



SENADO FEDERAL

Secretaria de Administração de Contratações – SADCON
Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL

Processo nº 00200.006244/2026-97	Destinatário FELIPE ORSETTI PRADO Diretor da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON em exercício
Assunto: Consulta à ADVOSF sobre impedimento indireto da empresa EREFARMA PRODUTOS PARA SAÚDE LTDA, na Contratação nº 229/2026 – Pregão Eletrônico.	

Em 24 de setembro de 2026.

Senhor Diretor da SADCON,

Tratam os autos de fornecimento de medicamentos para o Senado Federal, objeto da Contratação nº 229/2026 – Pregão Eletrônico¹.

Participa do certame – em andamento – a empresa EREFARMA PRODUTOS PARA SAÚDE LTDA, CNPJ 15.439.366/0001-39, atual licitante mais bem classificada para os itens 30 e 46.

A fim de avaliar as condições de habilitação, e em atenção ao item 2.4.1 e 11.1 do edital, a Pregoeira empreendeu consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e verificou provável ocorrência impeditiva indireta² da referida empresa. A Responsável Legal e Sócia/Admin. da empresa EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA, CAMILE RORIG FOLLADOR (002.009.330-60), aparece como Cônjuge do Responsável Legal e do Sócio/Admin (ADRIANO FRANCISCO FOLLADOR – CPF: 544.924.750-87) da empresa APOTEK COMERCIAL LTDA (03.362.758/0001-68), que está com a sanção de Declaração de Inidoneidade com todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública, pelo inciso IV do art. 87 da Lei nº 8666/93. O prazo inicial da sanção foi em 13/11/2012.

Em decorrência disso, e com fundamento nos arts. 14, §1º, e 160, ambos da Lei nº 14.133/2021, bem como no item 11.12 do edital, a Pregoeira promoveu diligências para o levantamento de conjunto de indícios no sentido de analisar a configuração da tentativa de fraude ou burla aos princípios estabelecidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 ou da configuração das hipóteses previstas no art. 5º, IV, “e”, e no art. 14 da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e apurou o seguinte (organizado conforme os subitens do item 11.12.1 do edital):

¹ Edital de NUP 00100.168414/2026-54

² Anexo 1





SENADO FEDERAL

Secretaria de Administração de Contratações – SADCON
Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL

- Subitem 11.12.1.1 – Identidade de sócios:
 - Não há. Entretanto, o SICAF aponta que a Sra. CAMILE RORIG FOLLADOR (002.009.330-60) é cônjuge do Sr. ADRIANO FRANCISCO FOLLADOR (544.924.750-87), Responsável Legal e do Sócio/Admin da empresa APOTEK COMERCIAL LTDA (03.362.758/0001-68)
- Subitem 11.12.1.2 – Atuação no mesmo ramo de atividades:
 - Há. Ambas as empresas têm cadastradas no SICAF o CNAE 4645-1/01 (comércio atacadista de instrumentos e materiais para uso médico, cirúrgico, hospitalar e de laboratórios)
- Subitem 11.12.1.3 – Data de constituição da nova empresa posterior à data de aplicação da sanção de suspensão/impedimento ou declaração de inidoneidade:
 - Há. Pelos registros do SICAF, a EREFARMA foi constituída em 22/12/2012 e a APOTEK foi constituída em 24/08/1999. A data de início da sanção aplicada à APOTEK é 14/11/2012.
- Subitem 11.12.1.4 – Compartilhamento ou transferência da mesma estrutura física, técnica e/ou de recursos humanos:
 - Não há. Não foi possível identificar, pelos registros do SICAF, tal compartilhamento.
- Subitem 11.12.1.5 – Identidade (ou proximidade) de endereço dos estabelecimentos:
 - Há. Pelo SICAF e pela busca no Google Maps, as empresas estão localizadas a uma distância de 200m uma da outra, conforme abaixo:
 - EREFARMA: Rua Jerônimo Teixeira, 629 – Centro. Erechim-RS.
 - APOTEK: Rua Henrique Schwerin, 366 – Centro. Erechim-RS.
- Subitem 11.12.1.6 - Identidade de telefones, e-mails e demais informações de contato:
 - Não há. Não foi possível identificar, pelos registros do SICAF, tal identidade.

Assim, no dia 22/09/2026, a Pregoeira oportunizou à licitante, nos termos do item 11.12.2. do edital, que se manifestasse acerca dos indícios identificados, para o exercício do contraditório e da ampla defesa, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.



**SENADO FEDERAL**

Secretaria de Administração de Contratações – SADCON
Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL

A empresa apresentou, no dia 23/09/2026, esclarecimentos³ quanto à Ocorrência Impeditiva Indireta constante de seu cadastro no SICAF. A empresa, ao final, requer a possibilidade de continuar sua participação no certame.

Diante do contexto apresentado, e em atenção ao disposto no art. 160 da Lei nº 14.133/2021, solicito a Vossa Senhoria encaminhar o presente documento à ADVOSF, para emitir parecer sobre os seguintes questionamentos:

1. No caso concreto, os indícios identificados pela Pregoeira são suficientes para caracterizar tentativa de fraude ou burla à confusão societária entre as pessoas jurídicas envolvidas?
2. Deve ser aplicada a desconsideração da personalidade jurídica da empresa EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA, a fim de a ela se estender a penalidade aplicada à empresa APOTEK COMERCIAL LTDA?

Face ao exposto, considerando a necessidade de esclarecimentos para conferir segurança ao procedimento licitatório, e em atenção ao disposto no art. 8º § 3º da Lei nº 14.133/2021, combinado com o Art. 31 do Ato da Diretoria-Geral nº 14 de 2022, solicito remeter o presente expediente à ADVOSF, em caráter de consulta.

Por fim, ressalte-se que a presente consulta se faz em caráter de urgência, uma vez que o certame licitatório se encontra em andamento.

Respeitosamente,

(assinado eletronicamente)
JULIANA SÁ DE ALMEIDA BEZERRA
Pregoeira

De acordo. À ADVOSF, para emissão de parecer em resposta à consulta formulada pela COPEL.

(assinado eletronicamente)
FELIPE ORSETTI PRADO
Diretor da SADCON em exercício

³ Documentos disponíveis em "V:\COPEL\2026\PE 90081-2026 - CONT 229.2026\7 EREFARMA\DOCS ENVIADOS PELA EMPRESA\JUSTIFICATIVA SICAF.zip"





Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF

Relatório de Prováveis Ocorrências Impeditivas Indiretas do Fornecedor

Dados do Fornecedor

CNPJ: 15.439.366/0001-39 DUNS®: 939135622
 Razão Social: EREFARMA PRODUTOS PARA SAUDE LTDA
 Nome Fantasia: EREFARMA
 Situação do Fornecedor: Credenciado

Vínculo 1: Fornecedor 03.362.758/0001-68 - APOTEK COMERCIAL LTDA

CPF/CNPJ comum: 002.009.330-60	Vínculo com 15.439.366/0001-39: Responsável Legal, Responsável Legal e Sócio/Admin.	Vínculo com 03.362.758/0001-68: Cônjuge do Responsável Legal 544.924.750-87 e Cônjuge do Sócio/Admin 544.924.750-87.
544.924.750-87	Cônjuge do Responsável Legal 002.009.330-60 e Cônjuge do Sócio/Admin 002.009.330-60.	Responsável Legal, Responsável Legal e Sócio/Admin.

Ocorrência do vínculo 1:

Tipo da Ocorrência: Declaração de Inidoneidade - Lei nº 8666/93, art. 87, inc. IV
 UASG Sancionadora: 110176 - COORDENACAO-GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS
 Âmbito da Sanção: Todos os Órgãos e Entidades da Administração Pública
 Prazo Inicial: 13/11/2012



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 627/2026 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.006244/2026-97

**CONSULTA JURÍDICA. DIREITO
ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO.
IMPEDIMENTO INDIRETO.
DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE
JURÍDICA.**

1. Não há elementos probatórios suficientemente robustos para, desconsiderando a personalidade jurídica da licitante, aplicar-lhe o impedimento decorrente da sanção imposta à APOTEK COMERCIAL LTDA, pelo que se recomenda a complementação da instrução probatória para a adequada tomada de decisão.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica formulada pela COPEL acerca de possível impedimento indireto à participação da empresa EREFARMA PRODUTOS PARA SAÚDE LTDA na Contratação nº 229/2026 – Pregão Eletrônico para Registro de Preços, na qual figura como atual melhor classificada para os itens 30 e 46.

Narra-se que, em verificação às condições de habilitação, a Pregoeira identificou, mediante consulta ao SICAF, provável ocorrência impeditiva indireta, em razão de vínculo entre a sócia administradora da referida empresa e a empresa APOTEK COMERCIAL LTDA, esta última sancionada com declaração de





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

inidoneidade perante todos os órgãos e entidades da Administração Pública, com fundamento no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, com termo inicial em 13/11/2012.

Consta do relatório do SICAF que a Sra. CAMILE RORIG FOLLADOR, responsável legal e sócia administradora da EREFARMA, é cônjuge do Sr. ADRIANO FRANCISCO FOLLADOR, responsável legal e sócio administrador da APOTEK.

Diante disso, a Pregoeira consignou ter promovido diligências, nas quais teria constatado: (i) inexistência de identidade entre os sócios das empresas, embora exista vínculo conjugal entre a sócia administradora da EREFARMA e o sócio administrador da APOTEK; (ii) atuação no mesmo ramo de atividades, uma vez que ambas teriam cadastrado no SICAF o CNAE 4645-1/01; (iii) constituição da EREFARMA em 22/12/2012, posteriormente à aplicação da sanção à APOTEK (13/11/2012), constituída em 24/08/1999; (iv) inexistência de elementos indicativos de compartilhamento ou transferência da mesma estrutura física, técnica ou de recursos humanos; (v) proximidade dos endereços dos estabelecimentos, localizados a aproximadamente 200 metros um do outro; e (vi) inexistência de identidade de telefones, e-mails ou demais informações de contato.

Destaca-se ainda que, instada a se manifestar, em 22/09/2026, acerca dos indícios identificados, para o exercício do contraditório e da ampla defesa, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a empresa EREFARMA PRODUTOS PARA SAÚDE LTDA teria apresentado esclarecimentos no dia 23/09/2026 e requerido a possibilidade de continuar sua participação no certame.

Diante disso, os autos foram encaminhados à ADVOSF para manifestação jurídica, em caráter de **urgência**, precipuamente quanto aos seguintes questionamentos:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- 1 – No caso concreto, os indícios identificados pela Pregoeira são suficientes para caracterizar tentativa de fraude ou burla à confusão societária entre as pessoas jurídicas envolvidas?
- 2 – Deve ser aplicada a descon sideração da personalidade jurídica da empresa EREFARMA PRODUTOS PARA SAÚDE LTDA, a fim de a ela se estender a penalidade aplicada à empresa APOTEK COMERCIAL LTDA?

A consulta vem instruída com o Relatório de Prováveis Ocorrências Impeditivas Indiretas do Fornecedor, extraído do SICAF¹.

É o suficiente relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cumpre registrar que a presente consulta não se encontra instruída dos documentos que teriam subsidiado as diligências e constatações relatadas pela Pregoeira, à exceção do Relatório de Prováveis Ocorrências Impeditivas Indiretas do Fornecedor extraído do SICAF. Tampouco foram juntados aos autos os esclarecimentos e documentos apresentados pela EREFARMA PRODUTOS PARA SAÚDE LTDA no exercício do contraditório, havendo apenas indicação de que tais arquivos se encontram disponíveis em diretório interno da COPEL.

Tal circunstância prejudica, em parte, a análise do caso concreto, uma vez que não é possível a esta Advocacia aferir diretamente a integralidade dos elementos probatórios que embasaram as conclusões consignadas pela Pregoeira, nem confrontá-los com os esclarecimentos apresentados pela licitante.

Não obstante, considerando o caráter de **urgência** expressamente atribuído à consulta, em razão de o certame licitatório se encontrar em andamento, mostra-se possível o exame jurídico das questões formuladas a partir das premissas

¹ Doc. nº 00100.186545/2026-13-1 (ANEXO: 001).





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

fáticas expressamente consignadas pela COPEL, complementadas, quando possível, por informações obtidas em fontes públicas.

A validade das conclusões alcançadas fica, portanto, condicionada à posterior confirmação, nos autos, dos elementos fáticos considerados, previamente à adoção de eventual medida restritiva em face da licitante.

Feita essa ressalva, passa-se à análise do caso.

De início, importa destacar que se está diante de hipótese de desconconsideração da personalidade jurídica pela administração pública, uma vez que se cogita estender os efeitos de uma penalidade aplicada a outra pessoa jurídica diversa da que se pretende contratar.

O inciso III do artigo 14 da Lei nº 14.133/2021 considera impedida de participar de licitação e de contrato administrativo *"pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta"*.

Contudo, em seu parágrafo primeiro, o dispositivo prevê extensão da penalidade *"ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante"*.

Embora, naquela passagem, a lei não disponha expressamente que se trata de hipótese de desconconsideração da personalidade jurídica, setores da doutrina reconhecem a situação como exemplo de aplicação do incidente desconconsiderante, como assinala Niebuhr (2021, p. 661).

Diversamente, em outra passagem, a Lei nº 14.133/2021 estabelece textualmente a possibilidade de desconconsideração da personalidade jurídica, no seu artigo 160, *in verbis*:

Art. 160. A personalidade jurídica poderá ser desconconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

A desconsideração da personalidade jurídica é a suspensão temporária da autonomia patrimonial da pessoa jurídica, de modo a permitir que o patrimônio dos sócios ou dos administradores respondam por dívidas dela. Não há extinção da pessoa jurídica, mas apenas a suspensão da autonomia patrimonial, conforme estabelece o artigo 50 do Código Civil, alterado pela Lei nº 13.874/2019, também conhecida como Lei da Liberdade Econômica.

O fundamento da teoria da desconsideração da personalidade jurídica é o abuso de direito, que é um ato ilícito (art. 187, do Código Civil) e que ocorre quando os sócios se valem abusivamente da autonomia patrimonial da pessoa jurídica para frustrar credores.

Mesmo sob a égide da Lei nº 8.666/1993, que não prescrevia norma específica nesse sentido, a jurisprudência reconhecia a possibilidade de estender a penalidade de uma empresa para outra diante de casos concretos nos quais fosse verificado abuso de personalidade. Nesse sentido foi o *leading case* assim ementado pelo Superior Tribunal de Justiça:

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.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- A constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social, com os mesmos sócios e com o mesmo endereço, em substituição a outra declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Estadual, com o objetivo de burlar à aplicação da sanção administrativa, constitui abuso de forma e fraude à Lei de Licitações Lei n.º 8.666/93, de modo a possibilitar a aplicação da teoria da desconconsideração da personalidade jurídica para estenderem-se os efeitos da sanção administrativa à nova sociedade constituída.
 - A Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultado ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular.
 - Recurso a que se nega provimento.
- (RMS n. 15.166/BA, relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 7/8/2003, DJ de 8/9/2003, p. 262.)

Com alicerce na vedação do abuso de direito e na aplicação analógica do artigo 50 do Código Civil, a doutrina e a jurisprudência passaram a admitir novas formas de desconconsideração. Ocorre que, a teoria da desconconsideração da personalidade se originou como reação às condutas abusivas de devedores que se aproveitaram da autonomia patrimonial da pessoa jurídica para frustrar credores.

Nesse passo, surgiu a modalidade denominada **desconconsideração indireta**, que permite que os bens de uma pessoa jurídica respondam pelos débitos de outra pessoa jurídica. Sob essa ótica, não importa o vínculo jurídico mantido entre essas pessoas jurídicas, se societário, *joint venture*, etc, pois ele é meramente formal diante do abuso de direito. Essa hipótese é a que mais se assemelha à previsão contida no artigo 14, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza que





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

licitantes criados em substituição a outras pessoas respondam por dívidas uns dos outros, desde que seja provado o abuso da personalidade jurídica.

Outrossim, o disposto no artigo 160 da Lei de Licitações abarca tanto a desconsideração indireta como aquela que atinge sucessores da pessoa jurídica, além da hipótese tradicional de atingimento do sócio administrador.

Segundo o TCU, no Acórdão nº 1.831/2014-Plenário:

O abuso da personalidade jurídica evidenciado a partir de fatos como (i) a completa identidade dos sócios-proprietários de empresa sucedida e sucessora, (ii) a atuação no mesmo ramo de atividades e (iii) a transferência integral do acervo técnico e humano de empresa sucedida para a sucessora permitem a desconsideração da personalidade jurídica desta última para estender a ela os efeitos da declaração de inidoneidade aplicada à primeira, já que evidenciado o propósito de dar continuidade às atividades da empresa inidônea, sob nova denominação.

Portanto, construiu-se uma jurisprudência que reconhece competência à Administração Pública para desconsiderar a personalidade jurídica em situações de abuso da personalidade, que devem ser identificadas caso a caso, de acordo com as suas particularidades. Nesse passo, em acordo com a jurisprudência, a desconsideração da personalidade jurídica não pode ser automática nem prescindir do abuso da personalidade.

Sem prejuízo, é necessário destacar que o § 1º do artigo 14 da Lei nº 14.133/2021 pode ser invocado pelo administrador para realizar diligências destinadas a apurar eventuais impedimentos registrados no SICAF, especialmente a ocorrência de impedimento indireto à participação em licitações ou à contratação com a administração, que é o caso em análise:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

(...)





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

(...)

§ 1º O impedimento de que trata o inciso III do caput deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.

(...)

Tal conduta encontra amparo no Tribunal de Contas da União - TCU, que, na relatoria do Ministro Benjamin Zymler, reforçou as providências a serem adotadas quando há provável ocorrência impeditiva indireta, "(...) exigirá da equipe de licitação a realização de diligências para investigar se a constituição da pessoa jurídica teve como objetivo burlar os efeitos da sanção aplicada a outra empresa com quadro societário comum"².

Contudo, entende o TCU pela necessidade de instauração de processo administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa. Nessa linha:

9.5. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.5.3. 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 o artigo 46 da Lei 8.443/92, a adotar as providências necessárias à inibição de sua participação em licitações, em processo administrativo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa a

² TCU - Acórdão 2.914/2019-Plenário; Processo nº 013.390/2017-1; Relator: Benjamin Zymler; Sessão de 04/12/2019.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

todos os interessados. (TCU, Plenário. Acórdão nº 495/2013. Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 13.3.2013)

Ademais, assinala a Corte de Contas Federal que *“O órgão ou a entidade promotora do certame não deve obstar a participação de empresa licitante com fundamento na existência de ocorrências impeditivas indiretas de licitar constantes do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) sem que haja elementos suficientes para evidenciar que a sua constituição teve por objetivo burlar penalidade aplicada a outra sociedade empresarial e sem que seja dada oportunidade à interessada para manifestação prévia”*³.

Todavia, cabe analisar ainda a possibilidade de aplicação do artigo 160 da Lei nº 14.133/2021, que, de modo semelhante ao disposto no Código Civil, condiciona a desconsideração ao abuso da personalidade jurídica que se enquadre em um desvio de finalidade ou em uma confusão patrimonial.

O desvio de finalidade se dá quando os membros da pessoa jurídica desviam o objeto social da pessoa jurídica com a intenção de fraudar os credores. Nas palavras do § 1º do art. 50 do Código Civil, “é a utilização da pessoa jurídica com o propósito de lesar credores e para a prática de atos ilícitos de qualquer natureza”. Não basta “a mera expansão ou alteração da finalidade original da atividade econômica específica da pessoa jurídica” (§ 5º do art. 50, CC). É preciso haver o propósito de lesar credores ou praticar ilícitos. Como se vê, o desvio de finalidade depende da presença de um requisito subjetivo (a intenção de fraudar).

Por outro lado, a **confusão patrimonial** ocorre quando, de fato, os bens da pessoa jurídica se confundem com os dos sócios, ou seja, quando não há, de fato, separação entre os patrimônios. Neste caso não há necessidade de prova de intenção de fraudar; basta a prova do fato objetivo da confusão patrimonial. Os incisos I a III do § 2º do art. 50 do Código Civil especificam três hipóteses em que a confusão patrimonial é admitida:

³ Acórdão nº 534/2020-Primeira Câmara do TCU.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

- “cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa” (inciso I);
 - “transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante” (inciso II); e
 - “outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial” (inciso III).
-

Diante da amplitude do inciso III do § 2º do art. 50 do CC, o qual admite, como caracterizador da confusão patrimonial, “outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial”, o exame da situação concreta permite a desconsideração a depender da análise fática e probatória.

A confusão patrimonial por si só é considerada suficiente para autorizar a superação da pessoa jurídica, não sendo exigida a comprovação de qualquer elemento subjetivo, como a intenção de prejudicar terceiros.

Nesse quadrante, a usurpação de bens de um ente por outro, como a adoção do mesmo endereço por duas sociedades empresárias, pode representar o desvirtuamento da limitação de responsabilidade. Assim, constatada a ocorrência da confusão patrimonial, deve ser imputada responsabilidade ao ente que se apropria do poder de controle sobre o patrimônio em questão.

É de se notar, portanto, que a palavra “confusão” exprime a ideia de mistura e ausência de distinção ou de clareza. Mesmo no sentido jurídico aqui empregado, está presente a noção de mescla ou fusão – no caso, de duas qualidades distintas em um único sujeito.

Assim, tomando a confusão patrimonial por um conceito preliminar, geralmente encontrado nos textos doutrinários, entende-se que se trata do estado de promiscuidade entre os patrimônios de duas pessoas, isto é, verdadeira antítese à noção de separação patrimonial, que é ínsita à personalidade jurídica.

No acórdão da Quarta Turma do STJ, no Recurso Especial n. 1.071.643/DF, julgado em 2 de abril de 2009, o Relator, Min. Luis Felipe Salomão, assim proferiu:





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

“Esta Corte se manifestou em diversas ocasiões no sentido de ser possível atingir, com a desconsideração da personalidade jurídica, empresa pertencente ao mesmo grupo, quando evidente que a estrutura deste é meramente formal”

Logo, a doutrina e a jurisprudência determinam a desconsideração da personalidade jurídica “quando evidente que a estrutura deste é meramente formal”, quer dizer, caso as sociedades estejam efetivamente numa situação de confusão patrimonial de modo a configurar o abuso do direito de limitação da responsabilidade.

Sobreleva notar a teoria desenvolvida por João Pedro Scalzilli, em 2014, a fim de delimitar e sistematizar a confusão patrimonial e suas possíveis manifestações fáticas.

Tendo em vista a insuficiência do conceito de promiscuidade patrimonial anteriormente adotado, foi fixada a definição de apropriação indevida dos recursos de um centro autônomo de imputação por outro, que melhor exprime as características e a natureza da confusão patrimonial.

Relevante denotar, ainda, que a confusão patrimonial, apta a gerar a desconsideração da personalidade jurídica, não requer a identidade de sócios entre as empresas envolvidas, uma vez que o abuso da personalidade pode decorrer também de sócios ocultos, também conhecidos como laranjas.

No que diz respeito aos efeitos produzidos pela sua ocorrência, vislumbrou-se, de um lado, o prejuízo causado às funções do patrimônio, notadamente, as funções de produção, de garantia e de controle. Nesses casos, há graves consequências para os credores, sócios e sociedade, bem como para o mercado em geral e a própria coletividade, tendo em vista a função social da empresa.

É possível, assim abranger diversas configurações e intensidades da confusão patrimonial, identificando o núcleo essencial do apoderamento de recursos de um ente por outro.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Na linha do Acórdão nº 1.829/2016-Plenário do TCU, como mencionado pela SADCON no documento nº 00100.086003/2025-61, tem-se estabelecido pela doutrina e pela jurisprudência a adoção da **prova indiciária** como meio mais adequado, através de um sistema de presunção relativa da confusão patrimonial, com a inversão do ônus probatório em detrimento dos sócios e da sociedade.

Em outras palavras, cabe à pessoa prejudicada apresentar os indícios da apropriação indevida de patrimônio entre os entes, recaindo sobre estes o ônus de provar o contrário. Esse fator levou a doutrina a afirmar a necessidade da inversão do ônus da prova da apropriação indevida dos ativos de um ente por outro, recorrendo à conhecida ferramenta da presunção relativa. Nesse sentido, defende Walfrido Warde Jr.⁴:

Cremos que a inversão do ônus da prova – que pode se operar consensualmente, por determinação legal, ou por decisão judicial – deva, nos casos em que se pretende a imputação de responsabilidade dos sócios por apropriação de meios de produção da sociedade, decorrer de presunção relativa.

12
de
18

Reforça Calixto Salomão Filho⁵, que impor ao prejudicado “a demonstração de fatos internos à sociedade seria impor uma *probatio diabolica* e, na prática, impedir a responsabilização do controlador”.

Trata-se da adoção da teoria das cargas dinâmicas, que determina a produção probatória pela parte que detenha as melhores condições para fazê-lo, e que atualmente se encontra prevista, por exemplo, pelo Código de Processo Civil, no seu artigo 373, especialmente nos parágrafos primeiro e terceiro.

Pois a natureza da prova utilizada (indiciária) e a gravidade da medida com que se quer combater o abuso da personalidade jurídica (desconsideração)

⁴ WARDE JÚNIOR, Walfrido Jorge. Responsabilidade dos sócios: a crise da limitação e a teoria da desconsideração da personalidade jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 330-331.

⁵ COMPARATO, Fábio Konder; SALOMÃO FILHO, Calixto. O poder de controle na sociedade anônima. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 437.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

exigem um reforço do módulo de prova. Assim, o conjunto probatório existente nos autos deve ser robusto e conclusivo acerca da confusão patrimonial.

Sobre o assunto, também merecem destaque os apontamentos de Karl Larenz⁶, no sentido de que os indícios fornecem apenas um juízo de probabilidade, que se torna mais preciso à medida em que se acrescem uns aos outros. Ainda assim, podem e geralmente são utilizados para a formação do convencimento da autoridade julgadora, que possui liberdade (ainda que não absoluta) para apreciar as provas que lhe são apresentadas.

Diante do exposto, de acordo com a jurisprudência do TCU, há mais do que um poder, mas um **dever** de o órgão obstar a contratação caso verificada a burla à sanção anteriormente aplicada a outra empresa.

Pois bem.

Feitas as necessárias premissas teóricas que embasam e dirigem a atuação da Administração Pública na aplicação prática do incidente de desconsideração da personalidade jurídica, resta analisar especificamente o caso concreto.

Depreende-se do ofício que, na fase de habilitação, ao consultar-se o SICAF relativamente à primeira colocada, constatou-se uma possível ocorrência de impedimento indireto de contratar, em razão de a sócia administradora da pessoa jurídica licitante ser cônjuge do sócio administrador de outra pessoa jurídica, atuante no mesmo ramo de atividades e sancionada com declaração de inidoneidade.

O simples fato de um sócio ser casado com outro, por si só, não indica o abuso da personalidade, mas atua como **indício**, merecendo atenção e investigação a respeito.

Conforme relatado pela Pregoeira, para além da união civil entre os sócios, as empresas atuam no mesmo ramo de atividades, possuindo ambas o CNAE 4645-1/01, e estão estabelecidas em endereços distintos, porém situados a

⁶ LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. 3. ed. Tradução: José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 430-431.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

aproximadamente 200 metros um do outro. Por outro lado, não teria sido identificada identidade entre os sócios, tampouco compartilhamento ou transferência da mesma estrutura física, técnica ou de recursos humanos, nem identidade de telefones, e-mails ou demais informações de contato.

Por outro lado, indica-se que a declaração de inidoneidade aplicada à APOTEK teve início em **13/11/2012**, ao passo que a EREFARMA teria sido constituída em **22/12/2012**, ou seja, teria havido constituição da empresa logo após a aplicação da penalidade.

No entanto, ao proceder-se à consulta pública dessas informações, encontrou-se resultado diverso.

Com efeito, o atual Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da EREFARMA perante a Receita Federal indica a data de constituição em **26/04/2012**.⁷

Além disso, o mesmo caso já foi analisado anteriormente em outros procedimentos administrativos, tendo sido localizados os Pareceres nº 610/2021/PGE-PCC⁸ e nº 826/2021/PGE-PCC⁹, ambos da Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia, que indicam como data de constituição da EREFARMA **22/02/2012**.

Também foi localizada, em documentação apresentada pela própria EREFARMA no Pregão Eletrônico nº 171/2021/DELTA/SUPEL/RO, Certidão Simplificada da Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul segundo a qual a sociedade possui data de início de atividade em **22/02/2012** e data de arquivamento do ato constitutivo em **26/04/2012**.¹⁰

Essa última informação explicaria a aparente divergência de datas entre as fontes públicas consultadas, sendo certo, de toda forma, que ambas apontam

⁷ <https://cnpj.biz/15439366000139>

⁸ <https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/pareder-610.pdf>

⁹ <https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/PARECER-PGE.pdf>

¹⁰ https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/DILIGENCIA_PE_171-2021.pdf





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

para a existência da empresa em momento anterior à aplicação da sanção, em oposição ao consignado no ofício.

Ao que parece, pode ter havido confusão entre as datas de **22/12/2012 e 22/02/2012**, o que deve ser verificado pelo consulente.

De todo modo, para os fins da presente análise, considera-se que a EREFARMA já se encontrava constituída quando da aplicação da declaração de inidoneidade à APOTEK.

Isso afastaria, por consectário lógico, a hipótese de que a EREFARMA tenha sido criada especificamente para contornar uma penalidade que somente viria a ser aplicada posteriormente. Não exclui, entretanto, a possibilidade, em tese, de uma pessoa jurídica preexistente vir posteriormente a ser utilizada em substituição à empresa sancionada, hipótese que igualmente depende de comprovação concreta.

Nesse sentido, embora o vínculo conjugal, a identidade do ramo de atividades e a proximidade dos estabelecimentos constituam indícios que justificam a investigação promovida pela Pregoeira, não foram relatados outros elementos indicativos de continuidade ou integração empresarial, tais como identidade societária, compartilhamento de estrutura física, técnica ou de recursos humanos, identidade de meios de contato ou outros dados capazes de demonstrar, no caso concreto, relação de sucessão, coligação ou controle, de fato ou de direito, entre as pessoas jurídicas.

Vale registrar, ainda, que foi oportunizado à empresa justificar a possível ocorrência, tendo sido informado pela Pregoeira que a EREFARMA apresentou esclarecimentos e documentos em 23/09/2026, requerendo sua permanência no certame.

Todavia, conforme já ressaltado, o teor de tal manifestação e os documentos que a acompanharam não foram juntados aos autos, o que impede esta Advocacia de aferir se os argumentos apresentados são aptos a afastar,





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

confirmar ou justificar a realização de diligências complementares acerca dos indícios identificados.

Portanto, se por um lado existem indícios que recomendam cautela, notadamente o vínculo conjugal entre os respectivos sócios administradores, a atuação no mesmo ramo de atividades e a proximidade dos estabelecimentos; por outro lado, os elementos disponíveis indicam que a EREFARMA já existia antes da aplicação da sanção à APOTEK e não revelam, até o momento, elementos suficientemente robustos de compartilhamento estrutural, operacional ou patrimonial que permitam concluir que esteja sendo efetivamente utilizada em substituição à empresa sancionada.

Assim, salvo melhor juízo, entende-se que, até o momento, não há elementos probatórios suficientemente robustos para caracterizar tentativa de fraude ou burla e, por conseguinte, para, desconsiderando a personalidade jurídica da licitante, aplicar-lhe o impedimento vinculado à APOTEK COMERCIAL LTDA, **pelo que se recomenda a complementação da instrução probatória para a adequada tomada de decisão.**

Caso não se encontrem maiores evidências, deve-se privilegiar a autonomia patrimonial das empresas, de forma que se opina pela não aplicação do impedimento, sem prejuízo da competência da autoridade administrativa para, mediante decisão motivada e fundada em elementos probatórios suficientes, adotar entendimento diverso.

Com efeito, na edição de 2023 do Manual do Tribunal de Contas da União, resta previsto que a desconsideração da personalidade jurídica requer a obrigatoriedade de análise jurídica prévia (Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição, 2023. p. 629). Referida exigência encontra-se suprida, diante da emissão do presente opinativo.

No que concerne à responsabilização da licitante nos moldes da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a questão foi examinada pela Advocacia Senatorial por ocasião do Parecer nº 633/2024-ADVOSF (doc. nº





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

00100.160113/2024-11, processo nº 0200. 011027/2024-57), ao qual remete-se a leitura.

III. CONCLUSÃO

Em resposta à consulta jurídica formulada, conclui-se que, até o momento, não há elementos probatórios suficientemente robustos para, desconsiderando a personalidade jurídica da licitante, aplicar-lhe o impedimento decorrente da sanção imposta à APOTEK COMERCIAL LTDA, pelo que se recomenda a complementação da instrução probatória para a adequada tomada de decisão.

Brasília, em 30 de setembro de 2026.

Diogo Rossi de Almeida | OAB DF 79922
Advogado do Senado

Documento assinado eletronicamente

De acordo. Junte-se ao processo e encaminhe-se à Coordenação de Processamento Externo de Licitações da Secretaria de Administração de Contratações.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Brasília, em 30 de setembro de 2026.

Felipe de Paula Lyra | OAB DF 76.533
Advogado do Senado
Coordenador do NPCONT

Documento assinado eletronicamente

18
de
18

