



Lívia Fioramonte Tonet

**TCU PODE DESCONSIDERAR A PERSONALIDADE JURÍDICA DE
EMPRESAS CONTRATADAS? ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

**Monografia apresentada à
Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP, sob
orientação do Professor
Conrado Tristão.**

**SÃO PAULO
2021**

A todos que acreditaram em mim e
reafirmaram meu potencial.
Obrigada.

“Tenha coragem e seja gentil”
Cinderela, Disney 2015.

1. Resumo

A monografia aborda a questão da multiplicidade institucional a partir de análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade de o Tribunal de Contas da União utilizar a desconsideração da personalidade jurídica no âmbito de sua jurisdição. A pesquisa faz levantamento de todas as decisões monocráticas e acórdãos do STF que discutem a questão da desconsideração pelo TCU. Além disso, tais achados são analisados à luz dos marcos normativos vigentes, da literatura e de decisões do TCU. Como resultado, notou-se que há uma série de pontos a serem refletidos como a indefinição demonstrada pelo STF, a ampliação das competências pelo TCU, o tipo de controle que é esperado e as prospecções para o futuro.

2. Palavras-chave

Sobreposição de sanções; Multiplicidade institucional; Tribunal de Contas da União; Supremo Tribunal Federal; Desconsideração da personalidade jurídica.

3. Ações analisadas

MS 37010 AgR; Ms 37011 AgR; MS 36989 AgR; MS 36569 AgR; MS 36571 ED – AgR; MS 36984 AgR; MS 36650 ED; MS 36650; MS 37578 MC; MS 35920 MC; MS 35506 MC; MS 32494 MC

Sumário

1. Resumo	3
2. Palavras-chave	3
3. Ações analisadas	3
4. Introdução	6
5. Objetivo da pesquisa e justificativa do tema	7
6. Metodologia	9
a) Pergunta de pesquisa.....	9
b) Coleta de dados STF.....	9
c) Coleta de dados TCU	10
7. A questão da multiplicidade institucional	12
8. Natureza e competências do Tribunal de Contas da União	16
9. Instituto da desconsideração da personalidade jurídica	18
10. TCU e a desconsideração da personalidade jurídica de empresas contratadas	21
11. TCU tem competência para desconsiderar a personalidade jurídica de empresas contratadas? Análise da jurisprudência do STF	
24	
a) Decisões monocráticas positivas	25
b) Decisões monocráticas negativas	27
c) Bibliografia mencionada pelos ministros	28
d) Acórdãos	30
12. Análise do posicionamento do STF acerca do uso da desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU	31
a) Indefinição jurisprudencial no STF e a construção do posicionamento com base em decisões monocráticas.....	31
b) Competência do TCU	33
c) Os desafios a serem enfrentados: prospecções para o futuro	35
d) Insegurança jurídica.....	36
13. Conclusão	36
14. Referências	38

ANEXO 1 – Lista de decisões analisadas	44
a) Acórdãos	44
b) Monocráticas.....	49

4. Introdução

Em junho de 2019, o Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu¹ sobre a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Odebrecht e determinou o bloqueio de bens da família e acionistas do grupo empresarial.²

O argumento teve início com o ministro Bruno Dantas, buscando meios de reparação integral dos danos causados pela construtora através de esquemas de corrupção investigados pela operação Lava Jato.

Em nota, a empresa contratada expressa surpresa com a decisão pois celebrou acordos de cooperação com o Ministério Público Federal (MPF), a Advocacia Geral da União (AGU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

O TCU, por sua vez, alega que não objetiva minar os instrumentos de colaboração, no entanto, “[...] órgãos e instituições que atuam no microsistema de combate à corrupção têm pleno conhecimento de que estes acordos não têm o condão de afastar a competência constitucional deste Tribunal de obter a reparação dos danos ao erário.”³

Neste cenário, destaca-se a presença de diversas instituições controladoras do Poder Público olhando para o mesmo ato corruptivo e agindo de modo diferente entre si. Ou seja, apesar dos acordos de leniência anteriormente firmados, o TCU reserva sua competência de sancionar a empresa contratada.

Isto demonstra a conjuntura atual do controle público no Brasil e evidencia a insegurança jurídica produzida às empresas contratadas pela administração pública.

Ainda, a decisão de desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU causa algum estranhamento: quem está sujeito a jurisdição do órgão? Os

¹ TC 036.129/2016-0. Grupo II – Classe VII – Plenário.

² PIMENTA, Guilherme. TCU decreta indisponibilidade de bens da Odebrecht e acionistas em R\$ 1 bilhão. Jota, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/mercado/odebrecht-tcu-indisponibilidade-1-bilhao-19062019>. Acesso em: 16 fev. 2022.

³ FREIRE, Sabrina. TCU manda bloquear R\$ 1,141 bilhão em bens pessoais da família Odebrecht. Poder 360°, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/tcu-manda-bloquear-r-1141-bilhao-em-bens-pessoais-da-familia-odebrecht>. Acesso em: 15 fev. 2022.

particulares, sócios das empresas contratadas pela administração pública, podem ser diretamente atingidos?

A partir de tais questionamentos, a presente pesquisa discute a efetividade do controle sob a ótica da desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU, como objeto da multiplicidade institucional.

Para tanto, as seções seguintes apresentam debates sobre a sobreposição de sanções, a natureza do TCU e suas atribuições, a desconsideração da personalidade jurídica e o respaldo normativo, o caminho de tais entendimentos até o STF e análises das decisões tanto do STF, como controlador judicial do TCU, quanto do próprio órgão, objetivando encontrar sua legitimidade. Por fim, algumas reflexões são propostas a fim de contribuir para a agenda de pesquisa do tema.

5. Objetivo da pesquisa e justificativa do tema

O ponto de partida é o cenário da multiplicidade institucional no âmbito do controle público. Isto é, o panorama brasileiro no qual diversas instituições públicas têm competência para investigar e sancionar os mesmos ilícitos (resultando em sobreposição de jurisdição).

Tal tema é abordado a partir da perspectiva da desconsideração da personalidade jurídica praticada pelo TCU, notadamente para alcançar os sócios e administradores de empresas contratadas pela administração pública que estão sob a sua jurisdição – seja para sancionar diretamente ou para decretar medidas cautelares.

Neste sentido, o entendimento do STF, como controlador do TCU, tem impacto na questão da multiplicidade sancionatória. Uma vez que, se o TCU tiver competência para desconsiderar a personalidade jurídica, haverá potencial sobreposição de controles (em relação ao Ministério Público, por exemplo).

Deste modo, apresenta-se a pertinência do estudo direcionada a necessidade de uma coordenação institucional e o vislumbre de parâmetros para a autonomia e multiplicidade sancionadora já instaurada no ordenamento jurídico brasileiro.

A contribuição para o debate público reside, junto com o fato da existência de poucos trabalhos acadêmicos voltados a analisar a implicação da sobreposição de sanções de contas com sanções do executivo e do judiciário⁴, ser um novo tema aos olhos do STF com a possibilidade de inovação à gestão pública.

Também, quando considerada em seu âmbito acadêmico, a pesquisa contribui para uma área pouco explorada academicamente e muito problemática na vida prática da administração pública, na medida que traz insegurança jurídica pela possibilidade de ser sancionados diversas vezes pela mesma irregularidade e pela operacionalização de inibir condutas da administração.

Portanto, o argumento da independência das sanções na perspectiva da realidade do gestor, cria sistemas punitivos distantes e afasta a necessidade de a autoridade pública verificar a prática, sancionando em outras esferas, levando a desproporcionalidade da sanção, a insegurança jurídica e a multiplicidade sancionadora.

O resultado dessa insegurança é o oposto a preocupação central do Direito Público: a segurança dos atos públicos.

Nota-se ainda, o impacto da sobreposição de instituições de controle nas demandas excessivas dos controladores, o que enseja uma gestão mais morosa e ineficiente ao passo que esvazia a atividade fim e responde-se aos controladores⁵.

Ainda, percebe-se que o argumento trazido de autonomia de instâncias, apesar de necessário para o bom funcionamento institucional ocasiona uma disputa correcional: quem sanciona primeiro, de modo mais rigoroso⁶.

Em suma, discute-se um excesso de controle e poucas atividades cooperacionais entre esses órgãos, comprometendo a segurança jurídica, a qualidade das apurações, a capacidade administrativa da atividade fim

⁴ (pg. 62) GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo. Tese (doutorado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

conjuntamente com espaços democráticos e inovadores e a governabilidade (diretamente dependente de decisões tomadas).

6. Metodologia

A opção do recorte de pesquisa volta-se ao tema da desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU, através do diálogo institucional entre o Tribunal de Contas e o STF.

O tema, além de relevante, carece de pesquisa jurisprudencial recente, havendo espaço para contribuições relevantes.

a) Pergunta de pesquisa

A pergunta de pesquisa é: **“Qual o posicionamento do STF sobre a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU?”**

Dessa forma, preteriu-se entender como o STF posiciona-se frente a esse conflito que tem, como consequência, a multiplicidade institucional. Ademais, na posição de singular controlador do TCU, como o STF decide?

Para orientar a pergunta principal, formulou-se as seguintes sub-perguntas:

- I. Quantas decisões do STF tratam do tema?
- II. Quais os argumentos usados para fundamentar a tese defendida?
- III. Pode-se dizer que o STF tem um posicionamento pacificado/definitivo?

O recorte metodológico utilizado foi temático: desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU. Não houve recorte temporal nem processual, visto que todas as decisões dentro do tema foram analisadas.

b) Coleta de dados STF

Objetiva-se conhecer o entendimento do STF sobre a possibilidade de o TCU utilizar a desconsideração da personalidade jurídica de empresas contratadas pela administração pública, sob sua jurisdição.

Deste modo, realizou-se uma busca jurisprudencial no sítio eletrônico do STF⁷, através da aba de "jurisprudência"⁸. O termo de busca utilizado foi: "desconsideração da personalidade jurídica" e "tribunal de contas da união". Nesse sentido, obteve-se o retorno de 6 acórdãos e 30 decisões monocráticas⁹.

Tais decisões foram objeto de análise e algumas não se enquadraram no recorte metodológico da presente pesquisa, ou seja, não tratavam diretamente sobre a competência do TCU, o que delimita o critério de análise, sendo consideradas como não pertinentes; o que resultou, face as 30 decisões monocráticas, em 6 decisões definidas como pertinentes ao tema abordado.

No que tange aos acórdãos, a busca resultou na quantidade de 6 que, de acordo com os mesmos critérios usados para as decisões monocráticas, foram considerados relevantes e objeto de análise.

Após a coleta das decisões existentes, organizou-se os dados¹⁰ de forma a apresentar: (i) instrumento processual com seu respectivo número de identificação; (ii) tipo de decisão; (iii) ementa; (iv) órgão julgador; (v) relator; (vi) data da publicação; (vii) pertinência; (viii) justificativa; (ix) entendimento do STF sobre a competência do TCU nesse ponto, cabe mencionar que a tabela apresenta trechos retirados das próprias decisões para explicação e justificativa e (x) jurisprudência mencionada.

Ainda, para organização também da longa bibliografia referida nas decisões monocráticas, estas foram organizadas¹¹ por ação, onde relaciona-se: (i) a referência e (ii) a citação direta, se houver.

c) Coleta de dados TCU

⁷ <http://portal.stf.jus.br/>.

⁸ <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>.

⁹ Pesquisa realizada na data de 04/09/2021.

¹⁰ Disponível em: <https://1drv.ms/x/s!AvAQXV0xzFpLgZI-E78Yvm3fG2Q2bw?e=60QOyq>

¹¹ Disponível em: <https://1drv.ms/w/s!AvAQXV0xzFpLgZgjR85gfEUAiFuLmg?e=s6GbyX>

Objetivando encontrar a primeira vez que esse instrumento foi utilizado pelo TCU e quais argumentos baseiam essa ferramenta até então, realizou-se uma pesquisa no sítio eletrônico¹² do TCU através da aba de jurisprudência¹³.

A primeira chave buscada foi: “desconsideração da personalidade jurídica” visando selecionar apenas acórdãos pertinentes que trouxessem o tema debatido através da expressão completa e em correlação do mesmo termo utilizado no buscador do STF. No entanto, ao realizar essa pesquisa, encontrou-se somente um acórdão (296/2016) e não se obteve o resultado esperado: a maior abrangência possível do tema dentro do TCU.

Deste modo, a segunda pesquisa feita foi pelo termo: desconsideração da personalidade jurídica, resultando em 1586 acórdãos. No entanto, ao ler o teor de alguns deles, constatou-se que tratavam de temas distintos do recorte metodológico, em razão da expressão não ser considerada exata.

Por isso, buscou-se na aba “Filtros de Pesquisa” através do campo “Refinar Pesquisa” presente na mesma página citada anteriormente, o termo: “desconsideração da personalidade jurídica”, resultante em 1308 acórdãos. Desta forma, levou-se em conta que os resultados tratariam somente do tema discutido na presente pesquisa.

Nesse ponto, através do filtro “mais antigos” presentes na própria página de buscas, revelou-se a primeira vez que o TCU utilizou esse instituto em 06/11/1997, na Decisão 290/97¹⁴ no processo 349.013/1995-0.

Além do acórdão supracitado, analisa-se também o acórdão 1421/19, no processo 036.129/2016-0¹⁵, que se mostrou relevante através de diálogos¹⁶ com o orientador. Trata-se de um caso midiático e relevante socialmente por

¹² <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>

¹³ <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>

¹⁴ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/desconsidera%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520personalidade%2520jur%25C3%25ADdica%2520E%2520%2522desconsidera%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520personalidade%2520jur%25C3%25ADdica%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/0/%2520>

¹⁵

<https://www.bmalaw.com.br/arquivos/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%201421%20de%202019%20Plen%C3%A1rio.pdf>

¹⁶ Também disponível em: TRISTÃO, Conrado Valentini. TCU e a desconsideração da personalidade jurídica de contratados: Direito comparado evidencia uso distinto do instituto. Jota, [S. l.], p. 00-2, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-e-a-desconsideracao-da-personalidade-juridica-de-contratados-03072019?amp>. Acesso em: 13 set. 2021.

conta da “Operação Lava-Jato”, no qual o instrumento da desconsideração foi usado face a uma grande construtora nacional. Portanto, pretere-se observar a argumentação atual do TCU para utilizar esse instrumento, dentro de um caso com destaque, conjuntamente com a comparação entre ambas as decisões: a mais antiga e uma atual.

7. A questão da multiplicidade institucional

Nas últimas décadas, reformas legais e constitucionais têm trazido relevantes mudanças nos instrumentos de combate à corrupção e de controle da administração pública: órgãos foram criados, novos instrumentos jurídicos foram normatizados e instituições foram reestruturadas objetivando seu fortalecimento.

Tais reformas parecem estar alinhadas, de modo geral, a tendências internacionais. Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, definiram a corrupção como grave problema social, exigindo mudanças em âmbito nacional de seus países membros para a implementação de políticas públicas voltadas à promoção da integridade em âmbito público e privado.¹⁷

No Brasil, tal movimento tem resultado, por vezes, em multiplicidade institucional – isto é, na proliferação de autoridades com competência para investigar e punir os mesmos ilícitos.¹⁸

Um exemplo recente é a edição da Lei Anticorrupção (Lei 12.846 de 2013) que objetiva a responsabilização de forma administrativa e civil de pessoas jurídicas que agiram contra a administração pública e dispõe sobre acordos de leniência.

¹⁷ MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences, [s. l.], Março 2016.

¹⁸Ibid.

Em suma, ambicionando o combate a desvios, o legislador brasileiro tem modelado nossas instituições de modo a pulverizar competências de investigação e sanção entre diversas autoridades sobrepostas¹⁹.

Mas tal sobreposição de competências seria algo positivo?

A literatura não é pacífica no tocante aos efeitos da multiplicidade institucional. Carson e Prado (2016)²⁰ entendem que tal arranjo pode gerar efeitos positivos para a repressão à corrupção. A sobreposição funcional seria capaz de reduzir o risco de falhas em cada etapa do sistema de *accountability*²¹, melhorando a performance institucional.

Contudo, estudos sugerem efeitos deletérios ocasionados pela multiplicidade institucional. Canetti (2018)²², por exemplo, entende que a ausência de harmonização entre as diferentes instituições responsáveis pelo *enforcement*²³ pode ampliar os custos da persecução estatal, dificultando a repressão de ilícitos.

O conceito de controle da Administração Pública vincula-se a ideia de proteção dos administrados contra seu exercício arbitrário advindo das bases do direito administrativo de estrita observância aos princípios da legalidade e da finalidade²⁴.

A explicação para o fortalecimento do controle externo da Administração Pública se dá em fatores históricos, como a ditadura militar de 1964 e ao grande passado de corrupção no país²⁵. Nesse sentido, através da

¹⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. Controle sabotando controle: Negociação de acordos de leniência com empresas da Lava Jato mostra alguns defeitos do sistema. JOTA, 22 mar. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/controle-sabotando-controle-22032017>. Acesso em: 17 out. 2021.

²⁰ CARSON, Lindsey; PRADO, Mariana Mota. Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 52, pp. 56-65, 2016.

²¹ Responsabilização, controle e fiscalização.

²² CANETTI, Rafaela Coutinho. Acordo de leniência. Forum: Rio de Janeiro, 2018.

²³ Aplicação e execução da lei.

²⁴ ROSILHO, André Janjácómo. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016

²⁵ OS MAIORES escândalos de corrupção do Brasil. Revista SuperInteressante, 2018. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

redemocratização, foram criados mecanismos processuais de judicialização de atos e contratos administrativos²⁶.

Esse movimento se traduz numa manifestação do *Rule of Law* (ROL)²⁷ no período de 1980, quando países desenvolvidos defenderam que a condição necessária para o desenvolvimento dos países periféricos era o fortalecimento do direito. Assim, instituições como o poder judiciário e o Ministério Público assumiram papéis centrais no combate à corrupção no uso dos recursos públicos²⁸.

As instituições foram criadas - ou reestruturadas - objetivando atender discurso de controle: maior controle, menor discricionariedade do poder público. Somado a isso, o Poder Legislativo editou leis que instauraram novas ações, procedimentos, sanções e competências fiscalizatórias resultado da legislação reativa: um tipo de estilo normativo²⁹.

A conduta a ser repelida é a ilegalidade no âmbito público administrativo, definida como uma conduta inadequada e danosa praticada na gestão pública, relacionada com o conceito de honestidade na administração para além da observância estrita da lei, na contemplação de princípios que garantam a boa administração³⁰.

Estas atitudes, consideradas ilícitas, são previstas no ordenamento jurídico brasileiro como crimes de responsabilidade aos agentes públicos.

É o artigo 37 da Constituição Federal, em seu parágrafo 4º, o responsável por prever a possibilidade de sanções aos atos de improbidade administrativa, quando estabelece, *in verbis*:

²⁶ NETO, Floriano de Azevedo Marques; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Juridicidade e controle dos acordos regulatórios: O caso TAC ANATEL. [S. l.: s. n.], 2017. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4296871/mod_resource/content/1/Juridicidade%20e%20Controle%20dos%20Acordos%20Regulat%C3%B3rios%20

²⁷ Estado de Direito.

²⁸ KANAYAMA, Ricardo Alberto. Improbidade por violação aos princípios da administração pública: Um diagnóstico da fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. Orientador: Carlos Ari Sundfeld. 2020. 274 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28949/Ricardo%20A.%20Kanayama%20%20Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20versa%CC%83o%20final%20definitiva.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 21 jun. 2021.

²⁹ Ibid.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1985 p. ISBN 978-85-309-8972-9.

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Para além das diversas leis existentes no âmbito administrativo que retratam irregularidades e consequências não criminais, como é o caso, a exemplo, da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e da Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção), os vários sistemas sancionatórios também estão presentes e atuando simultaneamente quando há a multiplicidades de instâncias, ou seja, sanção administrativa, judicial e de contas.

A legislação do controle baseia-se em um tripé: (i) principiologia, (ii) sanção e (iii) prerrogativas, o que resulta em normas indeterminadas com grande esfera arbitrária disponível ao controlador, ou seja, a modulação dos poderes é de responsabilidade das próprias instituições³¹.

Em um contexto maior, esse sistema insere, dentre as leis direcionadas ao controle da Administração Pública, o aperfeiçoamento de instituições de controle. Os vários sistemas sancionatórios se traduzem na opção do ordenamento jurídico de distribuir competências e independência a instituições sancionadoras diferentes, autônomas em relação umas às outras, para atuarem em uma mesma irregularidade³².

As sanções judiciais, as advindas da Corte de Contas e da Administração Pública, direta ou indireta, objetivam a repressão do indivíduo sancionado, enxergadas como meio para garantir o bom funcionamento da administração pública, ao passo que inibem condutas irregulares dos agentes públicos. Embora com um escopo de atuação diferentes entre si, resultam nos mesmos efeitos práticos: proibição de contratar com a administração pública, multa, perda da função, advertência etc.³³.

³¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagan de (coord.). Controle da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 21 - 38.

³² GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo. Tese (doutorado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021.

³³ Ibid.

Em outras palavras, convivem diversos atores (Ministério Público, TCU, CGU, CADE e Poder Judiciário) que exercem sua autonomia sancionadora face a uma mesma situação e através de diversas possibilidades.

Em meio a esse debate sobre os efeitos da multiplicidade, o presente trabalho busca compreender a posição do Tribunal de Contas da União (TCU) a partir da questão da desconsideração da personalidade jurídica de empresas sob sua jurisdição. A questão se mostra relevante uma vez que, ao desconsiderar a personalidade jurídica e atingir diretamente sócios e administradores, o TCU acaba por expandir o escopo de sua jurisdição (ampliando a multiplicidade institucional e a sobreposição de controles).

Em específico, questiona-se qual o entendimento do STF, no papel de controlador do TCU, acerca da possibilidade (e legalidade) da utilização da desconsideração da personalidade jurídica como possível sanção.

8. Natureza e competências do Tribunal de Contas da União

O TCU pode ser definido como órgão técnico competente para realizar o controle externo do Executivo, realizando fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta³⁴ com as competências estabelecidas constitucionalmente nos artigos 70 e 71.

Em suma, o TCU exerce, de modo autônomo a função de controlador externo do Executivo e das entidades que fazem parte da administração indireta³⁵. Hoje, o órgão possui espaço de destaque no cenário institucional de controle brasileiro, pois é singular no âmbito do controle externo.³⁶

Após a conceituação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica e apresentação do panorama normativo sobre o tema, a presente seção buscará apresentar como o tema aparece no âmbito do TCU.

³⁴ Art. 70, Constituição Federal.

³⁵ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. RDA - Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 111-44, maio/agosto 2011.

³⁶ ROSILHO, André Janjácómo. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016

A Constituição Federal prevê, no parágrafo único do artigo 70, que “*prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre [...]*” recursos públicos, portanto, define os indivíduos sujeitos a fiscalização do TCU. Ao passo que no artigo 71, em seu inciso V determina a competência do TCU em: “*fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe [...]*”.

Portanto, afere-se que existe a figura da empresa gestora de recursos públicos que pode ser fiscalizada pelo TCU. Nessa tangente, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTUCU) é a norma estruturante do órgão, fixando suas atribuições, jurisdição e funcionamento³⁷.

No que toca à jurisdição do tribunal, o artigo 5º da LOTUCU abrange, em seus incisos: (i) pessoa física, órgão ou entidade que use ou gerencie recursos públicos; (ii) quem deu causa alguma irregularidade resultante em dano ao erário; (iii) dirigentes ou liquidantes de empresas que integrem o patrimônio da União; (iv) responsáveis por contas nacionais da qual a União participe; (v) responsáveis por pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviço público ou social; (vi) responsáveis pela aplicação de qualquer recurso repassado pela União; (vii) sucessores dos responsáveis até o valor do patrimônio transferido e (viii) representantes da União, do poder público na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas em quais a União participe.

A LOTUCU traz três principais sanções a serem aplicadas: (i) artigo 46: declaração de inidoneidade por até 5 anos; (ii) artigo 57 e 58: multa de até 100% do valor atualizado do dano ao erário; (iii) artigo 60: inabilitação para o exercício do cargo comissionado ou função de confiança no âmbito da Administração Pública no período de 5 a 8 anos ³⁸.

A primeira sanção (i) refere-se às pessoas jurídicas (PJ), a segunda sanção (ii), às pessoas jurídicas ou físicas, e a terceira (iii), apenas às pessoas físicas.

³⁷ COSTA, Marco Antonio Silva. O TCU como órgão sancionador: uma análise da dosimetria da sanção de inidoneidade. Acesso em: 05/11/2021. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/o-tcu-como-orgao-sancionador-uma-analise-da-dosimetria-da-sancao-de-inidoneidade/>>.

³⁸ Ibid.

Ainda, nesse mesmo teor, o artigo 47 estabelece que irregularidades resultantes em danos ao erário, serão ordenadas a conversão do processo em tomadas de contas especial.

Através dos diplomas normativos que regulam esse mecanismo, pode-se notar que nenhum deles menciona expressamente a possibilidade de o TCU utilizar a desconsideração da personalidade jurídica em seus processos.

Além disso, a leitura dos dispositivos normativos mencionados, sugere problemas na LOTCU referentes a atividade sancionatória do TCU, feita de forma ampla e imprecisa, o que abre espaço para discricionariedade na aplicação e, concomitantemente, insegurança jurídica aos indivíduos possíveis de serem sancionados.³⁹

9. Instituto da desconsideração da personalidade jurídica

A desconsideração da personalidade jurídica pode ser definida como um instrumento que, para coibir fraudes e abusos, permite, de modo excepcional, o alcance do patrimônio pessoal de sócios e administradores de pessoas jurídicas⁴⁰. A desconsideração da personalidade jurídica tem por base o entendimento de que o princípio da autonomia patrimonial e da personalidade jurídica, em situações de ilicitudes, resguardaria a fraude⁴¹.

No Brasil, diversos diplomas preveem hipóteses nas quais cabe a desconsideração da personalidade jurídica: o Código Civil; a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019); O Código de Defesa do Consumidor; a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013); o Código de Processo Civil; a Consolidação das Leis do Trabalho; a Lei de Crimes Ambientais; e a nova lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021).

³⁹ ROSILHO, André Janjácomo. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016

⁴⁰ BUSHATSKY, Daniel. Desconsideração da personalidade jurídica. Edição 1. ed. Enciclopédia Jurídica da PUCSP: Tomo Direito Comercial, Julho 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/229/edicao-1/desconsideracao-da-personalidade-juridica>. Acesso em: 26 out. 2021.

⁴¹ COELHO, Fabio Ulhoa. Curso de Direito Comercial. 23. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

Algumas dessas normas dizem respeito ao âmbito judicial – isto é, a desconsideração da personalidade jurídica por juiz em ação junto ao poder judiciário. Outras situam-se em âmbito administrativo – a desconsideração por autoridades administrativas em processos sancionadores. A seguir são expostos brevemente tais diplomas, a começar por aqueles de âmbito judicial.

O Código Civil prevê, em seu artigo 50, a possibilidade de desconsideração no caso de *“abuso da personalidade jurídica”*, o que significa *“desvio de finalidade ou confusão patrimonial”*. Nesses casos, o diploma confere competência ao juiz, a partir de requerimento das partes ou do Ministério Público, para desconsiderar a personalidade jurídica de modo que obrigações alcancem administradores ou sócios de determinada sociedade.

Na Lei da Liberdade Econômica, pode-se notar que em seu artigo 50 há o mesmo texto normativo presente no Código Civil trazendo, portanto, as mesmas condições.

No tocante ao Código de Defesa do Consumidor, o artigo 28 prevê a competência do juiz para desconsiderar a personalidade jurídica em casos de *“abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social.”*

O Código de Processo Civil aborda o tema no Capítulo IV, através dos artigos 133 a 137, estabelecendo, entre outras disposições, que o incidente será instaurado a pedido da parte ou do Ministério Público.

No que tange à CLT, a previsão está no artigo 855-A, que determina a aplicação do incidente no processo do trabalho, nos mesmos termos previstos no Código Civil.

A Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), em seu artigo 4º, dispõe sobre a possibilidade de uso do mecanismo de desconsideração *“sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente”*. Face a muito debate nessa área, tem-se que a Constituição Federal prevê obrigações sociais e estatais com o meio ambiente, como cerne de atividade econômica e direitos individuais. Implica-

se, portanto, no dever de precaução frente a atividades danosas e irreparáveis ao meio ambiente.⁴²

Por fim, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), recém reformada (Lei 14.230/2021), retrata esse mecanismo no §7º, artigo 16, apresentada com o processo na forma do Código de Processo Civil.

Além dos diplomas que preveem a possibilidade de desconsideração em âmbito judicial (por juiz, a partir de pedido das partes), alguns normativos estabelecem a possibilidade de desconsideração em âmbito administrativo, em processos conduzidos pela própria administração.

A Lei Anticorrupção, ao disciplinar o *“processo administrativo de responsabilização”* (artigo 8º e seguintes), prevê a possibilidade de desconsideração em seu artigo 14, notadamente para casos de abuso de direito, com o alcance das sanções aos sócios e administradores da pessoa jurídica, observados o contraditório e ampla defesa.

Aqui a desconsideração caberá à autoridade responsável pela instauração do processo, no caso, a *“autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”*, que poderá agir *“de ofício ou mediante provocação”* (artigo 8º).

A nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), ao disciplinar as *“sanções e infrações administrativas”* (título IV, capítulo I), prevê, em seu artigo 160, a hipótese de desconsideração advinda do abuso de direito com a extensão das sanções aplicadas aos administradores e sócios de pessoa jurídica licitante ou contratada. Nesse caso, a desconsideração poderá ser utilizada, no âmbito de licitações, por autoridades do Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Nesse sentido, é importante notar, através do levantamento das legislações existentes, que a prática não é direcionada ao TCU como autor.

⁴² MEDEIROS, Ely Bohrer; MENEGUETTI, Tarcisio Vilton. Desconsideração da personalidade jurídica no direito ambiental. Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.4, p. 327-346, 4º Trimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/ricc - ISSN 2236-5044.

10. TCU e a desconsideração da personalidade jurídica de empresas contratadas

Na seção anterior buscou-se mostrar que o ordenamento jurídico não confere competência ao TCU, de modo expresso, para desconsiderar a personalidade jurídica de empresas contratadas pela administração pública. Contudo, constata-se que o órgão tem utilizado o instituto no âmbito de sua atuação.

Apenas a título de ilustração, os próximos parágrafos trazem o primeiro caso disponível na jurisprudência do TCU em que o órgão se valeu da desconsideração em relação a particulares. Objetiva-se compreender qual a argumentação utilizada, a pertinência atual e o motivo, que ensejou outros usos.

O caso mais antigo identificado é a Decisão 290/97, processo com a natureza de "Tomada de Contas Especial", no qual verificou-se a irregularidade de contas numa contratação entre um prefeito e uma construtora.

Pode-se ver que, através dos argumentos apresentados, o TCU declara que houve diversas irregularidades e *"demonstram de forma inequívoca, o desvio dos recursos, a má-fé do responsável e o conluio existente entre este e a construtora"*.

Nesse sentido, o voto declara que *"respectivamente sócio e ex-sócio da empresa [...] devem, efetivamente, ser responsabilizados solidariamente com o ex-prefeito [...]"* dissertando sobre o estatuto da responsabilidade societária nas sociedades por cotas.

Deste modo, destaca-se o trecho em que o ministro relata:

"[...] entendo, "in casu", que os dois sócios devem responder pessoalmente perante o Tribunal [...] uma vez que a pessoa jurídica, [...] foi utilizada ilicitamente para os negócios do proprietário [...] A responsabilidade dos mencionados sócios perante o Tribunal encontra espeque no art. 71, inciso II, da Carta Magna e no art. 5º, inciso II, da Lei nº 8.443/92, quando estabelece que a jurisdição da Corte abrange aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao

Erário (grifei), bem assim no art. 16, § 2º, alíneas "a" e "b", da aludida Lei. [...]"

Fica demonstrada a importância do destaque visto que traz o argumento jurídico pelo qual o TCU fundamenta essa ação advindo dos dispositivos constitucionais e da LOTCU já supracitados, artigo que dispõe, sobre a abrangência da jurisdição do Tribunal de Contas.

O pilar da fundamentação está na LOTCU, artigo 16, §2º, alínea "a" e "b":

Art. 16. As contas serão julgadas: § 2º Nas hipóteses do inciso III, alíneas c e d deste artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária: a) do agente público que praticou o ato irregular, e b) do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

Ainda a título meramente ilustrativo, vale recontarmos caso recente envolvendo o uso do instituto pelo TCU. Essa decisão foi escolhida por tratar-se de um caso midiático e socialmente relevante o que, em tese, ensejaria uma maior justificativa pelo TCU utilizar esse mecanismo sancionatório. Outrossim, será possível observar como o órgão justifica esse ato atualmente.

Trata-se do "Caso Odebrecht", que envolveria a fraude de um contrato realizado pela empresa com a administração pública no valor de bilhões de reais.

O TCU entendeu que ocorreu abuso de personalidade jurídica da construtora, demonstrada a necessidade de desconsideração da personalidade jurídica, "[...] devendo os controladores e acionistas responderem solidariamente", pois estes haviam se beneficiado dos lucros obtidos. Ainda, afirmam e exemplificam outros acórdãos proferidos que tiveram a mesma medida em contextos semelhantes.

O objetivo, é, para além de alcançar os sócios, "[...] obter garantias do integral ressarcimento ao erário." Por fim, baseiam a desconsideração nas hipóteses previstas no artigo 50 do Código Civil.

Parece importante notar que, como já analisado⁴³, o artigo 50 do Código Civil, em seus incisos, não faz menção expressa acerca de hipóteses sobre a Administração Pública ou, ainda, sobre a competência e jurisdição do TCU.

Ademais, afirma-se no acórdão que o TCU “*buscou construir essa jurisprudência sempre atento às decisões do STF [...] tendo em vista a gravidade dos fatos e a necessidade de preservação do bem público*”⁴⁴. Nesse sentido, menciona-se as decisões monocráticas de Mandados de Segurança (i) 34.357; (ii) 34.392; (iii) 34.410; (iv) 34.421 e (v) 34.446.

Relevante destacar que, nesta ação, o TCU usa como justificativa a presença de julgados anteriores do STF. Tais ações foram objeto de análise através da leitura das decisões, objetivando entender o respaldo e a legitimidade utilizados pelo TCU advindo do STF.

No que tange ao MS 34.357⁴⁵ (i), com apenas duas páginas, este trata somente do prazo para a vigência da indisponibilidade de bens. Face ao MS 34.392⁴⁶ (ii) afirma-se a perda de objeto processual e o mandado de segurança resta prejudicado. No tocante ao MS 34.410⁴⁷ (iii) refere-se a um despacho com a remissão para julgamento da Turma. Concernente ao MS 34.421⁴⁸ (iv) ocorreu a perda do objeto da ação.

Por fim, o MS 34.446⁴⁹ (v) pode ser considerado o único relevante diante de sua substancialidade. No entanto, no decorrer da análise, percebe-se que o tema debatido é o poder geral de cautela pelo TCU conjuntamente com a indisponibilidade de bens por intermédio de medida cautelar.

Nesse sentido, interessante perceber que o TCU fundamentou a desconsideração da personalidade jurídica em um acórdão de um caso relevante e midiático, em decisões do STF que não abordam, ou sequer tratam do tema. Para além de serem exclusivamente monocráticas, a maioria (i, ii, iii e iv) foi proferida por apenas um ministro, Marco Aurélio, e a última

⁴³ Vide “8. O que é a desconsideração da personalidade jurídica”

⁴⁴ Página 42.

⁴⁵ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho900392/false>

⁴⁶ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1136933/false>

⁴⁷ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho897255/false>

⁴⁸ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1129936/false>

⁴⁹ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho693975/false>

(v) pela Rosa Weber, singular com conteúdo substancial e debates relativos à competência do TCU.

Em suma, o TCU legitima-se com disposições normativas: art. 71, II da Constituição Federal, art. 5º, II e art. 16, §2º, alínea "a" e "b" da LOTCU, art. 50 do Código Civil e decisões do STF que não abordam o tema substancialmente.

11. TCU tem competência para desconsiderar a personalidade jurídica de empresas contratadas? Análise da jurisprudência do STF

Antes de adentrar na análise da jurisprudência do STF, cabe esclarecer como essa questão (da desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU) chega até o tribunal.

Conforme o art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, a proteção contra ilegalidades e abuso de poder advindos de autoridades públicas são feitos através de mandado de segurança, visando proteger direito líquido e certo. Portanto, o TCU, sujeito a esse controle tem, por instância competente privativa, o STF.

Esse apontamento tem por base o panorama histórico desde o século XX quando o TCU objetivou levar seus mandados de segurança ao STF com a finalidade reconhecimento de importância institucional do tribunal e evitar a revisão de seus atos por outras instâncias⁵⁰.

Dentre as seis decisões resultantes do critério metodológico, em quatro delas o STF entendeu que o TCU tem competência e pode desconsiderar a personalidade jurídica de empresas processadas, ao passo que, em apenas duas ele negou essa possibilidade.

⁵⁰ TRISTÃO, Conrado Valentini. Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança. Dissertação (mestrado – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. FGV DIREITO SP, 2020.

a) Decisões monocráticas positivas

As decisões⁵¹ que firmaram a tese sobre a possibilidade de o TCU utilizar a desconsideração da personalidade jurídica e atingir os sócios da empresa, tem, entre os principais argumentos: (i) ser um meio extraordinário de coibir abusos de direitos e inibir a prática de fraudes; (ii) teoria dos poderes implícitos; (iii) princípio constitucional da moralidade administrativa e (iv) prática está na esfera de atribuições institucionais do TCU.

No que compete ao argumento sobre a desconsideração da personalidade jurídica ser um meio extraordinário para coibir abusos de direitos (i), visa-se a esporadicidade e pontualidade do instrumento com a finalidade de evitar atos ilícitos. Assim: “[...] configura a prática excepcional, cuja efetivação impõe ao Estado a necessária observância de postulados básicos [...]”⁵².

A finalidade, portanto, é prevenir a violação ao princípio da moralidade, de práticas abusivas e desleais: “[...] o certo é que a sua finalidade, grosso modo, consiste em reprimir abusos e fraudes pela manipulação e uso inadequado do instituto da pessoa jurídica [...]”⁵³. Assim, o licitante de má fé deve ter sua conduta repelida pelas entidades estatais e órgãos de controle.

A teoria dos poderes implícitos (ii), integra os argumentos dos ministros de forma a afirmar a prática pelo TCU e consiste no poder atribuído implicitamente pela Constituição quando esta, em primeiro momento, ao conceder atribuições e funções a determinado órgão, também atribui os mecanismos necessários para realização de tal atividade.

Portanto, a teoria aplica-se quando o TCU, ao ter competências constitucionalmente previstas para fiscalizar contas, teria implicitamente, a atribuição sancionatória necessária para repelir atos ilícitos.

Assim, o STF: “reconhece que a Alta Corte de Contas dispõe dos meios necessários à plena concretização de suas atribuições constitucionais, ainda que não referidos, explicitamente, no texto da Lei Fundamental”⁵⁴. Tal ponto é trazido em contrapartida da atribuição dos poderes explícitos ao TCU

⁵¹ MS 36650 ED; MS 36650; MS 37578 MC; MS 32494 MC.

⁵² Min. Celso de Mello, na MS 32494 MC/DF

⁵³ Min. Ricardo Lewandowski, na MS 36650/DF

⁵⁴ Min. Celso de Mello, na MS 32494 MC/DF

dispostos no art. 71 da Constituição Federal no qual reconhece-se a legitimidade do uso de meios destinados a viabilizar e efetivar suas deliberações e, em consequência, anular situações lesivas.

Ainda, nesse teor: *“parece-me revestir-se de legitimidade constitucional a possibilidade teórica da aplicação da ‘disregard doctrine’*. Ou seja, permite o TCU adotar tal medida para cumprir suas funções e competências definidas na Constituição Federal. Ademais esse arcabouço argumentativo é usado como base a confrontar o argumento de ausência de previsão normativa, uma vez que se compreende que a aplicação da desconsideração da personalidade jurídica adveio de construção jurisprudencial de tribunais judiciais: *“[...] não é possível que a mera inexistência de legislação específica preste-se a negar ao Tribunal de Contas a competência de, constatada a ocorrência de utilização fraudulenta da pessoa jurídica para praticar e ocultar gravíssimos danos ao erário, determinar medida extrema [...]”*⁵⁵.

Outrossim, para além do supracitado, outro suporte de legitimidade ao TCU desconsiderar a personalidade jurídica de empresas que estão sendo alvo de processos é o fundamento do princípio constitucional da moralidade administrativa (iii), baseado no art. 37 da Constituição Federal. Tem-se que: *“[...] o princípio constitucional da moralidade administrativa, que representa um dos vetores que devem conformar e orientar a atividade da administração pública (CF, art. 37, ‘caput’), em ordem a inibir o emprego da fraude e a neutralizar a prática do abuso de direito”*⁵⁶. Logo, esse mecanismo encontra suporte neste princípio uma vez que é um meio de vedar ações fraudulentas e rege a atuação da administração pública.

No tocante ao argumento de tal prática estar na esfera das atribuições institucionais do TCU (iv), o Min. Celso de Mello, na MS 32494 MC/DF diz: *“[...] se acha instrumentalmente vocacionada a tornar efetivo o exercício das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas [...]”*. Dessa forma, entende pela desconsideração como meio para atingir os fins estabelecidos na Constituição Federal com complacência ao argumento da teoria dos poderes implícitos.

⁵⁵ Min. Edson Fachin, na MS 37578/DF

⁵⁶ Min. Celso de Mello, na MS 32494 MC/DF

Não obstante, a busca em ordem cronológica no site do STF⁵⁷ apresentou a decisão mais antiga como o MS 32494 e, em decorrência, todas as outras decisões aqui citadas a mencionam diretamente, por vezes na maioria de suas páginas, apenas confirmando o entendimento em poucos parágrafos depois. Igualmente, pode-se observar a citação recorrente de variadas doutrinas, bem como transcrições diretas em todas as decisões apresentadas.

Por fim, existem argumentos que são citados de forma breve, descritos em, no máximo, um parágrafo do texto decisório. No entanto, vale a pena descrevê-los para fim analítico. Nesse sentido, argumenta-se que a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica feita pelo TCU deve ser analisado sobre a teoria maior e discutida sobre a teoria menor, de modo que não implica a extinção da personalidade civil e não afeta a liberdade de iniciativa pois há a preservação da autonomia jurídico-institucional e patrimonial.

Em síntese, tais teorias concernem à desconsideração ao passo que a Teoria Maior considera o aspecto subjetivo sobre o interesse da fraude ou da lesão como condicionante para a desconsideração, ou seja, há o pressuposto da manipulação, fraude e abuso da personalidade jurídica. Ao passo que a Teoria Menor traz o conceito referente a obrigação social para a utilização do mesmo mecanismo⁵⁸, no qual o credor demonstra que a insolvência da sociedade geraria a responsabilização dos sócios por tal dívida.

b) Decisões monocráticas negativas

No tocante às decisões⁵⁹ que negam a competência do TCU para tal feito, os argumentos presentes são: (i) inexistência de respaldo normativo, (ii) princípio constitucional da legalidade estrita e (iii) contra-argumento referente à teoria dos poderes implícitos.

No que diz respeito ao argumento da inexistência do respaldo normativo (i) para o TCU desconsiderar a personalidade jurídica, este ganha força com a

⁵⁷ Vide "Metodologia"

⁵⁸ PACCA, Suzane Lapenne; PANZA, Luiz Osório. Desconsideração da Personalidade Jurídica da Empresa: as Teorias Maior e Menor sob o enfoque social. *Conhecimento Interativo*, São José dos Pinhais, v. 1, ed. Edição Especial, p. 125-147, maio 2015. Disponível em: <http://app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimentointerativo/article/view/174>. Acesso em: 16 nov. 2021

⁵⁹ MS 35920 MC; MS 35506 MC.

falta de pronunciamento do plenário do STF. Dessa forma, é considerado inapropriado o uso analógico de outras normas e cláusulas gerais objetivando justificar a atribuição não expressa no texto legal ao TCU.

Relativamente ao princípio constitucional da legalidade estrita (ii), que complementa o argumento anterior, esta é tida como uma garantia dos cidadãos: a administração pública age somente quando autorizada por lei: “[...] *pode agir apenas quando expressamente autorizada por lei [...]*”⁶⁰. Assim, a desconconsideração da personalidade jurídica não pode ser realizada pela ausência de expressa referência normativa.

Tem-se que a Constituição, ao definir funções visa o equilíbrio entre os órgãos, logo a concentração de poderes trazida com a desconconsideração de personalidade jurídica pelo TCU torna-se prejudicial: “[...] *ao bom funcionamento do Estado Democrático de Direito [...]*”.

Por fim, os artigos 70 e 71 da Constituição Federal não apresentam amplitude normativa suficiente para justificar tal prática pelo TCU: “[...] *mostram-se claros, não se verificando vácuo normativo a permitir o recurso à referida teoria [...]*”. Desta, forma, esse argumento diz respeito ao afastamento da teoria dos poderes implícitos (iii).

c) Bibliografia mencionada pelos ministros

Através da leitura das decisões monocráticas, pode-se perceber um grande número de citações doutrinárias presentes nas decisões positivas⁶¹: aquelas que afirmam a competência do TCU para desconsiderar a personalidade jurídica.

Nesse aspecto, os argumentos trazidos pelos autores são: (i) meio de evitar fraudes; (ii) princípios da administração pública e (iii) independência de previsão legal.

A desconconsideração da personalidade jurídica pela administração pública como meio para evitar fraudes foi levantada pela maioria dos autores⁶²

⁶⁰ Min. Marco Aurélio, na MS 35920 MC.

⁶¹ MS 36650 ED; MS 36650; MS 37578 MC; MS 32494 MC

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 1.034 e 1.035; FÁBIO ULHOA COELHO (“Curso de Direito

mencionados nas citações diretas e diz respeito ao cometimento de fraudes por particulares através da personalidade jurídica que, servem como instrumento de impunidade aos indivíduos. Portanto, para essa pretensão não se realizar, admite-se a possibilidade da aplicação da desconsideração.

No que tange aos princípios da administração pública, estes servem como alicerce para utilização do mecanismo debatido. Os autores⁶³ mencionam princípios constitucionais implícitos e explícitos: dever-poder do agir, moralidade administrativa, interesse público, impessoalidade, publicidade e eficiência como norteadores da atuação da administração e, portanto, fundamentado neles, o uso da desconsideração da personalidade jurídica torna-se legítimo.

Ademais, o instrumento da desconsideração também é defendido⁶⁴ à aplicação da administração pública independentemente de previsão legal baseado no fato de que tal ausência não pode ser obstáculo para cometimento de fraudes e abuso de direitos, portanto, não aplicar significaria a complacência com o abuso.

Interessante notar a contrariedade presente no argumento quando o mesmo autor⁶⁵ supracitado, ao defender princípios constitucionais que orientam a atuação da administração pública, dentre estes, a legalidade, também levanta a independência de expressa previsão legal: de que forma o princípio é entendido?

Comercial – Direito de Empresa”, vol. 2/60, item n. 2, 16ª ed., 2012, Saraiva); RICARDO WATANABE (“Desconsideração da Personalidade Jurídica no Âmbito das Licitações”); MARÇAL JUSTEN FILHO (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, p. 955/956, item n. 6, 15ª ed., 2012, Dialética); MARÇAL JUSTEN FILHO (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, p. 1.014, item n. 1.5, 15ª ed., 2012, Dialética)

⁶³ GASPARINI, Diogenes, op. cit, p. 189.; RICARDO WATANABE (“Desconsideração da Personalidade Jurídica no Âmbito das Licitações”)

⁶⁴ Pelos autores: FÁBIO ULHOA COELHO (“Curso de Direito Comercial – Direito de Empresa”, vol. 2/60, item n. 2, 16ª ed., 2012, Saraiva); RICARDO WATANABE (“Desconsideração da Personalidade Jurídica no Âmbito das Licitações”)

⁶⁵ RICARDO WATANABE (“Desconsideração da Personalidade Jurídica no Âmbito das Licitações”)

d) Acórdãos

Como já mencionado, a busca dos acórdãos resultou na quantia de 6 decisões plenárias⁶⁶, todas julgadas pela primeira turma com a relatoria da Ministra Rosa Weber.

Através da leitura pode-se notar que, em todos os casos, trata-se de agravo interno em mandado de segurança contra decisão do TCU face às restrições patrimoniais sofridas pelo particular.

Através desse pleito, a ministra afirma que “*reputar as contas irregulares e responsabilizar a impetrante*” ao final do processo de tomada de contas especial não caracteriza a desconsideração da personalidade jurídica – não obstante o TCU ter alegado, no processo, de modo expresso, que estaria utilizando a desconsideração da personalidade jurídica.

Posto isso, fundamenta-se que a base constitucional definidora do alcance jurisdicional do TCU sobre uma pessoa diz respeito à origem dos recursos utilizados, conforme artigos 70 e 71 da Constituição.

Por fim, alega-se que é admitida a responsabilização de acordo com o artigo 16, §2º, alínea “b”. Esse ponto merece maior atenção.

Ainda, quando se compara o acórdão mais antigo em que o TCU praticou tal sanção⁶⁷ (Decisão 290/97⁶⁸ no processo 349.013/1995-0, em 06/11/1997) observa-se que o respaldo jurídico permissivo para tal ato foi justamente o artigo 16, §2º, “b”. Portanto, identifica-se uma contradição dentre o definido pelo STF como não desconsideração advindo da aplicação desse artigo contraposto com a atitude do TCU quando usa o mecanismo com esse mesmo respaldo.

Relevante apontar que o artigo 16, §2º, “b”, que permite a “*responsabilidade solidária*” do “*terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do*

⁶⁶ MS 37010 AgR; MS 37011 AgR; MS 36989 AgR; MS 36569 AgR; MS 36571 ED-AgR; MS 36984 AgR

⁶⁷ Vide: “TCU tem desconsiderado a personalidade jurídica”

⁶⁸ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/desconsidera%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520personalidade%2520jur%25C3%25ADdica%2520E%2520%2522desconsidera%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520da%2520personalidade%2520jur%25C3%25ADdica%2522/%2520/DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/0/%2520>

dano apurado”, parece não se confundir com a desconsideração da personalidade jurídica. E a decisão do STF parece confirmar esse entendimento. Contudo, como apontado, a decisão não insere-se no mérito da questão sobre a possibilidade de desconsideração pelo TCU.

Em breve resumo, o STF se dividiu em duas posições quanto a possibilidade dessa prática pelo TCU. A afirmação da competência do órgão esteve presente em um maior número de decisões, apresentando fundamentos da doutrina e trazendo argumentos como uma medida extraordinária para coibir fraudes com base na teoria dos poderes implícitos e no princípio constitucional da moralidade administrativa o que gera, conseqüentemente, atribuição institucional do TCU.

Ao passo que as decisões que negam tal competência alegam a inexistência de respaldo normativo, o contra-argumento aos poderes implícitos e o princípio constitucional da legalidade estrita.

12. Análise do posicionamento do STF acerca do uso da desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU

Através das colocações realizadas, passa-se a debater novas reflexões que surgem e, mediante estas, possíveis conclusões.

- a) Indefinição jurisprudencial no STF e a construção do posicionamento com base em decisões monocráticas

Concernente ao controle da multiplicidade institucional que, advindo da postura rígida e sancionadora dos órgãos de controle trazem, implica em um cenário de insegurança jurídica, produzindo gestores receosos da responsabilização, paralisando o processo decisório da administração pública, fenômeno denominado “apagão das canetas”.⁶⁹

⁶⁹ DUQUE, Gabriela. Controle, pandemia e apagão das canetas: Contexto da pandemia demanda neutralização da insegurança jurídica. Jota, 30 jun. 2021. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/07/30.06.2021-Controle-pandemia-e-apagao-das-canetas--JOTA-Info.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

Portanto, mostra-se a importância de conhecer como o STF, único controlador do TCU, principal e singular órgão de controle externo do país, decide e interpreta casos nos quais a multiplicidade sancionadora mostra-se palpável.

Como já apontado anteriormente⁷⁰, pode-se notar a indefinição do STF ao decidir sobre o TCU.

No decurso das leituras das decisões monocráticas, das 30 decisões colhidas, apenas 6 eram pertinentes para o tema da pesquisa, o que torna-se um ponto de reflexão: por que apenas um quinto das decisões colhidas debatem o tema em si, ou seja, discutem a competência do TCU? Isso identificaria uma evasão dos ministros para tratar do tema?

Ainda, dentre essas, um número menor ainda se resumia quando divididas em decisões positivas e negativas. Outrossim, notou-se a repetição e recorrência de argumentos e trechos similares entre si.

Nos acórdãos, o cenário se mostrou pior quando percebe-se a relatoria de uma única ministra que possui trechos idênticos entre as decisões e ementas similares. Outrossim, o debate realizado não abrange a competência do TCU frente a descon sideração, trata somente do disposto no artigo 16, §2º, "b", da LOTCU.

Ademais, através da qualidade e indefinição trazida nos acórdãos em contraponto com a análise das decisões monocráticas, observa-se uma inexatidão ou ausência de jurisprudência consolidada no STF, ou ainda, uma jurisprudência realizada por poucas decisões monocráticas.

Isso reflete e reafirma o cenário de insegurança jurídica posto ao controlado, não só por essa incerteza judicial, mas também pela sobreposição de sanções que o indivíduo possa vir a sofrer através da medida da descon sideração da personalidade jurídica.

A segurança jurídica é importante para preservar o bom gestor na Administração Pública por isso é necessário e esperado que o STF, instituição

⁷⁰ TRISTÃO, Conrado Valentini. Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança. Dissertação (mestrado – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. FGV DIREITO SP, 2020.

responsável pelo controle do TCU e pela resolução de litígios sociais⁷¹, busque tal segurança através da pacificação da matéria.

b) Competência do TCU

A Constituição Federal, em 1988, fez uma cuidadosa opção legislativa objetivando equilibrar dois valores fundamentais: a existência da fiscalização e a autonomia da administração. Ambos visam a legalidade e eficiência simultaneamente à democracia, finalizando compor controles que não tomem o lugar do gestor⁷².

Outrossim, o modelo constitucional e legal desenhou um controle externo que, ao mesmo tempo, guardasse eficácia e influência na administração. Para tanto, equilibrou os poderes do TCU com o Legislativo e estruturou a competência do controle externo através do julgamento de contas públicas e, caso constatadas irregularidades, possibilita a aplicação de sanções aos responsáveis⁷³.

Portanto, quando visto pela ótica de controle do STF, o TCU, para além de continuar aplicando, torna-se legitimado à desconsideração da personalidade jurídica apesar da falta de previsão legal. O que, como pode-se inferir, destrói o racional do constituinte originário no equilíbrio dos poderes e na manutenção democrática para o lugar do gestor.

Ademais, a falta de previsão expressa em dispositivos além da Constituição Federal exhibe a ausência de competência do TCU, pois não é destinatário da lei e não é mencionado como tal titular.

A configuração do Estado de Direito não comporta poderes implícitos e competências presumidas como é o argumento usado pela maioria dos ministros do STF para afirmar a atitude. Não se pode, através dessa teoria,

⁷¹ NAVAS, Fernanda Aidar. O controle de ato administrativo discricionário pelo STF: nomeações a Alta Administração Federal. Acesso em: 16/11/2021. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/o-controle-de-ato-administrativo-discricionario-pelo-stf-nomeacoes-a-alta-administracao-federal/>>.

⁷² SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. RDA - Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 111+44, maio/ago. 2011.

⁷³ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. RDA - Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 111+44, maio/ago. 2011.

restringir, limitar ou condicionar direitos o que demonstra uma falha do STF em suas decisões⁷⁴.

Isso enseja a multiplicidade sancionadora da administração pública e traz uma série de questionamentos sobre a constitucionalidade e legalidade dos atos do TCU, sua substituição de gestores exercendo o controle de modo a conduzir a administração⁷⁵, bem como seu alcance a particulares.

Para além da análise e sob o ponto de vista do controle do STF sobre o TCU, pode-se questionar se a ideia de controlar encaixa-se no esperado e almejado para o TCU no atual cenário que as atuações do tribunal se encontram: se diz respeito a forma ou, concomitantemente, ao conteúdo? Controlar significaria constranger? Será que o controle judicial do TCU é eficiente e efetivo? Que outros tipos de controle poderíamos ter, tanto controle do TCU quanto controle da administração pública?

Ademais, quando o STF ratifica decisões ou atua de forma indefinida, até que ponto e de forma implícita não cria-se uma jurisdição administrativa?

O cenário abordado aqui, apesar de problemático, não pode ser visto de maneira dicotômica: a multiplicidade institucional contribui para minimizar problemas de captura de órgãos⁷⁶.

Em tempo, o TCU é responsável por introduzir potenciais casos de corrupção ao Ministério Público, quando identificados em suas fiscalizações⁷⁷.

⁷⁴ PALMA, Juliana Bonacorsi de. TCU pode desconsiderar personalidade jurídica e estender efeitos da inidoneidade?: Tribunal de Contas desenvolveu raciocínio visando a evitar fraude à sanção de inidoneidade. JOTA, 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: 2 nov. 2021.

⁷⁵ TRISTÃO, Conrado Valentini. Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança. Dissertação (mestrado – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. FGV DIREITO SP, 2020.

⁷⁶ MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences, [s. l.], Março 2016.

⁷⁷ MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences, [s. l.], Março 2016.

c) Os desafios a serem enfrentados: prospecções para o futuro

Essa conjuntura demonstra a necessidade de coordenação institucional entre as instâncias de controle, através da participação de múltiplos atores com a ideia da necessidade de uma atuação coerente e coordenada⁷⁸.

Instrumentos de compartilhamento de informações e de conhecimento favorecem o desenvolvimento de responsabilização através de diálogo e estruturação de procedimentos que possibilitem a responsabilização por atos irregulares. Características organizacionais, padronização de procedimentos, compartilhamento de informações, grupos especializados, banco de dados, operações e estratégias conjuntas e unidade central de coordenação são apontados⁷⁹ como instrumentos e sugestões a facilitar e realizar essa troca necessária para a justaposição e equilíbrio institucional.

Há pontos ressaltados⁸⁰ como problemas a serem institucionalmente enfrentados que inibem e obstaculizam essas sugestões como a vaidade institucional e a criação de relações de confiança, as dificuldades de tempo e linguagem e o não compartilhamento de provas.

Todo esse sistema que inclui os obstáculos, impedimentos e as possibilidades de melhora tem de ser realizados por uma opção e formalização legislativa através do poder legislativo, simultaneamente com a confiança e diálogo institucional buscando o equilíbrio, pois, a atuação descoordenada e a sobreposição sancionatória refletem a maximização dos recursos estatais.

Para além disso, afirma-se⁸¹ a existência normativa dentro do ordenamento jurídico para sancionadores públicos promoverem a harmonização dos efeitos das sanções de direito administrativo aplicadas em uma mesma irregularidade e com efeitos práticos similares.

⁷⁸ CANETTI, Rafaela Coutinho. Acordo de Leniência: Fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. [S. l.]: Fórum, 2019.

⁷⁹ MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences, [s. l.], Março 2016.

⁸⁰ MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences, [s. l.], Março 2016.

⁸¹ Em: GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo. Tese (doutorado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021.

d) Insegurança jurídica

Pode-se aferir que todas as ponderações supracitadas refletem e comprometem a segurança jurídica face à administração pública.

Sob o prisma da sobreposição de sanções, a presente pesquisa olhou para a atuação do TCU face a desconsideração da personalidade jurídica de empresas contratadas pela administração pública e o controle exercido pelo STF.

O estabelecimento de normas que estruturam maiores poderes aos controladores baseados no interesse público conjuntamente com o olhar de desconfiança aos controlados (gestores públicos) resultam no desincentivo de bons gestores em cargos importantes na administração pública, os quais que evitam colocar-se em posições com deveres indefinidos, possibilidade de múltiplas sanções e fiscalizadores⁸².

A concepção de maior intensidade e quantidade do controle não é considerado um bom critério para orientar políticas públicas nessa área⁸³, o que acaba por fomentar o “apagão das canetas”: movimento pelo qual o agente público deixa de tomar decisões fruto do cenário amplo sancionador⁸⁴.

13. Conclusão

Sob o contexto da multiplicidade institucional, a presente pesquisa buscou compreender o entendimento do STF sobre a desconsideração da personalidade jurídica pelo TCU. O levantamento mostra que o STF apresenta tanto decisões favoráveis como contrárias ao uso da desconsideração pelo TCU. Contudo, nenhum acórdão enfrenta a questão – representado jurisprudência construída com base apenas em decisões monocráticas. O trabalho analisou de forma crítica os dados levantados e, com isso, espera-se contribuir para a compreensão do posicionamento do STF quanto às possibilidades e limites para a atuação do TCU.

⁸² ROSILHO, André Janjácómo. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016

⁸³ ROSILHO, André Janjácómo. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016

⁸⁴ GABRIEL, Yasser Reis. Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo. Tese (doutorado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021

14.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº 5452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. [S. l.], 1 maio 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

BRASIL. Lei nº 12846, de 1 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. [S. l.], 1 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 13105, de 16 de maio de 2015. Código de Processo Civil. [S. l.], 16 maio 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 13874, 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. [S. l.], 20 set. 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm.
Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 14230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. [S. l.], 25 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. [S. l.], 11 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 8429, 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. [S. l.], 2 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Lei Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. [S. l.], 16 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 37010 AgR. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 25 jun 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 37011 AgR. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 25 jun 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 36989 AgR. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 25 jun 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 36569 AgR. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 30 jun 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 36571 ED – AgR. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 25 jun 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 36984 AgR. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 25 jun 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 36650 ED. Monocrática. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 29 jun 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1214661/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 36650. Monocrática. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 03 mai 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1194823/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 37578 MC. Monocrática. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 18 fev 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1171897/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 35920 MC. Monocrática. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 02, out, 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho912736/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 35506 MC. Monocrática. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 14 fev 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho830680/false>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 32494 MC. Monocrática. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 13 nov 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho369200/false>

BUSHATSKY, Daniel. Desconsideração da personalidade jurídica. Edição 1. ed. Enciclopédia Jurídica da PUCSP: Tomo Direito Comercial, Julho 2018. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/229/edicao-1/desconsideracao-da-personalidade-juridica>. Acesso em: 26 out. 2021.

CANETTI, Rafaela Coutinho. Acordo de Leniência: Fundamentos do instituto e os problemas de seu transplante ao ordenamento jurídico brasileiro. [S. l.]: Fórum, 2019

CARSON, Lindsey; PRADO, Mariana Mota. Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian

case. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 52, pp. 56-65, 2016.

COELHO, Fabio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. 23. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022

COSTA, Marco Antonio Silva. O TCU como órgão sancionador: uma análise da dosimetria da sanção de inidoneidade. . Acesso em: 05/11/2021. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/o-tcu-como-orgao-sancionador-uma-analise-da-dosimetria-da-sancao-de-inidoneidade/>>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1985 p. ISBN 978-85-309-8972-9.

DUQUE, Gabriela. Controle, pandemia e apagão das canetas: Contexto da pandemia demanda neutralização da insegurança jurídica. *Jota*, 30 jun. 2021. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/07/30.06.2021-Controle-pandemia-e-apagao-das-canetas--JOTA-Info.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

GABRIEL, Yasser Reis. *Harmonização de efeitos das sanções de direito administrativo*. Tese (doutorado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021.

KANAYAMA, Ricardo Alberto. *Improbidade por violação aos princípios da administração pública: Um diagnóstico da fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo*. Orientador: Carlos Ari Sundfeld. 2020. 274 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28949/Ricardo%20A.%20Kanayama%20%20Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20versa%CC%83o%20final%20definitiva.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 21 jun. 2021.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. *Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção*. *Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences*, [s. l.], Março 2016.

NAVAS, Fernanda Aidar. O controle de ato administrativo discricionário pelo STF: nomeações a Alta Administração Federal. Acesso em: 16/11/2021. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/o-controle-de-ato-administrativo-discricionario-pelo-stf-nomeacoes-a-alta-administracao-federal/>>.

NETO, Floriano de Azevedo Marques; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Juridicidade e controle dos acordos regulatórios: O caso TAC ANATEL. [S. l.: s. n.], 2017. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4296871/mod_resource/content/1/Juridicidade%20e%20Controle%20dos%20Acordos%20Regulat%C3%B3rios%20

OS MAIORES escândalos de corrupção do Brasil. Revista SuperInteressante, 2018. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PACCA, Suzane Lapenne; PANZA, Luiz Osório. Desconsideração da Personalidade Jurídica da Empresa: as Teorias Maior e Menor sob o enfoque social. Conhecimento Interativo, São José dos Pinhais, v. 1, ed. Edição Especial, p. 125-147, maio 2015. Disponível em: <http://app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimentointerativo/article/view/174>. Acesso em: 16 nov. 2021

PALMA, Juliana Bonacorsi de. TCU pode desconsiderar personalidade jurídica e estender efeitos da inidoneidade?: Tribunal de Contas desenvolveu raciocínio visando a evitar fraude à sanção de inidoneidade. JOTA, 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: 2 nov. 2021

RIBEIRO, Julia Lavigne O acordo de leniência da lei anticorrupção e a descoordenação institucional. Dissertação (mestrado), Fundação Getúlio Vargas, 2019.

ROSILHO, André Janjácomo. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016

SUNDFELD, Carlos Ari. Controle sabotando controle: Negociação de acordos de leniência com empresas da Lava Jato mostra alguns defeitos do sistema. JOTA, 22 mar. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/controle-sabotando-controle-22032017>. Acesso em: 17 out. 2021.

TRISTÃO, Conrado Valentini. Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança. Dissertação (mestrado – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. FGV DIREITO SP, 2020.

TRISTÃO, Conrado Valentini. TCU e a desconsideração da personalidade jurídica de contratados: Direito comparado evidencia uso distinto do instituto. Jota, [S. l.], p. 00-2, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-e-a-desconsideracao-da-personalidade-juridica-de-contratados-03072019?amp>. Acesso em: 13 set. 2021

ANEXO 1 – Lista de decisões analisadas

a) Acórdãos

Identificação	Relator	Data	Ementa
MS 37010 AgR	Rosa Weber	22/06/2021	AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, COM A CITAÇÃO DE POTENCIAL RESPONSÁVEL, QUE, REVESTIDA DE CARÁTER PRELIMINAR E ENDEREÇADA A PROPICIAR O EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NÃO REVELA, POR SI SÓ, OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE TITULARIDADE DA AGRAVANTE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO QUE, À LUZ DA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO, EXERCIDO PELA AUTORIDADE IMPETRADA, EM AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL, PODE ALCANÇAR TODOS AQUELES QUE UTILIZAM, ARRECADAM, GUARDAM, GERENCIAM OU ADMINISTRAM RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS.
Ms 37011 AgR	Rosa Weber	25/06/2021	EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA.

			<p>INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, COM A CITAÇÃO DE POTENCIAL RESPONSÁVEL, QUE, REVESTIDA DE CARÁTER PRELIMINAR E ENDEREÇADA A PROPICIAR O EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NÃO REVELA, POR SI SÓ, OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE TITULARIDADE DA AGRAVANTE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO QUE, À LUZ DA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO, EXERCIDO PELA AUTORIDADE IMPETRADA, EM AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL, PODE ALCANÇAR TODOS AQUELES QUE UTILIZAM, ARRECADAM, GUARDAM, GERENCIAM OU ADMINISTRAM RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS.</p>
MS 36989 AgR	Rosa Weber	25/06/2021	<p>AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, COM A CITAÇÃO DE POTENCIAL RESPONSÁVEL, QUE, REVESTIDA DE CARÁTER PRELIMINAR E ENDEREÇADA A</p>

			<p>PROPICIAR O EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NÃO REVELA, POR SI SÓ, OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE TITULARIDADE DA AGRAVANTE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO QUE, À LUZ DA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO, EXERCIDO PELA AUTORIDADE IMPETRADA, EM AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL, PODE ALCANÇAR TODOS AQUELES QUE UTILIZAM, ARRECADAM, GUARDAM, GERENCIAM OU ADMINISTRAM RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS.</p>
MS 36569 AgR	Rosa Weber	30/06/2021	<p>AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, COM A CITAÇÃO DE POTENCIAL RESPONSÁVEL, QUE, REVESTIDA DE CARÁTER PRELIMINAR E ENDEREÇADA A PROPICIAR O EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NÃO REVELA, POR SI SÓ, OFENSA A DIREITO</p>

			LÍQUIDO E CERTO DE TITULARIDADE DA AGRAVANTE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO QUE, À LUZ DA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO, EXERCIDO PELA AUTORIDADE IMPETRADA, EM AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL, PODE ALCANÇAR TODOS AQUELES QUE UTILIZAM, ARRECADAM, GUARDAM, GERENCIAM OU ADMINISTRAM RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS.
MS 36571 ED - AgR	Rosa Weber	25/06/2021	AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, COM A CITAÇÃO DE POTENCIAL RESPONSÁVEL, QUE, REVESTIDA DE CARÁTER PRELIMINAR E ENDEREÇADA A PROPICIAR O EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NÃO REVELA, POR SI SÓ, OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE TITULARIDADE DA AGRAVANTE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO QUE, À LUZ DA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO,

			EXERCIDO PELA AUTORIDADE IMPETRADA, EM AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL, PODE ALCANÇAR TODOS AQUELES QUE UTILIZAM, ARRECADAM, GUARDAM, GERENCIAM OU ADMINISTRAM RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS.
MS 36984 AgR	Rosa Weber	25/06/2021	AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, COM A CITAÇÃO DE POTENCIAL RESPONSÁVEL, QUE, REVESTIDA DE CARÁTER PRELIMINAR E ENDEREÇADA A PROPICIAR O EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NÃO REVELA, POR SI SÓ, OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DE TITULARIDADE DA AGRAVANTE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO QUE, À LUZ DA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO, EXERCIDO PELA AUTORIDADE IMPETRADA, EM AUXÍLIO AO CONGRESSO NACIONAL, PODE ALCANÇAR TODOS AQUELES QUE UTILIZAM, ARRECADAM, GUARDAM, GERENCIAM OU

			ADMINISTRAM RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS.
--	--	--	---

b) Monocráticas

Identificação	Relator	Data	Ementa
MS 36650 ED	Ricardo Lewandowski	29/06/2021	manifestação conclusiva sobre a presente controvérsia mandamental, que a possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica por órgãos administrativos, desde que utilizada como meio de coibir o abuso de direito e o desrespeito aos princípios que condicionam a atividade do Estado, tem sido reconhecida por autorizado magistério doutrinário (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, Manual de Direito Administrativo, p. 969, item n. 7.5, 25ª ed., 2012, Atlas; MARIANNA MONTEBELLO Os Tribunais de Contas e a 'Disregard Doctrine'; FLAVIA ALBERTIN DE MORAES A Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica e o Processo Administrativo Punitivo, in RDA 252/45-55; SUZY ELIZABETH CAVALCANTE KOURY, A

			Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica: aplicação no direito administrativo; JESSÉ 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; MARIANA ROCHA CORRÊA, A Eficácia da Desconsideração Expansiva da Personalidade Jurídica no Sistema Jurídico Brasileiro, 2011, EMERJ, v.g.), valendo referir, em face de sua precisa análise
MS 36650	Ricardo Lewandowski	03/05/2021	Trata-se de mandado de segurança com pedido de medida liminar impetrado por Linkcon Ltda. - EPP contra ato do Tribunal de Contas da União - TCU, consubstanciado no Acórdão 2.888/2018-Plenário, formalizado no Processo TC 015.997/2018-9. A impetrante narra, em suma, o seguinte: "1. Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos

			<p>em sessão de Plenário, decidiram, através do Acórdão 2888/2018, de Relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em seu item 9.1., pela desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon, CNPJ 05.323.742/0001-71, a fim de responsabilizá-la, solidariamente com seus sócios, pelos indícios de irregularidade referidos no item 9.5;</p> <p>2. Houve, portanto, a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, com a responsabilização da sócia da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada, a sra. Tânia Maria Hoglund, ingressando em sua esfera patrimonial, sem sequer indicar os dispositivos legais que atribuem competência ao Tribunal de Contas da União – TCU para realização da mencionada desconsideração.</p> <p>3. Trata-se evidentemente de ato coator revestido de ilegalidade, haja vista que</p>
--	--	--	---

			fere irreparavelmente inúmeros princípios
MS 37578 MC	Edson Fachin	18/02/2021	ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Argumenta que o Tribunal de Contas da União não dispõe de competência para determinar a desconsideração da personalidade jurídica, providência que exige ato jurisdicional, consoante assentou o Ministro Marco Aurélio ao apreciar a medida liminar nos autos do MS 35.506. Cita, no mesmo sentido, decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello no MS 32.494. Aponta, também, que a decisão não menciona qual dispositivo de lei autoriza que o TCU imponha tal medida, o que viola o princípio da legalidade estrita. Salaria que a medida de desconsideração da personalidade jurídica foi imposta sem que se ouvisse a parte interessada, sem observância, desse modo, da ampla defesa e da presunção de inocência, bem como dos arts. 50 e 113 do Código

			Civil, que admitem a decretação da medida nos casos de desvio de finalidade ou de confusão patrimonial e a requerimento do Ministério Público, o que não ocorreu, in casu. Requer medida cautelar para que seja determinada a suspensão do ato que impôs a desconsideração da personalidade jurídica da impetrante, assinalando que o fundamento relevante reside no direito de ter garantido
MS 35920 MC	Marco Aurélio	02/10/2018	DECISÃO MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – PODER GERAL DE CAUTELA – LIMITES – LIMINAR – DEFERIMENTO. 1. O assessor Dr. Marcelo Maciel Torres Filho prestou as seguintes informações: UTC Engenharia S.A., em recuperação judicial, insurge-se contra a deliberação nº 880/2018, mediante a qual o Tribunal de Contas da União desproveu embargos de declaração interpostos contra a decisão nº 2.014/2017, em que

			<p>determinada a desconsideração da própria personalidade jurídica. Relata ter sido a medida adotada no processo de tomada de contas especial nº 034.902/2015-5, destinado à quantificação do dano e apuração final de responsabilidades referentes ao contrato nº 0858.0072004.11.2, firmado entre Petróleo Brasileiro S.A. e Consórcio TUC Construções para a construção da Central de Desenvolvimento de Plantas de Utilidade do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ. Discorre sobre os argumentos apresentados à autoridade dita coatora, bem assim as respostas constantes do ato impetrado. Aludindo ao artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, afirma violadas as garantias atinentes ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório, bem</p>
MS 35506 MC	Marco Aurélio	14/02/2018	DECISÃO MANDADO DE SEGURANÇA - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - PODER

			<p>GERAL DE CAUTELA - LIMITES - LIMINAR DEFERIDA. 1. O assessor Dr. Marcelo Maciel Torres Filho prestou as seguintes informações: PPI - Projeto de Plantas Industriais Ltda., sociedade pertencente ao grupo Toyo Engineering Corporation, insurge-se contra o acórdão nº 2.014/2017 do Tribunal de Contas da União, mediante o qual determinada a indisponibilidade cautelar, pelo prazo de 1 ano, de ativos no montante equivalente a R\$ 653.058.328,50 - atualizado até 8 de setembro de 2017 - , bem assim decretada a desconsideração da própria personalidade jurídica. Relata terem sido as medidas adotadas no processo de tomada de contas especial nº 034.902/2015-5, destinado à quantificação do dano e apuração final de responsabilidades referentes ao contrato nº 0858.0072004.11.2, firmado entre Petróleo Brasileiro S.A. e o Consórcio TUC</p>
--	--	--	--

			<p>Construções, para a construção da Central de Desenvolvimento de Plantas de Utilidade do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ. Consoante esclarece, embora outras participantes do consórcio tenham admitido irregularidades, inexistiria prova do próprio envolvimento em condutas ilícitas</p>
MS 32494 MC	Celso de Mello	13/11/2013	<p>O E. Tribunal de Contas da União, ao proferir o acórdão objeto do presente mandado de segurança, assim se pronunciou sobre o tema concernente à doutrina da desconsideração expansiva da personalidade jurídica: "75. A aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica tem por objetivo coibir o uso indevido da pessoa jurídica, levada a efeito mediante a utilização da pessoa jurídica contrária a sua função social e aos princípios consagrados pelo ordenamento jurídico, afastando, assim, a autonomia patrimonial para chegar à responsabilização</p>

			<p>dos sócios da pessoa jurídica e/ou para coibir os efeitos de fraude ou ilicitude comprovada. (...). 76. A doutrina e a jurisprudência dos tribunais já consideram que um desdobramento dessa teoria é a possibilidade de estender os seus efeitos a outras empresas, diante das circunstâncias e provas do caso concreto específico. Trata-se da teoria da desconsideração expansiva da personalidade jurídica da sociedade, terminologia utilizada pelo Prof. Rafael Mônaco (...). 77. Com a teoria da desconsideração expansiva da personalidade jurídica, é possível estender os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica aos 'sócios</p>
--	--	--	---