

# APLICABILIDADE DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

## Uma breve análise doutrinária e jurisprudencial



**Letícia Carvalho Coelho Pinheiro Brandão**

Graduada em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Aspectos gerais sobre o instituto da desconsideração da personalidade jurídica; 3. Discussão acerca da aplicabilidade da desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa.; 3.1. Corrente negativista; 3.2. Corrente afirmativa; 4. A aplicação prática do instituto na jurisprudência brasileira: uma breve análise dos casos mais emblemáticos; 4.1. TCU e TCEMG; 4.2. STJ e STF; 4.2.1. Mandado de Segurança nº 32.494; 4.2.2. Mandado de Segurança nº 35.506/DF; 4.2.3. Mandado de Segurança nº 35.920; 5. Conclusões; Referências.

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar a controversa possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa, sobretudo pelos tribunais de contas. A temática se torna relevante, na medida em que a teoria é amplamente utilizada em outras searas jurídicas e, sendo as cortes de contas órgãos administrativos, no exercício do controle externo, que desempenham importante papel na apuração e apreciação da legalidade dos atos administrativos, bem como na responsabilização dos agentes públicos e privados, surge-se a dúvida se seria compatível a utilização do referido mecanismo com as atribuições dos tribunais de contas. Para o desenvolvimento da pesquisa, faz-se necessário tecer considerações sobre os aspectos gerais da desconsideração, analisar brevemente a discussão doutrinária, com o cotejo dos principais argumentos existentes e analisar o cenário jurisprudencial acerca do tema. Conclui-se, ao final, por admitir a aplicabilidade do instituto, em consonância com a tendência jurisprudencial e doutrinária.

**Abstract:** This article aims to analyze the controversial possibility of applying the disregard of legal entity in the administrative sphere, especially by the courts of accounts. The theme becomes relevant to the extent that the theory is widely used in other legal areas and, as the courts of accounts are an administrative organ, in the exercise of external control, which plays an important role in the verification and assessment of the legality of administrative acts, as well as in the accountability of public and private agents, the question arises whether the use of such mechanism would be compatible with the duties of the courts of accounts. For the development of this research, it is necessary to make considerations about the general aspects of disregard, briefly analyze the doctrinaire discussion, with a comparison of the main existing arguments, and analyze the jurisprudential scenario about the theme. The final conclusion is to admit the applicability of the institute, in line with the jurisprudential and doctrinal tendency.

**Palavras-chave:** Desconsideração da personalidade jurídica; Tribunal de Contas; Direito Administrativo; Compatibilidade.

**Keywords:** Disregard of the legal entity; Court of Accounts; Administrative law; Compatibility.

## 1 INTRODUÇÃO

A desconsideração da personalidade jurídica, também conhecida como *disregard doctrine*, é um instituto que visa coibir o uso indevido da pessoa jurídica, mediante condutas de fraude ou abuso de direito, em contrariedade aos fins e princípios pelos quais foi constituída. Assim, permite-se a suspensão episódica da autonomia patrimonial da pessoa jurídica, com objetivo de responsabilizar seus sócios ou dirigentes.

É cediço que a temática não é nova no Brasil e contém diversas normas que a disciplinam nos mais variados diplomas legais presentes no ordenamento jurídico brasileiro. À vista disso, diversas são as questões relevantes relacionadas ao tema, de modo que o foco do presente artigo se refere à aplicabilidade na seara administrativa.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) – e os tribunais de contas estaduais, por simetria de suas respectivas Constituições estaduais – possui respaldo normativo advindo das disposições dos artigos 70 a 75 da Constituição da República de 1988.

Precisamente, o art. 71 da CR/88 disciplina em seus incisos as competências e atribuições que devem ser observadas pelo órgão no exercício do controle externo. Entre elas, para a presente pesquisa, são relevantes a função fiscalizadora e a função sancionatória, previstas no art. 71, inciso VIII, CR/88,<sup>1</sup> as quais garantem às cortes de contas o exercício do poder punitivo, desempenhando, assim, importante papel na apuração e apreciação da legalidade dos atos administrativos, bem como na responsabilização dos agentes públicos e privados.

A principal justificativa para o presente estudo deve-se à controversa possibilidade da aplicação do instituto na esfera administrativa e se pode ser utilizado como mecanismo de responsabilização para fins de resguardar as funções institucionais das cortes de contas, disciplinadas na Constituição da República. Assim, o cerne da questão é: seria possível a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito dos tribunais de contas?

Para responder essa indagação, primeiramente será feito um panorama sobre o instituto, com considerações acerca do seu conceito, as teorias existentes sobre a temática e os diplomas legais que o disciplinam.

No segundo tópico do artigo, será analisada a discussão propriamente dita sobre a possibilidade de aplicação do instituto em âmbito administrativo, sobretudo nos processos de controle externo, discorrendo sobre os argumentos contrários e favoráveis, por meio de algumas passagens doutrinárias, de modo a ampliar o entendimento sobre o tema.

Em seguida, aborda-se a aplicação prática do referido instrumento de responsabilização na esfera administrativa, mediante análise de jurisprudência, orientada por coleta de dados contínua em bases de pesquisa jurisprudencial e sites oficiais, a fim de identificar a posição dos tribunais sobre a temática. Colacionaram-se, para tanto, as principais decisões jurisprudenciais de determinados tribunais no Brasil, são eles: Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).

## **2 ASPECTOS GERAIS DO INSTITUTO DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA**

A atual redação do art. 49-A do Código Civil (Lei nº 10.406/02) prevê que a pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores. Nessa mesma linha, o art. 1.024 do CC consagra o princípio da autonomia patrimonial, na medida em que é atribuída à sociedade uma existência diferente dos sócios, não havendo, em regra, coincidência de direitos e deveres. Em outras

---

<sup>1</sup> Art. 71, VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

palavras, a pessoa jurídica apresenta-se como um sujeito autônomo e individualizado em relação aos sócios que lhe constituíram, sendo que o patrimônio dos sócios não responde por dívidas da sociedade e vice-versa.

Todavia, a autonomia patrimonial não é absoluta, sendo admitida a desconsideração da personalidade jurídica em situações excepcionais previstas em lei, a fim de responsabilizar pontualmente o patrimônio dos sócios por dívidas da sociedade, quando provado existir fraude ou abuso de direito, caracterizado pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial. É o que dispõe o *caput* do art. 50 do Código Civil, com redação alterada pela Lei nº 13.874/2019:

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

Nesse sentido, Carlos Roberto Gonçalves (2013, p. 249) elucida que:

O ordenamento jurídico confere às pessoas jurídicas personalidade distinta da dos seus membros. Esse princípio da autonomia patrimonial possibilita que sociedades empresárias sejam utilizadas como instrumento para a prática de fraudes e abusos de direito contra credores, acarretando-lhes prejuízos. Pessoas inescrupulosas têm-se aproveitado desse princípio, com a intenção de se locupletarem em detrimento de terceiros, utilizando a pessoa jurídica como uma espécie de “capa” ou “véu” para proteger os seus negócios escusos.

Por seu turno, Marianna Montebello Willeman (2005)<sup>2</sup> pondera sobre a excepcionalidade do instituto, mas que o princípio da autonomia patrimonial não pode servir como óbice à ação do Estado em busca da justiça:

Como se percebe, o que propõe a teoria da *disregard* é a relativização da clássica noção de que a pessoa jurídica não se confunde com a pessoa dos membros que a compõem. É claro que, em princípio, não se questiona a autonomia patrimonial das pessoas jurídicas e a consequência que disto advém para seus sócios, acionistas ou administradores. Porém, caso se verifique que estão sendo praticadas atividades fraudulentas sob o manto protetor da personalidade jurídica, aí sim cabe flexibilizar a cisão e superar a pessoa jurídica para se responsabilizar o membro que tenha agido em desacordo com o Direito, atingindo seu patrimônio pessoal. Como prudentemente destaca o acórdão proferido no *leading case* sobre a matéria no Brasil, a “assertiva de que a sociedade não se confunde com a pessoa dos sócios é um princípio jurídico, mas não pode ser um tabu, a entrar a própria ação do Estado, na realização da perfeita e boa justiça (...)”

Com efeito, no ordenamento jurídico brasileiro, não apenas o Código Civil trata da desconsideração da personalidade jurídica, havendo outros diplomas legais de diversos ramos jurídicos que abordam a matéria. O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 28,<sup>3</sup> prevê expressamente essa possibilidade, ampliando, inclusive, as hipóteses de cabimento quando envolver relações consumeristas.

2 MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e a *disregard* doctrine. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 5, n. 49, mar. 2005.

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*.

Em situação semelhante, a Lei nº 9.605/1998 autoriza, em seu artigo 4º, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica, dispondo que “poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente”, bem como o art. 34,<sup>4</sup> da Lei nº 12.259/2011, que dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

Aliás, a aplicabilidade da referida teoria também encontra respaldo na seara do Direito público, consoante previsão do art. 14 da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), art. 160 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e art. 16, §7º, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), com as alterações da Lei nº 14.230/2021, os quais possuem a seguinte redação:

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.

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.

Art. 16, § 7º - A indisponibilidade de bens de terceiro dependerá da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados ou, quando se tratar de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Cumprido ressaltar que se formaram duas correntes doutrinárias acerca do instituto, quais sejam: a teoria maior e a teoria menor (LOPES, 2020). A primeira somente reconhece a desconsideração da personalidade jurídica quando configurado o ato fraudulento ou abusivo, mediante condutas de desvio de finalidade ou confusão patrimonial. Essa é a teoria adotada pelo Código Civil.

Por sua vez, a teoria menor – adotada excepcionalmente pelo Código de Defesa do Consumidor e pela Lei nº 9.605/98 – não necessita da prova da fraude, sendo suficiente que se demonstre que a pessoa jurídica serve como obstáculo à satisfação do credor. Isto é, o mero inadimplemento, obstrução ou dificuldade no adimplemento pela pessoa jurídica já é motivação suficiente para que a sua personalidade seja devidamente afastada.

Feitas tais considerações a respeito dos principais aspectos do instituto, necessário se faz analisar a possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa, sobretudo sob a perspectiva de atuação dos tribunais de contas.

4 Art. 34. A personalidade jurídica do responsável por infração da ordem econômica poderá ser desconsiderada quando houver da parte deste abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. Parágrafo único. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

### 3 DISCUSSÃO ACERCA DA APLICABILIDADE DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA ESFERA ADMINISTRATIVA

No que tange à desconsideração da personalidade jurídica pela administração pública, especialmente pelos tribunais de contas, há ainda grande celeuma, existindo duas correntes: (a) a corrente negativista, que sustenta a impossibilidade de aplicação do instituto e; (b) a corrente afirmativa, que argumenta ser possível a utilização da desconsideração na esfera administrativa.

#### 3.1 Corrente negativista

Para os adeptos da corrente negativista,<sup>5</sup> a inexistência específica de normal legal expressa que atribua aos tribunais de contas competência para desconsiderar a personalidade jurídica seria um óbice à aplicação do instituto em âmbito administrativo, pois se sujeitam à legalidade formal. Para eles, não há previsão nos incisos do art. 71 da Constituição da República, tampouco na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União ou em seu Regimento Interno, de modo que a utilização da desconsideração pelas cortes de contas constitui evidente violação ao princípio da legalidade administrativa.

Sobre a questão, Flavia Albertin de Moraes (2009, p. 49) assevera que o referido princípio se mostra como o fundamento da atividade de toda a administração pública. De acordo com a autora, por meio dos estudos de Hely Lopes Meirelles, consagrou-se a ideia de que o cidadão é livre para fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, enquanto o Estado deve seguir rigorosamente o previsto na legislação, sendo permitido apenas executar o que está legalmente disposto.

De modo complementar, em artigo intitulado: “TCU pode desconsiderar personalidade jurídica e estender efeitos da inidoneidade?”<sup>6</sup>, Juliana Bonacorsi de Palma defende que:

*O TCU não tem competência para desconsiderar a personalidade jurídica e estender os efeitos da inidoneidade a terceiros. Além de não ser destinatário da Lei, o TCU não é expressamente indicado como titular desta competência. Competências, ainda mais de poder, não se presumem. O Estado de Direito não admite poderes implícitos para restringir, limitar ou condicionar direitos. Há uma grave falha de o Legislativo não indicar o responsável por tamanha competência – mais um exemplo de *poder sem responsabilidade*. Mas isso não significa que o TCU a detenha só porque assim supõe.*

Nessa esteira, Gina Copola (2022, p. 42) também sustenta que normas restritivas de direito devem ser interpretadas restritivamente, sendo certo que o intérprete não pode ampliar seu alcance e, portanto, se não há previsão legal de determinada modalidade de desconsideração da personalidade jurídica, não é o intérprete que a poderá incluir.

Dito isso, os apoiadores dessa corrente alegam ser inadequado invocar a teoria dos poderes implícitos, uma vez que os artigos 70 e 71 da Constituição da República não permitiriam a ilação no sentido de estar autorizada a desconsideração da personalidade jurídica pelos tribunais de contas, inexistindo qualquer vácuo normativo.

Outro argumento utilizado por essa corrente se refere ao fato de a teoria supostamente sujeitar-se à reserva de jurisdição, o que significaria dizer que seria possível apenas aplicá-la em âmbito judicial e estaria afastada, por conseguinte, sua aplicabilidade na seara administrativa.

5 Á título de exemplo, cite-se: Juliana Bonacorsi de Palma “TCU pode desconsiderar a personalidade jurídica e estender efeitos da inidoneidade? ”; Ministro Marco Aurélio (STF), no julgamento do MS n. 35.920/DF e do MS 35.505/DF; Ricardo Barretto de Andrade “Competência do TCU para desconsiderar personalidade jurídica trará insegurança”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-17/barretto-andrade-competencia-tcu#author>; Luis Justiniano Haiek Fernandes e Eduardo Stênio Silva Sousa “LIA impacta decisões do TCU em casos de desconsideração da personalidade jurídica”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-25/opiniao-lia-impacta-decisoes-tcu#author>.

6 Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-pode-desconsiderar-personalidade-juridica-e-estender-efeitos-da-inidoneidade-29092021>. Acesso em: 06 jan. 2023

Para eles, a desconsideração está disciplinada no art. 50 do Código Civil, como medida excepcionalíssima, a ser decretada exclusivamente pelo Poder Judiciário. Portanto, sendo o TCU um tribunal administrativo, não poderia interferir diretamente no patrimônio de indivíduos e sociedades empresárias.

Esse foi o entendimento pessoal do ministro Marco Aurélio Mello no julgamento do Mandado de Segurança nº 35.506:<sup>7</sup>:

Consoante destacado na análise do pedido liminar, o caso sob exame revela constringências diversas. Ao Tribunal de Contas, órgão administrativo, não cabe o implemento de medida cautelar a restringir direitos de particulares, de efeitos práticos tão gravosos como a indisponibilidade de bens e a desconsideração da personalidade jurídica, em sanções patrimoniais antecipadas.

Ademais, de acordo com o art. 24 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), as decisões condenatórias da corte de contas devem ser executadas por intermédio do Poder Judiciário. Assim, os apoiadores da corrente afirmam que, se o TCU não dispõe de competência legal para executar as próprias decisões, evidentemente não dispõe de competência para desconsiderar a personalidade jurídica de empresas.

A esse respeito, Luiz Felipe Horowitz Lopes (2020) ressalta:

A função fiscalizadora, com efeito, limitar-se-ia ao agente público ou a quem lide com o dinheiro público, nos termos do parágrafo único do art. 70 da CRFB. Da mesma forma, a função sancionadora deve ser estruturada pelo legislador ordinário, o qual exigiu a intervenção judicial para a execução das penalidades, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e tornou essencial a apreciação judicial para a adoção de medidas cautelares para indisponibilidade dos bens de devedores, conforme o art. 61 do citado diploma legal. Assim, não havendo respaldo normativo expresso, descabida a desconsideração da personalidade jurídica pelos Tribunais de Contas.

Por fim, os seguidores da corrente negativista argumentam a incompatibilidade da aplicação do instituto na esfera administrativa com o princípio da intranscendência das sanções administrativas, disposto no art. 5º, inciso XLV, da Carta Magna: “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”. Assim, com base nele, é defendido que a desconsideração da personalidade jurídica implicaria violação desse dispositivo, uma vez que haveria responsabilização de pessoa estranha à relação.

### 3.2 Corrente afirmativa

Por outro lado, a corrente afirmativa defende a aplicabilidade da desconsideração da personalidade jurídica em âmbito administrativo, posição que se entende ser mais adequada, conforme se passa a expor.<sup>8</sup>

7 STF. Acórdão do Mandado de Segurança nº 35.506/DF, p. 14. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5343207>. Acesso em: 12 mar. 2023

8 Nesse sentido, citem-se como exemplo os seguintes autores que defendem essa posição: Marianna Montebello Willeman “Os tribunais de contas e a *disregard doctrine*”; Leandro Sarai “Disregard doctrine e sua aplicação pela Administração Pública”; Marcio de Aguiar Ribeiro “Desconsideração da personalidade jurídica”; Jesse Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti “A Desconsideração da Personalidade Jurídica em Face de Impedimentos para Participar de Licitações e Contratar com a Administração Pública: Limites Jurisprudenciais”; Flavia Albertin de Moraes “A Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica e o processo administrativo Punitivo”; Luiz Felipe Horowitz Lopes “Possibilidade e limites da desconsideração da personalidade jurídica pelos tribunais de contas: uma análise sob a perspectiva da Lei da Liberdade Econômica”; Luciano Chaves de Faria “Aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa”; Marçal Justen Filho “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, p. 955/956, 15. ed., 2012, Dialética.

Uma das justificativas para esse posicionamento é baseada na teoria dos poderes implícitos. Em síntese, de acordo com a teoria, havendo uma atribuição de competência a determinado ente, presume-se que os meios necessários para atingir seus fins foram atribuídos implicitamente, sob pena de retirar o sentido da própria atribuição de competência (SARAI, 2015, p. 210).

Ora, se às cortes de contas foram atribuídas expressamente pela Constituição da República funções sancionatórias e destinadas à fiscalização, por que não permitir, por consequência, os meios necessários para conferir eficácia ao exercício de sua competência constitucional?

Nessa perspectiva, importante lição de Luiz Felipe Horowitz Lopes (2020):

É verdade que a teoria dos poderes implícitos exige uma aplicação comedida. Contudo, inadmiti-la seria permitir que se puna o irreal e o imaginário, em contrariedade à busca da verdade real pelo processo administrativo, bem como endossar o abuso de direito, esquecendo que as Cortes de Contas também devem coibir a prática de ilícitudes. Como ressaltado alhures, o mercado consiste em uma instituição artificial, de sorte que fechar os olhos para práticas abusivas sob uma justificativa meramente formalista é tão perigosa quanto supostamente conferir poderes inexistentes a determinados órgãos e entidades públicos, tal como defendido pela corrente negativista [...].

De fato, a omissão quanto à desconsideração da pessoa jurídica pelo legislador constitucional e infraconstitucional não significa, por si só, a impossibilidade de sua aplicação pela Corte de Contas, porquanto, ao menos sob o ponto de vista pragmático, a questão se circunscreve a descobrir quem realmente veio a dar causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (art. 71, II, da CRFB, e art. 5º, II, da Lei 8.443, de 1992), bem como aplicar adequadamente as sanções previstas em lei em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, inclusive em face dos responsáveis por pessoas jurídicas que recebam contribuições para fiscais e prestem serviço de interesse público ou social (art. 71, VIII, da CRFB, e art. 5º, V, da Lei 8.443, de 1992).

Portanto, para os apoiadores dessa corrente, considerando que as funções fiscalizadora e sancionatória dos tribunais de contas alcançam qualquer pessoa, física ou jurídica, que possua relação com recursos públicos ou tenham causado prejuízo ao erário (art. 71, CR/88), torna-se legítima a utilização da desconsideração da personalidade jurídica, não sendo a ausência de previsão específica motivação suficiente para afastar, por si só, a sua aplicação.

Outrossim, a *disregard doctrine* na esfera administrativa constitui importante instrumento para responsabilização de quem foi efetivamente o responsável e utilizou-se da autonomia patrimonial da pessoa jurídica para praticar ilícitos. Isso porque não se justifica favorecer o indivíduo com a intangibilidade do seu patrimônio pessoal, beneficiando-o, mesmo após ter transgredido o ordenamento jurídico. Conforme leciona Leandro Sarai (2015, p. 197):

Acredita-se que o avanço da teoria já está desaguando na desconsideração da personalidade do sujeito que figura formalmente em uma relação jurídica, independentemente de se tratar de pessoa jurídica ou natural, para atingir o sujeito de direito efetivamente responsável pela formação dessa mesma relação ou, mais do que isso, desconsiderar o sujeito, personalizado ou não, para que se atinja o verdadeiro responsável por um ato. Basta pensar em situações em que pessoas de índole duvidosa adquirem bens, mas os colocam em nome de outrem (“laranja”), ou nas hipóteses em que sócios de sociedades repletas de irregularidades, para fugir de seu encerramento regular, simplesmente transferem suas quotas ou ações a pessoas simples sem a mínima noção do que assinaram. É a busca da realidade como forma de proteger a moralidade e a credibilidade do ordenamento jurídico, bem como os cidadãos de bem, nos casos em que o direito é utilizado de forma indevida ou em que há burla. Ainda, embora a corrente negativista sustente que não há previsão normativa específica em âmbito administrativo, especialmente autorizando as cortes de contas, certo é que o

instituto está disciplinado em diversos diplomas legais, incluindo aqueles pertencentes ao Direito público, sendo perfeitamente possível sua aplicabilidade em qualquer seara jurídica.

Sob esse aspecto, Luciano Chaves (2007, p. 42) fundamenta que a desconsideração da personalidade jurídica é oriunda da teoria geral do Direito, tornando-se indubitável a sua perfeita e plena aplicação nas variadas relações jurídicas, inclusive aquelas entre particulares e a administração pública:

Não obstante algumas áreas do Direito apresentarem previsão específica e expressa quanto à aplicação da *disregard doctrine*, é importante sempre se ter em mente que tal instituto pertence à Teoria Geral do Direito, pois não há dúvida de que, independentemente da natureza do vínculo jurídico, se houver sócios da pessoa jurídica agindo fraudulentamente, com abuso de direito ou com violação às normas legais, é certo que caberá a superação da personalidade jurídica para se responsabilizar pessoalmente os envolvidos. Reforçando esse entendimento, colaciona-se a lição do ilustre Diogenes Gasparini (2004, p.187) *in verbis*: É instituto que se afeiçoa a qualquer ramo do Direito, pois o abuso pode ser praticado pela pessoa jurídica com vista a lesar credores, a prejudicar o Fisco, a ludibriar direitos dos familiares dos sócios, a escapar de sanções administrativas, a fazer tábula rasada interesse público, a ignorar direitos do consumidor, a vilipendiar os direitos dos trabalhadores e a burlar a lei, por exemplo, tendo como objetivo favorecer seus sócios. É instituto, pode-se afirmar, da Teoria Geral do Direito.

Não é outro o entendimento do jurista Marçal Justen Filho (2012, p. 956) ao afirmar que nada impede a aplicação do instituto no âmbito do Direito Administrativo, desde que precedida de processo administrativo específico, em que sejam assegurados a ampla defesa e o contraditório a todos os interessados. De acordo com ele, não se admite que se pretenda ignorar a barreira da personalidade jurídica sempre que tal se revele inconveniente para a administração.

Quanto à suposta reserva de jurisdição alegada pela corrente negativista, tal argumento é satisfatoriamente refutado pela corrente afirmativa.

Não obstante o artigo 50 do Código Civil reservar ao magistrado o poder de desconsiderar a personalidade jurídica, não significa que há uma reserva de jurisdição, especialmente porque, como exposto acima, o instituto pertence à teoria geral do Direito, sendo aplicável a todos os ramos do Direito (LOPES, 2020). Assim, é possível a administração pública efetuar diretamente a desconsideração, no bojo de um processo administrativo, contanto que haja evidências de que as pessoas físicas estejam utilizando da pessoa jurídica para cometer ilícito, configurando o abuso de direito, sendo assegurados o contraditório e a ampla defesa ao administrado (MORAES, 2009, p. 58).

Destarte, a teoria possui diferentes peculiaridades nas esferas consumerista e cível, sendo que, de fato, somente pode ser aplicada por decisão judicial, ao contrário do que ocorre na esfera administrativa. Sobre as distinções entre as searas, importante lição de Luciano Chaves (2007, p. 44):

Assim, tem-se que o agente da desconsideração da personalidade jurídica na seara administrativa não é o juiz. A explicação lógica para a necessidade de decisão judicial nas esferas consumerista e cível reside no fato da existência de relações jurídicas de Direito privado, caracterizadas pela horizontalidade, não podendo uma das partes, unilateralmente, impor obrigações ou constituir direitos em desfavor da outra. Na esfera administrativa, a realidade é bem distinta. As relações jurídicas não são caracterizadas pela horizontalidade, existem as conhecidas cláusulas exorbitantes, a indisponibilidade do interesse público e sua prevalência (supremacia) sobre o interesse privado da outra parte. Por isso, é plenamente possível conceber a dispensabilidade do magistrado na aplicação da teoria na seara administrativa.

Leandro Sarai (2015, p. 207) também sintetiza bem a questão:

Quanto à reserva de jurisdição, parece ilógico o argumento de que somente o juiz poderia decretar a desconsideração, por faltar, sob o prisma da legalidade, autorização para a Administração adotar a medida. Ora, se a Administração não tem autorização legal para desconsiderar a personalidade jurídica, onde estaria a autorização legal para pleitear essa medida?

Aqueles que defendem a tradicional concepção do princípio da legalidade não podem levantar o art. 50 do Código Civil em seu auxílio, ainda que esse dispositivo diga que a parte poderá requerer que o juiz aplique a desconsideração. Isso porque o particular pode fazer tudo o que não é proibido, de modo que basta sua vontade para pleitear ao juiz essa medida. Mas a Administração, segundo essa concepção, mesmo para fazer esse requerimento, dependeria de expressa autorização legal.

Ademais, certo é que ambas as correntes utilizam princípios para justificar o respectivo posicionamento adotado. Conforme demonstrado no presente trabalho, a corrente negativista invoca o princípio da legalidade e o da intranscendência das sanções. Todavia, é preciso lembrar que a *disregard doctrine* no Direito Administrativo, conseqüentemente no âmbito dos tribunais de contas, constitui decorrência dos princípios da moralidade administrativa, da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

E não deveria ser diferente, pois a desconsideração da personalidade jurídica constitui importante mecanismo para a restauração de uma situação jurídica que o ato fraudulento pretendia ocultar (PEREIRA JÚNIOR; DOTTI, 2010, p. 106).

Segundo Luciano Chaves (2007, p. 45), as cortes de contas e a administração pública em geral não só podem, como devem adotar as providências cabíveis, entre elas, aplicar o instituto ao se deparar com uma utilização irregular da pessoa jurídica:

Caso o Tribunal de Contas (ou a autoridade administrativa), ciente da utilização irregular ou abusiva de uma sociedade por parte de seus membros, deixe de adotar a providência adequada (a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica), estará se omitindo quando tinha o poder-dever de agir. Tal omissão administrativa traduz frontal ofensa ao princípio da superioridade e indisponibilidade do interesse público, bem como traduz indiferença para com os princípios da moralidade e da eficiência. Em suma, permanecer inerte diante da utilização abusiva ou fraudulenta de uma pessoa jurídica, sob o argumento de que inexistia expresso dispositivo legal autorizador da desconsideração, afronta os mencionados princípios da Administração Pública.

Nesse sentido, permitir que as sociedades de fachada celebrem negócios jurídicos com a administração pública ou fechar os olhos diante da utilização abusiva ou ilegal de pessoas jurídicas significa pactuar com a fraude, com o abuso do direito e com a atuação contrária ao direito, e, como consequência, traduz inaceitável desrespeito ao interesse público (WILLEMANN, 2015).

Portanto, tem-se que a administração pública pode valer da desconsideração da personalidade jurídica quando constatada a fraude ou abuso de direito, em evidente afronta ao interesse público.

No que concerne a essa ponderação de princípios, certo é que a ausência de previsão específica não pode ser utilizada como pretexto para se manterem intangíveis as pessoas físicas que forjaram a pessoa jurídica no intuito de prejudicar o Estado, pois estaria estimulando a fraude, ao invés de coibi-la. Isto é, embora o princípio da legalidade exija que a administração pública só atue ante a exigência expressa da lei, não é possível, sob essa justificativa, ignorar os outros princípios constitucionais, tais como a moralidade, a eficiência e o interesse público (MORAES, 2009).

Da mesma forma, Marianna Montebello Willeman (2005) aduz que o princípio da moralidade exige que a atuação administrativa observe padrões de conduta moral e retidão de comportamento por parte daqueles com quem a administração pública se relaciona juridicamente. Assim, torna-se incontestável que os membros de uma sociedade que se valem da personalidade jurídica para praticar fraude ou burlar a lei incorrem em evidente violação à moralidade administrativa e, por decorrência lógica, sujeitam-se perfeitamente a aplicação administrativa da *disregard doctrine*.

A autora também afirma que o princípio constitucional da eficiência justifica e recomenda a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica pelos tribunais de contas:

Ora, se a Administração Pública tem por missão constitucional ser eficiente, resultado lógico e inafastável é que os mecanismos de controle de aplicação dos recursos públicos sejam otimizados, atingindo também as entidades privadas que, por descentralização contratual, se encarregam da satisfação de parcela das necessidades coletivas. Tais mecanismos de controle – dentre os quais se insere aquele exercido pelos Tribunais de Contas – devem, necessariamente, assegurar que a gestão pública se realize sob o domínio das regras e dos princípios de direito e de boa administração, não podendo transigir com a participação de sociedades de fachada, constituídas com abuso de forma e em fraude à lei e ao interesse da coletividade.

Com relação ao princípio da legalidade, a doutrina moderna entende que ele deve ser interpretado como princípio da juridicidade, na medida em que não exige tão somente a literalidade formal do texto legal, mas sim que o comportamento da administração pública deve estar de acordo com o ordenamento jurídico enquanto sistema. Em outras palavras, a administração submete-se ao bloco de legalidade, considerado de forma global, e não a mera lei formal. Assim, deveria ser conferida maior flexibilidade à teoria da desconsideração da personalidade jurídica, mesmo à margem de previsão normativa específica (RIBEIRO, 2017, p. 269).

Como bem fundamentado por Leandro Sarai (2015, p. 206), se o princípio da legalidade for tomado no sentido de que deveria haver uma autorização expressa para cada ato da administração, implicaria a paralisação da atividade administrativa. Isso porque não há minúcias na lei de como deve ser na prática a conduta do administrador e dos agentes públicos em geral. Segundo o autor, “não há na lei autorização expressa para adquirir sequer uma folha de papel” e, ainda, acrescenta:

Mas são parâmetros genéricos, cabendo ao administrador, na prática, no plano concreto, no mundo real, tornar real o atingimento das metas a ele estabelecidas, seguindo os princípios do ordenamento jurídico, tudo caminhando para alcançar os objetivos da República estabelecidos constitucionalmente. A todo momento, pessoas podem estar em situação de perigo, em um incêndio, sujeitas a algum ato criminoso, padecendo por conta de uma doença. Onde está a expressa autorização legal para cada agente público cumprir o papel que lhe cabe em cada uma dessas situações?

Em posicionamento semelhante, Flavia Albertin de Moraes (2009) sustenta que o princípio da legalidade não pode ser considerado de forma isolada, sob pena de os órgãos da administração pública se tornarem engessados e cegos às diversas peculiaridades da realidade. Exige-se do administrador, portanto, atitudes em que o bom senso e o equilíbrio devem prevalecer, sempre sob a égide dos demais princípios constitucionais e legais. De acordo com ela, vincular a administração pública ao seguimento automático das normas, sem reconhecer a existência de margem para adaptação, é uma forma de, sob a intenção de se realizar o bem público, ignorar fatos que exijam do agente administrativo maleabilidade.

Por derradeiro, em que pese o argumento de que haveria afronta ao princípio da intranscendência das sanções (art. 5º, XLV, CR/88) ao aplicar a desconsideração da personalidade em âmbito administrativo, certo é que, quando se aplica o instituto, a pessoa condenada será justamente a que praticou o ato ilícito, de modo que a pena não passará de sua pessoa. Dito de outra forma, não está em questão se

haverá pena ou sanção atingindo estranho à infração, e sim definir quem deve ser condenado, em respeito ao referido princípio e protegendo quem não teve participação no ilícito (SARAI, 2015, p. 209).

Nesse cenário, Luiz Felipe Horowitz Lopes (2020) afirma que o instituto preserva a parte inocente, a qual não detém poderes (fáticos ou jurídicos) de decisão, na medida em que são os indivíduos responsáveis pelo direcionamento da vontade da pessoa jurídica e pelas suas ações, bem como os ilícitos perpetrados nascem a partir da conduta das pessoas físicas que a dirigiam.

Dado esse panorama doutrinário, fixa-se o entendimento de que é possível à administração pública aplicar diretamente o instituto da desconsideração da personalidade jurídica e, conseqüentemente, deve-se admitir a possibilidade de ser utilizado pelos tribunais de contas.

Dessa forma, em consonância com a corrente afirmativa, tem-se que as competências constitucionais e infraconstitucionais das cortes de contas são suficientes para desconsiderar a personalidade jurídica, em hipóteses excepcionais, quando constatado o abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial e em observância rigorosa ao contraditório e à ampla defesa.

#### **4 A APLICAÇÃO PRÁTICA DO INSTITUTO NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA: UMA BREVE ANÁLISE DOS CASOS MAIS EMBLEMÁTICOS**

Expostas a realidade normativa e doutrinária sobre o tema, julga-se pertinente analisar a aplicação prática do instituto, apresentando o cenário jurisprudencial e a tendência dos principais tribunais acerca da possibilidade de desconsiderar a personalidade jurídica em âmbito administrativo, sobretudo pelos tribunais de contas.

A seguir serão analisadas as decisões jurisprudenciais mais emblemáticas proferidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF).

##### **4.1 TCU e TCEMG**

Numa perfunctória pesquisa jurisprudencial do entendimento do Tribunal de Contas da União,<sup>9</sup> restou demonstrado que há muitos precedentes que admitem a aplicação da *disregard doctrine* na esfera administrativa, sendo a corte de contas competente para tal.

No Acórdão nº 189/2001,<sup>10</sup> os ministros do TCU entenderam lícito afastar a personalidade jurídica da sociedade, utilizando-se como fundamento o Código de Defesa de Consumidor e a Lei nº 8.884/1994 (revogada pela Lei nº 12.529/2011), e estender os efeitos das sanções aplicadas aos sócios, uma vez que ficou constatada a fraude. Confira-se trecho do referido acórdão:

Como se observa, os antigos proprietários da empresa Frangaço agiram com as mais diversas modalidades de fraude: superfaturamento, venda de bens que nunca existiram legalmente, emissão de notas fiscais 'calçadas'. Ademais, retiraram o dinheiro referente ao pagamento diretamente no caixa do banco, não fazendo-o ingressar em proveito da empresa. Está provado, portanto, que as ações foram em benefício próprio.

[...] Concluindo, não é de justiça e conforme o direito contemporâneo esquecer os fatos insertos nos autos para não aplicar ao verdadeiro culpado as penalidades cabíveis,

9 Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/jurisprudencia>

10 TCU. Acórdão n. 189/2001, Plenário, j: 08/08/2001. Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A189%2520ANOACORDAO%253A2001/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A189%2520ANOACORDAO%253A2001/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520). Acesso em: 10 mar. 2023

principalmente porque, se não aplicada a regra da desconsideração da personalidade jurídica, poder-se-á estar inviabilizando a execução, não punindo o verdadeiro infrator, impossibilitando a aplicação de sanções outras que não o débito (multa por exemplo) àqueles que praticaram os ilícitos, usufruíram pessoalmente das verbas ilícitamente auferidas (já que não contabilizaram na empresa e sacaram diretamente no banco) e que não figurarão nos autos, dificultando a apuração da responsabilidade dos mesmos e conseqüente encaminhamento dos fatos ao Ministério Público Federal para as ações de direito, enfim, uma série de conseqüências jurídicas capazes de tornar este processo inefetivo e injusto.

O Acórdão nº 2.696/2011<sup>11</sup> também considerou que é possível a admissibilidade da *disregard doctrine* e, ainda, decidiu que os efeitos da desconsideração não se restringem aos sócios de direito da empresa, mas também alcançam eventuais sócios ocultos, condenando de forma solidária a sociedade e todos os sócios.

No Acórdão nº 2.005/2017,<sup>12</sup> foi confirmada a possibilidade de desconsideração e responsabilização das sociedades controladoras (*holdings*) solidariamente com as sociedades controladas, visto que havia “robustos elementos probatórios que agiram, de forma comissiva ou omissiva, por intermédio de seus presidentes, diretores, e/ou empresas controladas, de forma a contribuírem para a perpetração dos ilícitos que ocasionaram dano ao erário”. Além disso, decidiu-se que as sociedades controladoras eram as verdadeiras tomadoras de decisões e, em última análise, beneficiárias dos ilícitos em questão.

Não bastasse, em acórdão recente (Acórdão nº 1.717/2022),<sup>13</sup> a defesa alegou, entre outros argumentos, a incompetência do tribunal para desconsiderar a personalidade jurídica baseando-se, em síntese, na corrente negativista, e utilizou-se dos seguintes fundamentos: (a) não possui competência constitucional; (b) o art. 50 do Código Civil faz expressa menção acerca da necessidade de que a medida seja decretada por juiz, sendo a temática sujeita a cláusula de reserva de jurisdição; (c) com base no princípio da legalidade, a possibilidade da incidência da teoria da desconsideração da personalidade jurídica na esfera dos tribunais de contas é questionável, haja vista que não há norma específica prevendo tal conduta e; (d) a forma que o TCU vem adotando e aplicando a desconsideração da personalidade jurídica não só carece de legalidade estrita, como também subverte a ordem processual nacional, de modo a transgredir outro princípio constitucional, qual seja, o respeito ao contraditório e à ampla defesa.

Por sua vez, o plenário do TCU refutou especificamente cada argumento e consignou (p. 56):

[...] Considero que também devem ser rejeitadas os argumentos da defesa que se insurgiram contra a desconstituição da personalidade jurídica da empresa. Conforme registrei em despacho à peça 204, a contestação da decisão do Plenário não foi objeto de espécie recursal própria. No mérito, além da consistente fundamentação delineada no voto condutor do Acórdão 1.612/2019-Plenário para chamamento aos autos da sócia da entidade empresarial, a jurisprudência do TCU é consolidada no sentido de que a responsabilização dos sócios e dirigentes de pessoas jurídicas envolvidas em irregularidades sob a jurisdição deste Tribunal decorre do próprio texto constitucional, em especial do art. 70, parágrafo único, e do inciso II do art. 71, que não fazem qualquer distinção entre agentes públicos

11 TCU. Acórdão n. 2696/2011 – Plenário, j: 05/10/2011. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*%2520E%2520desconsidera%25C3%25A7%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A2696/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*%2520E%2520desconsidera%25C3%25A7%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A2696/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/0/%2520). Acesso em: 10 mar. 2023

12 TCU. Acórdão n. 2005/2017 – Plenário, j: 13/09/2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A2005%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A2005%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 10 mar. 2023

13 TCU. Acórdão n. 1717/2022 – Plenário, j: 27/07/2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1717%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 10 mar. 2023

ou particulares para fins de recomposição do débito, bastando que qualquer um deles tenha dado causa a irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. A interpretação desses dispositivos constitucionais deixa evidente o poder-dever de o Tribunal de Contas da União julgar, não só as contas dos gestores públicos, mas de qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Percebe-se, ainda, analisando a jurisprudência do tribunal, que há precedentes em que se entende que a competência para a análise da desconsideração da personalidade jurídica incumbiria ao colegiado competente para julgar o processo, conforme se vê:

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS DO CONVÊNIO. FRAUDES ÀS LICITAÇÕES. ABUSO DE DIREITO E DESVIO DE FINALIDADE. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DAS SOCIEDADES. ATO DE COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO COLEGIADO. AUTORIZAÇÃO DE CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E DOS SÓCIOS DAS EMPRESAS CONTRATADAS

[...] Ante a ausência de disposição regimental acerca da matéria, e embora haja divergência jurisprudencial quanto à forma de se promover a desconsideração da personalidade jurídica, acompanho o entendimento de que tal questão deve ser decidida pelo colegiado competente para julgar o processo em que ocorrer a questão incidental, consoante acórdão 1891/2010-TCU-Plenário (relator ministro Walton Alencar Rodrigues), entendimento reafirmado pelo mesmo relator no acórdão 3453/2015-TCU-1ª Câmara e pelos acórdãos 2828/2015-TCU-Plenário (relator ministro Bruno Dantas) e 4829/2017-TCU-2ª Câmara (relatora ministra Ana Arraes). (TCU, Primeira Câmara, Acórdão n. 2474/2019, rel. min. Weder de Oliveira, j: 19/03/2019<sup>14</sup>).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. INEXECUÇÃO DO OBJETO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ATO DE COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO COLEGIADO. 1. A desconsideração da personalidade jurídica, nos casos de abuso de direito, será decidida pelo colegiado competente para julgar o processo em que ocorrer a questão incidental. 2. Ao decidir pelo levantamento do véu da personalidade jurídica, o Tribunal indicará os administradores ou sócios responsáveis pelo abuso de direito, que responderão pelo dano imposto ao Erário. 3. Somente se procederá à citação dos sócios ou administradores responsáveis pelo abuso de direito, após a deliberação do Tribunal acerca da desconsideração da personalidade jurídica da empresa responsável pelo dano ou beneficiada com pagamentos irregulares. (TCU, Acórdão n. 1891/2010, Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues, j: 04/08/2010<sup>15</sup>).

Lado outro, há acórdãos em que constam posicionamentos divergentes, uma vez que restou decidido que o relator poderia decidir monocraticamente:

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. FRAUDE LICITATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE AS VERBAS FEDERAIS E AS OBRAS EXECUTADAS. CONFIGURAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA DESCARACTERIZAR AS IRREGULARIDADES APONTADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DAS EMPRESAS LICITANTES. INABILITAÇÃO DE AGENTES MUNICIPAIS PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

14 TCU. Acórdão n. 2474/2019 – Primeira Câmara, j: 19/03/2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2474%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%-25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2474%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%-25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 10 mar. 2023

15 Acórdão n. 1891/2010 – Plenário, j: 04/08/2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/desconsidera%25C3%25A7%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A1891%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/0%2520>. Acesso em: 10 mar. 2023

[...] Do aludido artigo depreende-se que, diferentemente do que ocorre via de regra nos órgãos colegiados do Poder Judiciário, a processualística do TCU, dotada de impulso oficial, atribui aos Ministros relatores competência para delimitar a responsabilidade dos envolvidos, ainda que distintos daqueles inicialmente arrolados nos autos, não havendo óbices, a meu ver, a que essa delimitação monocrática de responsabilidade seja feita, entre outros, mediante levantamento do véu da personalidade jurídica. 57. Em diversas oportunidades esta corte de contas assim procedeu, tendo como relatores, por exemplo, os Ministros Adhemar Paladini Ghisi, Guilherme Palmeira, Raimundo Carreiro, José Jorge e Benjamin Zymler, segundo se depreende, respectivamente, dos acórdãos 126/2001, 189/2001, 2.858/2008, 1.209/2009 e 1.263/2009, todos de Plenário. Sob minha relatoria foram proferidos os acórdãos 873/2007-Plenário, 1.417/2008-2ª Câmara, 1.092/2010-Plenário e 1.820/2010-2ª Câmara, em que também foi adotada a teoria da desconsideração da personalidade jurídica independentemente de prévia aprovação do órgão colegiado. 58. No âmbito das duas Câmaras do TCU, a título exemplificativo destaco os acórdãos 294/2002-2C, 2.990/2006-1C, 3.135/2006-2C, 1.417/2008-2C, 1.525/2009-1C, 3.965/2009-1C e 1.820/2010-2C, o primeiro relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar, o segundo pelo Ministro Augusto Nardes, o quarto e o último por mim e os outros três pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues. 59. Ademais, o fato de essa medida de exceção partir de iniciativa do relator do processo não prejudica em nada a defesa dos envolvidos. Some-se a isso a possibilidade de o colegiado competente, no momento do julgamento de mérito, vir a dissentir do relator, excluindo da relação processual o sócio ou administrador indevidamente instado a responder pelo dano apurado [...]. Diante desses argumentos, não obstante compreender a preocupação do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues quanto à aplicação de medida de exceção tão delicada, entendo que não deve prevalecer a tese de que a citação de sócios ou administradores responsáveis pelo abuso de direito somente poderá ser procedida após a deliberação do tribunal acerca da desconsideração da personalidade jurídica, pois, a meu ver, a Lei Orgânica do TCU atribuiu aos relatores competência para tanto. (TCU, Acórdão n. 2589/2010, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, j: 29/09/2010<sup>16</sup>).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE FACHADA. AUDIÊNCIA. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INIDONEIDADE DE EMPRESA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

[...] Cabe ressaltar que a jurisprudência desta Casa tem se firmado no sentido de que a decisão de desconsiderar a personalidade jurídica de uma empresa é de competência do colegiado a quem cabe julgar o respectivo processo. Seguindo essa linha de raciocínio há os Acórdãos 2.096/2011, 2.089/2012 e 3.453/2015 de 1ª Câmara, 13.196/2016 de 2ª Câmara e 1.891/2010 de Plenário. 9. Por outro lado, segundo possibilidade suscitada no voto condutor do Acórdão 2.590/2013- 1ª Câmara, o ministro relator pode decidir monocraticamente sobre a questão – hipótese verificada nos presentes autos – e, posteriormente, submeter à apreciação do colegiado competente a proposta de convalidação, nos termos do art. 172 do Regimento Interno do TCU, da citação realizada com base em desconsideração de personalidade jurídica. (TCU, Acórdão n. 2018/2018, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, j: 29/08/2018<sup>17</sup>).

Portanto, verifica-se que o TCU vem se manifestando de modo pacífico quanto à possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, sendo que a divergência reside apenas se deve

16 TCU. Acórdão n. 2589/2010 – Plenário, j: 29/09/2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/desconsidera%25C3%25A7%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A2589%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/0%2520>. Acesso em: 10 mar. 2023

17 TCU. Acórdão n. 2018/2018 – Plenário, j: 29/08/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/desconsidera%25C3%25A7%25C3%25A3o/NUMACORDAO%253A2018%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/0%2520>. Acesso em: 15 jan. 2023

ser feita pelo colegiado ou se pode ser decidida monocraticamente pelo relator. Fato é que o tribunal atesta a admissibilidade do instituto em âmbito administrativo, sobretudo pelas cortes de contas.<sup>18</sup>

Quanto ao tema no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, verifica-se que a discussão ainda é embrionária, havendo poucos julgados a respeito. No julgamento da Denúncia nº 1.054.066,<sup>19</sup> na sessão do dia 12.07.2022, o relator, embora tenha entendido que a desconstituição da personalidade jurídica não se aplicava naquele caso, ressaltou a possibilidade de aplicação do instituto na esfera administrativa.

Ademais, na apreciação da Tomada de Contas Especial nº 1.015.647,<sup>20</sup> na sessão do dia 07.07.2022, o relator do processo entendeu que deveria ocorrer a responsabilização pessoal do sócio administrador, solidariamente com a empresa, por meio da desconsideração, uma vez comprovado o abuso por desvio de finalidade e colacionou, para tanto, jurisprudência do TCU.

Não obstante, foi apresentada divergência, ponderando sobre a excepcionalidade do instituto, uma vez que deveria apenas ser utilizado quando demonstrado o abuso da personalidade jurídica. O conselheiro também reiterou a possibilidade de aplicação na esfera controladora das cortes de contas, inclusive, podendo ser decidida monocraticamente pelo relator. Porém, entendeu que seria necessária a observância do rito processual do incidente de desconsideração da personalidade jurídica, previsto nos artigos 133 a 137 do Código de Processo Civil, especialmente quanto à necessidade de oportunizar o contraditório e a ampla defesa prévios aos administradores ou sócios da empresa para se defenderem das imputações de desvio de finalidade ou confusão patrimonial.

Após, sustentou que não caberia a desconsideração naquele caso em análise, tendo em vista que não houve citação específica para que os sócios se manifestassem expressamente quanto à questão e que esse vício processual não poderia ser sanado em tempo hábil, diante da iminência incidência dos prazos prescricionais. Confira o trecho do referido acórdão:

Vale destacar que nos referidos estudos da Unidade Técnica e no despacho de citação à peça n. 12, em nenhum momento foi mencionada expressamente a questão da desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do art. 50 do Código Civil. O relator analisou a questão e efetuou a desconsideração da personalidade jurídica diretamente em seu voto apresentado na sessão da Segunda Câmara em 30/06/2022. Assim, com a devida vênia ao relator, reforço o entendimento de que, após instaurado o incidente em questão, o sócio-administrador deveria ter sido citado para se defender acerca da ocorrência do desvio de finalidade da pessoa jurídica, o que acarretaria sua responsabilidade pessoal, caso a decisão fosse pela desconsideração da personalidade jurídica. Após proporcionar o contraditório e a ampla defesa especificamente sobre esta questão, é que o relator poderia efetuar a desconsideração da personalidade jurídica e decidir, em seguida, pela responsabilização pessoal do Sr. William Starling, cumulativamente à sociedade empresária da qual é sócio-administrador, quanto ao dano ao erário no valor de R\$ 784.748,86 (setecentos e oitenta e quatro mil setecentos e quarenta e oito reais e oitenta e seis centavos).

Por fim, foi aprovado o voto parcialmente divergente, mantendo-se o entendimento de que, apesar de ser possível a aplicação do instituto no âmbito dos tribunais de contas, não se aplicava ao caso concreto, diante da inexistência de citação específica quanto à questão.

18 Nesse sentido, cite-se ainda como exemplo as seguintes decisões proferidas: Acórdão 3019/2011 – Plenário, j: 16/11/2011; Acórdão 934/2017 – Primeira Câmara, j: 21/02/2017; Acórdão 2957/2018 – Plenário, j: 12/12/2018; Acórdão 1421/2019 – Plenário, j: 19/06/2019; Acórdão 1612/2019 – Plenário, j: 10/07/2019; Acórdão 2273/2019 – Plenário, j: 25/09/2019; Acórdão 1457/2022 – Plenário, j: 22/06/2022; Acórdão 1484/2022 – Plenário, j: 29/06/2022; Acórdão 1704/2022 – Plenário, j: 27/07/2022; Acórdão 1905/2022 – Plenário, j: 17/08/2022;

19 Denúncia n. 1.054.066, Primeira Câmara, Rel. Cons. José Alves Viana, j: 12/07/2022. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2830121>

20 Tomada de Contas Especial n. 1.015.647, Segunda Câmara, Cons. Claudio Couto Terrão, j: 07/07/2022. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2825259>

## 4.2 STJ E STF

Diante da relevância do tema, a controvérsia chegou aos tribunais superiores. Nessa perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça proferiu uma decisão em 2003, em sede de recurso ordinário em mandado de segurança (RMS nº 15.166/BA), considerada paradigma e citada por diversas vezes em artigos doutrinários e julgados. Confira-se ementa:

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 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. (STJ, RMS 15.166/BA, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 07/08/2003, DJ 08/09/2003<sup>21</sup>).

Na ocasião, foi considerada legítima a aplicação do instituto pela própria administração pública, sem a necessidade de recorrer previamente ao Poder Judiciário, com base nos princípios da moralidade administrativa e indisponibilidade do interesse público e desde que precedido de processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Conforme lições bem delineadas pelo eminente ministro Castro Meira, havendo conflito entre princípios do ordenamento jurídico, exige-se do aplicador do direito a solução que melhor resultado traga à harmonia do sistema normativo, sendo certo que a ausência de norma específica não pode impor à administração um atuar em desconformidade com o princípio da moralidade administrativa, muito menos exigir-lhe sacrifício dos interesses públicos que estão sob sua guarda. Assim, permitir que uma empresa constituída com desvio de finalidade, com abuso de forma e em nítida fraude à lei, venha a participar de processos licitatórios, abrindo-se a possibilidade de que esta tome parte em um contrato firmado com o poder público, afronta o princípio da moralidade administrativos e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Ainda de acordo com o ministro, o abuso de um instituto de direito não pode jamais ser tutelado pelo ordenamento jurídico. Isto é, não pode o direito, sob a alegação de proteção ao princípio da legalidade, atribuir validade aos atos que ofendem seus princípios e institutos. O recurso ordinário foi negado, por unanimidade, nos termos do voto do ministro relator.

Com efeito, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, há três discussões emblemáticas sobre a temática que merecem ser analisadas individualmente conforme se verá a seguir.

21 Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processospesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.a&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=200200942657](https://processo.stj.jus.br/processospesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.a&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200200942657). Acesso em: 20 fev. 2023

## 4.2.1 Mandado de Segurança nº 32.494/DF

O MS nº 32.494/DF<sup>22</sup> foi impetrado com pedido de liminar pela empresa PNG Brasil Produtos Siderúrgicos S.A., juntamente com duas pessoas físicas, em face de acórdão proferido pelo TCU (Acórdão nº 2.593/2013). Primeiramente, foi aplicada à sociedade Dismaf Distribuidora de Manufaturados Ltda. a suspensão do direito de licitar e contratar com a administração pública. Na ocasião do acórdão do TCU, foi determinada a desconsideração da personalidade jurídica e extensão dos efeitos da sanção de suspensão de licitar à impetrante. Segundo a corte de contas, a PNG Brasil teria sido constituída com a intenção de burlar a penalidade aplicada à Dismaf Distribuidora de Manufaturados Ltda., de modo que, com base na “teoria da desconsideração, expansiva da personalidade jurídica, nos princípios da moralidade administrativa e da indisponibilidade do interesse público”, deveria ocorrer a extensão dos efeitos da sanção.

Na análise do pedido liminar, o ministro Celso de Mello entendeu que o TCU, exercendo o controle de legalidade dos procedimentos licitatórios sujeitos à sua jurisdição, possuiria atribuição para estender a sanção, pois essa prerrogativa também comporia a esfera de atribuições institucionais do tribunal. Afirmou que o art. 71 da CR/88 supõe, “ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais”.

Aduziu, ainda, que a ausência de autorização legal outorgando competência expressa ao TCU para promover a desconsideração da personalidade jurídica não violaria, aparentemente, o postulado da legalidade, pois a aplicação do instituto precedeu em muitos anos a própria edição de diversos diplomas legislativos que atualmente o disciplinam. Também encontraria suporte na teoria dos poderes implícitos e no princípio da moralidade administrativa, “em ordem a inibir o emprego da fraude e a neutralizar a prática do abuso de direito, que se revelam comportamentos incompatíveis com a essência ética do Direito”.

As considerações feitas pelo ministro levariam à denegação do pleito cautelar, o que foi, inclusive, admitido por ele. Todavia, em sede de cognição sumária, concluiu pela suspensão da eficácia de parte do acórdão proferido pelo TCU, a qual foi determinada a desconsideração, por questões de prudência. A propósito, cite-se:

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.

Por sua vez, a União interpôs agravo interno e o Ministério Público Federal (MPF) emitiu parecer pela denegação de segurança. Em 05.09.2018, a impetrante protocolou petição, invocando a ocorrência de fato superveniente, consistente na invalidação da sanção imposta à Dismaf, o que afetaria o ato coator objeto do presente mandado de segurança. Após manifestações da Advocacia Geral da União, do MPF

22 STF. MS 32.494 MC/DF, Relator: Min. Celso de Mello, j: 11/11/2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4484385>. Acesso em 18/03/2023.

e do TCU, os autos foram conclusos ao relator, no dia 23.03.2022 e, até o presente momento, não houve julgamento de mérito.

#### 4.2.2 Mandado de Segurança nº 35.506/DF<sup>23</sup>

No mandado de segurança em análise, a empresa PPI – Projeto de Plantas Industriais Ltda. requereu, em caráter liminar, a cassação da decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.014/2017) que decretou a indisponibilidade cautelar dos seus bens e ativos e a desconsideração de sua personalidade jurídica.

O ministro Marco Aurélio, na qualidade de relator, deferiu a liminar pleiteada e por consequência suspendeu a eficácia do item do acórdão que continha as determinações acima. Segundo ele, não incumbe ao tribunal de contas, órgão administrativo que auxilia o Congresso Nacional, o implemento de medidas cautelares constritivas de direito, de efeitos práticos tão gravosos, como é o caso da indisponibilidade de bens e da desconsideração, que configuram sanções patrimoniais antecipadas.

Ademais, alegou que não se trata de afirmar a ausência do poder geral de cautela das cortes de contas, mas sim que essa atribuição possui limites, dentro dos quais não se encontra o de bloquear, por ato próprio, dotado de autoexecutoriedade, os bens de particulares contratantes com a administração pública.

Após regular trâmite, o processo foi afetado ao plenário e incluído em pauta para julgamento, em 18.06.2020. O ministro Marco Aurélio proferiu seu voto nos termos da decisão liminar concedida anteriormente. Em continuidade do julgamento, após os votos dos ministros Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Edson Fachin, que divergiram do relator e denegavam a ordem, pediu vista dos autos o ministro Gilmar Mendes (16.04.2021 a 26.04.2021).

Após o voto-vista do ministro Gilmar Mendes e do voto da ministra Cármen Lúcia, que acompanhavam o voto divergente do ministro Edson Fachin e denegavam a ordem, e do voto do ministro Alexandre de Moraes, que também denegava a ordem, nos termos de seu voto, pediu vista dos autos o ministro Nunes Marques (01.04.2022 a 08.04.2022).

Finalmente, em julgamento recente (30.09.2022 a 07.10.2022), o tribunal, por maioria e nos termos dos votos proferidos, denegou a ordem, vencidos o ministro Marco Aurélio (relator), que deferia a ordem, e o ministro Nunes Marques, que concedia parcialmente a ordem para anular somente a indisponibilidade de bens. O acórdão foi assim ementado:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ACÓRDÃO 2.014/2017-TCU/PLENÁRIO. MEDIDAS CAUTELARES. SITUAÇÕES DE URGÊNCIA. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DE PARTICULAR E **DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS. OBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. INOCORRÊNCIA.** CONTRADITÓRIO DIFERIDO. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL NÃO CONSTATADA. OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA. ORDEM DENEGADA. I - As Cortes de Contas, em situações de urgência, nas quais haja fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, podem aplicar medidas cautelares, até que sobrevenha decisão final acerca da questão posta. **II – O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a aplicação**

23 STF. MS 35506, Relator (a): Marco Aurélio, Relator (a) p/ Acórdão: Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j: 10/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5343207>.

**da teoria dos poderes implícitos, de maneira a entender que o Tribunal de Contas da União pode deferir medidas cautelares para bem cumprir a sua atribuição constitucional.** III – Não obstante, é preciso que observe o devido processo legal, bem assim os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, abstenendo-se, ademais, de invadir a esfera jurisdicional. IV – A jurisprudência pacificada do STF admite que as Cortes de Contas lancem mão de medidas cautelares, as quais, levando em consideração a origem pública dos recursos sob fiscalização, podem recair sobre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. V – A Lei 8.443/1992 prevê expressamente a possibilidade de bloqueio cautelar de bens pelo TCU ou por decisão judicial, após atuação da Advocacia-Geral da União (arts. 44, § 2º, e 61). VI – Sem embargo, a fruição do direito de propriedade, que goza de expressa proteção constitucional, somente pode ser obstado ou limitado em caráter definitivo pelo Poder Judiciário, guardião último dos direitos e garantias fundamentais. **VII - Nada obsta, porém, que o TCU decrete a indisponibilidade cautelar de bens, pelo prazo não superior a um ano (art. 44, § 2º), sendo-lhe permitido, ainda, promover, cautelarmente, a desconsideração da personalidade jurídica da pessoa jurídica objeto da apuração, de maneira a assegurar o resultado útil do processo.** VIII – No caso sob exame, a desconsideração da personalidade foi levada a efeito pelo TCU, em sede preambular, e não definitiva, sob o argumento de que “os seus administradores utilizaram-na para maximizar os seus lucros mediante a prática de ilícitos em prejuízo da Petrobras”. IX – **Assegurada a oportunidade de manifestação posterior dos responsáveis pelos supostos danos ao erário, hipótese de contraditório diferido que não implica ofensa à garantia do devido processo legal.** Precedente. X – Inexistência de vício material ou formal no ato impugnado, razão pela qual não há falar em direito líquido e certo da impetrante. XI - Ordem denegada.

Nesse contexto, importante consignar trechos dos votos dos ministros que denegaram a ordem.

Segundo passagem citada pelo ministro Ricardo Lewandowski, seria possível a aplicação do instituto no âmbito dos tribunais de contas, em casos de urgência e de evidente perigo de dano ao erário, mediante aplicação supletiva do CPC/15:

De modo a cumprir tal desiderato, a Lei Processual Civil instituiu um incidente específico de desconsideração da personalidade jurídica, disciplinado do art. 133 ao 137, o qual se processará sempre na esfera judicial, a requerimento dos interessados. Ademais, “observará os pressupostos previstos em lei” (§ 1º do art. 133), sem prejuízo do “preenchimento dos pressupostos legais específicos” (§ 4º, do art. 134). Convém lembrar, a propósito da discussão, travada nestes autos, a disposição constante do art. 15 do Código de Processo Civil, segundo a qual “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”. Ou seja, inexistindo disposição legal específica regulando certa temática de cunho processual, há de aplicar-se, no que couber, o previsto o CPC (p. 19).

Ainda, não haveria razão para que a teoria da desconsideração não pudesse ser aplicada ao Direito Administrativo, por sua finalidade de reprimir abusos e fraudes pelo uso inadequado da pessoa jurídica, sendo aplicável a qualquer ramo do direito. Outrossim, o magistrado afirma que não há dúvidas de que o STF já reconheceu a “aplicação da teoria dos poderes implícitos, de maneira a entender que o Tribunal de Contas da União pode deferir medidas cautelares para cumprir a sua atribuição constitucional de exercer o controle externo da Administração Pública”, podendo, inclusive, recair sobre particulares, e não apenas sobre órgãos ou agentes públicos.

De modo complementar, o ministro Edson Fachin sustenta que a matéria não está sujeita à reserva de jurisdição:

Portanto, a possibilidade do reconhecimento administrativo dos requisitos para decretar a desconsideração da personalidade jurídica para fins de responsabilização de administradores e sócios já está internalizada em nosso ordenamento jurídico, e, ainda

que não seja previsão específica destinada ao Tribunal de Contas da União, reforça a compreensão de que a matéria não está sujeita à reserva de jurisdição, sendo possível sua aplicação analógica ao caso.

O ministro ainda defende a possibilidade de decretar a medida cautelar ainda que sem a oitiva prévia dos responsáveis, haja vista que não há violação das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, eis que apenas difere esse momento para período posterior.

Como bem salientado pelo ministro Gilmar Mendes, em situações concretas envolvendo a malversação de recursos públicos, os tribunais de contas podem responsabilizar diretamente a pessoa física responsável pela prática do ato ilícito. Contudo, é inequívoco que serão enfrentadas situações de desvio de finalidade ou confusão patrimonial da pessoa jurídica a ensejar sua desconsideração.

Assim, o STF decidiu que o TCU possui, de fato, competência para decretar a indisponibilidade de bens, bem como aplicar o instituto da *disregard doctrine*, com base na teoria dos poderes implícitos, desde que respeitados o devido processo legal e os critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

#### 4.2.3 Mandado de Segurança nº 35.920/DF

Outro caso de grande repercussão envolvendo a desconsideração da personalidade jurídica foi o MS nº 35.920/DF,<sup>24</sup> oportunidade em que a empresa UTC Engenharia S.A. se opôs à decisão do Tribunal de Contas da União – mesmo acórdão impugnado do MS nº 35.506/DF – que determinou, entre outras medidas, a desconsideração da personalidade jurídica da impetrante.

Em sede cautelar, o ministro Marco Aurélio deferiu a tutela de urgência e reiterou os argumentos utilizados no MS nº 35.506/DF. Lembrou que prevalece como garantia dos cidadãos em relação ao Estado o princípio da legalidade estrita, segundo o qual a administração pública pode agir apenas quando expressamente autorizada por lei, não sendo adequada, como forma de justificar atribuição não legalmente prevista, articular com a aplicação analógica de outras normas, por exemplo, o artigo 14 da Lei nº 12.846/2013, ou com cláusulas gerais, tais como a proteção à moralidade e a supremacia do interesse público.

No julgamento do mérito do processo, em 16.04.2021, o ministro Marco Aurélio (relator) entendeu pela concessão da segurança e confirmou o seu entendimento exposto na liminar. Por sua vez, o ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos.

Em recentíssimo julgado, datado 18.03.2023, foi finalizado o julgamento do feito, ocasião em que o tribunal, por maioria, denegou a ordem, nos termos do voto do ministro Gilmar Mendes, vencido o ministro relator.

Consoante voto vencedor:

A questão concernente à possibilidade de o TCU superar o manto da pessoa jurídica para alcançar seus sócios ou administradores, ou mesmo sociedade coligadas, guarda estreita relação com o que discutido no tópico anterior. É que os já citados artigos 1º e 16 da Lei nº 8.443/1992 estabelecem que cabe ao Tribunal de Contas aplicar as sanções em virtude de irregularidades na aplicação de recursos públicos a todos os envolvidos na prática, que respondem solidariamente pelo débito, sejam pessoas físicas ou jurídicas, particulares

24 STF. MS 35920, Relator (a): Marco Aurélio, Relator (a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j: 18/03/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5524672>.

ou não. E dentro desse contexto, cabe ao TCU manejar cautelarmente os instrumentos necessários para alcançar o patrimônio de todos os responsáveis pelo maltrato da coisa pública, dentre os quais se incluem a decretação da indisponibilidade de bens e a imputação do débito diretamente a pessoas físicas envolvidas.

O ministro Gilmar Mendes também reiterou a fundamentação elencada no seu voto no julgamento do MS nº 35.506/DF, argumentando, em síntese, que, embora seja possível a responsabilização direta pelas cortes de contas, nada impede ao tribunal aplicar a desconsideração da personalidade jurídica quando constatado desvio de finalidade ou confusão patrimonial. Ademais, o instituto não se sujeita à reserva de jurisdição, pois “o levantamento do véu da pessoa jurídica, embora grave do ponto de vista da segurança jurídica e da liberdade econômica, não se afeiçoa àquele estrito rol de direitos fundamentais cuja restrição apenas pode ser operacionalizada pelo Poder Judiciário”. Nesse sentido, ponderou que, por se tratar de procedimento grave, impõe ao órgão competente a observância do contraditório e da ampla defesa, bem como a adoção de fundamentação qualificada.

Dessa forma, em consonância com o entendimento exposto neste artigo, o Supremo Tribunal Federal concluiu, novamente, pela competência dos tribunais de contas para utilizar o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, em que pese as decisões se encontrarem pendentes de trânsito em julgado.

#### **4 CONCLUSÕES**

O estudo foi norteado pela seguinte questão: seria possível a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito dos tribunais de contas? Aqui, a consideração conclusiva é positiva.

Conforme desenvolvido neste artigo, a desconsideração da personalidade jurídica surge como importante instrumento para responsabilizar quem efetivamente foi o autor dos ilícitos, por meio da suspensão episódica da autonomia patrimonial da pessoa jurídica. Assim, verificadas as condutas fraudulentas, mediante desvio de finalidade ou confusão patrimonial, utilizando-se a pessoa jurídica como espécie de véu para proteger a fraude, permite-se a aplicação do instituto para atingir o patrimônio pessoal dos sócios ou dirigentes.

A teoria é amplamente utilizada no nosso ordenamento jurídico e contém diversas normas, as quais foram exaustivamente demonstradas durante a pesquisa, que a disciplinam nos mais variados diplomas legais, inclusive, aqueles pertencentes à seara do Direito público. Nessa perspectiva, considerando, ainda, que o instituto é oriundo da teoria geral do Direito, não restam dúvidas de que pode ser aplicado em qualquer área do Direito, sendo plenamente cabível no Direito Administrativo e, por conseguinte, no âmbito dos tribunais de contas, os quais são órgãos incumbidos de tutelar o patrimônio público e desempenham importante papel na apuração e apreciação da legalidade dos atos administrativos, bem como na responsabilização dos agentes públicos e privados.

Dito isso, as funções fiscalizadora e sancionatória das cortes de contas, atribuídas pela Constituição da República em seu art. 71, permitem a identificação e responsabilização de qualquer pessoa, física ou jurídica, que possua relação com os recursos públicos ou tenha causado prejuízo ao erário. Em termos práticos, a ausência de previsão específica, tal como alegado pela corrente negativista, não é motivação suficiente para afastar a utilização da desconsideração da personalidade jurídica no exercício do controle externo dos tribunais de contas.

Tal possibilidade é legitimada pela teoria dos poderes implícitos, bem como pelos princípios da administração pública, sobretudo o da moralidade, da supremacia e indisponibilidade do interesse público, conforme dissertado em tópico próprio, por meio de diversas passagens doutrinárias.

Não bastasse, mediante uma perfunctória análise das principais decisões jurisprudenciais brasileiras, extrai-se que o TCU possui jurisprudência consolidada no sentido de admitir a aplicabilidade do instituto pelas cortes de contas, assim como o STJ e o TCEMG, no qual, embora a discussão ainda seja embrionária, também possui precedentes no mesmo sentido.

Ademais, em consonância com o entendimento exposto neste artigo, o Supremo Tribunal Federal em mais de uma oportunidade, em julgamentos bastante recentes, decidiu que o TCU – e por simetria os tribunais de contas estaduais – possui competência para aplicar a *disregard doctrine*, desde que respeitados o devido processo legal, os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, bem como os princípios do contraditório e ampla defesa.

Conforme bem delineado nos votos proferidos pelos ministros, em situações concretas envolvendo a malversação de recursos públicos, os tribunais de contas podem responsabilizar diretamente a pessoa física responsável, com base na redação do art. 71 da CR/88. Não obstante, eventualmente serão enfrentadas situações de desvio de finalidade ou confusão patrimonial que justifiquem a utilização do instituto.

É verdade que a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito dos tribunais de contas exige uma aplicação comedida, de forma excepcional, diante da gravidade do procedimento, sendo imprescindível a observância ao contraditório e ampla defesa. Todavia, impedir sua utilização pelas cortes de contas significaria tutelar um abuso de direito e atribuir validade aos atos que violam os princípios do ordenamento jurídico, além de não imputar quem deu efetivamente causa à perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.429*, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.443*, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.884*, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8884.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.605*, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.846*, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Código de Processo Civil*. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Lein. 13.874*, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Código Civil*. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.133*, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.230*, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 15.166/BA. 2ª Turma. Recorrente: G E G Móveis Máquinas e Equipamentos Ltda. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Relator: Ministro Castro Meira. Data do julgamento: 07 ago.2003. Data da publicação: 08 set. 2003. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero\\_registro=200200942657](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero_registro=200200942657). Acesso em: 20 fev. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 32.494/DF*. Impetrante: PNG Brasil Produtos Siderúrgicos S.A. e outros. Impetrados: Presidente do Tribunal de Contas da União e Relator do TC-000.723/2013-4. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF. Data do julgamento: 11 nov. 2013. Data da publicação: 13 nov. 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4484385>. Acesso em 18 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.506/DF*. Impetrante: Projeto de Plantas Industriais Ltda. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Marco Aurélio, Relator (a) p/ Acórdão: Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno. Data do julgamento: 10/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5343207>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.920/DF*. Impetrante: UTC Engenharia S.A. - Em Recuperação Judicial. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator (a): Marco Aurélio, Relator (a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Data do julgamento: 18/03/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5524672>. Acesso em: 18 mar. 2023

COPOLA, Gina. A desconsideração da personalidade jurídica na nova Lei de Licitações. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, ano 21, n. 245, p. 31-42, maio 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/52180/105080>. Acesso em: 10 jan. 2023.

FARIAS, Luciano Chaves de. Aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa. *Fórum Administrativo - FA*, ano 7, n. 80, p. 40-49, out. 2007. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10491/16911>. Acesso em: 12 fev. 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Parte Geral*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LOPES, Luiz Felipe Horowitz. Possibilidade e limites da desconsideração da personalidade jurídica pelos tribunais de contas: uma análise sob a perspectiva da Lei da Liberdade Econômica. *Âmbito jurídico*, 01 set. 2020. Disponível em: [https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/possibilidade-e-limites-da-desconsideracao-da-personalidade-juridica-pelos-tribunais-de-contas-uma-analise-sob-a-perspectiva-da-lei-da-liberdade-economica/#\\_ftn1](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/possibilidade-e-limites-da-desconsideracao-da-personalidade-juridica-pelos-tribunais-de-contas-uma-analise-sob-a-perspectiva-da-lei-da-liberdade-economica/#_ftn1). Acesso em 10 jan. 2023

MORAES, Flavia Albertin de. A teoria da desconsideração da personalidade jurídica e o processo administrativo punitivo. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, ano 4, n. 252, p. 45-65, set./dez. 2009. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/125/252/2628>. Acesso em: 06 jan. 2023.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. TCU pode desconsiderar a personalidade jurídica e estender efeitos da inidoneidade? *Jota.info*, São Paulo, 29 set. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-pode-desconsiderar-personalidade-juridica-e-estender-efeitos-da-inidoneidade-29092021>. Acesso em: 06 jan. 2023.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a administração pública: limites jurisprudenciais. *Revista Síntese Direito Administrativo*, n. 60, p. 79-112, dez. 2010.

RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Desconsideração da personalidade jurídica. In: RIBEIRO, Márcio de Aguiar. *Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1459/1513/5881>. Acesso em: 14 fev. 2023.

SARAI, Leandro. Disregard doctrine e sua aplicação pela Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C*, ano 19, n. 62, p. 193-219, out./dez. 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/103/814>. Acesso em: 15 fev. 2023.

TCU. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Resolução n. 155, de 4 de dezembro de 2002, alterada pela Resolução TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/6D/52/C9/74/D0C2681046756058F18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Os Tribunais de Contas e a Disregard Doctrine. *Fórum Administrativo - FA*, ano 5, n. 49, mar. 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/10394/14379>. Acesso em: 06 jan. 2023.