



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

PARECER 122/2020 - JEMT/PGR

**MANDADO DE SEGURANÇA 36.989 DF**

Relatora : Ministra Rosa Weber  
Impetrante : Tânia Maria Hoglund  
Impetrado : Tribunal de Contas da União

**MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TÉCNICA DA “DISREGARD DOCTRINE” PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS E APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. MATÉRIA NÃO SUBMETIDA À RESERVA DE JURISDIÇÃO. DESNECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. ACÓRDÃO IMPUGNADO QUE JULGOU PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO COM A CONVERSÃO DOS AUTOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO DOS INTERESSADOS PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. PARECER PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM.**

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Tânia Maria Hoglund contra o acórdão TCU 1612/2019, proferido no âmbito da TC 023.101/2018-0, mediante o qual o Plenário do Tribunal de Contas da União julgou procedente representação acerca de irregularidades na dispensa de licitação para contratação da empresa Linkcon Eireli pela Secretaria Nacional de Juventude.

Em suas razões, a impetrante sustenta a impossibilidade de o Tribunal

de Contas da União efetuar a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, matéria que estaria sujeita à reserva de jurisdição. Alega ofensa ao devido processo legal, baseada em que fora citada para recolher o débito apurado sem que lhe fosse oportunizado o contraditório. Por fim, afirma não ter havido utilização abusiva da personalidade jurídica da empresa.

Em sede liminar, a impetrante requereu a suspensão da eficácia do item 9.2 do acórdão impugnado, que determinou a desconsideração da personalidade jurídica da Linkcon. No mérito, postulou a concessão da ordem para anular a decisão da Corte de Contas.

O Tribunal de Contas prestou informações e a Advocacia-Geral da União requereu seu ingresso no feito.

O pedido de liminar foi indeferido, sob o fundamento de que o acórdão do Tribunal de Contas da União não produziu impacto imediato no patrimônio da impetrante, destacando-se que a decisão da Corte de Contas pode, em tese, ser alterada no julgamento da Tomada de Contas Especial 024.577/2019-7, oportunidade na qual deverá ser observada a garantia do contraditório e da ampla defesa, podendo inclusive ocorrer o acolhimento das justificativas dos responsáveis pelo potencial dano ao erário.

## II

Preliminarmente, o mandado de segurança é cabível porquanto impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União (art. 102, I, “d” da Constituição Federal).

Ademais, não transcorreu o prazo decadencial para sua impetração, uma vez que a impetrante foi citada pela Corte de Contas em 11/11/2019 e o presente *mandamus* impetrado em 10/03/2020, portanto, no prazo de 120 (cento e vinte) dias previsto no art. 23 da Lei 12.016/2020.

No mérito, o Tribunal de Contas da União constatou, por meio do acórdão 1.612/2019, a existência de indícios de irregularidades na contratação da empresa Linkcon, com dispensa de licitação, para prestação de serviços de

tecnologia da informação (TI) à Secretaria Nacional da Juventude.

A Corte de Contas julgou procedente a representação apresentada, convertendo-a em tomada de contas especial, oportunidade em que decidiu pela desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon e inclusão de sua proprietária Tânia Maria Hoglund como responsável pelas irregularidades apontadas. Foi determinada também a citação dos demais responsáveis por tais irregularidades para apresentação das alegações defensivas e/ou para que recolham aos cofres da União as quantias determinadas, atualizadas monetariamente.

A teoria da “*disregard doctrine*” – explicitamente acolhida no ordenamento jurídico pátrio em diversos diplomas normativos<sup>1</sup> – admite que a autoridade estatal possa intervir em uma relação jurídica para reconhecer que a personalidade jurídica foi utilizada meramente com objetivos ilícitos, com a sua conseqüente desconsideração, de modo a alcançar o patrimônio individual dos sócios, por meio da suspensão pontual da eficácia do ato constitutivo da pessoa jurídica.

A aplicação da referida técnica – diferentemente do alegado pela impetrante – prescinde de dispositivo normativo que autorize expressamente sua utilização pela Corte de Contas. Ressalta-se, nesse sentido, que, por se tratar de instrumento adequado para reprimir a prática de atos fraudulentos, o Poder Judiciário utilizava a técnica da desconsideração da personalidade jurídica mesmo antes da edição dos diplomas normativos que trouxeram referida previsão de forma expressa.

A utilização dessa técnica não constitui reserva de jurisdição. Com efeito, a própria legislação federal elenca hipóteses nas quais a Administração Pública poderá desconsiderar a personalidade jurídica com o intuito de alcançar os bens particulares de seus sócios, como é o caso da Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/11, art. 34) e da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/12), que preveem, respectivamente, a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica

---

<sup>1</sup>Pode-se citar, como exemplos, os art. 50 do Código Civil; art. 28 do Código de Defesa do Consumidor; art. 2º, § 2º da Consolidação das Leis do Trabalho; art. 135 do Código Tributário Nacional; art. 4º da Lei 9.605/95; art. 18, § 3º da Lei 9.847/99, art. 34 da Lei 12.529/11, arts. 117, 158, 245 e 246 da Lei 6.404/76.

pelo Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência e pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Além disso, cumpre ressaltar que a Administração Pública está vinculada aos princípios constitucionais explícitos e implícitos, de forma que uma vez constatada a inequívoca intenção de fraudar a lei é possível a desconsideração da personalidade jurídica da empresa licitante para que também sejam estendidas as sanções aos sócios em prol da moralidade administrativa, de modo que respondam solidariamente pela lesão patrimonial, porquanto não se justifica favorecê-los com a proteção de seu patrimônio pessoal.

Registra-se que a possibilidade de aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica pela Administração Pública já foi acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça, que, no julgamento do RMS 15.166/BA, decidiu que *“a Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultados ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular”* (Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 07/08/2003).

Nesse mesmo sentido, ao apreciar o pedido liminar no MS 32.494<sup>2</sup> (DJe de 12/11/2013), o Ministro Celso de Mello ressaltou a possibilidade de o Tribunal de Contas da União desconsiderar a personalidade jurídica, com fundamento na teoria dos poderes implícitos e no princípio da moralidade administrativa, ressaltando ainda não se tratar de matéria submetida à reserva de jurisdição, *in verbis*:

Tenho para mim, em juízo de mera delibação (em afirmação compatível, portanto, com esta fase de incompleta cognição), que o E. Tribunal de Contas da União, ao exercer o controle de legalidade sobre os procedimentos licitatórios sujeitos à sua jurisdição, possui a atribuição para estender a outra pessoa ou

---

<sup>2</sup> No parecer oferecido pela Procuradoria-Geral da República, destacou-se que a “desconsideração da personalidade jurídica traduz, enfim, método de restauração da ordem jurídica que independe de previsão legal expressa para que o Tribunal de Contas dele se valha. Deve-se ter em conta, ademais, que a desconsideração havida na espécie vale apenas para fins de fixação da abrangência subjetiva da penalidade administrativa em causa, não gerando efeitos sobre a existência e a organização das empresas em outros âmbitos, estranhos ao campo de fiscalização do TCU”.

entidade envolvida em prática comprovadamente fraudulenta ou cometida em colusão com terceiros a sanção administrativa que impôs, em momento anterior, a outro licitante (ou contratante), desde que reconheça, em cada situação que se apresente, a ocorrência dos pressupostos necessários à aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, pois essa prerrogativa também comporia a esfera de atribuições institucionais daquela E. Corte de Contas, que se acha instrumentalmente vocacionada a tornar efetivo o exercício das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos ao Tribunal de Contas, como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário e ao ordenamento positivo.

**É importante acentuar que a aplicação do instituto da desconsideração (“disregard doctrine”), por parte do Tribunal de Contas da União, encontraria suporte legitimador não só na teoria dos poderes implícitos, mas, também, no princípio 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, que se revelam comportamentos incompatíveis com a essência ética do Direito.**

Dessa forma, a desconsideração da personalidade jurídica pelo Tribunal de Contas – destinada a coibir o abuso de direito e a fraude decorrente da manipulação do instituto da personalidade civil – encontra respaldo na teoria dos poderes implícitos e no princípio da moralidade administrativa, prescindindo da existência de autorização legal específica.

Tampouco merece prosperar a alegação de que o acórdão impugnado violou o devido processo legal por não ter oportunizado à impetrante o exercício do contraditório e da ampla defesa.

É que, no acórdão, a Corte de Contas examinou a representação em processo de fiscalização, no qual não há necessidade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, por se tratar de procedimento destinado apenas ao processo de fiscalização de órgãos e entidades públicas envolvidas. Nesse

momento preliminar, o objetivo precípua não é o julgamento das condutas daqueles que participaram da aplicação dos recursos públicos.

No caso, constatada a existência de indícios de irregularidades pelo Tribunal de Contas, foi determinada a instauração de tomada de contas especial, com a citação dos interessados para apresentação de sua defesa, como ocorreu no Acórdão 1.612-TCU-Plenário impugnado, consoante se verifica do seguinte trecho do julgado:

9.3. determinar a conversão destes autos em tomada de contas especial e autorizar a citação dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, apresentem alegações de defesa em face das irregularidades que lhes são imputadas e/ou recolham aos cofres da União as quantias discriminadas em cada caso, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor.

Na tomada de contas especial instaurada será oportunizada à impetrante o exercício do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, ao indeferir o pedido de liminar no presente mandado de segurança, a eminente Ministra Relatora bem destacou que *“a aferição definitiva de tais indícios será ainda feita no âmbito da tomada de contas especial TC nº 024.577/2019-7, em que oportunizada à impetrante, assim como aos demais arrolados como responsáveis, dentre os quais a Linkcon, a apresentação de defesa”*.

Ademais, não há que se falar em ausência dos requisitos autorizadores da desconsideração da personalidade jurídica ou em ausência de fundamentação idônea no acórdão do Tribunal de Contas, que apresentou indícios suficientes da ocorrência de fraude para desconsiderar a personalidade jurídica, consoante se verifica do seguinte trecho do voto do Relator do acórdão 1.612/2019 (grifo nosso):

16. Resgato, por oportuno, que o Plenário deste Tribunal no TC 015.932/2018-4, referente a Relatório de Auditoria nas contratações de Tecnologia da Informação (TI) da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), desconsiderou a personalidade jurídica da empresa Linkcon, cujos fundamentos constaram do seguinte trecho do voto condutor do ministro-substituto Augusto Sherman Cavalvanti, in verbis:

“61. Além disso, em relação à empresa LinkCon, faz-se mister promover a desconsideração de sua personalidade jurídica e a citação de seus sócios.

62. Há indícios de que sua estrutura operacional não condiz com os pagamentos que vêm recebendo de instituições públicas.

**63. Segundo informações obtidas pelas equipes de auditoria coordenadas pela Sefti, as fachadas dos locais em que se situam a sede da empresa e suas três filiais (peça 112, p. 2, cláusula segunda), em princípio, indicam a exploração de atividades econômicas bastante diversas daquelas que são objeto do contrato em epígrafe.**

**64. Além da incompatibilidade da natureza dos serviços prestados, as condições físicas de cada local afiguram-se incompatíveis com o faturamento recente da empresa.** De acordo com as ordens bancárias do Siafi, referentes ao exercício de 2017, a empresa recebeu de entes federais, naquele exercício, a monta de R\$ 14,5 milhões (em 2018, até o momento, a empresa foi beneficiária de outros R\$ 5 milhões). Além destes pagamentos, de origem federal, a empresa celebrou contratos administrativos com entes públicos estaduais e municipais, que somam mais de R\$ 50 milhões.

65. Com efeito, ante tais indícios, entendo que nesta oportunidade deve-se proceder à desconsideração de sua personalidade jurídica. No mesmo sentido, faz-se mister que a unidade técnica identifique seus sócios e encaminhe ao restitua os autos ao meu Gabinete para que seja promovida as respectivas citações solidárias.”

17. Além das graves irregularidades apontadas pela Sefti, cujo relatório adotei como razões de decidir este processo, os mesmos fatos objetivos arrolados pelo citado ministro também estão presentes e com influência nestes autos.

18. Dessa forma, acertada a medida proposta pela unidade técnica de desconsideração da personalidade jurídica da empresa Linkcon.

**19. Por derradeiro, registro que a Linkcon figura em outros processos nesta Corte de Contas, conforme a seguinte pesquisa no sistema processual do TCU (...)**

Portanto, verifica-se existirem fundados indícios de que o instituto da personalidade jurídica fora utilizado de forma fraudulenta pela impetrante – que inclusive é a única proprietária da LinkCon –, o que é evidenciado pela estrutura física incompatível com as suas atividades e pela existência de estrutura operacional que não condiz com os recursos obtidos de instituições públicas. Além disso, conforme pontuado no acórdão impugnado, tramitam na Corte de Contas diversos procedimentos administrativos nos quais são apuradas irregularidades cometidas pela referida empresa LinkCon.

Ressalta-se, por fim, que a impetrante poderá, no procedimento de tomada de contas especial instaurado, no exercício do contraditório e da ampla defesa, comprovar que, como alega, não estão presentes os pressupostos para a desconsideração da personalidade jurídica. O que não é possível é considerar, desde já e sem debate pleno, que o acórdão que apenas determinou a tomada de constas especial com a cláusula de desconsideração da personalidade jurídica da empresa, comporta, em parte, anulação por ilegalidade que, efetivamente, não está demonstrada.

### III

Ante o exposto, opina o Ministério Público Federal pela **denegação** da ordem.

Brasília (DF), 10 de agosto de 2020.

**JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA**  
Subprocurador-Geral da República

LM