



| | |
|--------------------------------|---|
| PROCESSO Nº | : 191.957-1/2024 |
| PRINCIPAL | : PREFEITURA MUNICIPAL DE DIAMANTINO |
| ASSUNTO | : CONSULTA FORMAL |
| RELATOR | : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI |
| MANIFESTAÇÃO TÉCNICA Nº | : 4/2025/SNJUR |

Excelentíssimo Conselheiro Valter Albano,

(Presidente da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo)

1. Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Manoel Loureiro Neto, então Prefeito Municipal de Diamantino-MT, trazendo questionamentos acerca da possibilidade de realizar alienação de bens ou outros serviços com a utilização do maior lance ofertado como critério de julgamento.

2. O consulente apresentou os seguintes quesitos a serem respondidos:

1. É permitido o uso da modalidade de pregão para licitações em que o critério de julgamento seja o maior lance? Caso positivo, quais as fundamentações legais que devem ser observadas para garantir a regularidade do procedimento?

2. Há limitações ou restrições normativas quanto ao uso do pregão na forma de maior lance no âmbito da Administração Pública Estadual ou Municipal, sobretudo no que tange à natureza do objeto licitado?

3. Existem precedentes de decisões do TCE-MT ou de outros tribunais de contas estaduais que possam embasar tal procedimento?

3. Em conformidade com o disposto no art. 3º, parágrafo único, III, “a”, da Resolução Normativa nº 13/2021-TP, esta manifestação da Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo - SNJur foi elaborada para subsidiar o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – CPNJur, conforme exigido pelo inciso IV do art. 63 do Regimento Interno deste Tribunal – RITCE-MT1.

¹ Anexo Único da Resolução Normativa 16/2021-TP.





4. Nos próximos tópicos, será apresentada a síntese do parecer da Secretaria Geral de Controle Externo - Segecex, seguida da análise desta SNJur e da proposta de encaminhamento.

Síntese do Parecer Técnico da Segecex

5. Na análise dos requisitos de admissibilidade, a Segecex opinou pela admissibilidade da presente consulta, uma vez preenchidos os requisitos previstos no artigo 222 do RITCE/MT.

6. Quanto ao mérito, foi proposta pela Secretaria Geral de Controle Externo a aprovação da seguinte ementa:

Licitação. Pregão. Critério de julgamento maior lance, maior oferta, negativo ou invertido. Restrições.

1. É permitido o uso do leilão ou do pregão para licitações em que o critério de julgamento seja o maior lance, também conhecido como negativo ou invertido, quando a contratação pretendida implicar em recebimento de recursos.
2. A utilização do pregão por maior lance, embora não prevista de modo expresso na legislação, fundamenta-se na busca pela proposta mais vantajosa e nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade das contratações, previstos no art. 11, inciso I e parágrafo único da Lei nº 14.133/2021.
3. Aplicam-se ao pregão por maior lance as restrições normativas estabelecidas para o pregão, tais como: a) o objeto deve possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; b) não aplica-lo às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e serviços de engenharia, salvo os considerados comuns, nos termos da alínea “a”, do inciso XXI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. Além disso, a Administração Pública deve obrigatoriamente motivar e justificar esta escolha, além de demonstrar a viabilidade mercadológica da execução do objeto licitado.

7. A Segecex apresentou, em síntese, os seguintes argumentos para apresentar a ementa sugerida:

- A Lei nº 14.133/2021 não prevê expressamente o pregão por maior lance.
- O Leilão é a modalidade indicada para alienação de bens móveis e imóveis (art. 33, V, da Lei nº 14.133/2021).
- A doutrina admite a possibilidade de uso do critério de maior lance em outras modalidades, desde que seja demonstrada vantagem para a Administração.
- O pregão é tradicionalmente usado para aquisição de bens e serviços comuns, mas





há precedentes interpretativos para seu uso na captação de recursos.

- O objeto deve possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no edital.
- Não aplicável a serviços predominantemente intelectuais ou de engenharia (exceto os considerados comuns – art. 6º, XXI, da Lei nº 14.133/2021).
- A Administração deve motivar o uso do critério de maior lance e demonstrar sua viabilidade mercadológica.
- Não há jurisprudência deste TCE sobre o tema, entretanto, trouxe os seguintes julgados para fundamentar a análise:
 - Acórdão 3042/2008 - TCU: Admite pregão com critério de maior lance, desde que justificado pelo interesse público.
 - Acórdão 478/2016 - TCU: Pregão reconhecido como modalidade adequada para concessão remunerada de bens públicos.
 - Acórdão 1940/2015 - TCU: Determina que serviços bancários podem ser contratados via pregão com critério de maior oferta.
 - Acórdão 2844/2010 - TCU: Confirma a legalidade do pregão com maior lance para concessões de áreas aeroportuárias.
 - TCE-ES (Acórdão 00001/2022-7): Admite pregão eletrônico com critério de maior lance para alienação de folha de pagamento.
 - TCE-PR (Acórdão 1657/23): Reconhece a continuidade da aplicação do pregão negativo para concessões de uso de bens públicos.

Análise da SNJUR

8. De acordo com o Regimento Interno (RITCE-MT), este Tribunal de Contas decidirá sobre consulta formal que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos (art. 222):

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - ser formulada em tese;





III – conter precisamente o seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

IV - versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas;

V – indicar todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão específica que pretende ver respondida;

VI – ser instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consulente.

9. Além disso, em obediência aos ditames do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso (CPCE-MT), a consulta não será admitida pelo relator quando (art. 81):

I - envolver tema alheio às competências do Tribunal de Contas ou questão puramente hipotética, especulativa ou desvinculada de qualquer problema específico;

II - exigir, para sua análise, consideração de fatos outros além daqueles descritos pelo consulente;

III - não permitir, a partir exclusivamente das informações fornecidas, uma resposta adequadamente informada da parte do Tribunal de Contas;

IV - já estiver sendo analisada em outros procedimentos de natureza sancionatória ou fiscalizatória no âmbito do Tribunal de Contas, caso em que deverão ser identificados na decisão de indeferimento.

10. Dessa forma, para verificar o atendimento dos requisitos de admissibilidade, foi elaborada a tabela 1, que apresenta de forma resumida os requisitos que foram atendidos e os que não foram.

Tabela 1. Análise de admissibilidade

| Requisito de admissibilidade | Fundamento | Situação |
|------------------------------|------------|----------|
|------------------------------|------------|----------|





| | | |
|---|---|---------------------|
| Foi formulada por autoridade legítima? | Art. 222, I e art. 223, II do RITCE-MT e art. 78, parágrafo único, do CPCE-MT | Atendido |
| Foi formulada em tese? | Art. 222, II, do RITCE-MT e art. 80, II, do CPCE-MT | Atendido |
| Contém precisamente o seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas? | Art. 222, III, do RITCE-MT e art. 80, I, do CPCE-MT | Atendido |
| Versa sobre matéria de competência deste TCE? | Art. 222, IV, do RITCE-MT | Atendido |
| Foram indicados todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão que pretende ver respondida? | Art. 222, V, do RITCE-MT e art. 80, III, do CPCE-MT | Não atendido |
| Foi instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultante? | Art. 222, VI, do RITCE-MT | Não atendido |

Fonte: elaborada pela equipe.

11. Conforme ilustrado na tabela 1, verifica-se que não foram atendidos todos os requisitos de admissibilidade. No próprio questionamento (item 3) visualiza-se que não foram indicados todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão que pretende ver respondida (art. 222, V). Assim como não há o parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultante, nem justificativa para sua ausência (art. 222, VI).

12. Dada que foi realizada a análise de mérito, ratificam-se os argumentos apresentados pela Segecex e concorda-se com as teses constantes na ementa proposta. Destaca-se que





o parecer apresenta a possibilidade de utilização do pregão por maior lance, embasando-se na interpretação sistêmica da Lei nº 14.133/2021 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). O argumento principal baseia-se na busca pela proposta mais vantajosa que deve orientar a escolha da modalidade de licitação e está alinhado com os princípios da eficiência e economicidade, o que confere respaldo à interpretação adotada.

13. Além disso, a jurisprudência apresentada no parecer Segecex demonstra que, embora a legislação não preveja expressamente o critério de maior lance no pregão, decisões dos tribunais de contas validam sua aplicação quando devidamente justificada.

14. Um aspecto relevante a ser considerado é a natureza do objeto licitado, a utilização do pregão por maior lance não se aplica indiscriminadamente a todos os tipos de contratos. No caso específico das concessões de uso de bens públicos, a Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente a modalidade de leilão, mas não veda o uso do pregão, desde que o objeto da contratação seja passível de padronização e tenha especificações usuais de mercado. Dessa forma, a escolha entre leilão e pregão por maior lance deve ser feita com base em análise técnica do caso concreto, considerando a natureza do bem ou serviço oferecido e o objetivo final da contratação.

15. Outro ponto que merece atenção é a necessidade de garantir segurança jurídica na adoção dessa modalidade. Embora o TCU tenha consolidado a possibilidade de utilização do pregão por maior lance, a Administração Pública deve estruturar corretamente os editais e os termos de referência, de modo a assegurar critérios objetivos de julgamento para evitar mitigações quanto à transparência e à competitividade do certame. Além disso, é imprescindível que a justificativa para essa escolha esteja bem fundamentada, demonstrando a viabilidade mercadológica e os benefícios esperados para a Administração.

16. Diante desses elementos, conclui-se que o entendimento exposto no parecer é adequado e encontra respaldo na doutrina e na jurisprudência. No entanto, a aplicação do pregão por maior lance exige uma análise detalhada de cada caso, levando em consideração fatores legais, técnicos e mercadológicos.

17. Pelo exposto, com fundamento no artigo 80 III, do CPCE-MT, c/c o artigo 222, V e VI, do RITCE/MT, propõe-se ao Exmo. Conselheiro Relator duas possibilidades.





- não admitir a presente consulta formal, determinando seu arquivamento mediante decisão singular, nos termos dos artigos 97, VII, e 222, § 2º, do RITCE/MT.

ou

- caso entenda-se pela admissibilidade da Consulta, concorda-se com a análise de mérito e com a ementa sugerida no parecer da Segecex, propondo-se apenas alguns ajustes, nos seguintes termos:

| PROPOSTA DA SEGECEX | PROPOSTA DA SNJUR |
|--|---|
| <p>Licitação. Pregão. Critério de julgamento maior lance, maior oferta, negativo ou invertido. Restrições.</p> <p>1. É permitido o uso do leilão ou do pregão para licitações em que o critério de julgamento seja o maior lance, também conhecido como negativo ou invertido, quando a contratação pretendida implicar em recebimento de recursos.</p> <p>2. A utilização do pregão por maior lance, embora não prevista de modo expresso na legislação, fundamenta-se na busca pela proposta mais vantajosa e nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade das contratações, previstos no art. 11, inciso I e parágrafo único da Lei nº 14.133/2021.</p> <p>3. Aplicam-se ao pregão por maior lance as restrições normativas estabelecidas para o pregão, tais como: a) o objeto deve possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; b) não aplica-lo às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e serviços de engenharia, salvo os considerados comuns, nos termos da alínea “a”, do inciso XXI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. Além disso, a Administração Pública deve obrigatoriamente motivar e justificar esta escolha, além de demonstrar a viabilidade mercadológica da execução do objeto licitado.</p> | <p>Licitação. Pregão. Critério de julgamento. Maior lance, maior oferta, negativo ou invertido.</p> <p>1. É permitida a utilização do pregão para licitações cujo critério de julgamento seja o maior lance, também denominado negativo ou invertido, quando a contratação implicar em recebimento de recursos, fundamentada na busca pela proposta mais vantajosa e nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade das contratações, previstos no art. 11, inciso I e parágrafo único da Lei nº 14.133/2021.</p> <p>2. A opção por realização de pregão para licitações cujo critério de julgamento seja o maior lance deve ser motivada e justificada, com demonstração da viabilidade mercadológica para o caso concreto.</p> <p>3. O pregão por maior lance submete-se às restrições normativas aplicáveis ao pregão, incluindo: a) exigência de que o objeto possua padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva no edital, por meio de especificações usuais de mercado; b) vedação à sua aplicação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e serviços de engenharia, salvo aqueles classificados como comuns, nos termos da alínea “a” do inciso XXI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021; c) ser preferencialmente sob a forma eletrônica, nos termos do § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021</p> |

Proposta de encaminhamento à CPNJur

4. Considerando-se os fundamentos apresentados pela Segecex e analisados por esta Secretaria, sugere-se ao Presidente da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo - CPNJur:

- apresente a consulta para deliberação da CPNJur com recomendação ao Conselheiro Relator que arque a consulta formal, mediante julgamento singular, nos





termos do art. 97, VII, e do § 2º do art. 222 do RITCE-MT, pelo descumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos V e VI do art. 222 do RITCE.

ou

- apresente a consulta para deliberação da CPNJur e, após, caso de acordo, recomende ao Conselheiro Relator que conheça a consulta e vote pela aprovação de ementa, tendo como base as opções do seguinte quadro comparativo:

| PROPOSTA DA SEGECEX | PROPOSTA DA SNJUR |
|--|--|
| <p>Licitação. Pregão. Critério de julgamento maior lance, maior oferta, negativo ou invertido. Restrições.</p> <p>1. É permitido o uso do leilão ou do pregão para licitações em que o critério de julgamento seja o maior lance, também conhecido como negativo ou invertido, quando a contratação pretendida implicar em recebimento de recursos.</p> <p>2. A utilização do pregão por maior lance, embora não prevista de modo expresso na legislação, fundamenta-se na busca pela proposta mais vantajosa e nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade das contratações, previstos no art. 11, inciso I e parágrafo único da Lei nº 14.133/2021.</p> <p>3. Aplicam-se ao pregão por maior lance as restrições normativas estabelecidas para o pregão, tais como: a) o objeto deve possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; b) não aplica-lo às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e serviços de engenharia, salvo os considerados comuns, nos termos da alínea “a”, do inciso XXI, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. Além disso, a Administração Pública deve obrigatoriamente motivar e justificar esta escolha, além de demonstrar a viabilidade mercadológica da execução do objeto licitado.</p> | <p>Licitação. Pregão. Critério de julgamento. Maior lance, maior oferta, negativo ou invertido.</p> <p>1. É permitida a utilização do pregão para licitações cujo critério de julgamento seja o maior lance, também denominado negativo ou invertido, quando a contratação implicar em recebimento de recursos, fundamentada na busca pela proposta mais vantajosa e nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade das contratações, previstos no art. 11, inciso I e parágrafo único da Lei nº 14.133/2021.</p> <p>2. A opção por realização de pregão para licitações cujo critério de julgamento seja o maior lance deve ser motivada e justificada, com demonstração da viabilidade mercadológica para o caso concreto.</p> <p>3. O pregão por maior lance submete-se às restrições normativas aplicáveis ao pregão, incluindo: a) exigência de que o objeto possua padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva no edital, por meio de especificações usuais de mercado; b) vedação à sua aplicação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e serviços de engenharia, salvo aqueles classificados como comuns, nos termos da alínea “a” do inciso XXI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021; c) ser preferencialmente sob a forma eletrônica, nos termos no § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021.</p> |

Cuiabá-MT, 18 de fevereiro de 2025.

(assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: www.tce.mt.gov.br/assinatura)





RODRIGO ARES BARBOSA DE MELLO
Auditor Público Externo

De acordo:

LISANDRA HARDY BARROS

Auditora Pública Externa
Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo

