ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00000.001133/2026-41
SEI Nº26/1300-9002593-8

PARECER N° 22.297/26

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MODO DE DISPUTA ABERTO. PROPOSTA INICIAL E LANCE INTERMEDIÁRIO DE VALOR IGUAL. CONFIGURAÇÃO DO EMPATE. CRITÉRIOS DE DESEMPATE DO ARTIGO 60 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO ESTADUAL Nº 58.674/2026. INSTRUÇÃO NORMATIVA CAGE Nº 06/2021. CONSÓRCIO. EMPRESA LÍDER. FILIAL. RECOMENDAÇÕES.

1. A Lei Federal nº 14.133/2021 distingue a proposta, oferta de ingresso apresentada antes da sessão e mantida em sigilo até a abertura, do lance, oferta pública e sucessiva formulada na etapa competitiva (artigos 13, parágrafo único, inciso I, 17, inciso III, 55, 56 e 57), distinção reproduzida pelo Decreto Estadual nº 57.037/2023 (artigos 13 e 15).

2. No modo de disputa aberto, o lance de valor igual à melhor oferta já registrada qualifica-se como lance intermediário (artigo 56, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021). O lance integra o histórico da sessão e define a posição de seu autor na ordenação.

3. Para os fins do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, há empate apenas entre propostas iniciais de igual valor não superadas por lances. A cláusula do Edital do Pregão Eletrônico nº 9221/2026 que veda lances iguais, com prevalência do recebido e registrado primeiro (item 12.5.2), conjugada com a regra de que os licitantes que não apresentam lances concorrem com o valor de sua proposta (item 12.7) define critério objetivo com base na precedência do registro anterior. Assim, prevalece o registro anterior, e o lance intermediário de mesmo valor é classificado na posição subsequente.

4. O critério do inciso II do artigo 60 (desempenho contratual prévio) não depende de regulamento, mas exige parâmetros objetivos e prévios, preferencialmente apurados em registro cadastral (artigo 88, §§ 3º e 4º). Ausentes tais parâmetros no edital do caso concreto, é juridicamente adequado seu afastamento.

5. O critério do inciso III do artigo 60 (ações de equidade) está regulamentado pelo artigo 7º do Decreto Estadual nº 58.674/2026, vigente desde 15 de junho de 2026, e exige prova de ações efetivamente implementadas, aferida pelo conjunto documental, não bastando declarações unilaterais nem sendo obrigatórios selos ou certificações.

6. O critério do inciso IV do artigo 60 (programa de integridade) comprova-se por um dos instrumentos do artigo 23-A da Instrução Normativa CAGE nº 6/2021, entre os quais não há hierarquia. A declaração sem esse lastro e o manual interno do programa não atendem ao critério. O licitante deve possuir o

programa na data da proposta, mas o documento comprobatório pode ser apresentado quando instaurado o desempate, conforme interpretação exposta no item 3.2. da fundamentação.

7. Nos consórcios, o critério do inciso IV do artigo 60 é atendido pela comprovação da empresa líder (artigos 7º, § 4º, e 23-A, inciso IV, da Instrução Normativa CAGE nº 6/2021), não bastando a comprovação por consorciada que não seja a líder.

8. No Lote 1 do Pregão Eletrônico nº 9221/2026, o empate resolve-se no inciso IV do artigo 60 em favor do consórcio liderado pela Seattle Construtora Ltda., titular de Certificado de Apresentação de Programa de Integridade válido, emitido em 2025 e regularmente apresentado na fase de desempate. Recomenda-se a juntada do termo de compromisso de constituição do consórcio ao processo (itens 3.2 e 4 da fundamentação).

9. A filial regularmente constituída e em efetiva operação no Estado atende ao critério do artigo 60, § 1º, inciso I, que se refere a empresas estabelecidas, e não sediadas, no território estadual.

10. Os critérios do artigo 60, § 1º, incisos III e IV, podem ser aplicados mediante parâmetros objetivos previstos no edital. Na falta deles, cabe o sorteio previsto no instrumento convocatório. Parecer nº 21.339/2025.

11. Recomenda-se explicitar nos editais os efeitos do lance intermediário de mesmo valor e as hipóteses de empate, bem como avaliar a expedição de ato regulamentar com base no artigo 33 do Decreto Estadual nº 57.037/2023 para as regras de precedência e de empate.

AUTORA: ALINE FAYH PAULITSCH

Aprovado em 06 de outubro de 2026.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 21931235 e chave de acesso ac429a8c no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): GISELE DE MELO KAISER STAHLHOEFER. Data e Hora: 06-10-2026 10:43. Número de Série: 442043662558411874308077 4547. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00000001133202641 e da chave de acesso ac429a8c

PARECER

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MODO DE DISPUTA ABERTO. PROPOSTA INICIAL E LANCE INTERMEDIÁRIO DE VALOR IGUAL. CONFIGURAÇÃO DO EMPATE. CRITÉRIOS DE DESEMPATE DO ARTIGO 60 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO ESTADUAL Nº 58.674/2026. INSTRUÇÃO NORMATIVA CAGE Nº 06/2021. CONSÓRCIO. EMPRESA LÍDER. FILIAL. RECOMENDAÇÕES.

1. A Lei Federal nº 14.133/2021 distingue a proposta, oferta de ingresso apresentada antes da sessão e mantida em sigilo até a abertura, do lance, oferta pública e sucessiva formulada na etapa competitiva (artigos 13, parágrafo único, inciso I, 17, inciso III, 55, 56 e 57), distinção reproduzida pelo Decreto Estadual nº 57.037/2023 (artigos 13 e 15).

2. No modo de disputa aberto, o lance de valor igual à melhor oferta já registrada qualifica-se como lance intermediário (artigo 56, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021). O lance integra o histórico da sessão e define a posição de seu autor na ordenação.

3. Para os fins do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, há empate apenas entre propostas iniciais de igual valor não superadas por lances. A cláusula do Edital do Pregão Eletrônico nº 9221/2026 que veda lances iguais, com prevalência do recebido e registrado primeiro (item 12.5.2), conjugada com a regra de que os licitantes que não apresentam lances concorrem com o valor de sua proposta (item 12.7) define critério objetivo com base na precedência do registro anterior. Assim, prevalece o registro anterior, e o lance intermediário de mesmo valor é classificado na posição subsequente.

4 . O critério do inciso II do artigo 60 (desempenho contratual prévio) não depende de regulamento, mas exige parâmetros objetivos e prévios, preferencialmente apurados em registro cadastral (artigo 88, §§ 3º e 4º). Ausentes tais parâmetros no edital do caso concreto, é juridicamente adequado seu afastamento.

5. O critério do inciso III do artigo 60 (ações de equidade) está regulamentado pelo artigo 7º do Decreto Estadual nº 58.674/2026, vigente desde 15 de junho de 2026, e exige prova de ações efetivamente implementadas, aferida pelo conjunto documental, não bastando declarações unilaterais nem sendo obrigatórios selos ou certificações.

6. O critério do inciso IV do artigo 60 (programa de integridade) comprova-se por um dos instrumentos do artigo 23-A da Instrução Normativa CAGE nº 6/2021, entre os quais não há hierarquia. A declaração sem esse lastro e o manual interno do programa não atendem ao critério. O licitante deve possuir o programa na data da proposta, mas o documento comprobatório pode ser apresentado quando instaurado o desempate, conforme interpretação exposta no item 3.2. da fundamentação.

7 . Nos consórcios, o critério do inciso IV do artigo 60 é atendido pela comprovação da empresa líder (artigos 7º, § 4º, e 23-A, inciso IV, da Instrução Normativa CAGE nº 6/2021), não bastando a comprovação por consorciada que não seja a líder.

8. No Lote 1 do Pregão Eletrônico nº 9221/2026, o empate resolve-se no inciso

IV do artigo 60 em favor do consórcio liderado pela Seattle Construtora Ltda., titular de Certificado de Apresentação de Programa de Integridade válido, emitido em 2025 e regularmente apresentado na fase de desempate. Recomenda-se a juntada do termo de compromisso de constituição do consórcio ao processo (itens 3.2 e 4 da fundamentação).

9. A filial regularmente constituída e em efetiva operação no Estado atende ao critério do artigo 60, § 1º, inciso I, que se refere a empresas estabelecidas, e não sediadas, no território estadual.

10. Os critérios do artigo 60, § 1º, incisos III e IV, podem ser aplicados mediante parâmetros objetivos previstos no edital. Na falta deles, cabe o sorteio previsto no instrumento convocatório. Parecer nº 21.339/2025.

11. Recomenda-se explicitar nos editais os efeitos do lance intermediário de mesmo valor e as hipóteses de empate, bem como avaliar a expedição de ato regulamentar com base no artigo 33 do Decreto Estadual nº 57.037/2023 para as regras de precedência e de empate.

Trata-se de processo administrativo eletrônico inaugurado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), envolvendo dúvidas jurídicas sobre o procedimento de desempate de propostas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 9221/2026 (Processo nº 26/2200-9000568-5), cujo objeto trata do Registro de Preços para execução de serviços comuns de engenharia sob demanda em unidades escolares estaduais.

O expediente está instruído, em especial, com os seguintes documentos: Edital de Pregão Eletrônico (fls. 01-81, 3053597); Ata da Sessão do Pregão Eletrônico (fls. 82-94, 3053709); convocação para apresentação de documentação para desempate (fl. 95, 3053929); documentação da empresa Seattle Construtora LTDA. (fls. 96-174, 3053964); documentação da empresa Cisal Construções LTDA. (fls. 175-219, 3054064); Informação nº 167/2026/SPGG/CELIC/DELIC/DILOB (fls. 220-223, 3054108); Informação nº 1809/2026/SPGG/CELIC/PROCSET (fls. 224-233, 3224230); INFORMAÇÃO Nº 50/2026 - SAEDE TCE/RS (fls. 235-265, 3868627); OFÍCIO Nº 1667/2026/CELIC/SPGG (fls. 266-273, 3868631) e INFORMAÇÃO ASTEC/CELIC Nº 178/2026 - SEI 26/1300-9003178-4 (fls. 274-283, 3868637).

O expediente foi enviado a este Órgão Consultivo, tendo sido distribuído à signatária para exame e elaboração de parecer jurídico, **em regime de urgência**.

É o relatório.

1. **Contexto. Pregão Eletrônico nº 9221/2026.**

As questões jurídicas a serem examinadas buscam orientar a definição do vencedor dos Lotes 1 e 2 do Pregão Eletrônico nº 9221/2026 (critério de julgamento de maior desconto), que envolve a adjudicação de ata de registro de preços para a manutenção de 97 escolas estaduais, com valor total estimado de R$ 105.650.048,74, assim dividido:

Lote 1 (55 escolas): R$ 73.044.736,24

Lote 2 (42 escolas): R$ 32.605.312,50

Os valores acima (preços de referência) são o máximo admitido, tendo o Edital fixado o percentual mínimo de desconto aceitável de 0,00% (critério de julgamento por maior desconto sobre o preço global estimado, fl. 2).

O Departamento de Licitações Centralizadas/Divisão de Licitações de Obras (DELIC/ DILOB) da CELIC formulou oito quesitos, agrupados em quatro eixos (3054108):

> **1. Consideração das propostas empatadas**
>
> 1.1. Está correto o entendimento de que apenas os valores ofertados na proposta inicial são considerados empatados?
>
> 1.2. Existe previsão legal para que se realize a distinção entre proposta inicial e lance em disputa aberta?
>
> **2. Aplicação dos critérios previstos nos incisos II, III e IV do art. 60**
>
> 2.1. Mesmo não tendo regulamentação estadual referente aos incisos II, III e IV do art. 60 da Lei 14.133/2021, podemos aplicar os critérios de desempate nos certames?
>
> 2.2. Em caso positivo, quais os documentos devem ser considerados? Existe alguma hierarquia entre os documentos apresentados pelas empresas; ou seja, uma declaração tem o mesmo valor que um certificado da CAGE?
>
> **3. Aplicação dos critérios de desempate em consórcios**
>
> 3.1. No caso de consórcio, caso apenas uma empresa comprove o atendimento do critério, podemos considerar o item atendido?
>
> **4. Aplicação dos critérios previstos no § 1º do art. 60**
>
> 4.1. A comprovação de que a licitante possui filial estabelecida no Estado do Rio Grande do Sul é suficiente para caracterizar o atendimento do critério previsto no inciso I?
>
> 4.2. Os critérios previstos nos incisos III e IV do § 1º podem ser aplicados para fins de desempate nos certames estaduais?
>
> 4.3. Quais documentos são considerados adequados e suficientes para comprovar o atendimento de cada um dos critérios previstos no § 1º?

Em razão da urgência demandada, a presente análise terá como foco o caso concreto (Pregão Eletrônico nº 9221/2026), especialmente quanto à questão jurídica do quesito 1, que consiste em definir se a igualdade de percentual alcançada por lance na disputa aberta forma empate com a proposta inicial de mesmo valor anteriormente registrada.

2. Definição de empate para fins de aplicação do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021. Proposta X Lance. Análise da legislação e das normas do edital (itens 12.5.2. e 12.7.)

A licitação em análise destina-se ao registro de preços de serviços comuns de engenharia sob demanda em unidades escolares estaduais, com critério de julgamento de maior desconto e modo de disputa aberto (Edital PE 9221/2026, doc 3053597).

Conforme registros da ata da sessão pública gerada em 10/08/2026, a situação dos lotes do referido edital é a seguinte (fls. 82-94, 3053709):

Lote 1 (55 escolas - 2º CROP)
Situação: Encerrado / Empate
Homologação: Pendente.
Resultado: **Aguardando desempate.**

Lote 2 (42 escolas - 12ª CROP)
Situação: Encerrado
Homologação: Pendente.
Resultado: **Aguardando adjudicação.**

No **Lote 1**, as licitantes Seattle Construtora Ltda. e Cisal Construções Ltda. cadastraram proposta inicial com desconto de 25,00%, respectivamente em 17/07/2026, às 14h23min55s e às 17h35min46s, ao passo que Construções Venix Ltda. e AC Construtora Ltda. atingiram o mesmo percentual por lances ofertados na disputa aberta de 03/08/2026, às 09h43min08s e às 09h43min18s.

Encerrada a disputa, o sistema registrou empate na primeira posição apenas entre as duas propostas iniciais, deflagrou disputa final fechada, na qual não houve lance, e a pregoeira convocou as duas licitantes para comprovação dos critérios sucessivos do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 (3053929).

No **Lote 2**, somente a Cisal Construções Ltda. cadastrou proposta inicial com desconto de 25,00%, em 17/07/2026, e a Construções Venix Ltda. atingiu o mesmo percentual por lance registrado em 03/08/2026, às 09h43min15s. O sistema não instaurou desempate e classificou a Cisal em primeiro lugar e a Venix em segundo.

A Informação nº 50/2026 - SAEDE registra homologação do lote 2 em **02/09/2026** (fl. 237).

A Venix impugnou, no chat da sessão, o tratamento conferido aos dois lotes (3053709). A referida empresa também formalizou representação perante o Tribunal de Contas do Estado, alegando, entre outras questões, a ausência de demonstração da aplicação dos critérios legais de desempate entre as propostas que atingiram o limite nominal de 25% (Processo nº 0012300-0200/26-9, doc. 3868627).

A SPGG/CELIC apresentou informações no Ofício nº 1667/2026/CELIC/SPGG (3868631) e na INFORMAÇÃO ASTEC/CELIC Nº 178/2026 (3868637).

Quanto aos questionamentos da presente consulta, a resposta ao quesito 1.2 (*Existe previsão legal para que se realize a distinção entre proposta inicial e lance em disputa aberta?*) tem como base o texto da Lei Federal nº 14.133/2021, que trata proposta e lance como manifestações distintas.

O Edital do certame reconhece essa distinção, conforme se verifica no item 12.7 (3053597):

> 12.7. Caso o licitante não apresente lances, concorrerá com o valor de sua proposta.

Na Lei Federal nº 14.133/2021, o artigo 17, inciso III, denomina a terceira fase do processo licitatório como fase "de apresentação de propostas e lances, quando for o caso"; o artigo 55 fixa "prazos mínimos para apresentação de propostas e lances"; e o artigo 13, parágrafo único, inciso I, difere a publicidade do conteúdo das propostas até a respectiva abertura, o que pressupõe proposta formulada antes da etapa competitiva e desconhecida dos concorrentes:

> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
> I - preparatória;
> II - de divulgação do edital de licitação;
> **III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;**
> (...)
>
> Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de **propostas e lances**, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:
> (...)
>
> Art. 13. Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.
> Parágrafo único. A publicidade será diferida:
> I - quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura;
> (...)

O artigo 56 complementa a questão ao disciplinar os modos de disputa e os lances intermediários no seu § 3º:

> Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:
> I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de **lances públicos e sucessivos**, crescentes ou decrescentes;
> II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.
> [...]
> § 3º **Serão considerados intermediários os lances:**
> I - iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o critério de julgamento de maior lance;
> **II - iguais ou superiores ao menor já ofertado, quando adotados os demais critérios de julgamento. (grifo nosso)**

Extraem-se dos dispositivos acima transcritos que a lei atribui ao lance características próprias, publicidade e sucessividade, que a proposta não possui antes da abertura.

O artigo 57 reforça a diferença ao mencionar, lado a lado, os lances intermediários e a proposta que cobrir a melhor oferta. **A legislação, portanto, distingue a oferta de ingresso, sigilosa e anterior à sessão, da oferta formulada publicamente durante a etapa competitiva.**

Essa distinção é reforçada pelo **Decreto Estadual nº 57.037/2023**, que regulamenta a concorrência e o pregão no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, adota o modo de disputa aberto como padrão nos certames de menor preço ou maior desconto (artigo 4º) e reproduz, no artigo 7º, inciso III, a fase de apresentação de propostas e lances. O regulamento estadual disciplina proposta e lance em capítulos distintos, com momentos e regimes próprios:

> Art. 13 Após a divulgação do edital de licitação, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, **a proposta com o preço ou o percentual de desconto, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública**.
>
> [...]
>
> § 4º Os licitantes poderão retirar ou substituir a proposta ou, na hipótese do § 1º deste artigo, os documentos de habilitação anteriormente inseridos no sistema, até a abertura da sessão pública.
>
> [...]
>
> Art. 15. **Iniciada a fase competitiva, os licitantes poderão encaminhar lances** exclusivamente por meio do sistema eletrônico.
>
> [...]
>
> § 2º O licitante somente poderá oferecer valor inferior ou maior percentual de desconto ao último lance por ele ofertado e registrado pelo sistema, observado, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos **lances intermediários** quanto em relação ao **lance que cobrir a melhor oferta**.
>
> § 3º Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do melhor lance registrado, vedada a identificação do licitante. (grifo nosso)

Extrai-se do regulamento estadual que a proposta é enviada até a abertura da sessão, pode ser retirada ou substituída até esse momento e dela independe a fase competitiva, ao passo que o lance só pode ser encaminhado depois de iniciada essa fase, com conhecimento, em tempo real, do melhor valor registrado. O § 2º do artigo 15 distingue, ainda, o lance intermediário do lance que cobre a melhor oferta, reproduzindo a dicotomia do artigo 57 da lei.

A expressão “proposta inicial” (item 10.1 do edital), embora não conste no texto legal, designa a proposta que a Lei Federal nº 14.133/2021 atribui sigilo até a sua respectiva abertura (art. 13, § único, I) e a que o Decreto Estadual regulamenta no artigo 13.

O regulamento federal adota a mesma estrutura (artigo 18, caput e § 4º, da IN SEGES/ME nº 73/2022), e o edital do Pregão Eletrônico nº 9221/2026 seguiu essa linha ao determinar, no item 10.1, que os licitantes encaminhassem proposta inicial até a data e a hora marcadas para a abertura da sessão, e ao prever, no item 12.4, que a partir da abertura das

propostas os participantes teriam conhecimento do maior desconto global ofertado:

> 10.1. Os licitantes deverão encaminhar proposta inicial até a data e hora marcadas para a abertura da sessão, exclusivamente no sistema eletrônico referido no Anexo X - Folha de Dados (CGL 2.2), quando se encerrará a fase de recebimento de propostas.
> (...)
> 12.4. A partir da abertura das propostas, as empresas participantes terão conhecimento do maior desconto global ofertado.

O órgão consulente sistematizou a distinção na Informação ASTEC/CELIC nº 178/2026, nos seguintes termos (3868637):

> A Lei nº 14.133/2021 utiliza as expressões proposta e lance em momentos procedimentais próprios para identificar manifestações realizadas em momentos distintos. A proposta inicial é cadastrada antes da abertura da sessão eletrônica e constitui a oferta originária do licitante. O lance é apresentado durante a etapa competitiva e tem por finalidade alterar a posição econômica anteriormente ocupada pelo participante.
> [...]
> Na descrição do modo aberto, a competição se desenvolve por lances públicos e sucessivos; no modo fechado, as propostas permanecem em sigilo até a divulgação. **Os lances integram a formação da oferta econômica final, mas não perdem sua identificação procedimental nem se convertem retroativamente em propostas iniciais.** (grifo nosso)

Essa diferenciação entre lance e proposta inicial é compatível com o texto legal e dela se extrai a consequência relevante para a consulta. Se o lance não se converte em proposta inicial, a igualdade de valor entre um e outra não equipara suas posições no procedimento. Cada registro conserva a natureza e o momento que o identificam, e é essa identidade procedimental que o sistema preservou ao assinalar com “asterisco” (*), na ata da sessão, os registros correspondentes as propostas iniciais (pág. 3 do doc. 3053709).

Não se desconhece que o inciso I do artigo 56 da Lei Federal nº 14.133/2021 afirma que, no modo aberto, os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances, redação que poderia sugerir a fusão das duas categorias. Essa leitura, contudo, não prevalece diante dos artigos 13, 17 e 55 da própria lei e dos artigos 13 e 15 do Decreto Estadual nº 57.037/2023. O inciso I do art. 56 descreve a dinâmica pela qual a competição se desenvolve e a oferta final se forma. O referido dispositivo **não suprime a proposta de ingresso, que a legislação determina seja apresentada e mantida em sigilo até a abertura.**

Portanto, a distinção entre proposta inicial e lance tem fundamento legal, sendo detalhada pelo Decreto Estadual nº 57.037/2023 e pelo edital em análise, além de também prevista pelo regulamento federal.

A diferença entre proposta e lance pode ser assim sintetizada:

- Proposta: oferta apresentada na fase inicial da licitação.
- Lance: oferta feita posteriormente, durante a fase competitiva, para melhorar a

posição do licitante.

No caso concreto, a situação de cada lote pode ser ilustrada, de forma simplificada, conforme tabelas a seguir:

Lote 1 (*empate entre A e B):

Licitante	Proposta inicial	Lance
A	**25%***	—
B	**25%***	—
C	20%	**25%**

Lote 2 (sem empate):

Licitante	Proposta inicial	Lance
A	**25%**	—
B	20%	**25%**

No lote 1, os licitantes A e B entraram na fase competitiva com uma proposta de 25%, enquanto C apresentou proposta de 20% e, durante a disputa, elevou seu desconto para 25%:

Embora as ofertas sejam economicamente iguais (25%), A e B são propostas iniciais, igualadas (não superadas) por lances posteriores.

Prosseguindo na análise da legislação, o § 3º do artigo 56 classifica como intermediário o lance que iguala a melhor oferta já registrada ou que fica aquém dela:

> Art. 56. (...)
> [...]
> § 3º Serão considerados intermediários os lances:
> II - **iguais ou superiores ao menor já ofertado**, quando adotados os demais critérios de julgamento.
> (grifo nosso)

A redação do dispositivo acima transcrito foi construída a partir do critério de menor preço, tendo o regulamento federal (IN SEGES/ME n. 73/2022) explicitado sua aplicação ao critério de maior desconto nos seguintes termos:

> Art. 5º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, consideram-se:
> I - lances intermediários:
> [...]
> **b) lances iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o critério de julgamento de maior desconto.** (grifo nosso)

O Decreto Estadual nº 57.037/2023 trata dos lances intermediários nos artigos 15, § 2º, e 16, §§ 1º e 4º.

Nesse contexto, o lance intermediário é válido, integra o histórico da sessão e define a posição de seu autor na ordenação, mas não cobre a melhor oferta. Se cobrisse, não seria intermediário (a categoria perderia sentido se o lance igual à melhor oferta produzisse, automaticamente, a divisão da primeira posição com a oferta anterior, pois nesse caso a lei estaria qualificando como intermediário um lance que produz o mesmo efeito do lance que supera a melhor oferta).

A qualificação do lance como intermediário demonstra que ele não supera a melhor oferta anteriormente registrada. Seu efeito sobre a classificação, quando houver igualdade de valores, depende, contudo, das regras de precedência aplicáveis ao procedimento. No caso, a análise deve concentrar-se no alcance dos itens 12.5.2, 12.5.3 e 12.7 do edital.

Nesse sentido, o seguinte trecho da Informação ASTEC/CELIC nº 178/2026 (3868637):

> A previsão legal somente faz sentido se houver distinção entre igualdade nominal e igualdade classificatória. O lance intermediário pode reproduzir o mesmo valor econômico já existente e permanecer válido no histórico da sessão, **mas não desloca a oferta anterior nem passa a compartilhar automaticamente a liderança**. Se todo lance igual produzisse empate, a categoria legal de lance intermediário igual perderia sua função, invalidando o instituto previsto em lei.
> (grifo nosso)

A distinção entre igualdade nominal e igualdade classificatória é o cerne da resposta ao quesito 1.1. (*Está correto o entendimento de que apenas os valores ofertados na proposta inicial são considerados empatados?*).

É relevante pontuar que a coincidência de percentuais é um dado numérico, ao passo que a posição na classificação é um dado jurídico, definido pelas regras de categorização e ordenação das ofertas (propostas, lances intermediários) fixadas pela lei, pelo regulamento e pelo edital.

O artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece os critérios de desempate a partir de um pressuposto que ele próprio não define, qual seja, a existência de “empate entre duas ou mais propostas”:

> Art. 60. **Em caso de empate entre duas ou mais propostas**, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:
> I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação; (grifo nosso)

O dispositivo pressupõe ofertas que, depois de formada a classificação, ocupem

a mesma posição. Ocorre que, para que se configure o empate, a coincidência numérica não é suficiente, sendo necessário verificar se as ofertas se encontram em situação jurídica equivalente.

O Decreto Estadual nº 57.037/2023 dispõe que, ao final da fase de envio de lances, o sistema os ordena em ordem decrescente, no critério de maior desconto (artigo 15, § 4º):

> Art. 15. Iniciada a fase competitiva, os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.
> (...)
> § 4º **Ao final da fase de envio de lances, estes serão ordenados pelo sistema e divulgados da seguinte forma**:
> I - ordem crescente, quando adotado o critério de julgamento por menor preço; ou
> II - ordem decrescente, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto.

Respeitada essa ordem de classificação, o Decreto Estadual prevê uma hipótese específica que merece exame detalhado, conforme artigo 20, § 2º:

> Art. 20. Definido o resultado do julgamento, a administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.
> (...)
> § 2º **Quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado** em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo ou inferior ao desconto definido para a contratação, a negociação poderá ser feita com os **demais licitantes classificados**, exclusivamente por meio do sistema, **respeitada a ordem de classificação estabelecida no § 4º do art. 15 deste Decreto, ou, em caso de propostas intermediárias empatadas**, utilizados os critérios de desempate definidos no art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021. (grifo nosso)

O fato de o § 2º do artigo 20 acima transcrito referir “propostas intermediárias empatadas” não significa que o regulamento estadual concebeu o empate pela simples igualdade de valor, independentemente de a oferta provir de proposta inicial ou de lance. Essa leitura não se sustenta, por três motivos.

O primeiro é o âmbito do dispositivo: o § 2º do artigo 20 disciplina a negociação com os demais classificados depois da desclassificação do primeiro colocado, fase posterior que pressupõe a classificação já formada. O dispositivo não regula a formação dessa classificação ao término da disputa nem a configuração do empate na primeira posição.

O segundo é a ordem de aplicação que o próprio texto estabelece. O Decreto Estadual nº 57.037/2023 determina que deve ser observada, antes de tudo, a ordem de classificação estabelecida pelo sistema nos termos do § 4º do artigo 15, e só remete aos critérios do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 quando essa ordenação não distingue as ofertas. **As regras de formação da classificação, entre elas a precedência do registro anterior, atuam primeiro, e o artigo 60 resolve apenas o que a ordenação deixa igualado.**

O terceiro é o vocabulário do regulamento. O Decreto Estadual emprega a expressão “lances intermediários” com precisão técnica nos artigos 15, § 2º, e 16, §§ 1º e 4º, mas, no artigo 20, § 2º, refere-se a “propostas” intermediárias. A escolha terminológica é coerente com a distinção entre proposta e lance que o próprio Decreto estabelece nos artigos 13 e 15, e a leitura que a harmoniza com o conjunto é a de que o dispositivo alude a propostas iniciais de igual valor, não superadas por lances e situadas em posição intermediária da classificação. A mesma expressão “propostas intermediárias empatadas” consta do artigo 30, § 2º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, e convive, no regulamento federal, com a regra que restringe o empate às propostas iniciais não seguidas de lances (artigo 28, § 1º). Transcrevem-se os referidos dispositivos da IN SEGES/ME nº 73/2022:

> Art. 28. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021.
>
> § 1º **Empatadas as propostas iniciais e não havendo o envio de lances após o início da fase competitiva**, aplicam-se os critérios de desempate de que trata o caput. (Redação dada pela IN nº 79, de 2024)

> Art. 30. Na hipótese da proposta do primeiro colocado permanecer acima do preço máximo ou inferior ao desconto definido para a contratação, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, poderá negociar condições mais vantajosas, após definido o resultado do julgamento.
>
> § 1º A negociação será realizada por meio do sistema e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes.
>
> § 2º Quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo ou inferior ao desconto definido para a contratação, a negociação poderá ser feita com os demais licitantes classificados, exclusivamente por meio do sistema, respeitada a ordem de classificação estabelecida no § 2º do art. 22, ou, em caso de **propostas intermediárias empatadas**, serão utilizados os critérios de desempate definidos no art. 28.
>
> (grifo nosso)

A minuta-padrão de edital de pregão eletrônico no âmbito federal, na redação transcrita pela CELIC no Ofício nº 1667/2026/CELIC/SPGG, adota essa mesma compreensão e a explicita (3868631):

> 7.15 Não serão aceitos dois ou mais lances de mesmo valor, prevalecendo aquele que for recebido e registrado em primeiro lugar.
>
> [...]
>
> 7.22 **Só poderá haver empate entre propostas iguais (não seguidas de lances)**, ou entre lances finais da fase fechada do modo de disputa aberto e fechado. (grifo nosso)

A cláusula regulamentar que condiciona o empate à ausência de envio de lances deve ser interpretada em relação às próprias propostas empatadas, isto é, às propostas que não foram alteradas por seus autores **nem superadas por oferta de terceiro**. **Se outras licitantes enviam lances com percentual de desconto inferior ao das propostas iniciais empatadas, ou apenas igual a ele, essas propostas permanecem intactas na liderança e o empate entre elas subsiste**.

Diversamente, o lance que oferece percentual de desconto superior ao dessas propostas, cobre a melhor oferta e passa a ocupar a primeira posição, à frente das propostas iniciais de outras licitantes, que deixam de disputar a liderança e, por consequência, de formar empate nela.

A razão da distinção é objetiva. **As propostas iniciais são formuladas em sigilo, sem que um licitante conheça a oferta do outro, de modo que a coincidência de valores entre elas é genuína e juridicamente simultânea, qualquer que seja o horário de cadastro.** O lance, ao contrário, é formulado em público, com conhecimento da melhor oferta vigente (artigo 15, § 3º, do Decreto Estadual nº 57.037/2023, e item 12.4 do edital).

O licitante que iguala uma oferta que conhece, podendo superá-la, opta por não a cobrir, e sua oferta posiciona-se depois da anterior. Em razão disso, a anterioridade de registro não opera entre propostas iniciais, cuja igualdade forma empate, mas opera entre a oferta já registrada (publicizada) e o lance que posteriormente a iguala.

Aplicada essa compreensão ao Lote 1, as propostas iniciais da Seattle e da Cisal, ambas de 25,00% e não superadas por nenhum lance, formaram empate genuíno na primeira posição, o que justificou a disputa final e o exame dos critérios sucessivos do artigo 60. A diferença de horário entre os dois cadastros é irrelevante, porque ambas as ofertas eram sigilosas. Já os lances de 25,00% da Venix e da AC igualaram oferta conhecida e foram corretamente ordenados nas posições subsequentes. No **Lote 2**, apenas a Cisal detinha proposta inicial de 25,00%, e o lance posterior da Venix, de mesmo valor, não formou empate, razão pela qual **não havia pressuposto para o procedimento do artigo 60.**

O Decreto Estadual nº 57.037/2023 não contém regra expressa sobre a prevalência entre lances de igual valor, matéria que, no âmbito estadual, foi fixada pelo edital (item 12.5.2). Na dispensa eletrônica, o regulamento federal adota regra idêntica à do edital, ao prever que, havendo lances iguais ao menor já ofertado, prevalecerá aquele que for recebido e registrado primeiro no sistema, conforme artigo 12, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021:

> Art. 12. O fornecedor somente poderá oferecer valor inferior ou maior percentual de desconto em relação ao último lance por ele ofertado e registrado pelo sistema, observado o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta.
>
> **§ 1º Havendo lances iguais ao menor já ofertado, prevalecerá aquele que for recebido e registrado primeiro no sistema.**
>
> (grifo nosso)

Conforme mencionado pela CELIC, posteriormente, no caso específico das licitações eletrônicas julgadas pelo menor preço ou pelo maior desconto, o artigo 2º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 estabeleceu expressamente:

> Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, **quando executarem recursos da União**

> **decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa**, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.
> (grifo nosso)

Embora os regulamentos federais não vinculem o Estado nas contratações custeadas com recursos próprios, são de observância obrigatória quando o Estado executa recursos da União oriundos de transferências voluntárias. Dessa obrigação decorreu a opção, relatada pela CELIC, de preservar a simetria entre o modelo estadual e o federal nas contratações custeadas exclusivamente com recursos estaduais, **evitando duas lógicas operacionais distintas** (Informação ASTEC/CELIC nº 178/2026 - 3868637).

A mesma compreensão aparece na minuta padronizada de edital no âmbito federal (Modelo Edital Pregão e Concorrência menor preço e maior desconto Lei 14.133 (novembro/2025)), ou seja, não se trata de solução isolada aplicável à dispensa eletrônica

agu/pt-

br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/pregao-e-concorrencia, acesso em 05/10/2026).

Portanto, a opção apresenta razoabilidade e confere previsibilidade aos licitantes, que encontram no sistema estadual as mesmas regras de ordenação e de configuração de empate praticadas no sistema federal.

No caso concreto, o Pregão Eletrônico nº 9221/2026 aplicou essas regras de modo uniforme aos dois lotes, conforme se verifica nas seguintes cláusulas do Edital:

> 12.5.2. **Não serão aceitos dois ou mais lances iguais, prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro**.
> 12.5.3. Será permitida a apresentação de lances intermediários.
> [...]
> 12.7. **Caso o licitante não apresente lances, concorrerá com o valor de sua proposta**.
> [...]
> 14.12. Serão aplicados os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133/2021 e, persistindo o empate, será realizado sorteio eletrônico.
> (grifo nosso)

O item 12.7 é relevante para a correta compreensão do item 12.5.2. Ao estabelecer que o licitante que não apresenta lances concorre com o valor de sua proposta, o edital integra a proposta inicial à disputa como oferta vigente, com o valor e o registro que lhe são próprios. A proposta inicial não desaparece com o início da etapa competitiva; ela permanece como oferta do licitante e disputa a classificação com os lances dos demais. **Por consequência, quando um lance posterior iguala o valor de uma proposta inicial, a regra de que prevalece aquele recebido e registrado primeiro alcança a comparação entre ambos, e a oferta que prevalece é a proposta anteriormente registrada.**

O item 12.5.2, lido em conjunto com o item 12.5.3, não impede o registro do lance de mesmo valor, que o edital admite como intermediário. O que o dispositivo afasta é a coexistência de dois registros iguais na mesma posição classificatória. A expressão "prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro" atribui consequência objetiva à ordem de registro, que é a precedência na classificação. Em razão disso, há viabilidade jurídica em interpretar que o item 12.5.2 tem o alcance de estabelecer que apenas os licitantes que já haviam apresentado o mesmo percentual de desconto na proposta inicial participam do procedimento de desempate, e que o lance intermediário de igual valor é classificado na posição subsequente.

Essa é a leitura sustentada pelo órgão consulente:

> Portanto, o dispositivo "12.5.2. Não serão aceitos dois ou mais lances iguais, prevalecendo aquele que for recebido e registrado primeiro." não significa que a plataforma rejeita o registro posterior, pois seria ilegal. Pelas premissas apresentadas atribui consequência classificatória objetiva à ordem temporal, **significa que dois lances iguais não serão aceitos como simultaneamente líderes ou como ocupantes da mesma posição classificatória**. (grifo nosso)

Em síntese, o item 12.5.2 não permite que o lance posterior de valor igual seja colocado na mesma posição da oferta anterior.

O item 14.12, por sua vez, remete aos critérios do artigo 60 para os casos de empate, sem definir quando ele ocorre. Essa definição resulta dos itens 12.5.2, 12.5.3 e 12.7, que operam em momento anterior, na formação da classificação. **A ordem cronológica não funciona, assim, como critério de desempate adicional ao rol legal; ela define se há empate**.

Havendo empate, como no Lote 1, aplicam-se os critérios do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 na ordem legal. Não havendo empate, como no Lote 2, o artigo 60 não incide.

Assim, o argumento de que "o horário do registro do lance ou do lance inicial não consta entre os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133/2021" (Ata da sessão do PE 9221/2026, doc 3053709) não se sustenta, pois parte da premissa de que havia empate a desfazer. **A anterioridade de registro não foi utilizada para desempatar ofertas empatadas, mas para ordenar a oferta anterior e o lance intermediário que a igualou, antes de verificar se havia empate**. No Lote 1, onde havia empate entre propostas iniciais, os critérios do artigo 60 foram aplicados na ordem legal, a começar pela disputa final.

Em razão disso, as licitantes Venix e AC não foram incluídas no desempate do Lote 1 porque, na sequência que a CELIC reconstituiu na Informação ASTEC/CELIC nº 178/2026, seus lances de 25,00% se qualificam, primeiro, como lances intermediários (artigo 56, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021); segundo, sujeitam-se à precedência do registro anterior (item 12.5.2 do edital); terceiro, foram ordenados após as propostas iniciais de mesmo valor na formação do ranqueamento, feita pela plataforma sem intervenção manual; e,

somente depois, verificou-se que o empate na primeira posição se restringia às duas propostas iniciais não superadas. Cada etapa tem fundamento normativo prévio à sessão, e nenhuma delas dependeu de juízo discricionário da pregoeira, o que atende à impessoalidade.

Cumpre ressalvar, contudo, que a ordenação produzida pelo sistema não constitui fundamento autônomo para afastar a incidência do art. 60. Sua juridicidade depende da correspondência com as regras legais e editalícias aplicáveis. A ausência de intervenção manual é relevante para a reconstrução dos fatos, mas não dispensa o exame da validade da precedência atribuída às ofertas.

Tampouco houve quebra de isonomia. A mesma regra foi aplicada aos dois lotes, e o resultado divergiu porque os fatos divergiram. No Lote 1, duas propostas iniciais de igual valor ocupavam a primeira posição; no Lote 2, apenas uma. A isonomia exige a aplicação da mesma regra a situações equivalentes, e resultados distintos para situações distintas são consequência dessa aplicação.

A conclusão não conflita com a orientação desta Procuradoria-Geral sobre a matéria. O Parecer nº 21.339/2025 examinou a aplicação dos critérios do artigo 60 e fixou, entre outras balizas, o seguinte:

> DESEMPATE ENTRE PROPOSTAS. APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DO ARTIGO 60 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. RESPEITO À ORDEM LEGALMENTE ESTABELECIDA. NECESSIDADE. REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA. RECOMENDAÇÕES. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA ISONOMIA.
> [...]
> 7. O desempate deverá obedecer a ordem de critérios apresentada no artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/21. Na impossibilidade, é juridicamente viável a utilização do sorteio como parâmetro derradeiro e subsidiário, desde que exista previsão no edital do certame.
> (Parecer nº 21.339/2025, AUTORA: FERNANDA FOERNGES MENTZ, aprovado em 18 de junho de 2025)

O precedente trata do procedimento a observar **depois de configurado o empate**, ao passo que **o presente parecer examina a questão anterior, relativa à própria configuração do empate**. As duas orientações são complementares, permanecendo hígidas as conclusões do Parecer nº 21.339/2025, cuja ordem de critérios foi observada no Lote 1.

A controvérsia em análise decorre, em grande parte, de a redação do item 12.5.2 descrever o recebimento dos lances sem enunciar de modo expresso seus efeitos sobre a classificação e sobre a configuração do empate. Recomenda-se, por isso, que as minutas dos próximos editais, e a minuta-padrão da qual o item é originário, explicitem esses efeitos nos moldes do item 7.22 da minuta-padrão da Advocacia-Geral da União (https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/pregao-e-concorrencia).

Sugere-se a seguinte redação, a ser adaptada pela CELIC às funcionalidades do sistema:

> 12.5.2. Não serão aceitos dois ou mais lances de mesmo valor, prevalecendo aquele que for recebido e registrado em primeiro lugar.
>
> 12.5.2.1. O lance de valor igual à melhor oferta já registrada, inclusive quando essa oferta corresponder a proposta inicial, será considerado lance intermediário, não ocupará a mesma posição da oferta anteriormente registrada e será classificado na posição subsequente, observada a ordem cronológica de recebimento e registro no sistema.
>
> 12.5.2.2. Somente haverá empate, para os fins do item 14.12, entre propostas iniciais de mesmo valor não superadas por lances durante a etapa competitiva, ou entre lances finais da etapa fechada, quando adotado o modo de disputa aberto e fechado.

A redação proposta não altera a regra aplicada no Pregão Eletrônico nº 9221/2026, apenas torna expresso o que decorre da interpretação sistemática dos itens 12.5.2, 12.5.3 e 12.7.

Nos certames já divulgados e ainda não realizados, é adequada a providência que a CELIC se comprometeu na INFORMAÇÃO ASTEC/CELIC Nº 178/2026 (3868637), qual seja, publicar avisos de esclarecimento explicitando que os lances de mesmo valor, quando caracterizados como intermediários, não configuram empate, devendo a classificação observar a ordem cronológica de seu recebimento e registro pelo sistema. O esclarecimento explicita regra já existente e não compromete a formulação das propostas, o que o torna compatível com o artigo 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Igualmente adequada é a parametrização anunciada para que o sistema registre explicações automatizadas na ocorrência desses eventos.

Como o Decreto Estadual nº 57.037/2023 não disciplina expressamente a precedência entre lances de igual valor nem as hipóteses de empate na primeira posição, recomenda-se a edição de ato regulamentar, com base no artigo 33 do referido Decreto, que explicite essas regras de modo uniforme para todos os certames estaduais. A providência confere às regras de ordenação e de empate fundamento regulamentar comum, sem que sua observância dependa da redação de cada edital.

Por fim, a interpretação adotada na presente análise torna desnecessária a paralisação ou a anulação do certame, cujas consequências práticas a decisão administrativa e a de controle devem considerar, nos termos do artigo 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). O objeto envolve a manutenção de escolas da rede estadual, e a CELIC registrou que a demora na contratação pode comprometer a recuperação, a conservação e a segurança das unidades escolares, especialmente diante dos sucessivos eventos climáticos que atingiram o Estado.

Consigna-se que essa conclusão não abrange os demais apontamentos da Informação nº 50/2026, especialmente os relativos ao planejamento, à estimativa de custos e quantitativos e à delimitação dos serviços, que demandam esclarecimento pelos órgãos competentes. O prosseguimento do certame deverá considerar o tratamento dessas questões e observar eventuais determinações do TCE-RS. As consequências práticas de eventual paralisação deverão ser demonstradas concretamente pela Administração.

Assim, responde-se aos quesitos 1.1 e 1.2 da consulta nos seguintes termos:

1.1. Está correto o entendimento de que apenas os valores ofertados na proposta inicial são considerados empatados?

Está correto o entendimento. No modo de disputa aberto, somente configuram empate, para os fins do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do item 14.12 do edital, as propostas iniciais de igual valor que permaneçam na primeira posição sem lance que as supere. O lance de mesmo valor registrado posteriormente na etapa competitiva é lance intermediário, não forma empate com a proposta inicial e é classificado na posição subsequente, por força dos itens 12.5.2, 12.5.3 e 12.7 do edital, interpretados em conjunto com o artigo 56, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e com os artigos 15, § 4º, e 20, § 2º, do Decreto Estadual nº 57.037/2023, este último aplicável à negociação com os demais classificados e subordinado à ordem de classificação formada pelo sistema. Assim, o procedimento adotado pela CELIC no Pregão Eletrônico nº 9221/2026 possui amparo jurídico, observada, entre as propostas iniciais empatadas, a ordem de critérios do artigo 60, como ocorreu no Lote 1. A mesma solução, aplicada ao Lote 2, fundamenta a classificação das licitantes, não havendo empate para os fins do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021.

1.2. Existe previsão legal para que se realize a distinção entre proposta inicial e lance em disputa aberta?

Sim, existe fundamento legal para a distinção. A Lei Federal nº 14.133/2021 distingue a proposta, apresentada antes da sessão e mantida em sigilo até a abertura, do lance, oferta pública e sucessiva formulada na etapa competitiva (artigos 13, parágrafo único, inciso I, 17, inciso III, 55, 56 e 57). A distinção é reforçada pelo Decreto Estadual nº 57.037/2023, que disciplina a proposta, enviada até a abertura da sessão, e o lance, admitido após o início da fase competitiva, em regimes próprios (artigos 7º, inciso III, 13 e 15), e pelas cláusulas 10.1, 12.4 e 12.7 do edital. O regulamento federal, cuja simetria com o modelo estadual se justifica pelo artigo 2º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, reforça essa conclusão.

Por fim, recomenda-se que a CELIC aprimore a redação do item 12.5.2 nas minutas dos próximos editais e submeta à revisão a minuta-padrão da qual ele se origina, explicitando os efeitos classificatórios do lance intermediário de mesmo valor e as hipóteses de empate, nos moldes do item 7.22 da minuta-padrão da Advocacia-Geral da União, conforme a redação sugerida. **Recomenda-se a expedição de ato regulamentar com base no artigo 33 do Decreto Estadual nº 57.037/2023 para uniformizar as regras de precedência e de empate.**

3. Aplicação dos critérios previstos nos incisos II, III e IV do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 (quesitos 2.1 e 2.2)

Os quesitos 2 a 4 da consulta decorrem do procedimento de desempate instaurado no Lote 1, depois que a disputa final prevista no inciso I do artigo 60 da Lei Federal

nº 14.133/2021 terminou sem lance (convocação de fl. 95, 3053929).

As duas licitantes empatadas participaram do certame em consórcio, a Seattle Construtora Ltda. com a DD Vargas Terraplanagem e Comércio de Areia Brita Ltda., e a Cisal Construções Ltda. com a ST7 Construções Ltda., e apresentaram, no prazo assinado, documentos relativos aos incisos III e IV do caput e aos incisos do § 1º do artigo 60, sintetizados pela unidade consulente na Informação nº 167/2026/SPGG/CELIC/DELIC/DILOB (fls. 220-222, 3054108).

Os quesitos serão respondidos em tese e, em seguida, aplicados ao Lote 1 a partir da descrição documental feita pela unidade consulente, ressalvada à Administração a conferência da autenticidade e do conteúdo de cada documento.

O artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 assim dispõe:

> Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:
> I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;
> **II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes**, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;
> III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, **conforme regulamento**; (Vide Decreto nº 11.430, de 2023)
> IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, **conforme orientações dos órgãos de controle**.
> § 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:
> I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;
> II - empresas brasileiras;
> III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;
> IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.
> § 2º As regras previstas no caput deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Diante da constatação de situação de empate, o art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece uma **ordem preferencial de critérios de desempate**, que devem ser **aplicados de forma sucessiva**, até que se chegue a um único vencedor. Essa ordem de preferência reflete a intenção do legislador de promover políticas públicas específicas, como o desenvolvimento sustentável, a inovação tecnológica e a inclusão social. (BOSELLI, Felipe. Comentários ao Enunciado N. 20. In: FORTINI, Cristiana; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio; MOTTA, Fabrício (Coord.). Comentários aos Enunciados do Ibda – Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 110. Disponível em:

https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5900/E6188/48996. Acesso em: 24 set. 2026.)

Os critérios do *caput* do artigo 60 são aplicados sucessivamente (cada um só é examinado se o anterior não resolver o empate). Persistindo a igualdade, incidem, também de forma sucessiva, as preferências do § 1º e, esgotadas estas, o sorteio previsto no item 14.12 do edital, solução admitida no item 7 da ementa do Parecer nº 21.339/2025, transcrito no item 2 deste parecer.

3.1. Aplicabilidade dos critérios dos incisos II, III e IV do art. 60 da Lei 14.133/2021 sem regulamentação estadual específica. (Quesito 2.1.)

> *2.1. Mesmo não tendo regulamentação estadual referente aos incisos II, III e IV do art. 60 da Lei 14.133/2021, podemos aplicar os critérios de desempate nos certames?*

A aplicação do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 foi examinada por esta Procuradoria-Geral do Estado no Parecer nº 21.339/2025, cuja ementa, a seguir transcrita, orienta a resposta aos quesitos 2.1 e 4.2:

> DESEMPATE ENTRE PROPOSTAS. APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DO ARTIGO 60 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. RESPEITO À ORDEM LEGALMENTE ESTABELECIDA. NECESSIDADE. REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA. RECOMENDAÇÕES. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA ISONOMIA.
>
> 1. A aplicação das normas de direito administrativo deve preconizar a observância dos princípios da disciplina. Na procedimentalização dos critérios de desempate previstos no artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, o gestor público deve respeitar, especialmente, a isonomia, a impessoalidade e a publicidade, sem prejuízo de ponderar as reais dificuldades e consequências de suas decisões (artigos 20 e seguintes da LINDB).
>
> **2. O desempenho contratual prévio (artigo 60, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021) deve ser relacionado ao objeto e às características do certame em deslinde, além de ser apurado por meio de parâmetros objetivos e de ciência tempestiva dos participantes. Para tanto, preferencialmente, haverá consulta ao registro cadastral; não sendo imprescindível, contudo recomendável, a regulamentação do tema.**
>
> **3. A hipótese do artigo 60, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021 possui a aplicação condicionada à edição de regulamento (Parecer nº 18.761/2021). No entanto, a norma regional não precisa tutelar integralmente o assunto - apesar de ser recomendado -, podendo a adoção do critério de desempate constar em normas esparsas.**
>
> **4. Acerca do critério de desempate previsto no inciso IV do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 não há posição unívoca sobre a imprescindibilidade de regulamentação formal para a utilização, embora exista consenso quanto à conveniência jurídica. No entanto, é indispensável que os parâmetros devem ser prévios, publicizados, isonômicos e, preferencialmente, consolidados em regulamento próprio.**
>
> **5. A adoção dos critérios de desempate previstos no artigo 60, §1º, incisos III e IV, da Lei Federal nº 14.133/2021 sem prévia regulamentação formal inspira cautela em razão do risco de frustração dos princípios da impessoalidade e da isonomia. Ainda que não exista univocidade na compreensão acerca da imprescindibilidade de prévio regramento, é recomendável que a utilização dos parâmetros seja precedida de norma**

regional sobre o assunto.

6. Recomenda-se ao gestor público que estabeleça mecanismos e procedimentos capazes de operacionalizar, na prática administrativa, os critérios de desempate previstos no artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, de modo a não frustrar a aplicação da norma, nem a incorrer em risco de ultraje aos princípios de direito administrativo.

7. O desempate deverá obedecer a ordem de critérios apresentada no artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/21. Na impossibilidade, é juridicamente viável a utilização do sorteio como parâmetro derradeiro e subsidiário, desde que exista previsão no edital do certame.

(Parecer nº 21.339/2025, AUTORA: FERNANDA FOERNGES MENTZ, aprovado em 18 de junho de 2025, grifo nosso)

Ocorre que, após o referido Parecer (aprovado em 18/06/2025), o inciso **III** do artigo 60 passou a contar com regulamento estadual (Decreto Estadual nº 58.674, de 16 de março de 2026), e o inciso **IV**, com orientação normativa do órgão de controle interno do Estado (IN CAGE nº 6/2021, com as alterações da IN CAGE nº 5, de 18 de dezembro de 2025). Apenas o inciso II permanece sem disciplina específica.

a) Inciso II do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021. Avaliação do desempenho contratual prévio.

Quanto ao inciso II (*avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei*), o Parecer nº 21.339/2025 assentou o seguinte, em passagem de sua fundamentação:

Ao abordar-se o *desempenho contratual prévio* (art. 60, II), as dúvidas apresentadas pela Subsecretaria são específicas da procedimentalização da avaliação do critério. Sob a perspectiva jurídica, o que parece ser relevante é que o desempenho prévio do licitante examinado seja relacionado ao objeto e às características do certame em deslinde e que essa apreciação ocorra sob critérios objetivos sobre os quais os participantes tenham ciência tempestiva.

Doutrinariamente, veja-se que a questão é colocada da seguinte forma:

Caso não seja superado o empate pela aplicação do inc. I, incide a disciplina da regra do inc. II, que tem como fundamento o desempenho contratual prévio dos licitantes.

Mesmo levando em conta que a Lei não tenha disposto de maneira adequada a qual contrato o dispositivo legal se refere, entendemos ser completamente sem sentido tomar por parâmetro um ajuste que seja completamente distinto daquele que se encontra sendo licitado, pois isto seria completamente desarrazoado.

Por consequência, ***a utilização do critério constante do inc. II somente poderá se referir a contrato de objeto igual ou similar a aquele que se encontra sendo licitado****. Nessa linha de pensamento,* ***conclui-se que aquele licitante que demonstrou um bom desempenho, em contrato igual ou similar ao licitado, será declarado vencedor da licitação****.*

Assevere-se que ***as disposições do inc. II em exame somente reunirá condições de prosperar quando existir parâmetros objetivos de desempenho****, sendo vedada a utilização de critérios subjetivos, a juízo do agente de contratação.*

(PIRES, Antonio Cecílio Moreira. PARZIALE, Aniello. *Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos*. Almedina: São Paulo, 2022. p. 323.) (Grifou-se)

Em sentido semelhante, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por exemplo, destacou a necessidade de que as experiências avaliadas sejam pertinentes ao objeto licitado, como se vê no excerto do material elaborado por aquela Corte de Contas:

O inciso II prevê a possibilidade de avaliar o desempenho contratual prévio dos licitantes, se as propostas finais ainda assim forem igualmente vantajosas. **Importa ressaltar que somente serão consideradas, para fins de avaliação de vantajosidade, as experiências anteriores que sejam pertinentes ao objeto licitado, não sendo suficiente a mera contabilização de atestados já apresentados no processo licitatório**.

https://www.tcm.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2022/06/elaboracao-pilulas-art-59-e-60-lei-no-14-133- 2021.pdf) (Grifou-se)

Conforme o trecho final do inciso II do artigo 60, a utilização de registros cadastrais é a metodologia de preferência do legislador. De igual forma, o guia Orientações e Jurisprudência do TCU - 5ª edição menciona:

Se o primeiro critério não solucionar o desempate, poderá ser utilizada a avaliação de desempenho pretérito dos licitantes em contratos celebrados com a Administração, conforme regulamento. **Para isso, será necessária a consulta a registro cadastral para verificar se, em contratação prévia, houve ou não descumprimento das obrigações por parte do contratado**.

https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/wpcontent/uploads/sites/11/2024/09/Licita e-Contratos-Orientacoes-eJurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf) (Grifou-se)

Assim, entende-se que é recomendável a regulamentação do critério de desempate previsto no artigo 60, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, valendo-se, especialmente, de registros cadastrais. Nota-se que a racionalidade do instituto depende da pertinência entre os contratos executados preteritamente e o objeto licitado no momento, além da análise via critérios objetivos estabelecidos anteriormente à disputa.

(...)

Neste Órgão Consultivo, embora a imperiosidade da regulamentação formal não tenha sido abordada, já se registrou a necessidade de que os critérios de desempate previstos em edital respeitem a ordem e as previsões do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, como se vê na ementa do Parecer nº 21.011/2024:

ANÁLISE PRÉVIA. MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO DIGITAL. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DIRETA E INDIRETA. CONCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MELHOR TÉCNICA. AUSÊNCIA DE MINUTA PADRONIZADA. RECOMENDAÇÕES.

1. A adoção da modalidade de licitação concorrência para a contratação de serviços de comunicação digital para entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta é adequada às previsões da Lei Federal nº 14.133/2021.

2. Recomendação de conformação do edital de licitação às especificações do artigo 35 da Lei Federal nº 14.133/2021 no que tange ao critério "melhor técnica", ou, alternativamente, a alteração do critério para "técnica e preço", também adequado ao objeto da licitação, nos termos dos artigos 5º e 20-A, § 1º da Lei Federal nº 12.232/2010.

3. Sugestão de adequação do edital de licitação às regras estabelecidas para o caso de empate, em conformidade com o artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2023, que determina procedimentos específicos a serem seguidos na ordem em que estipulados.

4. Os requisitos da fase preparatória do procedimento licitatório previstos nos incisos I a IX do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 encontram-se formalmente atendidos.

5. Embora não siga os modelos-padrão de termos de contratos estabelecidos pela Resolução PGE nº 240/2024, o que se recomenda seja ponderado em ocasiões futuras, a minuta contratual atende parcialmente às cláusulas obrigatórias previstas no artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo recomendável a inclusão de cláusula que contemple o requisito do inciso XVII do artigo 92 da Lei Federal nº 14.133/2021.

(Parecer nº 21.011. Data de aprovação: 16/12/2024. PROA nº 23/0811-0000362-3. Autor: Luciano Juárez Rodrigues.)

(...)

Assim, entende-se que o imprescindível para aplicação do artigo 60, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021 é que as experiências avaliadas sejam relevantes ao objeto licitado e que os critérios sejam prévios, objetivos e isonômicos. Embora não seja condicionada à regulamentação, sem esta o uso da hipótese gera risco de quebra de segurança jurídica e de uniformização.

(Parecer 21339. Data da Aprovação: 18/06/2025. Proc.: 24/1300-0004626-3. Esp.: AJL. Autora: FERNANDA FOERNGES MENTZ)

O inciso II do art. 60 remete **preferencialmente** aos registros cadastrais de atesto de cumprimento de obrigações. Conforme artigo 88, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021, o contratante avaliará a atuação do contratado com base em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e o § 4º do mesmo artigo condiciona essa anotação à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

(...)

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

Do Registro Cadastral

Art. 88. Ao requerer, a qualquer tempo, inscrição no cadastro ou a sua atualização, o interessado fornecerá os elementos necessários exigidos para habilitação previstos nesta Lei.

(...)

§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será **avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada**, com menção ao seu desempenho na execução

> contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do **registro cadastral** em que a inscrição for realizada.
>
> § 4º A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o § 3º deste artigo, será condicionada à **implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações**, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral.

Não consta dos autos notícia de cadastro dessa natureza implantado no âmbito estadual, e o edital do Pregão Eletrônico nº 9221/2026 não fixou parâmetros objetivos para essa avaliação.

Assim, embora a regulamentação não seja condição jurídica indispensável para o inciso II, sua aplicação depende de parâmetros prévios, objetivos, isonômicos e de ciência tempestiva dos licitantes.

No caso, ausentes esses parâmetros no edital do certame ou em regulamentação prévia ao edital, a valoração da declaração de desempenho contratual prévio (fl. 96) com base no atestado de capacidade técnica e operacional apresentado pela licitante Seattle (fl. 100) para essa finalidade não encontra amparo jurídico. Nesse contexto, a decisão da Divisão de Licitações de Obras - DILOB e do Departamento de Licitações Centralizadas - DELIC de não aplicar o critério no caso concreto é juridicamente adequada (fl. 221, 3054108):

> Cumpre esclarecer que o inciso II, avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, não foi considerado para fins de desempate, tendo em vista a falta de critérios objetivos que possam subsidiar a decisão.

b) Inciso III. Ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho

O item 3 da ementa do Parecer nº 21.339/2025 condicionou a aplicação do inciso III à edição de regulamento, admitindo que a norma regional não o disciplinasse integralmente. Transcreve-se novamente o referido item 3 da ementa:

> 3. A hipótese do artigo 60, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021 possui a aplicação condicionada à edição de regulamento (Parecer nº 18.761/2021). No entanto, a norma regional não precisa tutelar integralmente o assunto - apesar de ser recomendado -, podendo a adoção do critério de desempate constar em normas esparsas.
>
> (Parecer nº 21.339/2025)

O Estado do Rio Grande do Sul editou o Decreto nº 58.674, de 16 de março de 2026, que regulamenta o dispositivo no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional (artigo 1º, inciso II) e assim dispõe:

> Art. 7º O desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres

> e homens no ambiente de trabalho **será considerado critério de desempate nas licitações estaduais, nos termos do inciso III do "caput" do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021.**
> Parágrafo único. Para fins do disposto no "caput", poderão ser considerados, entre outros:
> I - ações de promoção da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens;
> II - equidade remuneratória;
> III - ampliação da participação feminina em cargos de liderança;
> IV - programas de prevenção e enfrentamento ao assédio e à violência no ambiente de trabalho; e
> V - políticas de inclusão com recorte de gênero e raça.
> (grifo nosso)

O Decreto foi publicado no Diário Oficial do Estado de 17 de março de 2026 e, nos termos de seu artigo 11, entrou em vigor noventa dias após a publicação, isto é, em 15 de junho de 2026, observado o critério de contagem do artigo 8º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 95/1998. Estava, portanto, vigente na data da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 9221/2026 (3 de agosto de 2026), cujo edital remete aos critérios do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 (item 14.12).

O Decreto Estadual enumera, de forma exemplificativa, as ações que podem ser consideradas, mas não define os meios de comprovação. Seu artigo 8º autoriza a SPGG, a CAGE e esta Procuradoria-Geral a editar normas complementares, providência recomendável para que a aferição não dependa de critérios fixados certame a certame.

c) Inciso IV. Programa de integridade

O inciso IV do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 não remete a regulamento, mas às orientações dos órgãos de controle.

No âmbito estadual, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) disciplinou a matéria na Instrução Normativa CAGE nº 6, de 23 de dezembro de 2021, que, com as alterações da Instrução Normativa CAGE nº 5, de 18 de dezembro de 2025, passou a abranger a avaliação de programas de integridade para fins de desempate (artigo 1º, inciso III) e assim dispõe:

> Art. 1º A presente Instrução Normativa regulamenta os procedimentos necessários para avaliação dos Programas de Integridade:
> (...)
> III - **quando necessário para desempate entre duas ou mais propostas de licitação, conforme inciso IV do "caput" do art. 60 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)
>
> Art. 23-A Para utilização como critério de desempate previsto no inciso IV do art. 60 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, será considerada a declaração apresentada pelo licitante de que desenvolve Programa de Integridade, **no momento da apresentação da proposta no processo licitatório, que deverá ser obtida por meio de:** (Incluído pela Instrução

Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

I - resultado da autoavaliação do licitante no Pacto Brasil pela Integridade Empresarial - Pacto Brasil, instituído pela Controladoria-Geral da União - CGU, realizada nos últimos vinte e quatro meses, com a indicação de que a pessoa jurídica possui as medidas mínimas para adoção de um programa de integridade e autorizou a divulgação do relatório da autoavaliação em transparência ativa, na página eletrônica do Pacto Brasil; (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

II - lista de empresas reconhecidas na edição vigente do Programa Empresa Pró-Ética, da CGU; (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

III - certidão ou documento de avaliação de Programa de Integridade ocorrida nos últimos vinte e quatro meses pela CGU ou por outro órgão ou entidade pública federal, estadual, distrital ou municipal, desde que realizada com base em metodologia de avaliação compatível com a estabelecida nesta Instrução Normativa ou na Portaria Normativa SE/CGU nº 226, de 9 de setembro de 2025; ou (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

IV - Certificado de Apresentação de Programa de Integridade emitido pela CAGE em nome da pessoa jurídica que ainda esteja dentro do período de validade e não tiver sido anulado. (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

§ 1° A CAGE divulgará, em seu sítio eletrônico, a relação de órgãos e entidades públicas estaduais e municipais cujas metodologias de avaliação são consideradas compatíveis com a estabelecida nesta Instrução Normativa, bem como as formas e os requisitos para comprovação da situação prevista no inciso III do “caput”. (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

§ 2° **Na hipótese de mais de um licitante apresentar a declaração de que trata o caput para fins de desempate, será aplicado o disposto no § 1º do art. 60 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

Art. 23-B A CAGE poderá convocar o licitante que usufruiu do critério de desempate com base no artigo 23-A para comprovar a veracidade das informações indicadas na autoavaliação sobre o desenvolvimento do Programa de Integridade. (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

§ 1° Quando realizar a convocação referida no “caput”, a CAGE estabelecerá o prazo dentro do qual o licitante deverá apresentar as comprovações requeridas, que será de, no mínimo, 10 (dez) dias úteis. (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

§ 2° Caso o licitante não consiga comprovar a veracidade das informações declaradas na autoavaliação, restará caracterizada a infração prevista no inciso VIII do art. 155 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.) (grifo nosso)

A orientação atende ao item 4 da ementa do Parecer nº 21.339/2025, pois fixa, em ato normativo publicado antes do certame, os instrumentos pelos quais o critério se comprova.

Assim, responde-se ao quesito 2.1. da consulta nos seguintes termos:

2.1. Mesmo não tendo regulamentação estadual referente aos incisos II, III e IV

do art. 60 da Lei 14.133/2021, podemos aplicar os critérios de desempate nos certames?

Os critérios dos referidos incisos podem ser aplicados. O inciso III atualmente possui o regulamento exigido pela Lei Federal nº 14.133/2021 (Decreto Estadual nº 58.674/2026), e o inciso IV, a orientação do órgão de controle a que a referida lei remete (artigo 23-A da IN CAGE nº 6/2021). O inciso II não depende de regulamento, mas sua aplicação exige parâmetros objetivos previamente estabelecidos, ausentes no edital em exame.

3.2. Documentos admissíveis e ausência de hierarquia entre documentos idôneos. (Quesito 2.2.)

> *2.2. Em caso positivo, quais os documentos devem ser considerados? Existe alguma hierarquia entre os documentos apresentados pelas empresas; ou seja, uma declaração tem o mesmo valor que um certificado da CAGE?*

A única hierarquia estabelecida pela Lei Federal nº 14.133/2021 é a ordem entre os critérios, tanto no *caput* quanto no § 1º do artigo 60. Dentro de cada critério não há documento de maior peso. O exame consiste em verificar se o documento é idôneo para demonstrar o atributo exigido pela norma, e todos os documentos idôneos produzem o mesmo efeito.

Para o inciso II do art. 60 (desempenho contratual prévio dos licitantes), são admissíveis, preferencialmente, os registros cadastrais de que trata o artigo 88, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021, ou os documentos indicados no edital como aptos a demonstrar o desempenho, segundo parâmetros objetivos nele fixados. Declarações do próprio licitante sobre o seu desempenho não são aptas para esse fim.

Para o inciso III do art. 60 (equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho), a lei exige o desenvolvimento de ações, o que pressupõe prática efetiva, e não mera intenção. Declarações unilaterais de compromisso e documentos de política interna desacompanhados de evidência de implementação não demonstram o critério. São idôneos os documentos que evidenciem a execução das ações enumeradas no artigo 7º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 58.674/2026, como registros de programas em funcionamento, dados sobre composição e remuneração do quadro de pessoal, relatórios e selos ou certificações concedidos por entes públicos (conforme já analisado no item 3.1., “b”), a exemplo dos mencionados pela DELIC/DILOB(fl. 222):

> Quanto ao atendimento do inciso III, ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, ambas as empresas apresentaram apenas o manual do seu Programa de Integridade que trata da política de que trata o presente inciso. No entanto, não apresentaram nenhum documento que comprovasse de forma objetiva a adoção de ações de equidade, como, **por exemplo,** o Selo Pró-Equidade de Gênero ou o Selo Em Frente Mulher.
> (grifo próprio)

No Lote 1, além dos manuais de política interna, a Seattle e sua consorciada DD Vargas apresentaram declarações acerca da adoção de medidas de equidade entre

mulheres e homens no ambiente de trabalho (fls. 113-115). As declarações afirmam a realização de ações, mas não vêm acompanhadas de elementos que permitam verificar objetivamente sua efetiva implementação, e os manuais descrevem políticas sem demonstrar sua execução.

A insuficiência da comprovação decorre, portanto, do exame do conjunto documental apresentado por cada licitante, e não da ausência de selos ou certificações (que o Decreto Estadual nº 58.674/2026 não prevê como meios obrigatórios de prova), sendo a referência da DELIC/DILOB a selos meramente exemplificativa. Nessas condições, há respaldo jurídico para a conclusão da DELIC/DILOB de que nenhuma das licitantes comprovou o critério (fl. 222), e o inciso III do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 não resolve o empate.

A respeito desse critério, cabe mencionar o que consta no Manual de Licitações e Contratos de orientação do Tribunal de Contas da União - TCU (5ª Edição - versão 3.0 - Atualizado em 27/08/2025):

> O terceiro critério trata das ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho. O conjunto de ações que podem ser consideradas para a aplicação deste critério foi definido pelo Decreto 11.430/2023 (vide Quadro 246). Além disso, o artigo 3º da Lei nº 14.682/2023 estabelece que o selo "Empresa Amiga da Mulher" também será levado em conta nesse contexto.
> (https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2026/02/Manual-versao-SECOM-publicada-no-site-VERSAO-FINAL-ATUALIZADA-1_compressed-1.pdf, pág. 556).

Para **o inciso IV do art. 60 (programa de integridade)**, a IN CAGE nº 6/2021 considera a declaração do licitante de que desenvolve programa de integridade, desde que obtida por meio de um dos quatro instrumentos do artigo 23-A (analisado no item 3.1., "c"). A declaração desacompanhada desses instrumentos, assim como o manual interno do programa, não atende ao critério. Entre os quatro instrumentos não há hierarquia, e a autoavaliação no Pacto Brasil, o reconhecimento no Programa Empresa Pró-Ética, a certidão de avaliação por órgão público com metodologia compatível e o Certificado de Apresentação de Programa de Integridade emitido pela CAGE produzem o mesmo efeito. Se mais de um licitante apresentar declaração assim lastreada, o critério não desempata e passa-se ao § 1º do artigo 60 (artigo 23-A, § 2º, da IN CAGE n. 06/2021, incluído pela IN CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025).

Registra-se que a declaração mencionada no inciso I do artigo 23-A da IN CAGE n. 06/2021 ("resultado da autoavaliação do licitante no Pacto Brasil pela Integridade Empresarial") é um documento gerado pelo sistema da CGU, o SAMPI – Sistema de Avaliação e Monitoramento de Programas de Integridade, no módulo Pacto Brasil. Na página do programa consta que o resultado da autoavaliação é baseado nas informações declaradas pela própria empresa e que não constitui análise ou chancela da CGU). (https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/pacto-brasil/autoavaliacao)

A circunstância não compromete a conclusão ora adotada. No inciso IV do artigo 60, foi a própria orientação do órgão de controle, à qual a Lei Federal nº 14.133/2021 remete, que elegeu esse instrumento como meio de comprovação, opção normativa que vincula a

Administração. No inciso III do art. 60 não há escolha normativa semelhante, razão pela qual declarações unilaterais não bastam, nesse critério, para demonstrar o desenvolvimento de ações de equidade.

Assim, respondendo ao quesito 2.2., **a declaração tem o mesmo valor do Certificado da CAGE (inciso IV) somente quando lastreada em um dos instrumentos dos demais incisos (I a III) do artigo 23-A da IN CAGE nº 6/2021**. A declaração sem esse lastro não tem valor para o desempate.

No Lote 1, a Seattle apresentou o Certificado de Apresentação de Programa de Integridade nº 908094710, emitido pela CAGE com validade de 2 de julho de 2025 a 1º de julho de 2027 (fl. 139), **enquadrado no inciso IV do artigo 23-A da IN CAGE nº 6/2021.**

A Cisal apresentou apenas manuais de seu programa de integridade (fls. 175-214), que não se enquadram em nenhum dos instrumentos previstos no artigo 23-A da IN CAGE nº 6/2021.

Quanto ao momento da comprovação, transcreve-se novamente o caput do artigo 23-A da IN CAGE nº 6/2021:

> Art. 23-A Para utilização como critério de desempate previsto no inciso IV do art. 60 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, será considerada a declaração apresentada pelo licitante **de que desenvolve Programa de Integridade, no momento da apresentação da proposta no processo licitatório**, que deverá ser obtida por meio de: (Incluído pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.) (grifo nosso)

A expressão “no momento da apresentação da proposta” admite duas leituras. Pela primeira, a declaração e o documento que a lastreia deveriam ser apresentados juntamente com a proposta, na fase inicial do certame. Pela segunda, o marco temporal refere-se ao desenvolvimento do programa de integridade, que o licitante deve possuir na data da proposta, podendo o documento comprobatório ser apresentado posteriormente, quando instaurado o desempate.

A segunda interpretação é mais adequada e coerente com um processo de seleção pública, pois a exigência de apresentação do documento já com a proposta imporia a todos os licitantes, na fase inicial, ônus documental relativo a critério que somente terá utilidade em caso de empate, o que não é razoável e poderia ser interpretado como exigência restritiva da competitividade (artigo 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei Federal nº 14.133/2021). A própria IN da CAGE confirma essa leitura, pois nem mesmo para a contratação efetiva exige o Certificado no momento da proposta, concedendo à empresa contratada prazo de até 180 dias contados da assinatura do contrato para obtê-lo:

> Art. 8º Para comprovar o atendimento à exigência prevista no art. 37 da Lei nº 15.228/18, a empresa deverá obter Certificado de Apresentação de Programa de Integridade, **em até 180 (cento e oitenta) dias corridos contados da assinatura de qualquer contrato enquadrado na referida norma.** (Redação

dada pela Instrução Normativa CAGE nº 5, de 11 de outubro de 2022) (grifo nosso)

Exige-se, portanto, que o programa de integridade exista e seja desenvolvido pelo licitante na data da apresentação da proposta, comprovando-se essa condição por um dos instrumentos do artigo 23-A quando instaurado o desempate. No caso concreto, o edital não previu a apresentação da declaração no envio da proposta (item 10.16), e a documentação foi solicitada a ambas as licitantes, nas mesmas condições, por convocação posterior à disputa final (fl. 95). O Certificado apresentado pela Seattle foi emitido em 2 de julho de 2025 e demonstra que o programa já existia, de modo que sua apresentação na fase de desempate é regular. Ainda que se adotasse a primeira interpretação, tratar-se-ia de complementação documental de condição preexistente à abertura do certame, admitida pelo artigo 64, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Para os próximos certames, recomenda-se que os editais explicitem que o programa de integridade deve existir na data da proposta e que sua comprovação, por um dos instrumentos do artigo 23-A da IN CAGE nº 6/2021, será exigida apenas das licitantes empatadas, no prazo fixado na convocação.

Os efeitos desse quadro sobre as licitantes consorciadas são examinados no item a seguir (4).

A CAGE pode convocar o licitante beneficiado para comprovar a veracidade das informações, e a declaração inverídica caracteriza a infração do artigo 155, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 (artigo 23-B da IN CAGE nº 6/2021).

4. Aplicação dos critérios de desempate a licitantes consorciados (quesito 3.1)

3.1. No caso de consórcio, caso apenas uma empresa comprove o atendimento do critério, podemos considerar o item atendido?

Conforme examinado no item anterior, nenhuma das licitantes empatadas no Lote 1 atendeu aos critérios dos incisos II e III do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021. O inciso II foi corretamente afastado, por ausência de parâmetros objetivos no edital, e, quanto ao inciso III, nenhuma delas comprovou objetivamente o desenvolvimento de ações de equidade, pois a documentação apresentada, examinada em conjunto, não demonstra a efetiva implementação das ações (fls. 113-115 e 221-222). A questão relativa aos consórcios somente tem repercussão, no caso concreto, sobre o critério do inciso IV, relativo ao programa de integridade, e a presente análise terá como foco esse critério.

Nesse critério, **a Seattle apresentou Certificado de Apresentação de Programa de Integridade válido (fl. 139)**, ao passo que sua consorciada DD Vargas Terraplanagem e Comércio de Areia Brita Ltda. não apresentou nenhum dos instrumentos do artigo 23-A da IN CAGE nº 6/2021. No consórcio integrado pela Cisal, nenhuma das empresas apresentou instrumento dessa natureza. **A resposta ao quesito 3.1. define, portanto, se o certificado da empresa líder basta para que o consórcio atenda ao critério.**

A Lei Federal nº 14.133/2021 equipara o consórcio de pessoas jurídicas ao licitante (artigo 6º, inciso IX), mas não disciplina a aferição dos critérios de desempate quando o atributo exigido está presente em apenas uma das consorciadas:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> IX - **licitante:** 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;

As regras próprias do consórcio constam no artigo 15 da Lei Federal nº 14.133/2021:

> Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:
> I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;
> **II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;**
> III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;
> IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;
> V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

A Lei Federal nº 14.133/2021 trata o consórcio como forma conjunta de participação na licitação. O art. 15 exige, entre outros elementos, compromisso de constituição, indicação de empresa líder, possibilidade de somatório para habilitação técnica e econômico-financeira e responsabilidade solidária das consorciadas pelos atos praticados na licitação e na execução contratual.

Diante do silêncio da lei quanto ao desempate no caso específico dos consórcios, três hipóteses seriam possíveis:

(i) exigir que todas as consorciadas comprovem o critério;

(ii) admitir a comprovação pela empresa líder;

(iii) aceitar a comprovação por qualquer consorciada.

Não se vislumbra respaldo jurídico para a terceira hipótese, pois permitiria ao consórcio beneficiar-se de atributo detido por empresa que não o representa perante a Administração, sem fundamento normativo que autorize a extensão dessa vantagem ao consórcio. **A presença do atributo exigido pelo art. 60 da Lei nº 14.133/2021 em apenas uma das empresas consorciadas não autoriza, automaticamente, que o consórcio seja considerado titular do critério de desempate.**

Quanto ao critério do inciso IV do art. 60 (programa de integridade), a orientação do órgão de controle a que o dispositivo remete resolve a questão em favor da segunda interpretação (admitir a comprovação pela empresa líder). A IN CAGE nº 6/2021, ao disciplinar o Programa de Integridade, estabelece:

> Art. 7º Nos termos do art. 37 da Lei nº 15.228/2018 e do § 4º do art. 102 do Decreto nº 55.631/20, **exige-se Programa de Integridade às empresas que celebrarem qualquer contrato** com a administração pública estadual cujo prazo seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias e cujo valor global seja superior a: (Redação dada pela Instrução Normativa CAGE nº 1, de 6 de fevereiro de 2024)
>
> (...)
>
> § 4º No caso de contrato firmado por consórcio de empresas com a administração pública estadual, **considera-se que o consórcio atende à exigência** referida no "caput" deste artigo **quando a respectiva empresa líder comprovar atender à exigência.** (Parágrafo acrescentado pela Instrução Normativa CAGE nº 1, de 30 de janeiro de 2023)

O artigo 23-A, inciso IV, da mesma Instrução Normativa admite, para o desempate, justamente esse Certificado:

> Art. 23- A Para utilização como critério de desempate previsto no inciso IV do art. 60 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 , será considerada a declaração apresentada pelo licitante de que desenvolve Programa de Integridade, no momento da apresentação da proposta no processo licitatório, que deverá ser obtida por meio de: (Incluido pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)
>
> (...)
>
> **IV - Certificado de Apresentação de Programa de Integridade emitido pela CAGE** em nome da pessoa jurídica que ainda esteja dentro do período de validade e não tiver sido anulado. (Incluido pela Instrução Normativa CAGE n° 5, de 18 de dezembro de 2025.)

Assim, não há razão para que o instrumento que comprova, perante o Estado, o programa de integridade do consórcio contratado por meio da certificação da empresa líder deixe de produzir o mesmo efeito na fase de desempate, em que se examina se o licitante desenvolve programa de integridade.

O edital do Pregão Eletrônico nº 9221/2026 segue a mesma orientação, ao prever, na minuta contratual, que, sendo o contratado um consórcio, a empresa líder deverá obter o Certificado de Apresentação do Programa de Integridade:

> 16.41.1.1 Caso o contratado seja um consórcio de empresas, a empresa líder do consórcio deverá obter o Certificado de Apresentação do Programa de Integridade.
>
> (fl. 47, 3053597)

A solução é coerente com o regime legal do consórcio. A empresa líder é a responsável pela representação do consórcio perante a Administração (artigo 15, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021) e, nos termos do edital, pelas comunicações e pelo contrato sob

os aspectos técnicos e administrativos (CGL 7.1.2, inciso II, alínea “b”, fls. 68-69), respondendo os integrantes solidariamente pelos atos praticados em consórcio, na licitação e na execução do contrato (artigo 15, inciso V).

Assim, no critério do inciso IV (programa de integridade), não se trata de somar atributos de diferentes empresas, mas de reconhecer ao consórcio o atributo de quem o representa, na forma definida pelo órgão de controle ao qual a própria lei remete. Situação diversa é a disciplina da qualificação técnica e econômico-financeira, em que se aferem quantitativos e experiências passíveis de soma ou de rateio (arts. 15, inciso III, e 67, § 10, da Lei Federal nº 14.133/2021).

No âmbito federal, o Decreto Federal nº 12.304/2024 exige que todas as consorciadas comprovem a implantação do programa de integridade nas contratações de grande vulto (artigo 5º, § 2º). Esse regulamento, contudo, aplica-se à administração pública federal e às contratações estaduais custeadas com recursos de transferências voluntárias da União (artigo 1º, parágrafo único), e trata de obrigação contratual, não de desempate.

O artigo 60, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021 remete às orientações dos órgãos de controle, e a orientação, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, é a de que o consórcio atende à exigência pela empresa líder (art. 7º, § 4º, e artigo 23-A, inciso IV, da IN CAGE nº 6/2021).

Por outro lado, a comprovação apenas por consorciada que não seja a líder não pode ser aceita, pois não encontra amparo na orientação do órgão de controle nem na posição jurídica que a lei atribui aos demais integrantes do consórcio.

Registre-se que não foi localizado precedente jurisprudencial ou desta Procuradoria-Geral sobre a aferição do critério do inciso IV em consórcios. A conclusão ora adotada tem fundamento na orientação normativa da CAGE e restringe-se a esse critério. Para os demais critérios do caput e do § 1º do artigo 60, que não tiveram repercussão no caso concreto em análise, recomenda-se que os editais disciplinem expressamente a forma de aferição em consórcios, para que a regra seja conhecida pelos interessados antes de sua formação.

No Lote 1, a Seattle apresentou documento de constituição de consórcio com a DD Vargas (fl. 220), é a licitante registrada no sistema, na ata da sessão e na convocação para o desempate (fls. 83-84, 86 e 95), e a consulente identifica a DD Vargas como consorciada (INFORMAÇÃO Nº 167/2026 / SPGG/CELIC/DELIC/DILOB, fl. 221).

Os autos indicam, portanto, a Seattle como empresa líder. Nessa condição, o Certificado de Apresentação de Programa de Integridade da Seattle, válido na data da proposta, atende ao critério do inciso IV do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 em favor do consórcio que ela lidera. O consórcio integrado pela Cisal, cuja documentação não se enquadra em nenhum dos instrumentos do artigo 23-A da IN CAGE nº 6/2021, não atende ao critério. **O empate resolve-se, portanto, no inciso IV do caput do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, em favor do consórcio liderado pela Seattle, sem necessidade de exame**

das preferências do § 1º nem de sorteio.

5. Aplicação dos critérios previstos no § 1º do art. 60 da Lei Federal nº 14.133/2021 (quesitos 4.1 a 4.3)

No Lote 1, o empate resolve-se no inciso IV do *caput* do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme o item 4, de modo que as preferências do § 1º não precisam ser examinadas. Assim, os quesitos serão respondidos em tese, para orientação dos próximos certames.

> Quesito 4.1. *A comprovação de que a licitante possui filial estabelecida no Estado do Rio Grande do Sul é suficiente para caracterizar o atendimento do critério previsto no inciso I?*

A comprovação de filial regularmente constituída e em efetiva operação no Estado do Rio Grande do Sul é suficiente para caracterizar o atendimento do critério do artigo 60, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021:

> Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:
> (...)
> § 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos **bens e serviços produzidos ou prestados por**:
> I - **empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante** ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

O dispositivo não exige que a empresa tenha sede no Estado. Assegura preferência aos bens e serviços produzidos ou prestados por empresas estabelecidas no território do Estado.

A lei emprega o vocábulo “sede” quando pretende referir-se ao domicílio principal da pessoa jurídica, como no artigo 9º, inciso I, alínea “b”, que veda distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes. A opção legislativa por empresas estabelecidas, e não sediadas, deve ser observada.

A filial é estabelecimento da pessoa jurídica. O Código Civil considera domicílio da pessoa jurídica, além do lugar em que funcionam suas diretorias e administrações, cada um de seus estabelecimentos, para os atos nele praticados:

> Art. 75. Quanto às pessoas jurídicas, **o domicílio é**:
> I - da União, o Distrito Federal;
> II - dos Estados e Territórios, as respectivas capitais;
> III - do Município, o lugar onde funcione a administração municipal;
> IV - **das demais pessoas jurídicas, o lugar onde funcionarem as respectivas diretorias e administrações**, ou onde elegerem domicílio especial no seu estatuto ou atos constitutivos.

> § 1º Tendo a pessoa jurídica diversos estabelecimentos em lugares diferentes, cada um deles será considerado domicílio para os atos nele praticados.

Também sob a perspectiva finalística, a preferência visa a favorecer a atividade econômica desenvolvida no território do ente licitante, com geração de emprego e de receita no Estado, objetivo atendido pela filial que efetivamente produz bens ou presta serviços em seu território.

É certo que as normas que estabelecem preferências regionais constituem exceção aos princípios da isonomia e da ampla competitividade (artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e artigo 9º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021) e devem ser interpretadas restritivamente.

A interpretação restritiva impede que se amplie a exceção além do texto, mas não autoriza restringir o texto além do que nele está escrito. O limite que dela decorre é outro, pois a filial deve existir de fato, com atividade efetiva no Estado, não bastando o mero registro de endereço sem operação.

Assim, a existência de filial regularmente estabelecida no Rio Grande do Sul pode caracterizar o requisito territorial do art. 60, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021. A doutrina registra que matriz e filial integram a mesma empresa, embora a filial constitua unidade estabelecida em local próprio. Nesse sentido, a lição de Luiz Cláudio de Azevedo Chaves:

> Segundo o art. 1.142 do Código Civil, estabelecimento é "todo complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária". Conforme leciona Fábio Ulhoa Coelho, esse conjunto organizado de bens é o que viabiliza o exercício da atividade empresária, reunindo os fatores de produção e o investimento no complexo como um todo, resultando no estabelecimento empresarial. Nesse conjunto de bens, têm-se os de natureza corpórea, como máquinas, imóveis, estoques, insumos; e os de natureza incorpórea, como o nome empresarial, a marca, a patente, direitos etc. Prossegue o autor discorrendo que o estabelecimento empresarial tem atribuído um valor econômico mais amplo do que todo o conglomerado de elementos que o compõe, devido à organização desses elementos, que resulta na capacitação do estabelecimento para a atividade empresarial.
>
> Portanto, o fato de uma empresa criar filiais não afasta a unidade do estabelecimento, uma vez que faz parte do mesmo conjunto de patrimônio. **As filiais, as sucursais e as agências constituem estabelecimentos secundários, sendo certo que o primário é a matriz, também chamada de sede ou principal.** Nesta, é reconhecida a primazia na direção e a ela estão subordinados todos os demais, chamados de filiais, sucursais ou agencias, exercendo, sobre eles, uma espécie de relação hierárquica. É o estabelecimento que faz o direcionamento estratégico da empresa e de onde emanam as decisões gerenciais e administrativas.
>
> **Filial/sucursal são unidades descentralizadas da empresa, normalmente, ligadas à estratégia de expansão dos negócios da empresa. Têm por objetivo atender ou criar demanda para determinado público ou em certa localidade,** não tendo, todavia, alçada de poder deliberativo e/ou executivo. Têm poder de representação ou mandato da matriz e, por esse motivo, devem adotar a mesma firma ou denominação do estabelecimento principal. **São criadas e extintas por meio de alteração no estatuto ou contrato social, conforme o caso e devidamente registradas no órgão competente.**

> Diferenciam-se em razão de que a sucursal tem maior poder de autonomia em relação à filial, mas, ainda assim, permanece dentro do patrimônio da empresa. O fato de a filial ou sucursal possuírem CNPJ próprio não configura nova pessoa jurídica. Esse entendimento é reafirmado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:
>
> (...)
>
> (grifo nosso, O recebimento dos atestados na fase de habilitação das licitações. *In*: CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. Como Fixar os Requisitos de Qualificação Técnica nas Licitações da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 158-159. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4454/E4666/36095. Acesso em: 30 set. 2026.)

A comprovação faz-se pelo comprovante de inscrição e de situação cadastral da filial no CNPJ, pela inscrição estadual ou municipal ativa, pelo alvará de localização e funcionamento e por documentos que evidenciem a operação no Estado. Nos consórcios, recomenda-se que o edital discipline a forma de aferição, conforme o item 4 deste Parecer.

A certidão ou alteração contratual que demonstre a existência de filial ativa no RS também é, em tese, prova apta do requisito “empresa estabelecida no território do Estado”. Porém, para aplicar legitimamente a preferência, recomenda-se que a Administração verifique se a filial é estabelecimento real da licitante e está vinculada à produção ou prestação objeto da proposta. A mera existência formal da filial não deve ser tratada, sem outras verificações, como suficiente para assegurar a preferência do art. 60, §1º, I.

No Lote 1, a consulente registrou que ambas as licitantes têm sede no Estado (fl. 222), de modo que a questão não tem repercussão no caso concreto.

> Quesito 4.2. *Os critérios previstos nos incisos III e IV do § 1º podem ser aplicados para fins de desempate nos certames estaduais?*

Inicialmente, cabe transcrever o dispositivo legal objeto do questionamento:

> Art. 60. (...)
>
> § 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:
>
> III - **empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;**
>
> IV - **empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.**

A Lei Federal n° 12.187/2009, mencionada no inciso IV acima transcrito, institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.

A discussão envolve a imprescindibilidade de regulamentação desses critérios, matéria examinada no Parecer nº 21.339/2025 e que comporta interpretações diversas. Exemplificativamente, na fundamentação do Acórdão nº 623/2025 do Plenário do Tribunal de Contas da União consta o seguinte excerto, citado na fundamentação do referido Parecer:

> 34. Observa-se que, caso nenhum dos licitantes empatados em primeiro lugar fosse do Acre, **a disputa iria para as preferências previstas nos incisos III e IV do § 1º do art. 60 da NLLC, sendo novamente direcionada para situações que carecem de regulamentação**.

Diferentemente dos incisos III e IV do caput do art. 60, os incisos III e IV do § 1º não remetem a regulamento nem a orientações de órgãos de controle. O inciso IV, além disso, adota conceito legal definido no artigo 2º, inciso VII, da Lei Federal nº 12.187/2009:

> Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
> (...)
> VII - mitigação: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros;

Nesse sentido, a respeito das práticas de mitigação, a orientação do Tribunal de Contas da União no seu Manual de Licitações e Contratos (5ª Edição - versão 3.0 - Atualizado em 27/08/2025):

> Com relação ao inciso IV, vale mencionar que as práticas de mitigação são as que provocam [Lei 12.187/2009, art. 2º, inciso VII.]:
> […] mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros.
> (https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2026/02/Manual-versao-SECOM-publicada-no-site-VERSAO-FINAL-ATUALIZADA-1_compressed-1.pdf, pág. 556).

O item 5 da ementa do Parecer nº 21.339/2025 registrou que a adoção desses critérios sem prévia regulamentação inspira cautela, em razão do risco à impessoalidade e à isonomia, e que é recomendável a edição de norma regional, embora não seja unívoca a sua imprescindibilidade:

> 5. A adoção dos critérios de desempate previstos no artigo 60, §1º, incisos III e IV, da Lei Federal nº 14.133/2021 sem prévia regulamentação formal inspira cautela em razão do risco de frustração dos princípios da impessoalidade e da isonomia. Ainda que não exista univocidade na compreensão acerca da imprescindibilidade de prévio regramento, é recomendável que a utilização dos parâmetros seja precedida de norma regional sobre o assunto.
> (Parecer nº 21.339/2025, Autora: Fernanda Foernges Mentz, Aprovado em 18 de junho de 2025)

Mantida essa orientação, responde-se que os critérios dos incisos III e IV do § 1º podem ser aplicados nos certames estaduais, desde que a aferição se baseie em parâmetros objetivos extraídos da própria lei, divulgados previamente no edital e aplicados de modo uniforme.

A ausência de regulamento geral não torna os referidos incisos inaplicáveis, mas impede a sua utilização quando o edital não estabelecer parâmetros minimamente objetivos.

Diante dessa lacuna, nos termos do Parecer PGE n. 21.339/25, e com base no entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 723/2024 – Plenário), caso a Administração chegue a esse ponto da ordem de desempate sem conseguir aplicar os critérios por falta de parâmetros objetivos, a solução adequada é a realização de sorteio público. Este deve ser conduzido de forma imparcial, preferencialmente via sistema eletrônico ou em sessão pública, com a devida lavratura de ata para garantir a lisura do procedimento.

Recomenda-se, assim, a edição de ato regulamentar estadual que defina os meios de comprovação desses critérios, para uniformizar a atuação dos agentes de contratação.

> Quesito 4.3. *Quais documentos são considerados adequados e suficientes para comprovar o atendimento de cada um dos critérios previstos no § 1º?*

Para a aplicação da preferência sucessiva prevista no art. 60, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve exigir documentos oficiais, idôneos e de consulta pública direta para cada uma das hipóteses legais, observada a seguinte adequação documental:

a) Empresas estabelecidas no território do Estado (inciso I): Contrato social consolidado ou estatuto social acompanhado da ata de eleição da diretoria, devidamente registrado na Junta Comercial ou no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, com indicação da sede ou da filial situada no território estadual; comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ do estabelecimento situado no Estado; inscrição estadual ativa ou certidão simplificada da Junta Comercial emitida recentemente; alvará de localização e funcionamento ou comprovante de inscrição municipal; e, tratando-se de filial, documentos que evidenciem sua operação efetiva no Estado.

b) Empresas brasileiras (inciso II): Atos constitutivos ou estatuto social registrados no Brasil, que demonstrem tratar-se de sociedade organizada de conformidade com a lei brasileira e com sede de administração no País (artigo 1.126 do Código Civil); certidão simplificada ou específica da Junta Comercial; e comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ.

c) Empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País (inciso III): Recomenda-se avaliação prévia pela CELIC com os setores técnicos do Estado, sugerindo-se: documentos que atestem o enquadramento e a fruição regular de programas governamentais de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento, como os incentivos à inovação tecnológica da Lei Federal nº 11.196/2005 (Lei do Bem) e os da Lei Federal nº 8.248/1991 (Lei de Informática); balanço patrimonial registrado ou escrituração contábil digital com evidenciação específica e discriminada de dispêndios em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica; instrumentos celebrados com Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), universidades ou agências de fomento para execução de projetos de base científica ou tecnológica no Brasil; e registros de patentes, pedidos de patente ou programas

de computador junto ao INPI, desenvolvidos no País, acompanhados da comprovação de sua execução em território nacional.

d) Empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei Federal nº 12.187/2009 (inciso IV): Recomenda-se avaliação prévia pela CELIC com os setores técnicos do Estado, sugerindo-se: inventário de emissões; relatório técnico ou auditoria independente; certificados ambientais pertinentes; documentos de licenciamento ou de cumprimento de condicionantes; comprovantes de substituição tecnológica; registros de redução de consumo de energia, combustíveis ou recursos naturais; e documentos de implantação de medidas de redução de emissões ou de aumento de sumidouros.

A exigência desses documentos deve estar expressamente regrada no instrumento convocatório, sendo vedado admitir autodeclarações genéricas sem suporte documental idôneo para critérios que dependem de registro público ou apuração contábil formal.

Por fim, em síntese, no caso concreto, no Lote 1, quanto aos requisitos de desempate do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, afastado o inciso II (desempenho contratual prévio) e não havendo distinção entre as licitantes no inciso III (ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho), o empate resolve-se no inciso IV em favor do consórcio liderado pela Seattle Construtora Ltda., empresa líder titular de Certificado de Apresentação de Programa de Integridade válido, **recomendando-se a juntada do termo de compromisso de constituição do consórcio ao processo (itens 3.2 e 4 da fundamentação).**

Recomenda-se (i) motivar a decisão do desempate critério a critério e divulgá-la a todos os licitantes e (ii) nos próximos editais, observar as recomendações do item 2 quanto ao item 12.5.2 do edital.

Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:

a) a Lei Federal nº 14.133/2021 distingue a proposta, oferta de ingresso apresentada antes da sessão e mantida em sigilo até a abertura, do lance, oferta pública e sucessiva formulada na etapa competitiva (artigos 13, parágrafo único, inciso I, 17, inciso III, 55, 56 e 57), distinção reproduzida pelo Decreto Estadual nº 57.037/2023 (artigos 13 e 15);

b) no modo de disputa aberto, o lance de valor igual à melhor oferta já registrada qualifica-se como lance intermediário (artigo 56, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021). O lance integra o histórico da sessão e define a posição de seu autor na ordenação;

c) para os fins do artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/2021, há empate apenas entre propostas iniciais de igual valor não superadas por lances. A cláusula do Edital do Pregão Eletrônico nº 9221/2026 que veda lances iguais, com prevalência do recebido e registrado primeiro (item 12.5.2), conjugada com a regra de que os licitantes que não apresentam lances concorrem com o valor de sua proposta (item 12.7) define critério objetivo com base na precedência do registro anterior. Assim, prevalece o registro anterior, e o lance

intermediário de mesmo valor é classificado na posição subsequente;

d) o critério do inciso II do artigo 60 (desempenho contratual prévio) não depende de regulamento, mas exige parâmetros objetivos e prévios, preferencialmente apurados em registro cadastral (artigo 88, §§ 3º e 4º). Ausentes tais parâmetros no edital do caso concreto, é juridicamente adequado seu afastamento;

e) o critério do inciso III do artigo 60 (ações de equidade) está regulamentado pelo artigo 7º do Decreto Estadual nº 58.674/2026, vigente desde 15 de junho de 2026, e exige prova de ações efetivamente implementadas, aferida pelo conjunto documental, não bastando declarações unilaterais nem sendo obrigatórios selos ou certificações;

f) o critério do inciso IV do artigo 60 (programa de integridade) comprova-se por um dos instrumentos do artigo 23-A da Instrução Normativa CAGE nº 6/2021, entre os quais não há hierarquia. A declaração sem esse lastro e o manual interno do programa não atendem ao critério. O licitante deve possuir o programa na data da proposta, mas o documento comprobatório pode ser apresentado quando instaurado o desempate, conforme interpretação exposta no item 3.2. da fundamentação;

g) nos consórcios, o critério do inciso IV do artigo 60 é atendido pela comprovação da empresa líder (artigos 7º, § 4º, e 23-A, inciso IV, da Instrução Normativa CAGE nº 6/2021), não bastando a comprovação por consorciada que não seja a líder;

h) no Lote 1 do Pregão Eletrônico nº 9221/2026, o empate resolve-se no inciso IV do artigo 60 em favor do consórcio liderado pela Seattle Construtora Ltda., titular de Certificado de Apresentação de Programa de Integridade válido, emitido em 2025 e regularmente apresentado na fase de desempate. Recomenda-se a juntada do termo de compromisso de constituição do consórcio ao processo (itens 3.2 e 4 da fundamentação);

i) a filial regularmente constituída e em efetiva operação no Estado atende ao critério do artigo 60, § 1º, inciso I, que se refere a empresas estabelecidas, e não sediadas, no território estadual;

j) os critérios do artigo 60, § 1º, incisos III e IV, podem ser aplicados mediante parâmetros objetivos previstos no edital. Na falta deles, cabe o sorteio previsto no instrumento convocatório. Parecer nº 21.339/2025;

k) recomenda-se explicitar nos editais os efeitos do lance intermediário de mesmo valor e as hipóteses de empate, bem como avaliar a expedição de ato regulamentar com base no artigo 33 do Decreto Estadual nº 57.037/2023 para as regras de precedência e de empate.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de chancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 06 de outubro de 2026.

ALINE FAYH PAULITSCH,

Procuradora do Estado.

NUP 00000.001133/2026-41

SEI Nº26/1300-9002593-8

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 21931136 e chave de acesso ac429a8c no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ALINE FAYH PAULITSCH. Data e Hora: 06-10-2026 10:07. Número de Série: 442043662558411874308077454 7. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00000001133202641 e da chave de acesso ac429a8c

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00000.001133/2026-41
SEI Nº26/1300-9002593-8

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado ALINE FAYH PAULITSCH, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 21931238 e chave de acesso ac429a8c no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO CUNHA DA COSTA. Data e Hora: 06-10-2026 10:36. Número de Série: 44204366255841187430807745 47. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00000001133202641 e da chave de acesso ac429a8c