



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/DECOR/CGU

PARECER n. 00014/2025/CNLCA/CGU/AGU

NUP: 00688.000154/2025-86

INTERESSADOS: CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - CNPAD - DECOR

ASSUNTOS: PENALIDADES DISCIPLINARES

EMENTA: Aplicação do art. 14, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Vedação à participação de empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404/1976, concorrendo entre si. Hipóteses de responsabilização administrativa. Extinção de contrato administrativo em decorrência de vício na licitação. Análise jurídica à luz do princípio da proporcionalidade e do interesse público.

Sra. Coordenadora e demais membros da CNLCA,

I – Relatório

1. Trata-se de dúvida formulada pela **Corregedoria do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MSD)**, acerca da aplicação do **art. 14, inciso V, da Lei nº 14.133/2021**, que veda a participação de empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404/1976, concorrendo entre si.

2. Na origem, o processo cuida do encaminhamento de **ofício-circular expedido pela Câmara Nacional de Procedimentos Administrativos Disciplinares (Ofício-Circular nº 00001/2025/CNPAD/CGU/AGU - Seq. 1)**, por meio do qual se solicitou a diversos órgãos jurídicos da Administração Pública federal a apresentação de temas controversos, sensíveis ou relevantes em matéria disciplinar.

3. Em resposta, a Corregedoria do MDS suscitou, mediante o Ofício nº 19/2025/MDS/COGER (Seq. 81 - pp. 3 e 9), questões inerentes a licitações, motivo por que a Câmara Nacional de Procedimentos Administrativos Disciplinares reencaminhou a demanda à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA) para análise (Seq. 99).

4. No que diz respeito ao tema de licitações, apresenta-se uma situação hipotética, na qual um órgão da Administração Pública realiza pregão para a aquisição de determinados produtos. As empresas A, B e C manifestam interesse em participar do certame, sendo que todas pertencem ao mesmo grupo econômico, tendo a empresa C como controladora. O Edital, no entanto, veda a participação de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico concorrendo entre si, conforme disposto no art. 14 da Lei nº 14.133/2021. Diante desse cenário, foram apresentadas as seguintes situações:

- a) apenas a empresa B participa da licitação, é declarada vencedora e habilitada, por oferecer a melhor proposta. Ela celebra o contrato e passa a fornecer os produtos ao órgão da Administração Pública;
- b) as empresas A, B e C participam do certame e apenas a empresa B é declarada vencedora e habilitada na licitação. Ela assina o contrato e passa a fornecer os produtos ao órgão da Administração Pública. As empresas A e C foram desclassificadas; e
- c) as empresas A, B e C participam do certame e apenas a empresa B é declarada vencedora e habilitada na licitação, mas é desabilitada em razão da participação de empresas do mesmo grupo econômico no certame.

5. A partir dessas hipóteses, foram formuladas as seguintes indagações:

1. Na hipótese da letra “b”, a tentativa de participação das empresas A e C no certame, mesmo cientes da vedação legal, pode configurar infração administrativa nos termos da Lei nº 14.133, de 2021, ainda que não tenham sido habilitadas?
2. Na hipótese das letras “b”, o Contrato Administrativo celebrado entre o órgão e a empresa B pode ser sobrestado ou rescindido, se a conduta da empresa B for considerada infração administrativa?
3. Na hipótese da letra “c”, seria mais vantajoso, para o órgão da Administração Pública continuar com a contratação da empresa B, sendo aplicado os princípios da economicidade e da eficiência, em vez de rescindir o negócio jurídico estabelecido entre as partes? Considerando que, caso o novo certame seja realizado e a empresa B participe isoladamente, ela também seria a vencedora, visto que — em uma perspectiva em abstrato — o administrador considere que é ela que apresentara a proposta mais vantajosa.

É o relatório.

II – Fundamentação

1. Balizas da análise jurídica

6. Cumpre registrar, preliminarmente, que a presente manifestação jurídica é prestada em sede de consulta formulada em tese, com base em situação hipotética apresentada pela Corregedoria do MDS.
7. Nessa perspectiva, não se pretende, neste parecer, solucionar caso concreto, tampouco substituir a análise a ser realizada pelas autoridades ou comissões competentes para eventual apuração de responsabilidade administrativa, reconhecimento de nulidade ou extinção de contrato administrativo. Tais providências demandam o exame acurado dos elementos fáticos, documentais e circunstanciais específicos de cada situação, devendo observar o devido processo legal e os princípios da ampla defesa, do contraditório, da proporcionalidade e da motivação dos atos administrativos.
8. Deve-se registrar, no ponto, que as atribuições afetas às Câmaras Nacionais, nos termos do art. 2º, incisos I e III, e § 1º, da Portaria CGU nº 3, de 14 de junho de 2019, concentram-se na elaboração de pareceres jurídicos em tese, enunciados, orientações normativas, estudos e modelos de documentos voltados à uniformização da atuação consultiva da Advocacia-Geral da União, sem abranger a análise de casos concretos.

2. Conteúdo e do alcance do art. 14 da Lei nº 14.133/2021

9. O art. 14 da Lei nº 14.133/2021, estabelece rol de vedações à participação em licitação ou à execução de contrato administrativo. Trata-se de norma que visa a preservar a moralidade, a isonomia, a competitividade e a regularidade dos procedimentos licitatórios, por meio da exclusão de interessados que, por sua condição objetiva, possam comprometer a lisura ou a efetividade da contratação pública.
10. Dentre as hipóteses previstas no dispositivo, destaca-se, para os fins da presente manifestação, o inciso V do *caput* do art. 14, que veda a participação, em um mesmo certame, de empresas **controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404/1976**, concorrendo entre si. Essa restrição tem por finalidade evitar simulações de competição entre empresas que, de fato, integram o mesmo grupo econômico, com potencial comprometimento da obtenção da proposta mais vantajosa.
11. Ao tratar das empresas coligadas, controladas e controladoras, a Lei nº 6.404/1976 apresenta as seguintes balizas conceituais:

Art. 243. O relatório anual da administração deve relacionar os investimentos da companhia em sociedades coligadas e controladas e mencionar as modificações ocorridas durante o exercício.

§ 1º **São coligadas as sociedades nas quais a investidora tenha influência significativa.**

§ 2º **Considera-se controlada a sociedade na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores.**

§ 3º A companhia aberta divulgará as informações adicionais, sobre coligadas e controladas, que forem exigidas pela Comissão de Valores Mobiliários.

§ 4º Considera-se que há influência significativa quando a investidora detém ou exerce o poder de participar nas decisões das políticas financeira ou operacional da investida, sem controlá-la.

§ 5º É presumida influência significativa quando a investidora for titular de 20% (vinte por cento) ou mais dos votos conferidos pelo capital da investida, sem controlá-la. (grifos nossos)

12. Importante observar que a vedação constante do inciso V **não exige, para sua incidência, a demonstração de conluio ou fraude entre as empresas**. A simples configuração do vínculo de controle ou coligação entre as participantes já é suficiente para ensejar o impedimento, sendo a vedação objetiva e de observância obrigatória pela Administração e pelos licitantes. Nesse sentido^[1]:

A regra do inciso V do *caput* do artigo 14 da Lei nº 14.133/2021 excepciona a autonomia das pessoas jurídicas em relação às empresas controladoras, controladas ou coligadas. O impedimento de que trata não é condicionado ao abuso de personalidade ou à constatação de qualquer ato fraudulento. O legislador partiu do pressuposto de que as relações havidas entre empresas controladoras, controladas ou coligadas, considerando que há uma espécie de norte gerencial comum, as impedem de concorrer entre si em processo de licitação pública.

Na mesma direção^[2]:

[...] em atendimento aos Princípios da Moralidade, da Igualdade e da Competitividade, este inc. V preceitua que, numa licitação, não poderão concorrer entre si empresas controladoras, controladas e coligadas, uma vez que empresas submetidas a um mesmo controle poderiam atuar em conjunto direcionando e manipulando os valores propostos à Administração.

Ademais, há de se entender que essas sociedades, ainda que não pratiquem conluio para direcionar a licitação, teriam acesso às propostas umas das outras, o que, por si só, já violaria o sigilo das propostas, contrariando o disposto no inc. II do art. 56.

13. Nesse contexto, registra-se que o Modelo de Edital de Pregão e Concorrência da AGU (versão abril/2025) expressamente contempla a vedação^[3]:

3.10. Não poderão disputar esta licitação: [...]

3.10.9. empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si; [...]

14. Cumpre destacar, por fim, que o princípio da competitividade é elemento estruturante dos procedimentos licitatórios e pressupõe a participação de múltiplos concorrentes em igualdade de condições. Assim, é inviável afirmar, em juízo abstrato, qual seria a proposta mais vantajosa para a Administração caso determinada empresa concorresse isoladamente (como consta na indagação 3 formulada). A obtenção da proposta mais vantajosa decorre da dinâmica concorrencial concreta e do tensionamento entre os licitantes, sendo justamente esse ambiente competitivo que o art. 14, inciso V, busca resguardar ao vedar a participação, em um mesmo certame, de empresas do mesmo grupo econômico.

3. Aplicação do art. 14 da Lei nº 14.133/2021 à participação de empresas do mesmo grupo econômico em pregão

15. A modalidade do pregão, com o advento da Lei nº 14.133/2021, passou a ser disciplinada por essa nova lei geral de licitações e contratos administrativos. A revogação da Lei nº 10.520/2002 consolidou a aplicação do regime jurídico geral para as diversas modalidades licitatórias, inclusive o pregão.

16. No rito procedimental do pregão, após as fases preparatória e de divulgação do edital, procede-se à fase de apresentação de propostas e, subsequentemente as fases de julgamento, de habilitação, recursal e de homologação (art. 17, *caput*, c/c art. 29, ambos da Lei nº 14.133/2021), em regra.

17. Deve-se também ressaltar que, no contexto da Lei nº 14.133/2021, considera-se licitante (inciso IX do art. 6º):

pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório, sendo-lhe equiparável, para os fins desta Lei, o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta.

18. Desse modo, entende-se que a simples participação de empresas na etapa de apresentação de propostas configura ingresso no certame e sujeição às suas restrições legais, inclusive aquelas previstas no art. 14 da Lei nº 14.133/2021.

19. Aplicando-se esse entendimento à hipótese apresentada no questionamento, nota-se que, nos cenários descritos nas letras “b” e “c”, as empresas A, B e C, todas integrantes do mesmo grupo econômico, participaram da fase de apresentação de propostas do pregão, fato suficiente para caracterizar a violação à vedação imposta pelo art. 14, inciso V.

4. Possível configuração de infração administrativa à luz da Lei nº 14.133/2021

20. A ocorrência de situação que configura a hipótese vedada no art. 14, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 suscita o debate quanto à sua eventual caracterização como infração administrativa típica no âmbito do próprio regime jurídico das licitações.

21. No que diz respeito às infrações administrativas, o *caput* do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 prevê diversas condutas que podem ensejar responsabilização administrativa de licitantes e contratados, dentre as quais se destacam:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações: [...]

IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

22. Em relação ao art. 5º da Lei nº 12.846/2013, salienta-se:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: [...]

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; [...]

23. Como pontuam Fábio Mauro de Medeiros e Mônica Antinarelli^[4], a Lei nº 14.133/2021 deu tratamento mais rigoroso às infrações administrativas, quando comparada com a Lei nº 8.666/1993:

Tem-se na nova lei uma ampliação do rol de práticas do particular passíveis de serem punidas, em contraposição à legislação anterior (arts. 86, 87 e 88, da Lei nº 8.666/93), estabelecendo outrossim um regime punitivo mais rigoroso que o anterior, que se justificaria como forma de compensar uma desburocratização promovida pela nova lei no acesso aos processos de contratação pública. Além disso, o legislador atual demonstrou uma preocupação de tipificar de forma mais objetiva as condutas sujeitas à sanção. Todavia, ainda pairam críticas a respeito do grau de precisão das infrações administrativas, tendo em vista que persistem lacunas na definição de certas situações designadas por conceitos pouco determinados, como por exemplo comportar-se de modo inidôneo.

24. Quanto ao alcance dos licitantes, o *caput* do art. 155 da Lei nº 14.133/21 explicita a possibilidade de se sancionar tanto ao "licitante", quanto ao "contratado", diferentemente do que ocorreria na Lei nº 8.666/93, que, ao tratar das infrações passíveis de sancionamento administrativo, somente fazia referência à figura do “contrato”.

25. Na hipótese formulada, embora se vislumbre a possibilidade de enquadramento da conduta nos incisos IX, X, XI e XII do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, destaca-se, em sede de juízo abstrato, a maior afinidade com o tipo previsto no inciso XI, que trata da prática de atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação. Isso porque os demais incisos demandariam, em regra, um aprofundamento específico sobre, por exemplo, a existência de fraude e comportamento inidôneo.

26. Já a participação, em um mesmo certame, de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico, em afronta ao disposto no art. 14, inciso V, configura, por si só, conduta ilícita (contrária ao ordenamento jurídico) apta a comprometer a integridade do processo licitatório. Tal prática colide com os objetivos expressamente previstos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à seleção da proposta mais vantajosa, à isonomia entre os licitantes e à promoção de justa competição, o que pode justificar o enquadramento no tipo infracional do inciso XI. Não obstante, a tipificação ainda demanda análise

circunstanciada no caso concreto, a fim de se perquirir se a prática do ato ilícito teria por finalidade frustrar os objetivos da licitação.

27. O *caput* do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, contempla rol de sanções aplicáveis no caso de infração administrativa (I - advertência; II - multa; III - impedimento de licitar e contratar; e IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar), sendo que, para as infrações acima transcritas, são relevantes os seguintes parágrafos:

§ 5º A sanção prevista no inciso IV do *caput* deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos *caput* incisos VIII, IX, X, XI e XII do do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do *caput* do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos. [...]

§ 7º As sanções previstas nos incisos I, III e IV do *caput* deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do *caput* deste artigo.

28. Deve-se registrar que a aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar depende da instauração de processo de responsabilização, nos termos do art. 158 da Lei nº 14.133/2021, respeitando-se o necessário contraditório e ampla defesa.

29. Ainda, esclarece-se que, por expressa previsão legal (art. 159 da Lei nº 14.133/2021), nas hipóteses de atos previstos como infrações administrativas na Lei nº 14.133/2021 que também sejam tipificados na Lei nº 12.846/2013, deve haver apuração e julgamento conjuntos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos nesta Lei.

30. À luz do exposto, conclui-se que as hipóteses “b” e “c” apresentadas no questionamento, por caracterizarem situação vedada pelo inciso V do art. 14 da Lei nº 14.133/2021, podem, em tese, configurar infração administrativa, desde que seja instaurado o devido processo administrativo de responsabilidade e haja o enquadramento da conduta em algum dos tipos previstos no art. 155 da mesma Lei, a ser verificado no caso concreto.

5. Extinção do Contrato Administrativo

31. Inicialmente, deve-se esclarecer que, na hipótese de se entender configurada infração administrativa e de serem aplicadas as sanções dos incisos III ou IV do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, os efeitos da sanção não retroagem. Tal entendimento, no âmbito da Administração Pública federal, encontra-se consolidado na Orientação Normativa nº 49/2014 da AGU:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 49/2014

A aplicação das sanções previstas no artigo 87, incisos, III e IV, da Lei nº 8.666, de 1993, no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002, e no artigo 156, III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021, possuem efeito *ex nunc*, não afetando por si só os contratos em andamento, competindo à Administração avaliar a possibilidade de sua extinção unilateral caso existente justificativa.

Referência: art. 55, inc. XIII, art. 78, inc. I, arts. 87 e 88, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002; Lei nº 9.784, de 1999; art. 156, incs. III e IV, da Lei nº 14.133, de 2021; REsp 1148351/MG, STJ-MS 13.101/DF; e MS-STJ nº 4.002-DF.

Fonte: parecer nº 00013/2023/CNLCA/CGU/AGU.

32. Assim, a aplicação das sanções de impedimento ou de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, por si só, não enseja a extinção do contrato, devendo a Administração proceder à avaliação de eventual extinção.

33. Antes de se examinar a possibilidade de extinção contratual, cabe registrar que, se a irregularidade for identificada no curso do procedimento licitatório, poderá ser adotada, conforme o momento processual, a desclassificação da proposta na fase de julgamento, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, ou a anulação da licitação, com fundamento no art. 71 do mesmo diploma. Em ambos os casos, a vedação à participação de empresas do mesmo grupo econômico (art. 14, inciso V) pode configurar vício insanável, apto a comprometer a validade do certame.

34. Após a celebração do ajuste, em relação às disposições de extinção contratual propriamente ditas, a Lei nº 14.133/2021, ao tratar dos motivos aptos a ensejar a extinção anormal do contrato, assim prescreve:

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

I - não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos; [...]

35. Tem-se, portanto, que o cumprimento irregular de normas editalícias pode ensejar a extinção contratual, devendo ser formalmente motivada e precedida de contraditório e a ampla defesa do contratado. Ademais, sendo essa a solução adotada, a extinção operar-se por ato unilateral e escrito da Administração (art. 138, inc. I), devendo ser precedidas de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzidas a termo no respectivo processo (art. 138, §1º).

36. Também é pertinente ressaltar o constante no art. 147 da Lei nº 14.133/2021, que trata das nulidades dos contratos:

Art. 147. Constatada **irregularidade no procedimento licitatório** ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, **a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada** na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis. (grifos nossos)

37. Das prescrições legais, verifica-se que a irregularidade verificada no procedimento licitatório não conduz de imediato à **suspensão da execução ou a declaração de nulidade do contrato, o que demandará decisão da autoridade competente à luz do caso concreto e baseada na análise prévia do interesse público.**

38. A propósito, é importante recordar que, sob a égide da antiga Lei nº 8.666/1993, a constatação de vício no procedimento licitatório comumente conduzia à anulação do certame e à consequente nulidade do contrato, como única resposta juridicamente admissível à irregularidade detectada. Tal entendimento evoluiu significativamente com a incorporação, no ordenamento jurídico, do consequencialismo jurídico e da proporcionalidade na análise dos atos administrativos viciados, notadamente por meio dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

39. Tais dispositivos exigem que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, as decisões levem em consideração as consequências práticas dos atos de invalidação, ponderando-se os impactos econômicos, sociais e jurídicos decorrentes da medida. A invalidação do ato ou contrato administrativo, portanto, deixou de ser consequência automática da constatação da irregularidade, passando a exigir juízo de adequação, necessidade e proporcionalidade, bem como a consideração de alternativas e a explicitação das consequências da decisão.

40. Além disso, também é importante anotar que, na hipótese de a administração entender pela declaração de nulidade do contrato administrativo, os efeitos, em regra, operam retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos, sendo que, caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade é resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.

41. Registra-se, por fim, que o § 2º do art. 148 da Lei nº 14.133/2021 prescreve a possibilidade de modulação dos efeitos da declaração de nulidade, nos termos que seguem:

Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.

42. Verifica-se que a constatação de irregularidade em contrato administrativo não conduz, de forma automática, à sua nulidade. O ordenamento jurídico brasileiro, especialmente por força do artigo 147 da Lei nº 14.133/2021, orienta que a declaração de nulidade deve ser precedida de exame à luz do interesse público. Ademais, o parágrafo único do mesmo artigo determina que, se anulação não se revelar medida de interesse público, a Administração deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Quanto ao questionamento formulado, importa asseverar que a alegação de que a manutenção do contrato celebrado com a empresa B seria mais vantajosa à Administração — conforme exposto na terceira indagação formulada — não constitui, por si só, fundamento suficiente para justificar sua continuidade. A decisão administrativa deve considerar, de forma ampla, o interesse público, como visto acima.

Assim, nas hipóteses “b” e “c” apresentadas no questionamento, são juridicamente possíveis tanto a anulação quanto a manutenção do contrato administrativo, a depender de qual solução atende o interesse público.

III – Conclusão

Reiteram-se, para fins de clareza, as hipóteses e indagações formuladas no presente expediente, com base na situação hipotética apresentada:

Situações:

- a) apenas a empresa B participa da licitação, é declarada vencedora e habilitada, por oferecer a melhor proposta. Ela celebra o contrato e passa a fornecer os produtos ao órgão da Administração Pública; e
- b) as empresas A, B e C participam do certame e apenas a empresa B é declarada vencedora e habilitada na licitação. Ela assina o contrato e passa a fornecer os produtos ao órgão da Administração Pública. As empresas A e C foram desclassificadas;
- c) as empresas A, B e C participam do certame e apenas a empresa B é declarada vencedora e habilitada na licitação, mas é desabilitada em razão da participação de empresas do mesmo grupo econômico no certame. (grifos nossos)

Indagações:

- 1. Na hipótese da letra “b”, a tentativa de participação das empresas A e C no certame, mesmo cientes da vedação legal, pode configurar infração administrativa nos termos da Lei nº 14.133, de 2021, ainda que não tenham sido habilitadas?
- 2. Na hipótese das letras “b”, o Contrato Administrativo celebrado entre o órgão e a empresa B pode ser sobrestado ou rescindido, se a conduta da empresa B for considerada infração administrativa?
- 3. Na hipótese da letra “c”, seria mais vantajoso, para o órgão da Administração Pública continuar com a contratação da empresa B, sendo aplicado os princípios da economicidade e da eficiência, em vez de rescindir o negócio jurídico estabelecido entre as partes? Considerando que, caso o novo certame seja realizado e a empresa B participe isoladamente, ela também seria a vencedora, visto que — em uma perspectiva em abstrato — o administrador considere que é ela que apresentara a proposta mais vantajosa.

Resposta às indagações:

Inicialmente, registra-se que a **situação “c” apresenta aparente contradição** interna, ao mencionar que a empresa B foi “habilitada” e, ao mesmo tempo, “desabilitada” em razão da vedação prevista no art. 14, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Para fins de coerência da análise jurídica, parte-se do pressuposto de que a irregularidade foi identificada após a contratação da empresa B, de modo que a dúvida se refere à extinção de contrato já firmado, diante da irregularidade identificada tardiamente.

Em tese, quanto à **primeira questão**, a simples participação de empresas controladoras, controladas ou coligadas em um mesmo certame, mesmo que apenas uma delas venha a ser habilitada, caracteriza o descumprimento da vedação objetiva prevista no art. 14, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. No entanto, a responsabilização administrativa não é automática e depende do enquadramento da conduta em algum dos tipos previstos no art. 155 da Lei nº 14.133/2021, a ser realizado em devido processo administrativo. Em juízo abstrato, verifica-se maior correspondência da conduta hipotética descrita com o tipo previsto no inciso XI do art. 155, que trata da prática de atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação, mas ressalva-se a necessidade de se verificar, no caso concreto, a configuração da finalidade de frustrar os objetivos da licitação.

Quanto à **segunda indagação**, a aplicação eventual das sanções de impedimento de licitar ou declaração de inidoneidade não implica, por si só, a extinção dos contratos administrativos eventualmente celebrados antes da sanção, conforme já assentado pela Orientação Normativa AGU nº 49/2014. A rescisão do contrato poderá ser avaliada pela Administração, desde que haja motivação expressa e análise do caso concreto, à luz dos arts. 137 e 147 da Lei nº 14.133/2021 e demais disposições aplicáveis, notadamente quanto ao interesse público e aos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica.

No tocante à **terceira indagação**, nos moldes hipotéticos apresentados, cumpre assinalar que o argumento de que a manutenção do contrato com a empresa B seria mais vantajosa à Administração, por ela possivelmente apresentar a melhor proposta em novo certame, não se sustenta juridicamente. Não obstante, é possível a solução de manutenção do ajuste (assim como o é a declaração de nulidade e sua extinção), nas hipóteses “b” e “c”, a depender da existência de razões de interesse público que justifiquem a medida, nos termos do art. 147 da Lei nº 14.133/2021. A decisão caberá à autoridade competente, com base na análise do caso concreto e nas consequências práticas da medida adotada.

Brasília, 31 de julho de 2025.

Karin Ruschel Lorenzoni
Advogada da União
(Relatora)

Antônio David Guerra Rolim de Oliveira
Advogado da União

Ana Lídia Soares Vasconcelos
Procuradora da Fazenda Nacional

Camila Lorena Lordelo Santana Medrado
Advogada da União

Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão
Procurador Federal

Fabício Lopes Oliveira
Procurador Federal

Fernando Ferreira Baltar Neto
Advogado da União

Flávio Garcia Cabral
Procurador da Fazenda Nacional

Leandro Leite Rocha
Advogado da União

Liana Antero de Melo
Advogada da União

Michelle Marry Marques da Silva
Advogada da União
Coordenadora da CNLCA

Rafael Schaefer Comparin
Advogado da União

Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal

Thyago de Pieri Bertoldi
Advogado da União

Yasmin de Moura Dias
Advogada da União



Qual sua percepção sobre
esta manifestação?
Responda de forma
anônima, em menos de 30
segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000154202586 e da chave de acesso 5ec1f602

Notas:

1. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública E Contrato Administrativo*. 5.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1250>. p. 775. Acesso em: 18 jul. 2025.
2. BITTENCOURT, Sidney. *Nova Lei De Licitações*. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246>. Acesso em: 25 jul. 2025. p. 219.
3. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/pregao-e-concorrenca/modelo-de-edital-pregao-e-concorrenca-menor-preco-e-maior-desconto-lei-no-14-133-abr-25-1.docx>> Acesso em: 18 jul. 2025.
4. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos. Organizador: Leandro Sarai. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 1.367.



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-08-2025 12:04. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-08-2025 14:52. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-08-2025 13:23. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-08-2025 12:08. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-08-2025 11:57. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-08-2025 11:45. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-08-2025 14:40. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-08-2025 15:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-08-2025 12:26. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por YASMIN DE MOURA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): YASMIN DE MOURA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-08-2025 13:04. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 31-07-2025 16:53. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARIN RUSCHEL LORENZONI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2709308993 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARIN RUSCHEL LORENZONI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 31-07-2025 16:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/CONUNI/CGU

DESPACHO Nº 00023/2025/CNLCA/CGU/AGU

NUP: 00688.000154/2025-86

INTERESSADOS: CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - CNPAD - DECOR

ASSUNTOS: Aplicação do art. 14, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Vedação à participação de empresas empresas controladoras, controladas ou coligadas.

1. Tendo em vista a sessão realizada pela Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA no dia 31.07.2025, conforme ata de reunião juntada ao processo eletrônico NUP: 00688.000717/2019-98 (seq. 509), informo a esta Consultoria Nacional da União de Uniformização/CONUNI que foi aprovado, por unanimidade, o **PARECER n. 00014/2025/CNLCA/CGU/AGU**, o qual encaminho à mencionada Consultoria para análise e providências decorrentes.

Brasília, 06 de setembro de 2025.

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA

Advogada da União

Coordenadora da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/CONUNI/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000154202586 e da chave de acesso 5ec1f602



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2900148745 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-09-2025 19:35. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DA CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00401/2025/GAB/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 00688.000154/2025-86

INTERESSADOS: CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - CNPAD - DECOR

ASSUNTOS: PENALIDADES DISCIPLINARES

Exmo. Sr. Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas,

1. Aprovo o PARECER n. 00014/2025/CNLCA/CGU/AGU da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA encaminhado à apreciação desta Consultora Nacional por meio do DESPACHO Nº 00023/2025/CNLCA/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 10 de setembro de 2025.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO
Advogada da União
Consultora Nacional da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000154202586 e da chave de acesso 5ec1f602



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2921785984 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-09-2025 16:00. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00195/2025/SUB-POP/CGU/AGU

NUP: 00688.000154/2025-86

INTERESSADOS: CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO - AGU - CNPAD - DECOR

ASSUNTOS: PENALIDADES DISCIPLINARES

1. Aprovo o DESPACHO Nº 00401/2025/GAB/CONUNI/CGU/AGU, da Senhora Consultora Nacional da União da CONUNI.
2. À CONUNI para ciência, registros e comunicações pertinentes.

Brasília, 11 de setembro de 2025.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Consultor-Geral da União Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000154202586 e da chave de acesso 5ec1f602



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2922811381 e chave de acesso 5ec1f602 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 11-09-2025 11:21. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.