



PROCESSO Nº : 191.957-1/2024
ASSUNTO : CONSULTA
PRINCIPAL : PREFEITURA MUNICIPAL DE DIAMANTINO
CONSULENTE : MANOEL LOUREIRO NETO (EX-PREFEITO MUNICIPAL)
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

VOTO

1. O processo de consulta formal é decidido pelo Plenário deste Tribunal de Contas, na medida que tem a finalidade de externar como a Corte está se manifestando acerca de determinada questão jurídica que esteja em sua esfera de competência.
2. Trata-se de processo estruturado, que deve ser formulado pelas autoridades legítimas dispostas no art. 223 do Regimento Interno (aprovado pela Resolução Normativa nº 16/2021) e atender, cumulativamente, os requisitos previstos no art. 222 do mesmo ordenamento jurídico. De igual modo, deve observar o Capítulo XIII do Código de Processo de Controle Externo, destinado ao tema.
3. No caso em apreço, verifico que a consulta foi formulada por autoridade legítima, apresentada em tese – mediante quesitos objetivos e claros –, acerca de matéria de competência desta Corte, com a indicação precisa de dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada por este órgão.
4. Embora a consulta não tenha indicado todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao objeto, nem tenha sido instruída com parecer da unidade de assistência técnica/jurídica, tampouco com justificativa para sua ausência, possui argumentos jurídicos sobre o tema proposto, além de ter preenchido devidamente os demais requisitos, motivo pelo qual valho-me do disposto no § 1º do art. 222 do Regimento Interno (aprovado pela Resolução Normativa nº 16/2021) e **admito a presente consulta.**





5. Conforme relatado, o consultante indaga, em síntese, a viabilidade jurídica e administrativa de realizar licitação na modalidade de pregão na forma de maior lance, nos seguintes termos¹:

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?

6. Os questionamentos acima foram analisados pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (SNJur), pelos membros da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (CPNJur) e pelo Ministério Público de Contas. Todas as unidades debateram o tema e guardaram harmonia em suas conclusões. Desse modo, embora tenha havido ampla discussão acerca do tema, entendo necessário reiterar alguns pontos.

7. Como mencionado pela Segecex, o pregão por maior lance, maior oferta, também denominado pela doutrina como negativo ou invertido, não é previsto na legislação – nem na Lei nº 8.666/1993, tampouco na Lei nº 14.133/2021 –, mas encontra suporte na doutrina e na jurisprudência.

8. A Lei nº 14.133/2021 prevê que o pregão se destina à aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto². O leilão, por sua vez, aplicável às alienações de bens imóveis ou de bens móveis, utiliza o critério de julgamento maior lance³.

9. Apesar da falta de previsão do critério maior lance para modalidade pregão, os arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021 orientam que a contratação deve atender o

¹ Documento Digital nº 534672/2024, p. 1.

² **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

³ **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: (...)

V - maior lance, no caso de leilão;





interesse público da melhor forma, bem como deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para Administração Pública:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, **do interesse público**, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da **proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

(...)

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e **deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.** (grifei).

10. Assim, tomando como base esses dispositivos, a doutrina admite a possibilidade de usar o critério de julgamento de maior lance em outras modalidades licitatórias, a exemplo do pregão, desde que seja demonstrada vantagem para a Administração Pública.

11. Conforme apontado pela unidade técnica, é nessa linha que ensina Joel de Menezes Niebuhr⁴:

O inciso X do artigo 4.º da Lei nº 10.520/02 prescreve que no pregão o tipo de licitação é do de menor preço. Não admite qualquer outro. **Entretanto, menor preço e maior preço guardam a mesma essência.** Em tese, a disputa de menor preço pode alcançar o valor zero. E se chegar a zero, pode haver inversão, e os licitantes passarem a oferecer à Administração pelo contrato. Daí, passa a maior lance ou oferta. No entanto, **a essência é a mesma, o melhor preço. Apenas muda o sinal, positivo ou negativo, dependendo da perspectiva. Não há diferença substancial. Então, é viável defender o que se vem chamando de pregão negativo por meio de interpretação sistêmica.** (grifei).

12. Adverte, ainda⁵:

⁴ Documento Digital nº 553974/2024, pp. 6 e 7.

⁵ Ibidem, pp. 5 e 6.





A questão é que esse vínculo entre o critério de julgamento do maior lance e a modalidade leilão deve ser compreendido com cautela e anteparos. **Sendo assim, deve-se entender que o inciso V do caput do artigo 33 da lei 14.133/2021 prescreve que o critério do maior lance deve ser aplicado na modalidade leilão, porém que também pode sê-lo em outras modalidades, desde que o interesse público demande que a melhor proposta seja aquela com o maior preço e não aquela com o menor preço.** (grifei).

13. Como exposto pela SNJur, apesar de não ter jurisprudência neste Tribunal sobre a matéria, a Segecex trouxe os seguintes julgados para fundamentar a análise⁶:

- 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.

14. O uso da modalidade pregão com o critério de julgamento maior lance utiliza como argumento principal a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, em alinhamento aos princípios da eficiência e da economicidade, ocasião em que esse critério deverá ser devidamente justificado. É nessa linha a interpretação sistêmica da Lei nº14.133/2021 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

15. Como bem destacado pela SNJur, “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 nº14.133/2021 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”⁷.

16. Isso significa que a escolha entre leilão e pregão por maior lance deve ser baseada na análise do caso concreto, levando em consideração a natureza do bem ou serviço e o objetivo final da contratação.

⁶ Documento Digital nº 571681/2025, p. 3.

⁷ Ibidem, p. 6.





17. Aduziu a Segecex⁸:

Deste modo, **entende-se que para os contratos de alienação de bens e outros em que a Administração pretende auferir receitas, é possível a utilização do leilão com a utilização do maior lance ofertado como critério de julgamento.**

No entanto, não se afasta a adoção do pregão por maior lance, em função de prática já consolidada na jurisprudência, conforme decisões do TCU já citadas e de outros Tribunais de Contas (...)

Sendo assim, respondendo a primeira parte deste questionamento, a Administração Pública pode utilizar o leilão ou o pregão por maior lance, também conhecido por negativo ou invertido, quando a contratação implicar no recebimento de recursos pelo contratante, com fundamento na busca da proposta mais vantajosa e nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade das contratações. (grifos no original).

18. No que se refere ao segundo questionamento, a equipe técnica muito bem destacou que cada ente possui o poder de analisar as limitações ou restrições previstas nos normativos aplicáveis ao âmbito estadual e municipal. Informou que, limitando-se ao aspecto previsto na legislação geral, entende que devem ser aplicadas as restrições normativas estabelecidas para o pregão.

19. Assim, o objeto deve possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, mediante especificações usuais de mercado; além do mais, não pode ser aplicável às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e serviços de engenharia, salvo os considerados comuns, consoante alínea “a” do inciso XXI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e deve ser feito preferencialmente sob a forma eletrônica⁹.

20. Oportuno ressaltar a necessidade de garantir a segurança jurídica na adoção dessa modalidade, conforme alertado pela SNJur. Cabe à Administração Pública estruturar corretamente seus editais e termos de referência, a fim de assegurar critérios objetivos de julgamento para evitar mitigações quanto à transparência e à competitividade do certame.

⁸ Documento Digital nº 553974/2024, pp. 9 e 10.

⁹ Art. 6º (...)

XXI – (...)

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;





21. Além disso, faz-se essencial que a justificativa para escolha seja bem fundamentada, como já mencionado, demonstrando a viabilidade mercadológica e os benefícios esperados para a Administração.

22. Pelo exposto, **corroboro o entendimento da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo¹⁰ e do Ministério Público de Contas¹¹**, no sentido de que é possível a utilização de pregão com o critério de julgamento maior lance, desde que haja análise detalhada de cada caso, considerando fatores legais, técnicos e mercadológicos.

23. Destaco, conforme relatado, que as propostas de ementas sugeridas pela Segecex e pela SNJur (acolhida pela CPNJur e pelo Ministério Público de Contas) não diferem no mérito, apenas apresentam propostas de redação distintas, sendo a última mais clara e didática.

24. Posto isso, acolho o Parecer Ministerial nº 1.680/2025, subscrito pelo Procurador-Geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar, e, com fundamento nos arts. 10, inciso X; 223, inciso II, alínea “c”; e 226, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal (aprovado pela Resolução Normativa nº 16/2021)¹² c/c os arts. 78 e 80 do Código de Processo de Controle Externo (Lei Complementar nº 752/2022)¹³, **VOTO** no sentido de:

¹⁰ Documento Digital nº 602842/2025.

¹¹ Documento Digital nº 609851/2025.

¹² **Art. 10** Compete ao Plenário: (...)

X - responder às consultas formais sobre matéria de competência do Tribunal, nos termos deste Regimento; (Redação dada pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)

Art. 223 Estão legitimados a formular consulta formal: (Redação dada pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023) (...)

II - No âmbito municipal: (...)

a) o Prefeito;

Art. 226 Com os elementos de instrução e parecer técnico conclusivo, os autos deverão ser encaminhados para pronunciamento da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo e retornar ao Relator para decisão. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 1, de 13 de dezembro de 2022)

Parágrafo único. Com a instrução mencionada no caput e sendo admitida, o processo de consulta seguirá para o parecer do Ministério Público de Contas e, em seguida, o Relator apresentará proposta de Resolução com a resposta à consulta para deliberação plenária.

¹³ **Art. 78** O Plenário decidirá sobre consulta formulada ao Tribunal de Contas.

Parágrafo único. São legitimados a formular consulta: (...)

II - no âmbito municipal, o Prefeito, o Presidente da Câmara Municipal e os dirigentes máximos de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

Art. 80 Além dos requisitos gerais de todo ato postulatório, o requerimento de consulta obrigatoriamente conterá:

I - indicação precisa de seu objeto, incluindo uma descrição completa de todos os fatos reputados relevantes quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

II - formulação em tese;

III - indicação de todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão





- a) **conhecer** a presente consulta;
- b) **aprovar** a seguinte minuta de resolução de consulta:

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

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.

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.

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.

25.

É como voto.

Cuiabá/MT, 10 de junho de 2025.

(assinatura digital)¹⁴

CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

Relator

específica que pretende ver respondida.

¹⁴ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

