



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE AQUISIÇÕES EM BRASÍLIA

PARECER n. 00081/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU

NUP: 01400.028015/2024-78

INTERESSADOS: DIVISÃO DA SEEC DISEEC/MINC

ASSUNTOS: Consulta e orientação de atuação. Verificação da possibilidade de participação simultânea de empresas com vínculo societário em certame licitatório. Configuração de coligação e controle societário nos termos da Lei nº 6.404/1976. Aplicação do art. 14, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Necessidade de oitiva prévia para resguardo do contraditório e da ampla defesa.

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS COM VÍNCULO SOCIETÁRIO. CONFIGURAÇÃO DE COLIGAÇÃO E CONTROLE. APLICAÇÃO DO ART. 14, INCISO V, DA LEI Nº 14.133/2021. DIREITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA.

I – Consulta jurídica quanto à possibilidade de empresas coligadas participarem do mesmo certame licitatório, à luz do art. 14, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

II – Constatada, com base na documentação dos autos, a existência de relação de controle e coligação entre as empresas participantes, caracterizando situação vedada pela legislação de regência.

III – Aplicabilidade da definição legal de empresas coligadas e controladas prevista na Lei nº 6.404/1976, com observância da regra de regência supletiva das sociedades por ações, conforme cláusula contratual.

IV – Correta a conclusão da autoridade conselente quanto à necessidade de exclusão das empresas do certame, com fundamento no caput e inciso V do art. 14 da Lei nº 14.133/2021 e nos princípios da legalidade, isonomia, moralidade e vinculação ao edital.

V – Sugestão de oitiva prévia da empresa coligada antes da exclusão definitiva do certame, em respeito ao contraditório e à ampla defesa.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultura para análise e manifestação jurídica a respeito de questionamento trazido pela Coordenação-Geral de Licitações e Contratos do referido Ministério no Ofício nº 339/2025/CGLC/SPOA/GSE/SE/MinC (SEI n. 2169414).

2. Narra o conselente que a empresa BELABRU COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA apresentou recurso administrativo (SEI n. 2157028) contra o resultado do Pregão Eletrônico nº 90001/2025, no qual a empresa DE NIGRIS DISTRIBUIDORA DE VEÍCULOS LTDA foi declarada vencedora para fornecimento de 60 unidades de MovCEU (veículo adaptado a ser utilizado como equipamento cultural móvel).

3. A recorrente alega ilegalidade na participação simultânea da empresa vencedora com a empresa FLASH INDÚSTRIA E COMÉRCIO sustentando vínculo societário entre ambas, o que violaria o art. 14, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que veda a participação de empresas coligadas no mesmo certame. Em contraponto, a empresa DE NIGRIS DISTRIBUIDORA DE VEÍCULOS LTDA apresentou contrarrazões em documento acostado ao SEI n. 2163544.

4. Após análise do recurso apresentado e das referidas contrarrazões, o conselente conclui que há, de fato, vínculo societário e controle acionário cruzado entre as empresas envolvidas, inclusive com administradores em comum e participação societária superior a 65%, o que configura coligação conforme a Lei nº 6.404/76. Por fim, opina pelo deferimento do recurso e exclusão das empresas envolvidas, por violação da norma legal e dos princípios da moralidade, impensoalidade e isonomia na licitação.

5. Ao final do mencionado Ofício nº 339/2025/CGLC/SPOA/GSE/SE/MinC, o conselente, com espeque no parágrafo único do art. 168 da Lei nº 14.133/21, recomendou o direcionamento dos autos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultura para *"análise quanto à posição explicitada neste ofício, indicando se os argumentos e fatos trazidos neste são suficientes para enquadramento da situação na vedação contida no art. 14 da Lei nº 14.133/21, conforme entendimento"*

deste pregoeiro, acrescentando informações e subsídios que julgar necessários ao esclarecimento da dúvida apontada” requerendo, ao final, a “confirmação se os fundamentos apresentados são suficientes para sustentar o enquadramento legal apontado”.

6. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultura, por sua vez, invocando o contido na Portaria Normativa AGU nº 83, de 27 de janeiro de 2023 e no Ofício-Circular nº 00001/2023/CGA/SCGP/CGU/AGU, direcionou os autos à presente SCGP/CGU para análise e manifestação.

7. Recebidos os autos na presente SCGP/CGU procederemos com a análise do feito. Ressalta-se que a apreciação será realizada com lastro nos documentos juntados ao processo n. 01400.028015/2024-78 constante do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) até 31 de março de 2025, data do último documento constante do Sistema quando da realização da presente manifestação jurídica.

8. Em síntese, é o que interessa relatar. Passa-se à análise jurídica.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

9. Cumpre esclarecer que, à luz do art. 131, da Constituição Federal de 1988 e do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa (conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU).

10. Importante ressaltar que a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que este aspecto se circunscreve à área técnica competente da Administração. Assim, diante da exclusão da análise dos elementos de natureza técnica, será adotada a premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

11. A abrangência desta manifestação jurídica se atém, exclusivamente, aos questionamentos jurídicos suscitados no Ofício nº 339/2025/CGLC/SPOA/GSE/SE/MinC juntado ao SEI n. 2169414. Não se analisará a legalidade dos atos anteriores. Parte-se do pressuposto de que os atos que antecedem a presente consulta foram feitos de forma regular e válida, tendo sido observadas todas as exigências legais, ressalvando-se que o presente parecer não tem o condão de convalidar ou chancelar qualquer irregularidade pretérita.

2.2 DA DÚVIDA JURÍDICA SUSCITADA

12. Conforme anotado alhures, a dúvida jurídica apresentada pelo Ministério da Cultura que consta do Ofício nº 339/2025/CGLC/SPOA/GSE/SE/MinC consiste na verificação *“se os argumentos e fatos trazidos neste são suficientes para enquadramento da situação na vedação contida no art. 14 da Lei nº 14.133/21”*. O referido artigo 14 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, estipula o seguinte:

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

I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela relacionados;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

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;

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;

VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.

(g.n.)

13. Para colhermos o conceito e alcance da definição do que seriam "empresas controladoras, controladas ou coligadas" conforme a própria norma acima assim exigiu, necessário consultar o que dispõe a Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações - S/A):

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. (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021)

14. Da leitura do normativo acima podemos, então, compreender que duas empresas são "coligadas" quando "a investidora tenha influência significativa". Para a norma, 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". Consta da norma, ainda, informação de que "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".

15. Ou seja, quando a investidora for titular de 20% (vinte por cento) ou mais dos votos conferidos pelo capital da investida, nos termos postos da Lei de S.A., estaríamos diante de "empresas coligadas" sem necessidade de verificar a existência de controle entre elas, aferir o nível de influência das decisões ou qualquer outro tipo de aspecto subjetivo na relação entre as empresas.

16. Por outro lado, uma empresa seria "controlada" por outra quando a empresa controladora, diretamente ou através de outras controladas, seja titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores.

17. Importante destacar, por sua vez, que ambos os conceitos (empresas coligadas e empresas controladas), na Lei de S.A., remetem à "poder de voto" para fins de aferição da "influência significativa" ou mesmo "preponderância nas deliberações". Nesse ponto importante anotar que no regime das Sociedades Anônimas, as empresas podem ter ações com e sem direito a voto. Sinteticamente, as ações mais comuns são as chamadas "ações ordinárias"(têm direito a voto) e as "ações preferenciais" (geralmente não têm direito a voto, mas têm preferência em dividendos).

18. Logo, ao menos em tese, se analisarmos uma empresa constituída sob a forma de S.A. seria possível uma empresa adquirir, por exemplo, 65% do capital total de uma empresa sem necessariamente adquirir a maioria do capital votante. Para fins meramente ilustrativos, imaginemos que uma empresa tenha 40% de ações ordinárias (com voto) e 60% de ações preferenciais (sem voto). Caso uma empresa comporte 65% do capital total, mas esse capital estiver concentrado nas ações preferenciais, então a empresa "compradora" não teria a maioria do capital votante — e, portanto, não controlaria a empresa, apesar de ser o maior acionista. Resumidamente para o exemplo dado: é possível ter 65% da empresa sem controlar ela, se esses 65% forem compostos majoritariamente por ações sem direito a voto.

19. No caso dos autos, contudo, estamos diante de duas empresas criadas na forma de sociedade limitada (tanto a empresa DE NIGRIS DISTRIBUIDORA DE VEÍCULOS LTDA quanto a empresa FLASH INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS E SISTEMAS ELETROELETRÔNICOS LTDA foram constituídas como sociedades limitadas "LTDA"). O regramento das sociedades limitadas, ao seu turno, encontra-se delineado no Novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), especialmente no "CAPÍTULO IV" do NCC.

20. Ao contrário das Sociedades Anônimas, nas Sociedades Limitadas o capital é dividido em quotas e não em ações e todas as quotas, normalmente, têm direito a voto proporcional à sua participação no capital (vide art. 1.010 do Código Civil), ou seja: não existe, por padrão, diferenciação entre "ordinárias" e "preferenciais" para fins de análise de "poder de voto" quanto ao capital possuído.

21. Ocorre que, apesar de não existirem ações preferenciais/ordinárias em LTDAs, é possível personalizar alguns direitos dos sócios no contrato social tais como prioridade na distribuição de lucros ou mesmo voto com peso diferente. Tal permissivo encontra amparo no disposto no parágrafo único do artigo 1.053 do Código Civil:

Art. 1.053. A sociedade limitada rege-se, nas omissões deste Capítulo, pelas normas da sociedade simples.

Parágrafo único. O contrato social poderá prever a regência supletiva da sociedade limitada pelas normas da sociedade anônima.
(ressalva nossa)

22. Logo, denota-se que o Código Civil permite que as sociedades limitadas adotem, supletivamente, regras da Lei das S.A., se o contrato social assim estabelecer. No caso dos autos, em análise do contrato social, da empresa FLASH INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS E SISTEMAS ELETROELETRÔNICOS LTDA (SEI n. 2150543) observamos que a CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA dispôs que "*as omissões ou dúvidas que possam ser suscitadas sobre o presente contrato, serão supridas ou resolvidas com a regência supletiva pelas normas das sociedades por ações*".

23. Contudo, embora haja previsão para aplicação supletiva das normas relativas às sociedades anônimas, não foi previsto tratamento diferenciado quanto aos votos nas deliberações (como votos com pesos distintos). Isso nos leva à conclusão de que, uma vez que a empresa DE NIGRIS DISTRIBUIDORA DE VEÍCULOS LTDA adquiriu 65% do capital da FLASH INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS E SISTEMAS ELETROELETRÔNICOS LTDA, é indubitável que a primeira exerce o controle sobre a segunda. Ademais, configura-se também uma situação de coligação entre ambas, nos termos do artigo 243 da Lei nº 6.404/1976.

Sendo assim, explicitado o panorama fático da relação entre as empresas DE NIGRIS DISTRIBUIDORA DE VEÍCULOS LTDA e FLASH INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS E SISTEMAS ELETROELETRÔNICOS LTDA, correto o entendimento do consulente no sentido da aplicabilidade do contido no caput c/c inciso V do artigo 14 da Lei n. 14.133/21 no sentido de que "*não poderão disputar licitação (...) empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si*".

24. Anote-se, ainda, como bem assinalado pelo consulente, que o Edital que rege o Pregão Eletrônico nº 90001/2025 (SEI n. 2125676 em arquivo compactado) dispôs (subitem 3.10.8 do item 3.7) que "*não poderão disputar esta licitação (...) empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si*".

25. Deve ser lembrado, ainda, por pertinente, que a Lei n. 14.133/21 asseverou, no seu artigo 5º, que na aplicação da referida lei serão observados, dentre outros, os princípios da legalidade, da moralidade, da igualdade, da vinculação ao edital bem como da competitividade.

26. Logo, correta a conclusão do consulente no sentido da necessidade de exclusão, no certame, de empresas entre as quais se estabeleça vínculo de controle, coligação ou subordinação societária. Correto, também, embasamento jurídico traçado no Ofício nº 339/2025/CGLC/SPOA/GSE/SE/MinC para fins de julgamento de recurso interposto em face do Pregão Eletrônico nº 90001/2025.

27. Sugerimos, apenas, uma consideração: tendo em vista que não apenas a empresa DE NIGRIS DISTRIBUIDORA DE VEÍCULOS LTDA, mas também a FLASH INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS E SISTEMAS ELETROELETRÔNICOS LTDA será excluída do certame, é prudente que se colha previamente a manifestação desta última antes da decisão final sobre a exclusão, a fim de resguardar o direito ao contraditório e à ampla defesa.

3. CONCLUSÃO

28. Prestados os devidos esclarecimentos, após aprovação, sugere-se a devolução dos autos à chefia da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultura, conforme rito estabelecido pelos §§ 1º e 2º do artigo 5º da Portaria AGU nº 83, de 2023, para ciência da presente manifestação jurídica em relação às dúvidas trazidas no Ofício nº 339/2025/CGLC/SPOA/GSE/SE/MinC (SEI n. 2169414), em atenção ao encaminhamento proposto no DESPACHO n. 00410/2025/CONJUR-MINC/CGU/AGU (SEI n. 2170430), com especial atenção aos itens **realçados em highlight amarelo claro (parágrafos 26 e 27)**.

29. À consideração superior.

Brasília, 07 de abril de 2025.

ALAIN SACRAMENTO FERREIRA
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por ALAIN SACRAMENTO FERREIRA, 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 1985205344 e chave de acesso 71c91292 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALAIN SACRAMENTO FERREIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-04-2025 14:43. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.