO “PERICULUM IN MORA”. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.¹²

Nesse sentido, para fins do que se pretende demonstrar com a presente pesquisa, importante registrar as razões que levaram o Ministro Relator a fixar seu entendimento da forma demonstrada:

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.¹³ **(grifou-se)**

Da análise do trecho em comento, percebe-se que o Ministro Relator, por cautela, pareceu dialogar com a necessidade de intervenção judicial e com uma intranscendência das sanções administrativas, fato que o levou a suspender os efeitos da medida outrora determinada pelo TCU, inicialmente aplicada com o intuito de estender os efeitos de sanção administrativa aos sócios da pessoa jurídica indiciada.

Nos atuais moldes de Lei nº 14.133/2021, esses fundamentos não mais se justificam. Ricetto preceitua que a própria natureza do instituto não é incompatível com sua decretação por

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª turma). Recurso em Mandado de Segurança 32.494/DF – Min. Relator: Celso de Mello.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª turma). Recurso em Mandado de Segurança 32.494/DF – Min. Relator: Celso de Mello.

autoridade administrativa competente.¹⁴

Quanto às hipóteses que autorizam a incidência do instituto em vertente, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a sua instauração – no âmbito de procedimento administrativo sancionador - quando configurados: (i) abuso de direito ou (ii) confusão patrimonial para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos no referido dispositivo.

No que se refere às condutas capazes de caracterizar tais hipóteses, o Tribunal de Contas da União (TCU) já firmou entendimento no seguinte sentido:

O abuso da personalidade jurídica evidenciado a partir de fatos como (i) a completa identidade dos sócios-proprietários de empresa sucedida e sucessora, (ii) a atuação no mesmo ramo de atividades e (iii) a transferência integral do acervo técnico e humano de empresa sucedida para a sucessora permitem a desconsideração da personalidade jurídica desta última para estender a ela os efeitos da declaração de inidoneidade aplicada à primeira, já que evidenciado o propósito de dar continuidade às atividades da empresa inidônea, sob nova denominação.¹⁵ (grifou-se)

Nesse sentido, a Corte de Contas consolidou o entendimento de que, para a configuração do abuso da personalidade jurídica no âmbito do processo administrativo sancionador instaurado em razão de atos praticados no curso de procedimento licitatório ou durante a execução de contrato administrativo, é imprescindível a demonstração de condutas que evidenciem o propósito de fraudar ou elidir a incidência das sanções previstas.

Ademais, para a efetivação do procedimento em questão, o disposto no art. 160 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece a obrigatoriedade de observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como a realização de análise jurídica prévia à decisão que determina a desconsideração da personalidade jurídica. Tais exigências reforçam o controle de legalidade em procedimentos administrativos de natureza mais gravosa as partes envolvidas.

Sobre o tema, é oportuno mencionar o ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr (2022, p. 1234), que adverte quanto aos limites para aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo, sob pena de violação a preceitos constitucionais. O autor assevera que:

Rememora-se que a desconsideração da personalidade jurídica é excepcional e depende de processo

¹⁴ RICCETTO, Pedro Henrique Arcain. **Lei anticorrupção permite desconsideração na via administrativa.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-09/lei-anticorrupcao-permitedesconsideracao-juridica-administracao/>. Acesso em: 21 de agosto de 2024.

¹⁵ TCU - Acórdão 1831/2014-Plenário, TC 022.685/2013-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, 9.7.2014

administrativo, garantido o contraditório e ampla defesa, em que se configurem situações fáticas que evidenciem abuso de personalidade, jamais pode ser objetiva e automática.

Da análise do trecho acima colacionado, evidencia-se que a doutrina também se preocupa com a exigência de procedimento administrativo prévio para a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito dos procedimentos licitatórios. Tal cautela visa assegurar às partes o pleno exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, em consonância com as garantias constitucionais.

Tal prerrogativa também é utilizada na esfera do direito privado, conforme exposto nos tópicos anteriores desta pesquisa, uma vez que as principais legislações civis que tratam da hipótese de desconsideração da personalidade jurídica têm seu procedimento de instauração regulamentado pelos artigos 133 e seguintes do CPC, que institui o adequado procedimento a ser observado nesses casos.

No entanto, enquanto o regramento processual civil estabelece que a personalidade jurídica somente pode ser desconsiderada mediante observância do devido processo legal e prévia intervenção jurisdicional, a regra prevista no art. 160 da Lei de Licitações permite que tal reconhecimento seja declarado no âmbito de processo administrativo, dispensada a necessidade de decisão judicial, desde que assegurados o contraditório, a ampla defesa e a prévia análise jurídica.

Ou seja, para além dos entendimentos jurisprudenciais que já vinham sido fixados pelo TCU nesse sentido, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos corrobora o entendimento de que, nos casos previstos em lei, a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada pela própria Administração, não havendo que se falar, portanto em sujeição aos parâmetros previstos pelo Código de Processo Civil.

Nesse sentido, o citado art. 160 da Lei nº 14.133/2021 reafirma uma prerrogativa da Administração no sentido de que detém autoridade suficiente para revisar e avaliar o alcance de seus próprios atos.

Daí decorre, também, a necessária diferenciação entre as normas de direito privado e de direito administrativo. A desconsideração da personalidade jurídica prevista na Lei de Licitações e Contratos Administrativos não possui o caráter patrimonial que caracteriza a teoria aplicada no âmbito do direito privado. Trata-se, exclusivamente, do intento de conferir efetividade às sanções aplicadas às pessoas jurídicas, estendendo aos seus sócios ou administradores os efeitos das penalidades impostas em processo sancionatório.

No entanto, não se verificam critérios e procedimentos suficientes e claros para a aplicação do referido art. 160, como deveria ser, ante a extensão dos efeitos de sanções deveras

gravosas, como as previstas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

4. A AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DAS SANÇÕES APLICÁVEIS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em que pese não tenha inovado na matéria acerca da possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do direito administrativo sancionador, inovou, em muito, no que diz respeito a incidência de seus efeitos.

Enquanto a Lei Anticorrupção disciplina que os efeitos da sanção eventualmente aplicada a pessoa jurídica desconsiderada limitam-se aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê que, para além destas entidades, quando a personalidade jurídica for desconsiderada, estendem-se também os efeitos da sanção a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado.

Ou seja, a Lei nº 14.133/2021 expande, em muito, a dimensão de incidência de suas sanções quando da aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica. Esse fato pode ser visto como benéfico, sob a ótica da Administração buscar a responsabilização de todos os infratores que de alguma forma pretendam “burlar” os efeitos de determinada punição.

Autores como Viviane Mafissoni pontuam que, na esfera administrativa, diante do bem maior protegido e o objetivo a ser alcançado, qual seja a probidade, a moralidade, eficiência e o cuidado no tratamento com a *res* pública, buscou-se imprimir uma efetividade ainda maior às sanções aplicadas às pessoas jurídicas, estendendo-se a sua autoria a outras pessoas jurídicas ou seus sócios e administradores.¹⁶

A grande problemática da expansão dos efeitos da desconsideração da personalidade jurídica, pelo art. 160 da Lei nº 14.133/2021, reside na carência de regulamentação do referido dispositivo.

Na prática, a omissão mencionada tem sido suprida por meio do controle jurisdicional dos atos da Administração. As controvérsias acerca da aplicabilidade do referido dispositivo têm sido objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, especialmente quanto aos limites de sua aplicação, conforme se verifica no exemplo a seguir:

¹⁶ MAFISSONI, Viviane; GUIOMARINO, Amanda. **A desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do processo sancionador de licitantes: você conhece?** Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-desconsideracao-da-personalidadejuridica-no-ambito-do-processo-sancionador-de-licitantes-voce-conhece/>. Acesso em: 21 de agosto de 2024.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE CONCORRENTE. QUADRO SOCIETÁRIO PARCIALMENTE COMUM À SOCIEDADE EMPRESÁRIA DECLARADA INIDÔNEA. Agravo tirado contra decisão que defere tutela liminar voltada à reinserção de pessoa jurídica em certame classificatório. Decisão que se revela ajustada. Relevância de fundamento e risco de ineficácia do provimento final configurados. Desclassificação administrativa estribada em parcial identidade da impetrante com sociedade empresária temporariamente interditada de contratar com o poder público. Efeitos da declaração de inidoneidade aparentemente circunscritos ao município de São Paulo, em conformidade com decisão do TRF1 nos autos do Agravo de Instrumento nº 1031238-83.2022.4.01.0000. **Parcial identidade de quadro associativo que não implica, per se, extensão de eventual empeco à contratação. Má-fé ou abuso na constituição de pessoa jurídica que não se presume. Exegese do art. 160, da Lei Federal nº 14.133/2021.** Decisão de origem que se mantém por seus próprios e jurídicos termos. RECURSO DESPROVIDO.¹⁷

Verifica-se, portanto, que, embora a Lei de Licitações e Contratos Administrativos busque reafirmar a prerrogativa de autotutela da Administração para avaliar e determinar o alcance de seus próprios atos — ao permitir que a própria Administração declare a desconsideração da personalidade jurídica de eventual indiciado —, essa prerrogativa esbarra na ausência de regulamentação específica, o que pode conduzir à banalização do instituto e ao exercício de discricionariedade excessiva pela Administração em sua aplicação.

Professores como Valter de Araujo e Victor Emmanuel Cordeiro Lima pontuam que o ideal seria que os entes políticos de fato editassem regulamentos específicos para esse procedimento, todavia, na ausência de regulação local, seria possível utilizar supletiva e subsidiariamente as regras do CPC.¹⁸

Diante desse cenário, a tendência observada é que, enquanto não houver regulamentação adequada para a aplicação do art. 160 da Lei nº 14.133/2021 pela própria Administração, a matéria seguirá sendo submetida, de forma recorrente, ao controle e à apreciação do Poder Judiciário.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise das hipóteses legislativas para incidência da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do direito privado, bem como do procedimento disciplinado

¹⁷ TJ-SP - Agravo de Instrumento: 2048575-05.2023.8.26.0000 Itapecerica da Serra, Relator.: Márcio Kammer de Lima, Data de Julgamento: 03/05/2023, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 03/05/2023.

¹⁸ 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.

pelo Código de Processo Civil, evidencia-se a evolução normativa no sentido de assegurar um equilíbrio entre a proteção dos interesses dos credores e a preservação dos direitos fundamentais dos sócios e administradores.

No âmbito do direito privado, a regulamentação do incidente de desconconsideração da personalidade jurídica pelo CPC reforça essa tendência, estabelecendo um procedimento estruturado e que garante, em todas as suas fases, o contraditório e a ampla defesa.

A exigência de demonstração prévia de indícios de abuso da personalidade jurídica, a formação de uma nova relação processual e a previsão de recursos apropriados atestam o compromisso do ordenamento jurídico com a segurança jurídica e a proteção de terceiros de boa-fé.

Portanto, verifica-se que, na esfera privada, o instituto da desconconsideração da personalidade jurídica é aplicado de forma criteriosa, exigindo, além de fundamentos legais sólidos, a observância de princípios constitucionais que asseguram a razoabilidade e proporcionalidade na aplicação das normas. Tal abordagem reflete não apenas o respeito aos direitos individuais, mas também a busca por um sistema jurídico mais justo e eficiente.

Por sua vez, da análise da possibilidade de incidência do instituto em comento em sede de processo administrativo sancionatório, em especial naquilo que tange à legislação mais recente sobre o tema - Lei nº 14.133/2021 -, verificou-se uma expansão dos limites de incidência de determinada sanção que, não necessariamente, seguiram requisitos procedimentais tão rigorosos e específicos quanto os da legislação processual civil.

Frisa-se que a redação do art. 160 da Lei nº 14.133/2021 disciplina a possibilidade de, através de desconconsideração da personalidade jurídica, serem expandidos os efeitos de eventual sanção aplicada em processo administrativo sancionatório 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, sem a previsão de um procedimento administrativo que garanta o exercício do contraditório e ampla defesa a todos os potenciais sancionados.

Não obstante o art. 160 da Lei nº 14.133/2021 traga o compromisso com as garantias do contraditório e ampla defesa e a necessidade de análise jurídica prévia, a ausência, até o momento, de um regulamento específico e detalhado sobre os procedimentos administrativos para a desconconsideração da personalidade jurídica representa um entrave à aplicação uniforme e previsível do instituto, o que pode levar a insegurança jurídica e “discrecionalidade” administrativa indevida na tomada de decisões nesse sentido.

Assim, a falta de regulamentação e a ampliação dos efeitos previstos pela lei exigem atenção redobrada da Administração Pública e dos operadores do direito para que o instituto seja aplicado de forma justa, eficiente e em consonância com os preceitos constitucionais.

6. REFERÊNCIAS

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**, 6ª ed. Editora Revista dos Tribunais: 2008, p. 249.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 5ª ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2022. Versão eletrônica. p. 1234.

MAFISSONI, Viviane; GUIOMARINO, Amanda. **A desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do processo sancionador de licitantes: você conhece?** Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-desconsideracao-da-personalidadejuridica-no-ambito-do-processo-sancionador-de-licitantes-voce-conhece/>. Acesso em: 21 de agosto de 2024.

RICCETTO, Pedro Henrique Arcain. **Lei anticorrupção permite desconsideração na via administrativa**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-09/lei-anticorrupcao-permitedesconsideracao-juridica-administracao/>. Acesso em: 21 de agosto de 2024.

ARAÚJO, 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.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Lei 14.133 de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Lei 11.101 de 09 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013.** Lei anticorrupção. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 199/2007 – Segunda Câmara. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 20 fev. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.831/2014 – Plenário. TC 022.685/2013-8. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Sessão de 9 jul. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 4.074/2008 – Segunda Câmara. Relator: Min. André de Carvalho. Sessão de 07 out. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2858/2008 – Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 03 dez. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.589/2010 – Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 29 set. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.209/2009 – Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 03 de jun. 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 6.723/2010 – Primeira Câmara. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 19 de out. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.854/2010 - Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Sessão de 27 de out. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.456/2011 - Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 01 de jun. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.553/2011 – Plenário. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 08 de jun. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.696/2011 – Plenário. Relator: Min. Weder de Oliveira. Sessão de 05 de out. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 3.019/2011 – Plenário. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 16 de nov. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.092/2010 – Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 19 de mai. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.986/2013 – Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 31 de jul. 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.987/2013 – Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Sessão de 31 de jul. 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.593/2013 – Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 25 de set. 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 15.166/BA, Segunda Turma. Relator: Min. Castro Meira. Julgado em 07 ago. 2003. Diário da Justiça, Brasília, DF, 22 set. 2003. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso em Mandado de Segurança n. 32.494/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 14 maio 2013. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 23 maio 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento n. 2048575-05.2023.8.26.0000, Itapeverica da Serra. Relator: Des. Márcio Kammer de Lima. Julgado em: 3 maio 2023, 11ª Câmara de Direito Público. Data da publicação: 3 maio 2023. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br>. Acesso em: 17 ago. 2025.