



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00019/2025/DECOR/CGU/AGU

NUP: 25047.001956/2024-07

INTERESSADA: CONSULTORIA DA UNIÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS (CJU/MG)

ASSUNTO: LICITAÇÃO. CRITÉRIO DE PREFERÊNCIA. ART. 60, §1º, INC. I, DA LEI 14.133/2021.

(IN)APLICABILIDADE ÀS LICITAÇÕES CONDUZIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

EMENTA: DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO JURÍDICO ESTABELECIDO ENTRE A CJU/MG E CONJUR/MGI. LICITAÇÃO. CRITÉRIO DE PREFERÊNCIA. ART. 60, §1º, INC. I, DA LEI 14.133/2021. INAPLICABILIDADE ÀS LICITAÇÕES CONDUZIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

I. O art. 60 da Lei nº 14.133/21 informa quais são os critérios para desempate em caso de empate entre duas ou mais propostas. E o seu §1º prescreve sobre os critérios de preferência, uma vez mantido o empate.

II. O inciso I, do §1º do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 prevê a preferência a bens e serviços produzidos ou prestados por empresas estabelecidas no território do Estado ou Distrito Federal, quando o órgão licitante for estadual ou distrital, ou no território do Estado em que o município estiver localizado, quando o órgão licitante for municipal.

III. O inciso I, do §1º do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 aplica-se às licitações de órgãos ou entidades de Estados e Municípios e não aos órgãos ou entidades Federais, por ausência de autorização legal.

Sra. Coordenadora-Geral,

1. RELATÓRIO

1. A Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais (CJU/MG), pelo PARECER n. 00005/2025/CJU-MG/CGU/AGU e pela NOTA n. 00004/2025/CJU-MG/CGU/AGU, seq. 3/4, narrou que possui o entendimento no sentido de que o critério de preferência estabelecido no §1º, inciso I do Art. 60 da Lei nº 14.133/2021 não seria aplicável no âmbito de órgãos federais, sendo restrito a órgãos estaduais e municipais.

2. Segundo esclareceu, "*o artigo 60, caput da Lei nº 14.133/21 informa quais serão os critérios utilizados em caso de empate entre duas ou mais propostas*", e o "*§ 1º traz condições de preferência no caso de ainda assim não existir o desempate*".

3. Informou que "*a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, alterada pela Instrução Normativa SEGES/MGI nº 79, de 12 de setembro de 2024, dispõe o seguinte a respeito da utilização do art. 60, da Lei nº 14.133 de 2021 para licitações cujos critérios de julgamento são por menor preço ou maior desconto*":

4. Assim, explicou que "*dessa regulamentação federal, a que está vinculada a Administração direta, autárquica e fundacional extrai-se que o critério de desempate previsto no inciso I, §1, do art. 60, da Lei Geral de Licitações **não** é aplicável a licitações realizadas pela administração pública federal, mas tão somente a licitações promovidas por órgão ou*

entidade estadual ou distrital quando se dará preferência empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal ou, no caso de licitação promovidas por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize."

5. Ponderou, entretanto, que no curso de determinado certame, o sistema Compras.gov.br teria gerado automaticamente uma mensagem indicando que a melhor proposta seria utilizando o mencionado critério estabelecido no §1º, inciso I do Art. 60 da Lei nº 14.133/2021.

6. Diante deste cenário, esclareceu que, apesar do entendimento firmado pela inaplicabilidade do §1º, inciso I do Art. 60 da Lei nº 14.133/2021 em licitações feitas por órgãos federais, orientou o órgão assessorado que, no certame em curso em que o sistema Compras.gov.br teria gerado automaticamente uma mensagem indicando que a melhor proposta seria utilizando o mencionado critério estabelecido no §1º, inciso I do Art. 60 da Lei nº 14.133/2021, seguisse o que determinado pelo sistema.

7. Todavia, considerando o eventual conflito interpretativo, bem como o ineditismo da situação que fora narrada, considerou prudente o encaminhamento dos autos ao DECOR, para eventual análise e manifestação.

8. Assim, no DECOR, foi elaborada a NOTA n. 00007/2025/DECOR/CGU/AGU aprovada pelo DESPACHO n. 00035/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU, seq. 5/6, em que, visando a complementação do pedido de uniformização para apurar o entendimento do órgão que eventualmente seria o suscitado no caso, solicitou-se a manifestação da CONJUR/MGI.

9. A CONJUR/MGI, por sua vez, preliminarmente a sua manifestação, solicitou pelo DESPACHO n. 00570/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU, seq. 7, esclarecimentos à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), *"tendo em vista que o assunto envolve a aplicação do art. 28 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2022, e a orientação constante do sistema Compras.gov.br"*.

10. Então foi elaborada a Nota Informativa SEI nº 5866/2025/MGI, seq. 13, onde foi exposto o seguinte:

2. Cumpre salientar que, em que pese o dispositivo não fazer menção à órgãos e entidades da administração pública federal, o entendimento desta Secretaria quando da construção da IN nº 73, de 30 de setembro de 2022, bem como do Sistema Compras.gov.br foi no sentido de que o critério de desempate insculpido no inciso I do § 1º do art. 60 também seria aplicável às licitações realizadas pela administração pública federal, tendo em vista o princípio do desenvolvimento nacional sustentável com ênfase no desenvolvimento local, que, *s.m.j.*, é o objetivo do dispositivo em comento.

3. Nesse sentido, o sistema foi desenvolvido de forma que considera a localidade da UASG licitante para aplicar o critério de desempate, justamente para priorizar empresas locais.

4. Tendo em vista que alguns dos critérios de desempate previstos no art. 60 carecem de regulamentação, à época da regulamentação e da construção do sistema, entendeu-se por bem conferir interpretação ampla ao dispositivo atacado, primando por uma visão sistêmica e principiológica da Lei.

11. Em seguida, a CONJUR/MGI fez acostar a NOTA n. 00145/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00845/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 00846/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU, seq. 14/16, que elucidou que *"a princípio, por meio de uma interpretação literal, tal critério de desempate só se aplicaria nos casos de licitações realizadas nas esferas estadual, distrital e municipal, sendo inaplicável no âmbito da administração pública federal"*, entretanto, esta *"não parece ser a melhor exegese aplicável ao caso"*.

12. Esclareceu que *"deve-se ter em mente o sentido teleológico da norma, atentando-se aos fins sociais a que se destina"*, pois *"em uma interpretação teleológica da norma, é possível observar que legislador claramente em tal dispositivo teve como objetivo prestigiar as empresas sediadas local ou regionalmente, buscando assim promover o desenvolvimento econômico local."*

13. Assim, afirmou que *"não há razões para crer que a ausência expressa da aplicabilidade de tal critério à administração federal se trataria de um silêncio eloquente da lei, parecendo se tratar mais do caso de ter ocorrido um lapso do legislador, que pode não ter se atentado à possibilidade de que nas licitações promovidas pela administração pública federal também seja possível a aplicação de critérios regionais de preferência."*

14. E explicou que *"o Estatuto da ME e EPP, ao prever disposição tendo como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico local (art. 47 da LC 123/2006), expressamente estabeleceu a sua aplicação à administração"*

federal, de modo que não há razões para que o critério de desempate previsto no art. 60, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, também não o seja."

15. Para concluir que "*entende pela possibilidade da aplicação do critério de desempate previsto no art. 60, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, às licitações promovidas pela administração pública federal.*"

16. Ato contínuo, então, foi elaborada a NOTA n. 00035/2025/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00141/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU, seq. 17/18, em que admitiu-se o feito à análise do DECOR, já que se verificou que tratam os autos de procedimento de uniformização de jurisprudência administrativa decorrente de controvérsias jurídicas (art. 2º, inc. I, e art. 4º, da Portaria Normativa CGU n.º 14/2023), e, em decorrência, foi solicitada a abertura de vista coletiva e o agendamento de reunião de apresentação de caso.

17. A reunião de apresentação de caso foi realizada conforme MEMÓRIA DE REUNIÃO n. 00009/2025/DECOR/CGU/AGU, seq. 24, da qual participaram representantes da CJU/MG, CONJUR/MGI e PGNF.

18. A PGFN fez acostar o Parecer SEI nº 1220/2025/MF, seq. 20, onde elucidou que "*entende-se pela inaplicabilidade do critério de desempate previsto no art. 60, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021 às licitações promovidas por órgãos da Administração Pública federal. Essa conclusão decorre, sobretudo: (i) da ausência de previsão legal expressa para a União no dispositivo, que, por implicar restrição à livre concorrência e ao princípio da livre iniciativa — ambos estruturantes da ordem econômica constitucional (CF, art. 170, incisos IV e parágrafo único) —, exige autorização normativa específica; (ii) da impossibilidade de aplicação subsidiária da norma, ante seu caráter especial e delimitador; e (iii) do respaldo doutrinário e institucional, consubstanciado em manifestações da Advocacia-Geral da União que convergem nesse mesmo sentido.*"

19. É o que importa relatar. Passa-se à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

20. Conforme sabido, no DECOR a análise é orientada pela Portaria Normativa CGU n.º 14/2023, que estabelece o fluxo das atividades a serem desenvolvidas nos procedimentos de uniformização. [\[1\]](#)

21. Segundo esta Portaria Normativa, os procedimentos de uniformização no âmbito do DECOR poderão ser decorrente de análise de controvérsias jurídicas (art. 2º, inc. I), como no caso dos autos, que trata de uniformizar a matéria trazida pela CJU/MG, pelo PARECER n. 00005/2025/CJU-MG/CGU/AGU e pela NOTA n. 00004/2025/CJU-MG/CGU/AGU, seq. 3/4, que contrapõe-se ao entendimento da CONJUR/MGI, na NOTA n. 00145/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00845/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 00846/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU, seq. 14/16, sobre se critério de preferência estabelecido no §1º, inciso I do Art. 60 da Lei nº 14.133/2021 seria aplicável às licitações conduzidas pela Administração Pública Federal.

2.1 Preliminar

22. Registra-se que esta apreciação se dá em tese, com o objetivo de orientar e uniformizar entendimentos jurídicos sobre a situação de direito versada, nos moldes e limites trazidos pelo oficiante.

23. Portanto, deve-se deixar claro que não se analisa, neste Opinitivo, determinado ajuste propriamente dito de onde eventualmente pode ter se originado a demanda, já que transborda a competência deste Departamento - que está delimitada pela Lei Complementar n.º 73/1993 e pelo art. 39 do Decreto nº 11.328/2023.

24. Na mesma medida, providências administrativas, judiciais, e eventuais (ir)regularidades documentais, que recaiam sobre a celebração de determinado pacto, bem como análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, e a conveniência e oportunidade da prática do ato, também não integram a apreciação do DECOR.

2.2 Análise

25. Neste cenário, verifica-se que se manifestaram nos autos a CONJUR/MGI, a PGFN e CJU/MG, sendo que, enquanto a CJU/MG e a PGFN entenderam que a preferência estabelecida no §1º, inciso I do Art. 60 da Lei nº 14.133/2021 seria

aplicável apenas para licitação realizada por órgãos distritais, estaduais e municipais, a CONJUR/MGI entendeu que ela também se aplicaria no âmbito federal.

26. O art. 60 da Lei nº 14.133/21 informa quais são os critérios para desempate em caso 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;

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) Vigência

IV – desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

27. Em seguida, o seu § 1º dispõe sobre condições de preferência no caso de permanecer o empate, sendo que o inc. I prescreve que a preferência será para "*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*". Observe:

§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 p