



Número 503

Sessões: 8, 9, 15 e 16 de abril de 2025

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. Na licitação para prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de auxílio-alimentação, é regular a exigência, em edital, de que a empresa vencedora apresente, para fins de celebração do contrato, rede credenciada contendo supermercados específicos. Os requisitos definidos para a conformação da rede credenciada devem compatibilizar o caráter competitivo do certame com a satisfação das necessidades da entidade, de modo a garantir conforto e liberdade de escolha aos usuários.
2. Em licitações de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de auxílio-alimentação, caso diversos concorrentes ofertem a mesma taxa de administração zero, situação que impede as microempresas e empresas de pequeno porte de exercerem o direito de preferência previsto no art. 45 da LC 123/2006, haja vista a proibição de taxa de administração negativa (art. 3º, inciso I, da Lei 14.442/2022), é cabível, como critério de desempate, a realização de sorteio entre todos os licitantes empataos.

PLENÁRIO

1. Na licitação para prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de auxílio-alimentação, é regular a exigência, em edital, de que a empresa vencedora apresente, para fins de celebração do contrato, rede credenciada contendo supermercados específicos. Os requisitos definidos para a conformação da rede credenciada devem compatibilizar o caráter competitivo do certame com a satisfação das necessidades da entidade, de modo a garantir conforto e liberdade de escolha aos usuários.

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 118/2025, sob a responsabilidade do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), cujo objeto era a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de auxílio-alimentação, em forma de cartão eletrônico com chip. Entre as irregularidades suscitadas quanto ao aludido certame, regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelo regulamento próprio da entidade, mereceram destaque as seguintes: a) “*exigência de credenciamento de estabelecimentos específicos pelo nome empresarial, ao exigir, em edital, que a empresa vencedora comprove o credenciamento de supermercados específicos*”, em vez de simplesmente definir “*critérios objetivos como tipo de estabelecimento, porte ou Cnae*”, o que restringiria a competitividade e beneficiaria determinadas empresas; b) fixação de prazo excessivamente curto para comprovação de rede credenciada, ao exigir que a empresa contratada comprovasse o credenciamento de 70% da rede de estabelecimentos em quinze dias úteis e 100% em trinta dias corridos, o que favoreceria empresas que possuíssem “*rede estabelecida na região*”. Em seu voto, o relator destacou, preliminarmente, que essas supostas irregularidades já haviam sido objeto de representação perante o TCU no ano de 2020, versando sobre contratação do HCPA de mesmo objeto, tendo sido julgada improcedente por meio do [Acórdão 2600/2020-1ª Câmara](#). Afirmou, ademais, que as mesmas questões trazidas ao conhecimento do TCU foram objeto de impugnação ao edital do referido Pregão 118/2025, e consideradas, a seu ver, adequadamente respondidas pela pregoeira da entidade. Especificamente acerca do item “a” supra, a pregoeira assinalara, naquela oportunidade, que “*a rede credenciada solicitada se baseia nas reais necessidades dos funcionários do HCPA, uma vez que esses*



estabelecimentos comerciais foram mapeados com base na elevada utilização pelos empregados”, razão pela qual fora mantido o subitem 9.3 do termo de referência, relativo ao credenciamento das redes de supermercado. Nesse ponto, o relator frisou que, de acordo com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos [Acórdãos 2802/2013](#) e [2.547/2007](#), ambos do Plenário, os requisitos definidos em edital voltados à rede credenciada devem buscar compatibilizar o caráter competitivo do certame com a satisfação das necessidades da entidade, visando a garantir “*o conforto e a liberdade de escolha dos funcionários da instituição para a aquisição de gêneros alimentícios*”, afigurando-se, pois, “*razoável*” a exigência contida no mencionado subitem 9.3 do termo de referência. No tocante ao item “b” acima, relacionado ao prazo fixado no edital para credenciamento dos estabelecimentos, qual seja, quinze dias úteis após a assinatura do contrato para a licitante vencedora comprovar 70% da rede e trinta dias corridos para o restante, o relator salientou que a jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigência da apresentação de rede credenciada pelo licitante, em contratação de empresa no fornecimento e manuseio de cartão alimentação, deve ocorrer para fins de celebração do contrato, como ocorreu no caso em análise, devendo ainda ser estabelecido prazo razoável para que a vencedora do certame credencie os estabelecimentos comerciais fornecedores de refeição. Na sequência, ele invocou o [Acórdão 961/2013-Plenário](#), que apreciara representação apontando possível irregularidade no edital do Pregão Presencial 2/2013, conduzido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (Crea/SP) e versando sobre o mesmo objeto em tela. Naquela assentada, não fora considerado desarrazoado o prazo de vinte dias que a empresa contratada teria para “*entregar a relação de estabelecimentos credenciados*” ao Crea/SP. Tomando então como parâmetro o que restara decidido no Acórdão 961/2013-Plenário, o relator considerou que, no caso concreto, o prazo fixado teria sido razoável. Destarte, não confirmados os indícios de irregularidade suscitados na representação, o relator propôs, e o Plenário decidiu, considerá-la improcedente.

[Acórdão 790/2025 Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.](#)

2. Em licitações de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de auxílio-alimentação, caso diversos concorrentes ofertem a mesma taxa de administração zero, situação que impede as microempresas e empresas de pequeno porte de exercerem o direito de preferência previsto no art. 45 da LC 123/2006, haja vista a proibição de taxa de administração negativa (art. 3º, inciso I, da Lei 14.442/2022), é cabível, como critério de desempate, a realização de sorteio entre todos os licitantes empatados.

Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 118/2025, sob a responsabilidade do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), cujo objeto era a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão e fornecimento de auxílio-alimentação, em forma de cartão eletrônico. Entre as irregularidades suscitadas quanto ao aludido certame, regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelo regulamento próprio da entidade, destacara-se o descumprimento do direito de preferência de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), uma vez que o sorteio definidor da empresa vencedora, após empate, teria incluído todas as licitantes empatadas, e não apenas as ME/EPP. O representante alegou que, em caso de empate, a solução admitida pela lei seria, com fundamento no art. 45, III, da Lei Complementar 123/2006, “*o sorteio entre as microempresas e empresas de pequeno porte participantes do certame, e não um sorteio entre todos os licitantes com lances empatados*”. O mencionado dispositivo legal, transscrito no voto do relator, assim dispõe: “*Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma: I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado; II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito; III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar [empate ficto nas faixas de até 10% e 5%, respectivamente], será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta*” (grifos e acréscimo do original). A alegação do representante fora objeto de impugnação no âmbito do procedimento licitatório e a conclusão externada em parecer jurídico do HCPA



respondera que: “Assim, em caso de empate, diante da hipótese do oferecimento de taxa de administração zero (proibição de deságio nos termos do art. 3º, I, da Lei 14.442/2022), não será possível a empresa de pequeno porte ME/EPP oferecer preço inferior, razão pela qual o tratamento diferenciado para microempresa ou empresa de pequeno porte fica sem condições de aplicabilidade, do contrário, caso fosse permitido, equivaleria a dizer que, nesses casos, as ME e EPP sempre estariam em vantagem, ferindo os princípios constitucionais da isonomia, legalidade e livre concorrência (grifos do original). Ao analisar o caso, a unidade técnica adotou como referência o [Acórdão 2.107/2023-1ª Câmara](#), prolatado por relação, em sede de representação na qual o autor também questionara o descumprimento dos arts. 44, §§ 1º e 2º, e 45, inciso III, da LC 123/2006, sustentando, em essência, que somente as licitantes classificadas como ME e EPP poderiam ter participado do sorteio previsto na lei. Naquela ocasião, a área técnica defendera que não seria possível convocar apenas as licitantes que eram ME ou EPP, diante das seguintes considerações: “12. Nesse ponto, importa destacar, que a interpretação dada aos arts. 44 e 45 da LC 123/2006, deve sempre ser realizada da forma mais restritiva possível, tendo em vista tratar-se de exceção ao princípio constitucional da isonomia. 13. Portanto, como as ME e EPP não poderiam ser convocadas para apresentarem proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, nos precisos termos do art. 45, inciso I, da LC 123/2006, o sorteio realmente teria que ser realizado entre todos os licitantes, segundo o que estabelece o art. 37, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019 e o item 5.31 do edital” (grifos do original). Manifestando-se pelo acolhimento das conclusões da unidade instrutiva, o relator justificou que a realização do sorteio previsto no art. 45, inciso III, da LC 123/2006 “não pode ser considerada isoladamente em benefício de ME/EPPs, na medida em que é parte de um conjunto de critérios previsto em lei para solucionar o empate, em situação na qual se aplique a preferência de contratação para ME/EPPs”. Nesse sentido, destacou que, segundo a ordem definida no art. 45 da mencionada lei complementar, o sorteio é o terceiro critério de desempate, que só deve ser utilizado se os dois primeiros critérios – estabelecidos nos incisos I e II do mesmo artigo – não forem suficientes para determinar o vencedor da licitação. Em decorrência das características específicas do objeto licitado, em que não há possibilidade de oferta de lances inferiores após o empate entre as propostas com taxa de administração zero, o relator entendeu que a solução prevista no art. 45 da LC 123/2006, “como um todo, não se mostra aplicável, não se admitindo a aplicação isolada de seu inciso III”, ressaltando que o “§ 2º do art. 45 da LC 123/2006 estabelece sua aplicação exclusivamente em casos em que a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por ME/EPP”. Voltando a atenção para o caso concreto, o relator observou que as dezessete empresas participantes da licitação apresentaram o mesmo valor de lance (taxa de administração de 0%), que correspondia ao mínimo possível, tendo em vista o disposto no art. 3º, inciso I, da Lei 14.442/2022, que proíbe qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado. Observou, ainda, que das dezessete licitantes, quatorze não eram microempresas ou empresas de pequeno porte, sendo a disputa finalizada por meio de sorteio, no qual uma empresa não enquadrada como ME ou EPP fora declarada vencedora. Assim, diante do fato de todas as licitantes terem ofertado o mesmo valor, o relator concluiu que não seria possível ao HCPA aplicar o direito de preferência previsto no art. 45, inciso I, da LC 123/2006 e convocar somente as três licitantes enquadradas como EPP para apresentar uma melhor oferta para o desempate. Do que expôs, o relator asseverou que não foram confirmados os indícios de irregularidade suscitados na representação, razão por que propôs, e o Plenário decidiu, pelo conhecimento e pela improcedência da representação.

[Acórdão 792/2025 Plenário](#), Representação, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br





Informativo Licitações e Contratos

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 