



MUNICÍPIO DE FORMIGA
PROCURADORIA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: Processo Licitatório nº 161/2026

MODALIDADE: Leilão Presencial nº 002/2026

INTERESSADA: Diretoria de Compras Públicas / Agente de Contratação

ASSUNTO: Consulta jurídica sobre pedido de esclarecimento em leilão de doação com encargos. Grupo econômico de fato, ocupação simultânea de imóvel público e limites da Lei Municipal nº 6.080/2023 (PRO-FORMIGA).

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Agente de Contratação Ana Paula Cunha, encaminhada mediante Comunicação Interna pela Coordenação de Licitação, no âmbito do Processo Licitatório nº 161/2026, deflagrado sob a modalidade Leilão nº 002/2026. O certame tem como objeto a doação com encargos de imóveis públicos situados em distritos industriais municipais, visando a fomentar o incentivo econômico e o desenvolvimento social por meio da implantação de unidades produtivas.

A consulta decorre de requerimento de esclarecimento apresentado por pessoa jurídica interessada em concorrer no certame. A empresa noticiou pretender participar do leilão tendo como proponente formal a sociedade empresária T&C Engenharia, pretendendo utilizar a área pública a ser doada para a instalação física conjunta de sua estrutura com a empresa T&C Vistorias. Segundo exposto na consulta, ambas as sociedades possuem números de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) distintos, porém pertencem ao mesmo proprietário, compartilhando o mesmo ramo de atividade econômica conexa, a saber, engenharia veicular e consultoria mecânica. Argumentou-se que a manutenção de personalidade jurídica própria pela T&C Vistorias decorreria de exigência regulatória para credenciamento perante o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN).

A interessada asseverou expressamente que não haverá locação ou cessão formal onerosa do imóvel entre as empresas. Formulou, assim, indagação sobre a viabilidade jurídica de instalação e funcionamento de ambas as pessoas jurídicas no mesmo lote público



MUNICÍPIO DE FORMIGA PROCURADORIA MUNICIPAL

licitado, desde que referida condição conste detalhada no respectivo memorial ou projeto de proposta técnica.

Diante do expediente, a Agente de Contratação submeteu os autos a esta Procuradoria Municipal para emissão de pronunciamento técnico sobre: a possibilidade jurídica da pretendida ocupação conjunta; e a fixação de diretrizes e critérios a serem adotados pela condução do certame na identificação de sociedades com sócios comuns, pertencentes a cônjuges ou companheiros, ou dotadas de vínculos societários ou econômicos entre si.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Princípio da legalidade estrita e vinculação ao regime do PRO-FORMIGA

A atuação da Administração Pública encontra-se subordinada ao postulado basilar da legalidade, positivado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e expressamente reiterado no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo vedado ao Poder Público conferir liberalidades patrimoniais ou instituir regimes de exceção sem autorização normativa prévia.

A alienação de bens públicos imóveis por meio de doação onerosa ou com encargos submete-se às condicionantes estipuladas no art. 76, inciso I e § 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021, exigindo prévia avaliação, interesse público fundamentado, licitação na modalidade leilão e previsão expressa de encargos e cláusula de reversão.

No âmbito local, a política pública de fomento e alienação incentivada de áreas industriais é regida especificamente pela Lei Municipal nº 6.080, de 18 de julho de 2023, que reestruturou o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico de Formiga (PRO-FORMIGA).

O art. 1º e o art. 4º da mencionada legislação municipal preconizam que a concessão de incentivos e a respectiva doação com encargos têm por escopo beneficiar sociedades empresárias industriais, comerciais ou prestadoras de serviços que venham a se instalar, transferir-se ou ampliar suas atividades no Município.



MUNICÍPIO DE FORMIGA PROCURADORIA MUNICIPAL

Tratando-se de ato de alienação patrimonial imobiliária revestido de fomento público, o benefício concedido guarda caráter subjetivo e personalizado, vinculando-se direta e restritivamente à pessoa jurídica que se sagrou vencedora no processo seletivo e demonstrou a respectiva aptidão jurídica, fiscal, técnica e econômico-financeira.

A Administração Pública não possui discricionariedade para estender ou compartilhar os efeitos da doação a terceiros que não tenham figurado na relação jurídica originária perante o ente municipal.

2.2. A vedação legal de compartilhamento do imóvel e a regra da sociedade única

A Lei Municipal nº 6.080/2023 adota a regra geral de destinação exclusiva do imóvel à proponente donatária, vedando fracionamentos de uso ou ocupações promíscuas.

O art. 16, inciso III, da referida legislação estatui como vedação expressa à donatária "transferir imóvel a terceiros ou dar a ele destinação que não atenda às finalidades desta lei e/ou proposta inicial de doação", preceito que foi rigorosamente reproduzido no item 7.7 do Termo de Referência e no item 9.7 do Edital.

A única hipótese autorizada pelo legislador local para que múltiplas pessoas jurídicas partilhem e exerçam atividades econômicas em uma mesma área doada diz respeito à figura da sociedade de participação formalmente constituída sob o modelo de *holding*.

De fato, o art. 1º, parágrafo único, conjugado com o art. 5º, parágrafo único, art. 7º, § 1º, e art. 11, § 1º, da Lei nº 6.080/2023, prevê expressamente a possibilidade de concessão dos benefícios a *holdings*.

A lei exige que tais *holdings* comprovem documentalmente participação societária majoritária em suas controladas, exigindo-se a apresentação de todos os atos constitutivos e certidões negativas de débito dessas subsidiárias que venham a operar fisicamente na área pública concedida. Em tal modelo estruturado, a responsabilidade, a governança corporativa e a cadeia de comando são expressamente formalizadas nos registros societários.

Fora da moldura societária de *holding* controladora formalmente estabelecida, a lei de regência não admite o compartilhamento do imóvel público doado entre diferentes pessoas jurídicas, ainda que integrantes de um mesmo grupo econômico de fato ou pertencentes aos mesmos sócios administradores.



MUNICÍPIO DE FORMIGA PROCURADORIA MUNICIPAL

A intenção externada pela interessada no sentido de congregar a T&C Engenharia e a T&C Vistorias no mesmo lote sob o pretexto de inexistência de locação ou cessão onerosa não afasta a proibição legal. A cessão gratuita, o comodato informal ou a simples tolerância de uso configuram transferência fática da posse direta a terceiro.

Tal arranjo enseja desvio da destinação legal do imóvel doado, violando diretamente o art. 10 e o art. 16, inciso III, da Lei Municipal nº 6.080/2023, gerando como consequência a reversão forçada do bem ao patrimônio público municipal sem direito a qualquer indenização.

2.3. Configuração de grupo econômico de fato e a unicidade de benefício

A Lei Municipal nº 6.080/2023 assenta, em seu art. 17, dispõe expressamente que "não será concedida mais de uma doação a uma única beneficiária, salvo nos casos estritamente necessários à sua expansão".

Ao interpretar e aplicar referida limitação legal, a Administração deve pautar-se pelo princípio da primazia da realidade, evitando que artifícios formais ou fracionamentos artificiais de personalidades jurídicas sirvam para contornar a vedação da norma.

Em linhas gerais, um grupo econômico de fato caracteriza-se pela verificação concreta de coordenação interempresarial, demonstrada por elementos como: identidade total ou parcial de quadro societário; administração ou direção técnica unificada; comunhão de interesses operacionais; identidade de sede ou atuação no mesmo endereço; e compartilhamento de recursos materiais ou patrimoniais, inexistindo, contudo, a constituição formal de uma estrutura societária.

Quando configurado um grupo econômico de fato, as sociedades que o integram não podem ter autorizada a instalação conjunta no imóvel público doado, haja vista que a legislação municipal de regência circunscreveu tal faculdade com exclusividade às *holdings* formalmente instituídas.

De forma idêntica e por imposição lógica, uma empresa que integre grupo econômico de fato não pode ser contemplada com mais de um imóvel público, salvo na hipótese excepcional de comprovada expansão da atividade daquela mesma sociedade originariamente donatária, sob pena de frontal violação ao art. 17 da Lei Municipal nº 6.080/2023.



MUNICÍPIO DE FORMIGA PROCURADORIA MUNICIPAL

Entendimento em sentido diverso chancelaria fraude à lei, permitindo que o mesmo centro de interesses econômicos e patrimoniais obtivesse multiplicidade de lotes públicos mediante o expediente da pulverização de pessoas jurídicas distintas.

Sobre a necessidade de a Administração desconsiderar arranjos societários formais para coibir burlas às vedações legais em licitações e contratos, o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento paradigmático:

Ementa: REPRESENTAÇÃO. BURLA AO IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR INTERMÉDIO DE EMPRESA PERTENCENTE AO MESMO GRUPO ECONÔMICO DA SANCIONADA. PROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. (Acórdão 1273/2025 – Plenário, Relator Ministro Jhonatan de Jesus, Processo nº 707120248, julgado em 04/06/2025, Ata nº 19/2025).

No mesmo sentido, a Corte de Contas federal ressalta que a verificação de sócios em comum e identidade operacional entre pessoas jurídicas afasta a presunção de separação estanque entre os entes quando identificada tentativa de frustração das restrições administrativas:

Ementa: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE BURLA À PENALIDADE DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. OITIVA DA EMPRESA RESPONSÁVEL. ATUAÇÃO EMPRESARIAL DAS EMPRESAS EM ATIVIDADES SEMELHANTES. SÓCIOS EM COMUM. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (Acórdão 1368/2021 – Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Processo nº 044.589/2020-4, julgado em 09/06/2021, Ata nº 20/2021).

2.4. Critérios operacionais de averiguação pela Agente de Contratação

A Agente de Contratação e a Equipe de Apoio, no exercício das suas atribuições, têm o dever jurídico de zelar pela higidez do procedimento licitatório, competência reforçada



MUNICÍPIO DE FORMIGA PROCURADORIA MUNICIPAL

pela faculdade de promoção de diligências para esclarecimento da instrução processual, nos termos do art. 19.11 do Edital e item 13.9 do Termo de Referência.

Para tanto, nas situações em que forem identificadas propostas apresentadas por empresas com sócios comuns, sociedades pertencentes a cônjuges ou companheiros, ou pessoas jurídicas com estreitos vínculos societários e operacionais, a comissão de contratação deve realizar análise individualizada, caso a caso, observando os seguintes parâmetros objetivos:

Primeiramente, se a empresa concorrente pleiteia área declarando, expressa ou veladamente, que abrigará outra pessoa jurídica em coabitação, deve ser exigida a comprovação formal da condição de *holding* com controle societário majoritário, nos moldes do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 6.080/2023. Não demonstrada a estrutura formal de *holding* com controladas, o projeto técnico não poderá ser admitido com previsão de uso compartilhado.

Em segundo lugar, na hipótese de a proponente requerer lote para unidade própria, cumpre à comissão verificar junto aos cadastros municipais se referida empresa, seus sócios controladores, ou sociedades coligadas que formem grupo econômico de fato com a participante já foram outrora beneficiados por doações anteriores de imóveis públicos. Caso se constate que o mesmo núcleo empresarial já recebeu lote público e que o novo pleito não cuida de estrita expansão física da atividade preexistente, incidirá a vedação cogente do art. 17 da Lei Municipal nº 6.080/2023.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamento no princípio da legalidade que rege a Administração Pública, nas disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, nas prescrições imperativas da Lei Municipal nº 6.080/2023 (PRO-FORMIGA) e nas cláusulas do Edital do Leilão nº 002/2026, a Procuradoria Municipal manifesta-se no seguinte sentido:

a) Não é permitida a instalação e o funcionamento conjunto das sociedades empresárias T&C Engenharia e T&C Vistorias no mesmo imóvel público licitado, ainda que pertençam ao mesmo proprietário, desenvolvam atividades afins e não haja pactuação de aluguel ou cessão onerosa entre elas, pois a única hipótese legal admitida para ocupação compartilhada é a de *holding* formalmente constituída com controle majoritário



MUNICÍPIO DE FORMIGA
PROCURADORIA MUNICIPAL

comprovado, exegese do art. 1º, parágrafo único, c/c art. 16, inciso III, da Lei Municipal nº 6.080/2023;

b) No caso concreto objeto do questionamento, caso a empresa T&C Engenharia apresente memorial ou proposta prevendo expressamente a alocação e o funcionamento físico de outra sociedade empresária dotada de CNPJ próprio sem comprovar a condição formal de *holding* controladora, a proposta deverá ser desclassificada por infringência às condições legais e editalícias de ocupação exclusiva do bem público;

c) As empresas que compõem um grupo econômico de fato (caracterizado pela coordenação de atividades, comunhão de interesses, identidade societária ou gerência comum sem formalização societária) não possuem respaldo normativo para funcionar conjuntamente em imóvel público doado pelo Município;

d) Do mesmo modo, uma sociedade empresária que integre grupo econômico de fato não pode ser contemplada com mais de um imóvel público doado pela municipalidade, ressalvada unicamente a hipótese comprovada de necessidade de expansão física das atividades daquela específica empresa donatária originária, consoante vedação expressa contida no art. 17 da Lei Municipal nº 6.080/2023;

e) Compete à Agente de Contratação, apoiada pela faculdade de diligência inscrita no item 19.11 do Edital, avaliar casuisticamente as relações societárias, vínculos de parentesco entre sócios e conexões econômicas dos participantes do Leilão nº 002/2026, com vistas a coibir eventuais tentativas de frustração das regras de benefício único e ocupação legítima dos imóveis públicos.

É o parecer, *smj*.

Formiga/MG, 25 de setembro de 2026.

VITHOR HENRIQUE
FIGUEIREDO
COSTA:06523720667

Assinado digitalmente por VITHOR HENRIQUE FIGUEIREDO
COSTA:06523720667
ND: CNBR, CNVITHOR HENRIQUE FIGUEIREDO
COSTA:06523720667, CNCP-Brazil, CNAC-Singulário Múltiplo
Razão: Eu sou o autor deste documento
Local: digital
Data: 2026.09.25 11:52:49-03'00"
Foxit PDF Reader Versão: 2025.3.0

Vithor Henrique Figueiredo Costa
Advogado Público Municipal
OAB/MG 177.816

