



Procedência: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP

Interessado: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP/PPP - Comissão Processante Permanente
A Administração Pública Estadual

Número: 16.653

Data: 03 de outubro de 2023

Classificação Temática: Ato lesivo à Administração ou ao patrimônio público.

Atos administrativos. Infração administrativa.

Licitações. Sanções administrativas.

Registro empresarial. Análise dos atos submetidos a arquivamento. Fraude.

Precedentes: xxxxxx

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA ADMINISTRATIVA E CIVIL DE PESSOA JURÍDICA PELA PRÁTICA DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EM SEU INTERESSE OU BENEFÍCIO, OU NÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO PUNITIVO DE FORNECEDOR. LEIS 8.666/93, 14.133/2021 E 12.846/2013. LEI ANTICORRUPÇÃO - LAC. EXTINÇÃO DA PESSOA JURÍDICA ANTES DA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO OU NO CURSO DESTA. VERIFICAÇÃO DOS ATOS SUBMETIDOS AO ARQUIVAMENTO NO ÓRGÃO DE REGISTRO E BAIXA. SUBSISTÊNCIA DA RESPONSABILIDADE. INSTAURAÇÃO EXCLUSIVAMENTE CONTRA ADMINISTRADORES E SÓCIOS COM PODERES DE ADMINISTRAÇÃO DA CONTRATADA EXTINTA. POSSIBILIDADE JURÍDICA. CONDIÇÃO OU PRESSUPOSTO. SUBTERFÚGIO PARA BURLAR O OBJETIVO LEGAL DA PRÓPRIA SANÇÃO ADMINISTRATIVA. REDIRECIONAMENTO E SUCESSÃO PROCESSUAL. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, CONFORME O CASO. SANÇÃO QUE RECAIRÁ SOBRE SÓCIO OU ADMINISTRADOR, NA MEDIDA DE SUA CULPABILIDADE. EXTINÇÃO DA EMPRESA SEM INFORMAR AO ENTE PÚBLICO NEM QUITAR OBRIGAÇÃO CONTRATUAL. CONFIGURAÇÃO DE INFRAÇÃO, EM TESE. TENTATIVA DE FURTAR-SE À SANÇÃO. AÇÃO DO SÓCIO ADMINISTRADOR. INTERPRETAÇÃO DOS ARTIGOS 1º AO 4º DA LEI ANTICORRUPÇÃO - LAC, Nº 12.846/2013. OBJETIVO PRIMORDIAL E EFICÁCIA DO MICROSSISTEMA LEGISLATIVO. POTENCIAL CONTROLE DA CORRUPÇÃO. FOMENTO À INTEGRIDADE DO MERCADO PRIVADO. APROVAÇÃO COMO PARECER REFERENCIAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 151/2019 E RESOLUÇÃO AGE Nº 93/2021.

Referências normativas: Artigo 5º, XLV, da Constituição da República. Artigos 21 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Artigo 3º-A, XV, da Lei Complementar nº 83/2005. Lei Estadual nº 14.184/2002. Lei nº 12.846/2014- LAC. Artigo 9º da Lei Complementar 123/06. Artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993. Artigos 14, 159 e 160 da Lei nº 14.133/2021 -NLLC. Artigos 49-A e 50 da Lei nº 13.874/2019. Artigo 7º-A, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 11.598/2007. Artigos 15, 110, 133 a 137, 789 e 790 do Código de Processo Civil. Artigos 50, 1.052 a 1.055, 1.097 a 1.101, 1.116 a 1.119, todos do Código Civil. Artigos 7º, 27 e 54 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, alterado pelo Decreto nº 47.752/2019 e pelo Decreto nº 48.224/2021.

I - RELATÓRIO

1. A Assessoria Jurídica da SEJUSP, com fundamento no artigo 10, § 1º, da Resolução AGE nº 93/2021, encaminha à Consultoria Jurídica sua manifestação prévia veiculada na Nota Jurídica ASSJUR/SEJUSP nº 585/2023 sobre consulta relativa aos "efeitos da extinção da personalidade jurídica no curso do processo administrativo punitivo a que se refere a Lei Federal 8.666/93", conforme descrição feita no relatório de referida nota, cujas indagações são as seguintes:

- Nas hipóteses de um fornecedor ou pessoa jurídica ter sido extinto antes ou após a instauração contra estes de PAP, há previsão no ordenamento jurídico vigente da aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito dos referidos processos caso venha a ser comprovada a prática de ato irregular ou ilícito contra a Administração Pública, isso com o objetivo de alcançar os responsáveis legais ou sócios do fornecedor ou da pessoa jurídica extinta e efetivar eventual cumprimento de penalidade administrativa?*
- Caso afirmativo na questão "a", a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do processo administrativo sancionador depende da existência de indícios ou provas de que a extinção ocorreu com abuso de direito visando escapar da aplicação de eventuais penalidades?*
- Caso negativo na questão "a", quais os efeitos e medidas legais aplicáveis na hipótese de extinção do fornecedor ou da pessoa jurídica ter ocorrido antes ou após a instauração dos processos administrativos sancionatórios?*
- Caso negativo na questão "a", é possível promover no âmbito do PAP a sucessão processual com base nos §§1º e 2º, do artigo 7º-A, da Lei Federal nº 11.598/2007 ou outra normativa?*

2. Os questionamentos contam com ilustração feita pelo Consultante, tudo expressamente transcrito no corpo da fundamentação da Nota Jurídica SEJUSP 585, deixando-se consignado que "foram trazidas situações concretas que serão analisadas tão somente a partir das alegações formuladas pela consultante no Memorando.SEJUSP/PPP,nº 118/2023 (69692047), de modo a **não impedir o eventual e futuro exame específico dos casos concretos a que se referem e seus respectivos processos.**"

3. A análise jurídica aqui é feita também em tese, a partir de exemplos de situações concretas. Deixa-se, pois, o registro.

4. Esse é o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. As discussões que a matéria suscita foram muito bem indicadas na Nota Jurídica Sejusp nº 585/2023, dispensando o retrabalho, razão pela qual é adotado o inteiro teor da fundamentação contida na manifestação prévia (71310277).

6. Não obstante, a par de toda a legislação descrita no preâmbulo desse parecer como referências normativas, relacionadas no corpo daquela nota jurídica, aqui buscaremos o estabelecimento de **diretrizes jurídicas** adiante e ao final enunciadas, em tese, fixadas sob a orientação dos princípios previstos no artigo 37 da Constituição da República e no 13 da Constituição do Estado de Minas Gerais, determinando este que a *atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e sustentabilidade.*

7. A **interpretação** da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção - LAC e das Leis nºs 8.666/93 - LLC e 14.133/2021- NLLC, no aspecto de punição de determinadas condutas tidas como lesivas à administração pública, nacional ou estrangeira, quando atentatórias ao patrimônio público, aos princípios da administração pública ou aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como, por exemplo, ações ou omissões que redundam em enriquecimento injustificado, abuso de direito, descumprimento contratual, prática da corrupção, **exige** deferência à finalidade do microssistema brasileiro de proteção à probidade, como vem a doutrina cognominando um grupo de leis voltadas a esse mister, entre as quais não podemos deixar de destacar, também, a Lei de Improbidade Administrativa LIA, nº 8.429/92.

8. O respeito ao conjunto normativo gera maior potencial de combate às práticas ilegais, contrárias à Constituição, de modo que o comportamento das empresas se efetivem com suporte em uma gestão ética, a partir de legislação que exerce esse papel indicativo de que as irregularidades, as ilegalidades e a corrupção não compensam, desde que o sistema sancionador seja efetivo.

9. A atuação administrativa nessa seara revela complexidade e a sustentação jurídica é essencial às apurações e imposições de sanções. Isto é, com segurança jurídica e sem desviar da finalidade maior das leis de regência da matéria: proteção e preservação do patrimônio público e equilíbrio econômico entre as empresas fornecedoras do poder público, o que, ao final, deve tender a garantir o bem-estar social, numa perspectiva de eficiência administrativa, dissuadindo as empresas a se comportarem legitimamente, sob a consequência de serem punidas, inclusive com sanção de inidoneidade para licitar e contratar com a administração pública, tudo conforme o artigo 156 da atual Lei nº 14.133/2021, que reproduziu as sanções previstas no artigo 87 da Lei nº 8.666/93.

10. Dito isso, tem-se como certo que a LAC integra, ao lado da LIA e das Leis de Licitações e Contratos, para ficar nesses limites necessários à resposta à consulta, um núcleo de normas protetivas do patrimônio público e da moralidade administrativa. Tais prescrições legais encontram fundamento de validade nos princípios constitucionais da probidade administrativa (arts. 5º, LXXIII, e 37, § 4º); da moralidade (art. 37, *caput*); da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º, LIV).

11. Pois bem.

12. Para responder à indagação central desta consulta (Memorando 118 - 69692047) impõe-se, a partir dos fundamentos acima, traçar diretrizes para além da desconsideração da personalidade jurídica propriamente, em sentido puramente técnico, cuja teoria tem aplicação em processos administrativos punitivos - PAPs e de responsabilidade - PARs, em casos de atos irregulares ou ilícitos praticados por fornecedores contra a administração pública, com o objetivo de alcançar os administradores e sócios com poderes de administração de pessoa jurídica para eventual imposição das penalidades administrativas cabíveis em tese, quais sejam, multa e publicação extraordinária da decisão condenatória (artigo 6º da LAC) e aquelas previstas nas leis de licitações e contratos administrativos.

13. O caso demanda resposta sobre viabilidade jurídica de abertura do processo administrativo punitivo e/ou de responsabilidade direta e exclusivamente contra administradores e sócios com poderes de administração de empresa, quando esta for irregularmente extinta antes da instauração do processo administrativo; ou a sucessão, quando a extinção ocorrer no curso deste e antes da imposição definitiva da sanção administrativa, conforme o procedimento previsto no Decreto Estadual nº 46.782/2015.

14. É o que encaminharemos à frente.

II.1. DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

15. A desconsideração da personalidade jurídica por atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, da Lei nº 12.846/2013 está autorizada em seu artigo 14 (Lei Anticorrupção - LAC), combinado com o artigo 3º da mesma LAC. Aquele preceitua: *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. Subsistindo a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.*

16. Está também prevista em outras leis brasileiras, a exemplo do artigo 34 da Lei nº 12.529/2011, de acordo com o qual 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, ainda em caso de falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração (parágrafo único).

17. O atual artigo 160 da Lei nº 14.133/2021 - NLLC faculta a **desconsideração da personalidade jurídica** sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, 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.

18. As prescrições dos artigos 14 da LAC e 160 da NLLC - alicerçadas na teoria maior subjetiva 1 - vêm ratificar o que era autorizado pela jurisprudência pátria, especialmente pelo Superior Tribunal de Justiça, com precedente do ano de 2003, para ficar neste exemplo.2

19. A desconsideração de personalidade jurídica é realizada também pelo Tribunal de Contas da União.3 Esta atuação é sufragada pelo Supremo Tribunal Federal, que, em recente decisão, reconhece ser "legal e constitucionalmente fundada a desconsideração da pessoa jurídica pelo TCU, de modo a alcançar o patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos ao erário público, observados o contraditório e a ampla defesa."4 Tese que, respeitadas as especificidades de cada caso, se ajusta à competência de órgãos administrativos no exercício das suas atribuições fiscalizadoras do processo licitatório e durante a execução contratual e da prática de atos lesivos ao patrimônio público.

20. No âmbito privado, o artigo 50 do Código Civil, com a redação da Lei nº 13.874/2019, dispõe que, 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, sendo que o abuso de finalidade é definido por seu § 1º como a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza e a confusão patrimonial é entendida, conforme o § 2º, como a ausência de separação de fato entre os patrimônios. A alteração introduzida em 2019 deixa entrever o intuito de preservação da empresa com a responsabilização pessoal do autor dos atos lesivos, dos quais, de fato, se beneficiou.

21. O Decreto Estadual nº 46.782/2015, que regulamenta, no âmbito da administração pública do Poder Executivo Estadual, o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR –, previsto no Capítulo IV da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, estabelece o procedimento para a desconsideração da personalidade jurídica, garantindo-se o direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme exigência do artigo 5º, LV, da Constituição da República, e Lei Estadual nº 14.184/2002, na linha da previsão, também, dos artigos 133 a 137 do Código de Processo Civil em vigor, aplicáveis subsidiariamente ao processo administrativo por força do seu artigo 15.

II.2. DA INDAGAÇÃO FEITA NA CONSULTA

22. A resposta à pergunta da Consultante sobre se "nas hipóteses de um fornecedor ou pessoa jurídica ter sido **extinto antes ou após a instauração** contra estes de PAP, (se) há previsão no ordenamento jurídico vigente da aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito dos referidos processos caso venha a ser comprovada a prática de ato irregular ou ilícito contra a Administração Pública, isso com o objetivo de alcançar os responsáveis legais ou sócios do fornecedor ou da pessoa jurídica extinta e efetivar eventual cumprimento de penalidade administrativa" **é positiva** e decorre de autorização da própria LAC e do decreto regulamentar estadual, bem assim, subsidiariamente, da lei processual brasileira para o caso de sucessão processual, sendo possível adotar, também, a teoria do diálogo das fontes para uma interpretação coordenada, de modo especial para a primeira hipótese da indagação, como defenderemos à frente.

23. É certo que a desconsideração da personalidade jurídica pode ser feita até o momento em que a Comissão estiver elaborando o relatório, conforme artigo 27 do Decreto Estadual nº 46.782/2015: Na hipótese de a comissão, ainda que antes da finalização do relatório, constatar suposta ocorrência de uma das situações previstas no art. 14 da Lei Federal nº 12.846, de 2013, será dada ciência à pessoa jurídica e serão citados os administradores e sócios com poderes de administração, informando sobre a possibilidade de a eles serem estendidos os efeitos das sanções que porventura venham a ser aplicadas àquela, a fim de que exerçam o direito ao contraditório e à ampla defesa.5

24. Seguindo, ressalta-se que, para os casos de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, a responsabilidade da pessoa jurídica **subsiste**, nos termos do artigo 4º da Lei nº 12.846/2013, *caput* e parágrafos:

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

§ 1º Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

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

25. A LAC prevê, pois, a aplicação das sanções do artigo 6º a **sucessora**, autorizando a "transcendência" da sanção impositiva à pessoa jurídica infratora, posto que a incorporação e a fusão resultam na extinção formal da empresa incorporada ou das pessoas jurídicas reunidas para constituir uma nova (artigos 1.116 e 1.119 do Código

Civil).

26. "Transcendência" ou "transmissibilidade" entre aspas, porque o fundamento para a responsabilização da empresa sucessora repousa exatamente no combate à escusa da pessoa jurídica infratora/extinta pela incorporação ou fusão ou, em certos casos, cisão, de se submeter à sanção administrativa, quando aquela pessoa extinta busca formas de "re"constituição. Daí a legitimidade da previsão do artigo 4º. Ou seja, com a extinção da pessoa jurídica que pratica o ato lesivo, o que ocasiona sua "morte", é cabível a sucessão. Logo, parece-nos que não haverá própria ou tecnicamente a desconsideração da personalidade jurídica que "morreu", mas instauração direta e exclusivamente em face da empresa sucessora ou, em não havendo, em desfavor de administradores e sócios com poderes de decisão, conforme o caso.

27. A propósito desse ponto, reforçando a interpretação da LAC no sentido de que ela autoriza a transmissibilidade, mas, mais do que isso, respondendo positivamente à abertura do processo administrativo punitivo contra pessoa jurídica já extinta, vejamos uma posição do Superior Tribunal de Justiça em julgamento concluído em 12/09/2023, ainda sem publicação do acórdão, em que aquela e. Corte, competente para interpretação da legislação federal, em caso muito peculiar, reconhece a aparente idiosincrasia em caso de expansão do instituto da desconsideração da personalidade jurídica para alcançar sócio oculto de uma empresária individual, acabando por robustecer nossa opinião jurídica positiva para a indagação número 1 da consulta.

28. Afirma o Ministro Ricardo Villas Boas Cueva em voto-vista no AREsp 2055325, para acompanhar a Relatora:

Além disso, apesar da idiosincrasia aparente da utilização do incidente de desconsideração da personalidade jurídica em demanda na qual inexistente pessoa jurídica (art. 44 do Código Civil) e, conseqüentemente, personalidade jurídica a ser desconsiderada, dada a condição de empresária individual da executada, tal circunstância não representa impedimento ao aproveitamento do incidente.

Isso porque a hipótese dos autos se refere ao que a doutrina construiu como desconsideração da personalidade jurídica expansiva.

A propósito:

"(...) Já se fala, na doutrina, em desconsideração expansiva da personalidade jurídica. Trata-se de nomenclatura usada para designar a possibilidade de desconsiderar uma pessoa jurídica para atingir a personalidade de sócio eventualmente oculto". (Nelson Rosendal e Cristiano Chaves, Manual de Direito Civil, 5ª ed., Salvador: Juspodivm, 2020) "

(...) A desconsideração expansiva surge como tentativa de conseguir atingir o sócio oculto, que não seria alcançado pela forma regular da desconsideração. É que, por vezes, o sócio ciente do passivo da empresa dela se retira, ou desde o início, interessado em não ser atingido pelo passivo, se faz substituído por outro sujeito que na verdade não possui qualquer relação de fato com a empresa em questão". (Maurício Requião. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica: o novo Código de Processo Civil entre a garantia e a efetividade. Revista de Direito Civil Contemporâneo, 2017)

No caso, trata-se de desconsideração para atribuição de responsabilidade baseada, conforme o pedido, em critério subjetivo, qual seja, o exercício de atividade da empresária individual por terceiro, situação que, se demonstrada, representa o abuso de forma.

Ante o exposto, acompanhando integralmente a Relatora, Ministra Nancy Andriighi, dou provimento ao recurso especial para determinar o retorno dos autos ao Juízo do primeiro grau para processamento do incidente apresentado pela recorrente.

(Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202300572324&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Resultado do julgamento: 2/09/2023 12:02)

Proclamação Final de Julgamento: Após o voto-vista do Sr. Ministro Ricardo Villas Boas Cueva, a Terceira Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Ricardo Villas Boas Cueva (Presidente), Marco Aurélio Bellizze e Moura Ribeiro votaram com a Sra. Ministra Relatora. (3001)

29. A lógica adotada na decisão supra diz respeito ao aproveitamento do incidente, ou seja, do procedimento para comprovar a presença dos requisitos configuradores do abuso de direito para (re) direcionar o processo para administradores e sócios com poderes de administração. Então, estamos vendo que não haverá propriamente desconsideração da personalidade jurídica, que não mais existe, tampouco abertura formalmente direta contra administradores e sócios com poderes de administração. Mas também não se trata de abrir procedimento contra a pessoa jurídica inexistente a atrair a questão da incapacidade jurídica para estar no lado passivo do processo. Significa uma interpretação pela via do aproveitamento do procedimento incidente, que não poderá ser dispensado para autorizar o prosseguimento apenas contra administradores e sócios com poderes de administração.

30. Giza-se que, além da desconsideração expansiva, tratada no julgado supra, e da desconsideração inversa, há também a denominada desconsideração indireta da personalidade jurídica em casos de empresas coligadas, controladas, na forma da lei (artigos 1.097 a 1.101 do Código Civil), expressamente prevista a solidariedade no § 2º do artigo 4º da LAC.

31. Seguindo esse itinerário, cumpre frisar que o combate à corrupção é a espinha dorsal da LAC, que tutela, de forma geral, a probidade empresarial, induzindo ao afastamento de práticas com esse caráter, na proteção ao interesse público, - sendo a ética e a moralidade os bens essencialmente protegidos, conforme já o dissemos acima.

32. Com o seu texto, volta-se a LAC, em última análise, e no que pertine à presente consulta, a hipóteses de vulneração dos princípios que regem as licitações e contratações públicas, autorizando e viabilizando o controle administrativo por meio da autorização legal de retirada da âncora da pessoa jurídica, utilizada como anteparo para as pessoas físicas que praticam atos lesivos ao patrimônio público e vice-versa. Outra compreensão torna inócuos os motivos que vêm alicerçando a produção legislativa nessa área, como é notório.

33. Ao que se acresce que o artigo 3º da LAC prescreve a **responsabilização independente**, da pessoa jurídica e da pessoa física.

34. É certo que o artigo 5º tipifica condutas imputadas a pessoas jurídicas. Não menos certo, no entanto, que, no mundo real, as práticas indevidas são efetivamente realizadas por pessoas físicas, cuja responsabilização destas se dá conforme e na medida de sua culpabilidade (responsabilidade subjetiva):

Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

§ 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput .

§ 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.

35. Isto é, além de perscrutar a reparação integral do dano, sempre imposta a todos, justifica-se a cautela de (re) direcionar as sanções aos administradores ou sócios com poderes decisórios, quando a pessoa jurídica está baixada justamente para se escusar da sanção administrativa. Somente com a punição efetiva a pessoa jurídica sofrerá as consequências, os efeitos da sanção administrativa, que devem repercutir tanto em caso de extinção por meio de incorporação ou fusão, ou cisão - conforme o caso - ou por extinção direta para constituição de nova empresa, de modo a viabilizar o afastamento da possibilidade de que venha a participar, novamente, de novos processos licitatórios e contratações. Essa prática, se não coibida, permite a perpetuação de atos lesivos, como os previstos no artigo 5º, IV, "e" e "f" da LAC: e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais.

III.3. PESSOA JURÍDICA EXTINTA

36. Dessa forma, havendo extinção da pessoa jurídica, formalmente, com baixa nos registros, antes da instauração do PAR ou PAP, ela deixa de existir no mundo jurídico, não tendo mais capacidade para responder ao processo administrativo punitivo e de responsabilização, em tese e somente ela própria.

37. Entrementes, de acordo com o artigo 3º da LAC, há independência entre as responsabilizações. Além do mais, ainda que pareça incongruente, nós entendemos muito razoável defender posição similar àquela do STJ no julgado transcrito acima para o fins procedimentais. Passemos a fundamentar esse ponto de vista.

38. É cediço que a LAC veio impor "a plena carga sancionatória voltada para as pessoas jurídicas, brasileiras ou estrangeiras"⁶ conforme seu artigo 1º. No entanto, o artigo 3º dissipa qualquer dúvida sobre que a lei **não cria** situação jurídica favorável às pessoas naturais. Nesse sentido, de acordo com José Roberto Pimenta Oliveira: *A temática do artigo [3º] revela o intento de assegurar a plena efetividade de todos os sistemas sancionatórios consagrados no direito posto, que estão a incidir sobre os fatos ilícitos e que projetam consequências patrimoniais e/ou punitivas, a nível individualizado, concomitantemente ao processamento e julgamento da responsabilidade apurada e atinente à PJ. A responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual, mas também não se lhe afigura como pressuposto processual...*⁷

39. De fato, o artigo 30 da LAC é claro ao fixar que a aplicação das sanções nela previstas não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de ato de improbidade administrativa nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#); e de atos ilícitos alcançados pela [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela [Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#).

40. A NLLC já dispõe, textualmente, no artigo 159, sobre a apuração e julgamento conjuntos de atos previstos como infrações administrativas naquela lei ou em outras leis de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na [Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#), nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.

41. Já o artigo 4º da LAC garante a subsistência da responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária. Ou seja, prevê a subsistência da responsabilidade - em termos genéricos - da sucessora, estando a pessoa jurídica infratora [originalmente] **extinta**.

42. Com efeito, desatando o nó relativo à viabilidade de abertura do PAR ou PAP em face de pessoa jurídica **extinta**, estamos buscando afirmar que, no momento da **publicação da abertura do processo administrativo**, estando extinta a pessoa jurídica infratora, será necessário apurar os atos submetidos ao arquivamento no órgão oficial para constatar o que a administração pública já terá conhecimento, na verdade, a partir do exemplo emblemático de pessoa jurídica baixada sem cumprir obrigações contratuais, por exemplo; sem informar à administração; sem fornecer endereços para contato, fugindo de suas responsabilidades legais. Em outros termos, a administração angariará elementos de prova que deem conta do arquivamento na Junta Comercial sem a fase de liquidação, que apura ativo e faz o pagamento do passivo, tendo havido apenas deliberação pela dissolução, sem nomear um liquidante, deixando em aberto, em prejuízo da fazenda pública, todos os débitos em favor da apropriação indevida pelos sócios. Ou seja, hipótese em que não se terá seguido a fase de liquidação, pressuposto para a extinção efetiva da sociedade (artigos 1.102 e 1.109 do CC). Nesses termos, cabível a responsabilização pessoal dos administradores pela prática de infração à lei (ausência da etapa de liquidação) e confusão patrimonial (apropriação dos itens remanescentes do estabelecimento comercial). Ao que se segue a autorização legal para que a administração, de posse desses documentos, direcione notificação ao administrador ou sócio com poder de decisão para todos os termos do processo administrativo, conforme previsto no Decreto Estadual nº 46.782/2015.

43. De modo que será "levantado o véu" apenas como procedimento incidental inicial para garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa dos administradores e/ou sócios com poderes de decisão, sobre os quais, a partir dessas comprovações, recairão as sanções cabíveis.

44. Quer-se entender que extinta a pessoa jurídica, irregularmente, com burla à aplicação da sanção administrativa, criando obstáculos para livrar a sucessão do sócio administrador da sanção e do pagamento da multa, parece-nos estar autorizado, na lei, o direcionamento - direto, como explanado acima - à pessoa física responsável pelo ato lesivo, assim como tem sido admitido no âmbito das execuções fiscais, desde que se apure no processo administrativo esta ocorrência - a exemplo do que se observa no processo relativo ao caso 4 - Processo Administrativo Punitivo nº 1450.01.0044000/2019-30, cujo comportamento da empresa traz fortes indícios de escusa de se submeter às sanções administrativas cabíveis, como dito, configurando o abuso da personalidade jurídica ou desvio de finalidade a justificar o [re] direcionamento, como é tranqüilo na esfera judicial.⁸

45. Do mesmo modo pensemos, agora, a partir do **caso 3 da consulta**, em que, de acordo com a Consultante o *PAP foi instaurado para apurar suposta conduta de tentativa de burlar os efeitos de declaração de inidoneidade aplicado à empresa Gaúcha Alimentação Coletiva Ltda, CNPJ nº 07.200.172/0001-58, pela empresa Gaúcha Alimentação Eireli - EPP, CNPJ nº 22.654.846/0001 - 88. Para tanto, é apontado que o sócio individual da segunda teria assinado diversos instrumentos contratuais quando ainda a primeira não se encontrava impedida de participar de processos licitatório.*

46. A empresa Gaúcha Alimentação Coletiva Ltda. (Empresa A) foi extinta e o **mesmo sócio individual** assinou documentos de outro processo licitatório em nome da empresa Gaúcha Alimentação Eireli (Empresa B). Neste caso, a apuração envolve suposta criação, de modo fraudulento ou irregular, de nova pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo na mesma área (artigo 5º, IV, "e", da LAC). Ora, a pessoa física aí estará se beneficiando de nova participação em processo licitatório, tendo escapado da sanção administrativa da pessoa jurídica A por **cartelização**, (9929035) valendo-se de uma ação aparentemente lícita para continuar a obter vantagens em detrimento do patrimônio público, vez que a empresa A teve a penalidade de declaração de inidoneidade publicada no Diário Oficial de 30/10/2019, cuja decisão também recomendou, entre outras ações, a de *desenvolver mecanismos de cruzamento de dados para que se identifique sociedades empresárias com o mesmo objeto e constituídas por qualquer dos sócios e ou administradores das empresas declaradas inidôneas, que tentem ou já estejam contratando com o Estado de Minas Gerais, após a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade. Caso eventualmente haja a identificação aqui mencionada, deve-se instaurar processo administrativo punitivo específico, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório, para a extensão dos efeitos da declaração de inidoneidade.* Tendo sido incluída no CAFIMP, ficando impedida de licitar e contratar.

47. De acordo com a consulta, o caso 3 está, portanto, a confirmar a hipótese de criação de nova pessoa jurídica com o mesmo objeto, razão pela qual, em não existindo mais, no mundo jurídico, a Empresa A, extinta, a sanção será aplicada à(s) sucessora(s), com as justificativas ou motivação do abuso de personalidade daquela que foi extinta exatamente com o intuito de escapar da sanção, observado o procedimento previsto no artigo 27 e seguintes do Decreto nº 46.782/2015, do artigo 133 e seguintes do Código de Processo Civil, na hipótese de lacuna, combinado com o artigo 15 e 110 do mesmo código, tudo para garantir o procedimento em contraditório. Até porque se trata, originalmente, de empresário individual.

48. Para concluir o raciocínio, muito importante reafirmar que os casos exemplificativos veiculam situações hipoteticamente de extinção irregular por desatendimento ao disposto nos artigos 1.102 e seguintes do Código Civil, visto que as empresas fornecedoras extintas antes da instauração ou no curso de processo administrativo punitivo não acertaram as contas com a administração pública, não quitaram o passivo com esta. Ficando prejudicado o procedimento legal, segundo o qual, dissolvida a sociedade e nomeado o liquidante na forma do disposto naquele livro do Código Civil, procede-se à sua liquidação, sendo que esta se encerra quando aprovadas as contas, e a sociedade se extingue, ao ser averbada no registro próprio a ata da assembléia. **Antes, contudo, deve ser pago o passivo e partilhado o remanescente** (artigo 1.108).

49. Aos fundamentos desse ponto soma-se o disposto no artigo 7º-A da Lei nº 11.598/2007, com a redação da Lei Complementar nº 147, de 2014, que dispõe:

Art. 7º-A. O registro dos atos constitutivos, de suas alterações e extinções (baixas), referentes a empresários e pessoas jurídicas em qualquer órgão dos 3 (três) âmbitos de governo, ocorrerá independentemente da regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias, do empresário, da sociedade, dos sócios, dos administradores ou de empresas de que participem, sem prejuízo das responsabilidades do empresário, dos titulares, dos sócios ou dos administradores por tais obrigações, apuradas antes ou após o ato de extinção. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)

§ 1º A baixa referida no caput deste artigo não impede que, posteriormente, sejam lançados ou cobrados impostos, contribuições e respectivas penalidades, decorrentes da simples falta de recolhimento ou da prática comprovada e apurada em processo administrativo ou judicial de outras irregularidades praticadas pelos empresários ou por seus titulares, sócios ou administradores. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)

§ 2º A solicitação de baixa na hipótese prevista no caput deste artigo importa responsabilidade solidária dos titulares, dos sócios e dos administradores do período de ocorrência dos respectivos fatos geradores. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#)

50. Com efeito, a partir de uma interpretação sistemática e valendo-nos da teoria do diálogo das fontes, segundo a qual se deve afastar a aplicação isolada de leis e buscar uma ferramenta hermenêutica hábil no sentido de interpretá-las de forma coordenada, buscando a incidência complementar ou subsidiária para uma mesma situação, **entendemos defensável a opinião jurídica no sentido de que**, a rigor, quando extinta irregularmente a pessoa jurídica infratora contratual antes que a administração pública tenha formalizado a instauração de PAP ou PAR, a baixa é nula, conforme artigo 166, VI, do Código Civil: É nulo o negócio jurídico quando tiver por objetivo fraudar lei imperativa, o que se configura na espécie, em tese. Mas a administração pública não detém competência para, administrativamente, anular o negócio. É por isso mesmo que o artigo 4º da LAC traz essa funcionalidade, de subsistência da responsabilidade da pessoa jurídica em caso de alteração contratual, incorporação fusão e cisão.

51. Não faz sentido interpretar as disposições da LAC na linha de exclusão da responsabilidade do administrador ou sócio com poder de decisão que tenha agido para dar a baixa sem quitar as obrigações com o poder público, como já dito, com suporte em ausência de pressuposto processual da capacidade da pessoa jurídica de figurar como infratora. Pensamento nesse sentido prejudica seriamente o ideal do microsistema de proteção da probidade. Outra interpretação não albergaria, pois, as finalidades da LAC, além do que não é juridicamente possível, na via do processo administrativo, que a administração pública promova a anulação do ato de extinção por motivo da infração contratual, reitera-se. Daí a edição da LAC para buscar solução na via administrativa, respeitados os limites desta.

II.3.1. PROVAS OU INDÍCIOS

52. Agora, a resposta à indagação "b" sobre se, caso afirmativa a resposta à questão "a", a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do processo administrativo sancionador **depende da existência de indícios ou provas de que a extinção ocorreu com abuso de direito visando escapar da aplicação de eventuais penalidades**.

53. À administração cumpre providenciar provas documentais, certidão, declaração do órgão oficial de registro da pessoa jurídica e, com esse suporte fático e

documental, direcionar o processo a administrador ou sócio com poder de decisão, notificando-o para integrar a relação jurídica processual. É essa a compreensão que estamos estabelecendo, quando dizemos da possibilidade de abertura do processo diretamente em desfavor das pessoas físicas administradoras ou sócias com poderes decisórios. Quer dizer: realizado o procedimento de verificação dos atos submetidos ao arquivamento no órgão de registro e constatada a baixa, colhendo-se os elementos de prova da infração e da tentativa de a empresa se furtar à sanção, direcionar o processo em desfavor do administrador ou sócio com poder de decisão que, com sua manobra, ofende diretamente dispositivos do Código Civil, enquadrando-se, por esse motivo, na hipótese do artigo 14 da LAC.

54. De regra, a desconsideração da personalidade jurídica é medida de caráter excepcional que somente pode ser decretada após a análise, no caso concreto, da existência de vícios que configurem abuso de direito, caracterizado por desvio de finalidade ou confusão patrimonial, requisitos que não se presumem em casos de dissolução irregular ou de insolvência. (AgInt no REsp 1.812.292/RO, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Quarta Turma, julgado em 18/5/2020, DJe de 21/5/2020). Em regra, também, a desconsideração da personalidade jurídica alcança somente os sócios administradores e aqueles que comprovadamente contribuíram para a prática dos atos caracterizadores do abuso ou fraude" (AgInt no AREsp n. 1.735.099/SP, Relator Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 24/4/2023, DJe de 2/5/2023). Ainda decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO INTERNO. DIREITO CIVIL. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. PRAZO PRESCRICIONAL. NÃO INCIDÊNCIA. DIREITO POTESTATIVO. PRAZO DECADENCIAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ANALÓGICA DO PRAZO PRESCRICIONAL DECENAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. PRESSUPOSTOS DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ART. 50 DO CC. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. As razões do agravo interno não enfrentam adequadamente o fundamento da decisão agravada.

2. O STJ já pacificou que a desconsideração da personalidade jurídica pode ser postulada a qualquer tempo, não se sujeitando a prazo prescricional.

3. De acordo com a jurisprudência desta Corte, para a aplicação da teoria maior da desconsideração da personalidade jurídica (art. 50, CC), exige-se a demonstração do abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial.

4. O Tribunal de origem concluiu que houve confusão patrimonial, caracterizada por inúmeras alterações sociais com repasses de cotas, com o propósito de fraude a credores.

5. Rever os fundamentos do acórdão recorrido demandaria necessariamente o reexame do conjunto fático-probatório, providência vedada pela Súmula 7 do STJ.

6. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.810.456/RS, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 26/6/2023, DJe de 30/6/2023.)

55. Nessa ordem, a questão gira em torno da demonstração do abuso da personalidade e/ou a confusão patrimonial, posto que a LAC abriga a teoria maior, alinhada com o artigo 50 do Código Civil.

56. Ocorre que o termo "prova" é plurissignificativo.

57. Demonstrar o abuso significa fazer prova: dizer o fato e trazer o elemento probante. Nessa primeira acepção aqui em cotejo, quer dizer que a administração vai buscar junto ao órgão oficial os dados dos fatos e atos praticados no procedimento de baixa; se foram observadas as exigências legais para a extinção. Essas informações trazidas para o procedimento incidente - provas documentais - são muito fortemente indiciárias dos fatos que cumpre à administração provar com submissão ao contraditório e que são bem objetivos. Oportunizada a manifestação dos administradores e sócios com poderes de administração da pessoa jurídica extinta se manifestarem sobre as alegações e meios de prova adotados pela administração, a prova adquire sua feição finalística e precipua de conduzir à conclusão de que o fato a ser provado efetivamente ocorreu (prova direta), o que é o resultado do procedimento de desconsideração.

58. De modo que, sem imiscuir mais detidamente nesse aspecto, temos como suficientes as provas indiciárias, inclusive assim previstas no artigo 28 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, muitas delas comprovadas de forma objetiva, posto que as informações do órgão oficial de registro dará conta do procedimento que antecede à baixa, que pode ser confrontado com o que exige a lei civil e a disposição do artigo 14 da LAC e o procedimento que o Decreto Estadual prevê em seus artigos 27 e 28, além, é claro, de outros elementos indicativos do abuso de direito que a administração poderá trazer para o processo e submeter ao contraditório.

II.3.2. MAIS ALGUMAS DIRETRIZES

59. Os fundamentos postos acima se juntam aos preceitos do artigo 4º da LAC.

60. Neste ponto, sem adentrar aos meandros dos procedimentos legais para alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, fato é que extinta a pessoa jurídica provedora por incorporação (artigo 1.118 do Código Civil) e fusão (artigo 1.119 do Código Civil) e em certos casos de cisão - não há dúvida quanto à transmissibilidade das sanções reais (multas), bem como do dever de reparação integral do dano (artigo 5º, XLV, da Constituição da República e artigo 4º, § 1º, da LAC).

61. A possibilidade de extinção de pessoas jurídicas, independentemente da regularidade de suas obrigações, é prevista para obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, principais ou acessórias no artigo 7º-A da Lei nº 11.598/2007, com a redação da Lei Complementar nº 147, de 2014.

62. De outra banda, dispõe o artigo 160 da atual Lei nº 14.133/2021 - NLLC: 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.⁹

63. Com essa disposição atual fica bem clara a intenção legislativa de estender todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica, respeitado o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia, aos seus administradores e sócios com poderes de administração, à pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado. O que corrobora o propósito de uniformidade do microsistema em prol da probidade, como ressei de diversos dispositivos de leis fazendo correlações com as sanções de uma e outra lei, inclusive sobre apuração em um mesmo procedimento, como dito.

64. Por fim, a LAC restringe a transmissibilidade da sanção de pagamento da multa à sucessora ao "limite do patrimônio transferido", bem como respeita a irretroatividade, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados: *Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.*

65. Ainda de forma derradeira, importante salientar que a presente manifestação jurídica está perpassando previsões da LAC e do arcabouço jurídico que ela integra exclusivamente para o fim de responder às duas indagações da consulta, não havendo, nem de longe, pretensão de abarcar tantas nuances que o tema do combate à corrupção por meio de sanção administrativa suscita.

III. CONCLUSÃO

66. Diante de todo o exposto, por meio de interpretação sistemática, baseada na teoria do diálogo das fontes, sem que, com a adoção desse método, tenha decorrido situação jurídica não prevista ou que desborde da LAC, mas apenas com a finalidade de compreensão do alcance das suas previsões, **estamos respondendo SIM à indagação "a", divergindo, no ponto, da conclusão da Nota Jurídica Assjur/Sejusp nº 585/2023.**

67. A aplicação da sanção administrativa de multa é cabível contra administradores e sócios com poderes de administração, em caso de extinção irregular da pessoa jurídica infratora, ainda que - e por esse motivo mesmo - a extinção irregular, com o claro intuito de escapar da sanção imposta, em casos como os descritos de forma exemplificativa na consulta, tenha ocorrido antes da instauração do Processo Administrativo Punitivo- PAP ou de responsabilização - PAR, com fundamento nas Leis nº 8.666/93, 12.846/2014 e 14.133/2021.

68. Com a resposta afirmativa à indagação "a" da consulta (Memorando 118), é também positiva a resposta à alternativa "b", de que deverá haver motivação e provas indiciárias de que a extinção ocorreu com abuso de direito. No caso 3, por exemplo, há documentos que comprovam as transformações da empresa a ser apenas, cujos fatos serão indicados, considerados, analisados e valorados no bojo do processo administrativo, não sendo analisadas aqui outras nuances ou fatos que possam interferir na análise técnica, de competência da Comissão Processante Permanente, inclusive porque foram já apresentadas defesas pelos infratores.

69. As disposições da LAC albergam a possibilidade de instauração de PAR "diretamente" contra o administrador ou sócio com poder de decisão de pessoa jurídica infratora **extinta** em circunstâncias irregulares, no sentido de não quitação das obrigações, descumprimento do contrato e extinção sem sequer indicar outro ou novos endereços para o acerto junto à administração pública, para ficar nessas hipóteses em que possível a comprovação objetiva por meio de dados e informações da Jucemg (provas documentais) para o fim de incidência do artigo 14 da LAC, com as consequências daí advindas e observância do procedimento do artigo 27 do Decreto Estadual nº 46.782/5015.

70. Com efeito, opinamos pela possibilidade de prosseguimento de processos instaurados contra pessoa jurídica extinta até a data da publicação da abertura do processo punitivo e/ou de responsabilização, conforme as infrações cometidas em tese, apenas para aproveitar o procedimento de desconsideração e viabilizar as citações - até já feitas, como constatamos em processos anexos - do(s) administrador(a)(res)(ras) ou sócio(a)(s) com poderes de administração, desde que respeitado o procedimento indicado no parágrafo anterior, sendo colhidos registros formais documentados ou eventuais outras provas indiciárias da caracterização das condutas que autorizam a desconsideração no artigo 14 da LAC, cujos meios de provar visam a confirmar a alegação da administração pública, observando-se, no que couber, o Decreto nº 46.782/2015.

71. Nossa opinião é, pois, de que depende de indícios de que os fatos imputados à pessoa jurídica extinta, cujo véu ainda estará sendo retirado, mesmo que pareça incompatível com a situação de fato da baixa já registrada, mas com a finalidade de obter prova com resultado confirmador dos indícios de que a extinção se deu de forma irregular, com intento de escapar da sanção administrativa, notadamente em situações como as descritas na consulta, de sócios e empresas transformadas com arquivamento de diversas alterações contratuais na Jucemg que retornaram a participar de processos de licitação no mesmo setor de fornecimento de alimentação à administração pública, tendo sido a(s) empresa(s) considerada(s) inidônea(s) em 2019 por formação de cartel.

72. Anote-se que o artigo 4º da LAC restringe a transmissibilidade da sanção administrativa ao pagamento de multa e reparação integral do dano, até o limite do patrimônio transferido, às empresas sucessoras, em caso de fusão e incorporação, ressalvando a aplicação das demais sanções previstas na mesma lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados (§ 1º). E estipula regra específica para as sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas, as quais serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos na mesma LAC, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.

73. A presente orientação jurídica considera suas consequências jurídicas e administrativas, tendo eficácia prospectiva, nos termos dos artigos 21 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, alcançando os processos no estado em que se encontrarem, dado envolver questões de natureza processual, quais sejam, legitimidade passiva e sucessão processual, o que encontra eco no Código de Processo Civil em vigor, especialmente no artigo 110, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo por força do seu artigo 15.

75. Prejudicadas as indagações "c" e "d" da consulta.

76. Ratificam-se as conclusões fixadas em "a", "c", "d" da Nota Jurídica Sejusp 585/2023.

77. Parecem-nos recomendáveis ajustes no Decreto Estadual nº 46.782/2015, alinhando-o, no ponto relativo ao direcionamento em face dos administradores e sócios com poderes decisórios, ao que está sendo construído em minuta de decreto regulamentar da Lei nº 14.133/2021, § 3º do então artigo 34 [10](#), bem assim sobre a condução do processo conjuntamente, nos termos do artigo 159 da NLLC, segundo o qual os atos previstos como infrações administrativas à [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na [Lei nº 12.846, de 2013](#), serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto no Capítulo que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas.

78. Diante da informação da existência de trâmite de centenas de processos administrativos punitivos e de responsabilização somente no âmbito da Secretaria consulete, dado indicativo de que poderá haver muitos outros em órgãos e entidades da administração pública estadual sobre os quais pairam a mesma dúvida quanto aos pontos respondidos nessa consulta, **opinamos** pela incidência do disposto no artigo 3º-A, XV, da Lei Complementar nº 83/2005, e no artigo 9º, I, §§ 3º e 4º da Resolução AGE nº 93/2021, e, assim, pela aprovação do presente parecer como **Parecer Referencial** para que surta os efeitos previstos no § 5º do mesmo artigo 9º.

79. É como submetemos à consideração superior.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MASP 345.172-1. OAB/MG 91.692

De acordo.
Aprovo o parecer.

Rafael Rezende Faria
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer com caráter referencial, nos termos do artigo 3º-A, XV, da Lei Complementar nº 83/2005, com a redação da Lei Complementar nº 151/2019, e do artigo 9º da Resolução AGE nº 93/2001.

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado

Data da assinatura.

Referências/notas:

1 Fábio Ulhoa Coelho introduziu, na doutrina pátria, os dois conceitos para desconsideração da personalidade jurídica. A teoria maior da desconsideração da personalidade jurídica é aquela pela qual se autoriza o Poder Judiciário a ignorar a autonomia patrimonial da pessoa jurídica sempre que ela tiver sido utilizada como expediente para a realização de fraude. (COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. v. 2., 5.ª ed. São Paulo: Saraiva: 2002, p. 20).

2 ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. EXTENSÃO DE EFEITOS À SOCIEDADE COM O MESMO OBJETO SOCIAL, MESMOS SÓCIOS E MESMO ENDEREÇO. FRAUDE À LEI E ABUSO DE FORMA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA ESFERA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA INDISPONIBILIDADE DOS INTERESSES PÚBLICOS.

- A constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social, com os mesmos sócios e com o mesmo endereço, em substituição a outra declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Estadual, com o objetivo de burlar a aplicação da sanção administrativa, constitui abuso de forma e fraude à Lei de Licitações Lei n.º 8.666/93, de modo a possibilitar a aplicação da teoria da 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.

(RMS n. 15.166/BA, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 7/8/2003, DJ de 8/9/2003, p. 262.)

3 A título ilustrativo, algumas decisões do Tribunal de Contas da União - TCU:

Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica alcançam não apenas os sócios de direito, mas também os sócios ocultos que exerçam de fato a gerência da pessoa jurídica

Acórdão 229/2023-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Desconsideração da personalidade jurídica

Outros indexadores: Abrangência, Sócio

Publicado:

- Boletim de Jurisprudência nº 436 de 13/03/2023

Não há necessidade de se promover a desconsideração da personalidade jurídica para a condenação de responsável empresário individual, uma vez que a empresa individual não tem personalidade diversa e separada do titular, constituindo-se como única pessoa com único patrimônio.

Acórdão 6743/2022-Segunda Câmara | Relator: ANTONIO ANASTASIA

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Entidade de direito privado | SUBTEMA: Empresário individual

Outros indexadores: Natureza jurídica, Desconsideração da personalidade jurídica

O vínculo contratual entre a entidade privada e o Poder Público não permite a responsabilização dos agentes da empresa contratada (administradores, sócios ou empregados) por prejuízos causados ao erário. Na hipótese de estarem presentes os requisitos para a desconsideração da personalidade jurídica, os sócios e os administradores da empresa contratada podem ser alcançados, mas não os empregados (art. 50 do Código Civil) .

Acórdão 1484/2022-Plenário | Relator: JORGE OLIVEIRA

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Agente privado

Outros indexadores: Gestor, Empregado, Desconsideração da personalidade jurídica, Sócio

Publicado:

- Boletim de Jurisprudência nº 408 de 18/07/2022

Quando o vínculo entre a Administração Pública e o particular deriva de um contrato, a responsabilidade é prioritariamente da pessoa jurídica contratada, por ter sido ela que se obrigou perante o Estado, não podendo o TCU atribuir a obrigação de indenizar às pessoas físicas que assinaram o termo contratual ou praticaram atos relacionados à avença na condição de representantes da contratada; salvo em hipóteses excepcionais relativas a conluio, abuso de direito ou prática de atos ilegais ou contrários às normas constitutivas ou regulamentares da entidade contratada, situações em que se aplica a desconsideração da personalidade jurídica para alcançar sócios ou administradores.

Acórdão 8987/2020-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS

ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Débito | SUBTEMA: Agente privado

Outros indexadores: Gestor, Desconsideração da personalidade jurídica, Empresa privada

No acórdão 1616/2023, Plenário, o TCU desconsiderou personalidade jurídica para imputar sanção em contrato administrativo.

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A1616%2520ANOACORDAO%253A2023%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2

Bem assim no julgado - Acórdão 2207/2018 - Plenário.

4 Estamos atentando para o fato de se tratar de aplicação de sanção administrativa. Logo, a resposta envolve direito administrativo sancionador e nesses lindes deve ser examinada. Para tanto, partimos das competências da Consulente, Comissão Processante Permanente da SEJUSP, conforme o artigo 97 do Decreto Estadual nº 47.795/2019, que envolvem condução, apuração e instrução de procedimentos administrativos punitivos de fornecedores de contratos, já que os quatro exemplos ilustrativos se referem a pessoas jurídicas fornecedoras de alimentos, cujo caso 3 explicita que o *PAP foi instaurado para apurar suposta conduta de tentativa de burlar os efeitos de declaração de inidoneidade aplicado à empresa Gaúcha Alimentação Coletiva Ltda, CNPJ nº 07.200.172/0001-58, pela empresa Gaúcha Alimentação Eireli - EPP, CNPJ nº 22.654.846/0001 - 88. Para tanto, é apontado que o sócio individual da segunda teria assinado diversos instrumentos contratuais quando ainda a primeira não se encontrava impedida de participar de processos licitatório. E não olvidaremos a questão da transcendência de restrição legal ou transmissibilidade de sanção administrativa. Mas superarmos a dúvida jurídica.*

5

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS LEGAIS OBSERVADOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Ao TCU é assegurado plexo de poderes e mecanismos cautelares voltados à garantia da eficácia de eventuais provimentos definitivos que imponham sanções a agentes públicos ou particulares responsáveis por irregularidades no trato de recursos públicos.

2. 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. É equivocado equiparar, para fins de proteção judicial, o conteúdo de comunicações telefônicas de cidadãos à desconsideração, em situações pontuais e fundamentadas, da pessoa jurídica. Não há, nessa hipótese, supressão ou malferimento de qualquer direito fundamental, seja do sócio pessoa física, seja da empresa pessoa jurídica.

3. É legal e constitucionalmente fundada a desconsideração da pessoa jurídica pelo TCU, de modo a alcançar o patrimônio de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na prática de atos lesivos ao erário público, observados o contraditório e a ampla defesa. 4. Segurança denegada.

(MS 35920, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/03/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-04-2023 PUBLIC 13-04-2023)

6 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 3º. *in Lei Anticorrupção comentada*. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Thiago Marrara (Coord.) Belo Horizonte, Fórum, 2021, p. 47-60.

7 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Obra citada, p. 47-48.

8

PROCESSIONAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. REDIRECIONAMENTO. GRUPO ECONÔMICO. INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE DA PESSOA JURÍDICA. CASO CONCRETO. NECESSIDADE.

1. Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado n. 3 do Plenário do STJ).

2. O redirecionamento de execução fiscal à pessoa jurídica que integra o mesmo grupo econômico da sociedade empresária originalmente executada, mas que não foi identificada no ato de lançamento (nome na CDA) ou que não se enquadra nas hipóteses dos arts. 134 e 135 do CTN, **depende da comprovação do abuso de personalidade, caracterizado pelo desvio de finalidade ou confusão patrimonial, tal como consta do art. 50 do Código Civil, daí por que, nesse caso, é necessária a instauração do incidente de desconsideração da personalidade da pessoa jurídica devedora.**

3. Hipótese em que o Tribunal de origem, em conformidade com a orientação jurisprudencial deste Tribunal Superior, concluiu que o redirecionamento da execução fiscal fundamentado apenas na formação de grupo econômico depende da prévia instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica. Incidência da Súmula 83 do STJ.

4. Agravo interno desprovido.

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. OFENSA AOS ARTS. 11, 489 E 1.022 DO CPC. INEXISTÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. REDIRECIONAMENTO. PARTE LEGÍTIMA. CONFUSÃO PATRIMONIAL CONFIGURADA. REQUISITOS DO ART. 135 DO CTN. REVISÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO ATACADO. SÚMULA 283/STF.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa aos arts. 11, 489 e 1.022 do CPC.
 2. Consoante a jurisprudência do STJ, o **redirecionamento da execução fiscal para o sócio-gerente da empresa é cabível apenas quando demonstrado que este agiu com excesso de poderes, infração à lei ou ao estatuto, ou no caso de dissolução irregular da empresa, não se incluindo o simples inadimplemento de obrigações tributárias.**
 3. Assim, a desconsideração da personalidade jurídica, com a conseqüente invasão no patrimônio dos sócios para fins de satisfação de débitos da empresa, é medida de caráter excepcional, apenas admitida nas hipóteses expressamente previstas no art. 135 do CTN ou nos casos de dissolução irregular da empresa, que nada mais é que infração à lei.
 4. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, concluiu que o recorrente é parte legítima para figurar na Ação Executiva Fiscal, tendo em vista que o patrimônio das pessoas jurídicas se confunde com o patrimônio de seus sócios, diretores e/ou administradores, estando configurada a confusão patrimonial.
 5. Exarou: "(...) está patente a existência de um forte vínculo entre as empresas e pessoas físicas para as quais a execução foi redirecionada, seja por meio da confusão patrimonial, seja pelo fato de se tratar de empresas sob o mesmo comando central e composição, muitas delas exercendo atividades econômicas no mesmo ramo com abuso de direito e em detrimento do erário público. Os dados cognitivos exibidos pela exequente permitem inferir a transferência de patrimônio entre as empresas a utilização do mesmo endereço para várias empresas, algumas delas constituídas sem qualquer patrimônio, encerramento irregular por várias delas, com passivo milionário, com continuação das atividades por nova empresa composta para tanto: semelhança de denominação social e atuação no mesmo segmento econômico; entre outras condutas com nítido propósito de sonegação fiscal" (fl. 609, e-STJ).
 6. Rever o posicionamento consignado pela Corte a quo quanto à comprovação dos requisitos do art. 135 do CTN a possibilitar o redirecionamento do pleito executivo ao recorrente e à confusão patrimonial requer, in casu, revolvimento do conjunto fático-probatório, inadmissível na via estreita do Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.
 7. Ademais, da leitura das razões recursais, verifica-se que não foram apresentados argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. Nos termos da jurisprudência do STJ, a falta de combate a embasamentos do aresto impugnado, suficientes para mantê-lo, acarreta a incidência, por analogia, da Súmula 283/STF.
 8. Agravo Interno não provido.
- (AgInt no REsp n. 1.790.373/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/12/2019, DJe de 19/12/2019.)

9 Art. 159 da Lei nº 14.133: Os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na [Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#), serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.

10 Está em construção o regulamento da nova Lei de Licitações e Contratos no âmbito estadual, que já traz regra sobre a instauração exclusiva contra sócios e administradores:

Art. 34 – A personalidade jurídica do fornecedor infrator poderá ser desconsiderada, sempre que utilizada com abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática de atos ilícitos previstos na Lei Federal nº 14.133, de 2021, ou para provocar confusão patrimonial.

§ 1º – Desconsiderada a personalidade jurídica, 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.

§ 2º – Nas hipóteses de que trata o caput de desconsideração da personalidade jurídica serão observados o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

§ 3º – **O processo poderá ser instaurado exclusivamente contra administradores e sócios que possuem poderes de administração, se identificada prática de subterfúgios, visando burlar os objetivos legais da própria sanção administrativa.**



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 03/10/2023, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).
Nº de Série do Certificado: 1299889947186968837



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 03/10/2023, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 04/10/2023, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **72007227** e o código CRC **7951FBD1**.