



TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
Assessoria Jurídica Administrativa da Diretoria-Geral
Proad TRT7 nº9054/2025
Parecer TRT7.DG.AJA nº 587/2025

Objeto: Diretoria-Geral – CONSULTA – Aplicação de penalidade de impedimento de licitar com a União – Inexistência de elementos.

Trata-se de demanda da Coordenadoria de Licitações e Contratos - CLC corporificada no doc. 11, no sentido de se verificar a situação da empresa M A C DISTRIBUICAO LTDA– CNPJ 36.473.417/0001-19, participante do Pregão Eletrônico nº 90042/2025, em função das informações de ocorrências impeditivas indiretas contida no SICAF, de vinculação à empresa M & J REFRIGERAÇÃO LTDA- CNPJ nº 54.638.483/0001-83, que se encontra impedida de licitar e contratar no âmbito da União, conforme doc.9.

2. É o brevíssimo relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

3. Cuida a questão da possibilidade de extensão dos efeitos de sanção impeditiva de licitar e contratar com a Administração a pessoa jurídica distinta daquela originalmente penalizada.

4. A Instrução Normativa nº3/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão estabelece regras do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores SICAF no âmbito do poder executivo Federal, e orienta o procedimento no caso de ocorrência de impeditivas indiretas, a ver:

(...)

Art. 29. Caso conste na Consulta de Situação do Fornecedor a existência de Ocorrências Impeditivas Indiretas, o gestor deverá diligenciar para verificar se houve fraude por parte das empresas apontadas no Relatório de Ocorrências Impeditivas Indiretas.

§ 1º A tentativa de burla pode ser verificada por meio dos vínculos societários, linhas de fornecimento similares, dentre outros.

§ 2º É necessária a convocação do fornecedor para manifestação previamente à sua desclassificação.

5. Nas palavras de José Anacleto Abduch Santos¹, considera-se ocorrência impeditiva indireta a extensão dos efeitos de sanção que impeça de licitar e contratar a Administração Pública para: I - as pessoas físicas que constituíram a pessoa jurídica, as quais permanecem impedidas de licitar com a Administração Pública enquanto

¹ Consultado na Plataforma da Consultoria Zênite.



TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
Assessoria Jurídica Administrativa da Diretoria-Geral
Proad TRT7 nº9054/2025
Parecer TRT7.DG.AJA nº 587/2025

perdurarem as causas da penalidade, independentemente de nova pessoa jurídica que vierem a constituir ou de outra em que figurarem como sócios; II - as pessoas jurídicas que tenham sócios comuns com as pessoas físicas referidas no inciso anterior. **A competência para decidir sobre a desconsideração indireta da personalidade jurídica será da autoridade máxima do órgão ou entidade**

6. Sobre o assunto, válido destacar o Acórdão nº1831/2014 – Plenário do Tribunal de Contas da União:

Voto do Ministro Relator
VOTO

A presente denúncia informa acerca de possível tentativa de burla à penalidade de inidoneidade para licitar com a Administração, aplicada à Adler Assessoramento Empresarial e Representações Ltda pelo Governo no Distrito Federal (GDF), por meio da utilização de outra sociedade empresarial, pertencente aos mesmos sócios e que atua na mesma área.

2. De fato, a R.E. Engenharia Ltda. – ME possui a mesma composição societária que a Adler, como se verifica a partir das pesquisas feitas no CNPJ, autuadas sob as peças 5 e 6. Apesar de essa empresa ter sido criada em 2006, antes, portanto, da sanção de inidoneidade, efetivada em 11/08/2011 (peça 4), ela incorporou a Adler em 09/12/2011 (peça 9, p. 13), absorvendo todo seu acervo técnico, além de sucedê-la nos contratos em curso.

3. Obviamente, tal manobra teve a intenção de contornar o impedimento legal aplicado à Adler, devendo ser tolhida por esta Corte de Contas. A fraude, aqui, configura-se a partir da assunção do acervo técnico e humano e dos contratos da Adler pela R. E. Engenharia. A transferência de toda a capacidade operacional de uma entidade para outra evidencia o propósito de dar continuidade às atividades da empresa inidônea sob nova denominação.

4. O Tribunal, ao examinar, em ocasião anterior, matéria análoga, já havia se pronunciado sobre a irregularidade de tal tipo de operação, registrando na ementa do Acórdão 2.218/2011 – 1ª Câmara o seguinte entendimento:

“3. Presume-se fraude quando a sociedade que procura participar de certame licitatório possui objeto social similar e, cumulativamente, ao menos um sócio-controlador e/ou sócio-gerente em comum com a entidade apenada com as sanções de suspensão temporária ou declaração de inidoneidade, previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei 8.666/1993.”

5. A situação verificada nos presentes autos possui muito mais elementos de convicção acerca da existência de tentativa de burla ao disposto na Lei 8.666/1993 do que a hipótese delineada no acórdão mencionado.

6. Em meu modo de ver, três características fundamentais permitem configurar a ocorrência de abuso da personalidade jurídica neste caso:

a) a completa identidade dos sócios-proprietários;

b) a atuação no mesmo ramo de atividades;

c) a transferência integral do acervo técnico e humano.

7. Apesar de nossa legislação civil garantir às pessoas jurídicas existência distinta da de seus donos, tal proteção não abrange os casos de abuso, a exemplo de simulações que operam à margem da lei, como a aqui examinada. Sobre o tema, Marçal Justen Filho assim se pronunciou (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed., pág. 799):



TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
Assessoria Jurídica Administrativa da Diretoria-Geral
Proad TRT7 nº9054/2025
Parecer TRT7.DG.AJA nº 587/2025

“Não se trata de ignorar a distinção ente a pessoa da sociedade e a de seus sócios, que era formalmente consagrada pelo art. 20 do Código Civil/1916. Quando a pessoa jurídica for a via para realização da fraude, admite-se a possibilidade de superar-se sua existência. Essa questão é delicada mas está sendo enfrentada em todos os ramos do Direito. Nada impede sua aplicação no âmbito do Direito Administrativo, desde que adotadas as cautelas cabíveis e adequadas.”

8. Examinados, os argumentos apresentados pela R.E. Engenharia e por seu proprietários foram incapazes de afastar, após avaliadas as circunstâncias e os fatos concretos que orientaram os atos praticados, os indícios de que a incorporação foi realizada exclusivamente com o intuito de possibilitar a supressão da pena administrativa anteriormente aplicada. Assim, os efeitos da sanção de inidoneidade imposta à Adler devem ser estendidos à empresa que a incorporou, a R.E. Engenharia.

9. Registro, ainda, que, se como alegado pelos interessados, a penalidade já estiver prescrita, ou, se for providenciada a reabilitação da empresa, haverá extinção da pena original que se irradiará também em relação a esta decisão. Mas tal efeito só se concretizará quando realmente cessar a eficácia da sanção anteriormente aplicada, hipótese estranha ao objeto dos presentes autos.

10. Acolho, por fim, em meu voto, os argumentos aduzidos pela Selog, com os quais concordo integralmente.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento sugerida pela unidade técnica, fazendo apenas alguns ajustes de redação, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de julho de 2014.JOSÉ MÚCIO MONTEIRO.Relator

7. Em outra oportunidade, o Tribunal de Contas decidiu conforme a seguir:

(...)

Ementa: recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de que: a) desenvolva mecanismo, no âmbito do SICAF, que permita o cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que tenham sido declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrem a intenção a participar de futuras licitações; b) **oriente todos os órgãos/entidades do Governo Federal, caso nova sociedade empresária tenha sido constituída com o mesmo objeto e por qualquer um dos sócios e/ou administradores de empresas declaradas inidôneas, após a aplicação dessa sanção e no prazo de sua vigência, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/1992, a adotar as providências necessárias à inibição de sua participação em licitações, em processo administrativo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados** (itens 9.5.2 e 9.5.3, TC-015.452/2011-5, Acórdão nº 495/2013-Plenário). (Grifamos.)

8. A questão também foi analisada no Voto do Acórdão nº8603/2016, conforme descrito:

Assim, por acolher a teoria maior da desconsideração da personalidade jurídica, considero que somente se for comprovada a conduta faltosa do agente é possível desvelar o manto da sociedade para se atingir os seus sócios.



TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
Assessoria Jurídica Administrativa da Diretoria-Geral
Proad TRT7 nº9054/2025
Parecer TRT7.DG.AJA nº 587/2025

Não se pode olvidar, ademais, que a comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos, comando insculpido no art. 93 do Decreto Lei 200, de 1967, compete ao gestor, não podendo ser estendida a sócio cotista de empresa contratada pela administração. Assim, **caso a Corte queira condenar, por meio da desconsideração da personalidade jurídica, sócios dessas empresas, deve bem caracterizar a situação fática que circunda o caso, delimitando o ilícito cometido, sem valer-se de presunções**, tais quais as levantadas pela unidade técnica de origem, ratificada pela Serur.

(...)

9. Mais recentemente tivemos, nova manifestação do Tribunal de Contas da União, a ver:

Voto Acórdão nº534 /2020- Primeira Câmara

(...)

A unidade instrutiva mostra que há fortes vínculos familiares entre a Fonseca e Telles e a Fênix. Os atestados de capacidade técnica relativos a serviços prestados pela primeira e segunda também reforçam a percepção de vínculo entre as duas sociedades.

Ainda que contundentes, tais indícios não permitem concluir que a Fonseca e Teles participou do Pregão Eletrônico 12/2019 para burlar a sanção inabilitação aplicada à Fênix. Isso porque as sociedades foram fundadas e passaram a apresentar o atual quadro societário antes da aplicação da sanção pelo TCU. Além disso, não há informações de transferência de acervo técnico entre as duas sociedades após a Fênix ser impedida a participar de licitações públicas.

Em outros termos, ainda que haja fortes vínculos entre as duas sociedades empresárias, não há como afirmar, mediante os elementos constantes dos autos, que houve fraude à sanção aplicada à Fênix, a justificar a inabilitação da representante no Pregão Eletrônico 12/2019.

10. O Superior Tribunal de Justiça, no MS nº 15.166, também defendeu a possibilidade de a Administração desconsiderar a personalidade jurídica e estender os efeitos das sanções às pessoas físicas que integram seus quadros sociais, **quando a personalidade jurídica é utilizada em abuso de direito, para o fim de legitimar a prática de atos ilegais:**

Ementa: Administrativo – Recurso ordinário em Mandado de Segurança – Licitação. Sanção de inidoneidade para licitar – Extensão de efeitos à sociedade com o mesmo objeto social, mesmos sócios e mesmo endereço – Fraude à lei e abuso de forma – Desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa – Possibilidade – Princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos.

-A constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social, com os mesmos sócios e com o mesmo endereço, em substituição a outra declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Estadual, com o objetivo de burlar à aplicação da sanção administrativa, constitui abuso de forma e fraude à Lei de Licitações Lei nº 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.



TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
Assessoria Jurídica Administrativa da Diretoria-Geral
Proad TRT7 nº9054/2025
Parecer TRT7.DG.AJA nº 587/2025

11. Depreende-se, pois, que para que seja possível aplicar o racional afeto à desconsideração da personalidade jurídica, a Administração não pode se valer de presunções, e deve delimitar corretamente as circunstâncias do caso.

12. Se da análise for identificado indícios de que a constituição da empresa licitante/contratada garante que os sócios da empresa apenas continuem participando de licitações e celebrando contratos com a Administração, é possível estender os efeitos da sanção à atual licitante/contratada. **Essa medida exige a instauração do devido processo administrativo em que seja assegurado o exercício prévio à ampla defesa e ao contraditório.**²

13. Em análise dos documentos constantes nos autos, o que se observa é que houve o vínculo comum entre as empresas tendo em vista a identidade de responsável das empresas apontadas. Contudo, a empresa licitante foi aberta, em 26/2/2020, doc.8, antes da aplicação da sanção em foco, 1/10/2025, doc.9.

14. Em vista disso, depreende-se que a abertura da empresa licitante não teve como escopo burlar a aplicação da penalidade em desfavor da M & J REFRIGERACAO LTDA.

15. Registra-se ainda que, pelos documentos dos autos não é possível verificar a transferência de acervo técnico. Ademais, os códigos CNAE da atividade principal são distintos, embora os endereços de exercício de suas respectivas atividades sejam iguais.

16. Inseridas as considerações acerca do tema, cabe à Administração a identificação de indícios e a decisão quanto à abertura ou não de procedimento apuratório.

17. São estas considerações. À Diretoria-Geral.

Fortaleza, 29 de dezembro de 2025

Renata Martins Damasceno
Assistente Secretário

De acordo com o parecer retro. À Diretoria-Geral, para ciência e deliberação.

Fortaleza, 29 de dezembro de 2025

Vera Lúcia de Almeida Miranda

Assessora Jurídica Administrativa
da Diretoria-Geral

² Ponderações sobre a desconsideração da personalidade jurídica quando há indícios de burla às sanções administrativas. *Revista Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos*, Curitiba: Zênite, n. 276, p. 173-177, fev. 2017, seção Orientação Prática