



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

PARECER n.º 3/2026/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 64213.007592/2024-53

INTERESSADA: CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE AQUISIÇÕES

ASSUNTO: CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS PELO MAIOR DESCONTO SOBRE TABELA DE PREÇOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MAIOR PREÇO SOBRE TABELA DINÂMICA DA CEASA-MG. VIABILIDADE EM RAZÃO DA ALTA VOLATILIDADE DO MERCADO DE HORTIFRUTIGRANJEIROS.

I – É juridicamente válida a utilização do critério de julgamento das propostas pelo maior desconto sobre a tabela dinâmica da CEASA-MG nas aquisições de produtos hortifrutigranjeiros em razão da alta volatilidade que caracteriza esse mercado.

II – A data da tabela da CEASA-MG utilizada deve ser a da solicitação de fornecimento do bem hortifrutigranjeiro.

III – O Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU cuidou da tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil).

IV – O Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU defendeu a aplicação da tabela SINAPI do mês da licitação como o parâmetro a ser seguido ao longo do primeiro ano do contrato, só vislumbrando a possibilidade de reajuste ao fim desse período.

V – Não há motivo para a alteração da regra geral fixada no Item VI da Ementa do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU, esclarecendo apenas que a alta volatilidade do mercado de hortifrutigranjeiros permite excepcionar essa regra com a utilização da tabela dinâmica da CEASA-MG.

Senhora Coordenadora,

1. Trata-se de processo eletrônico que cuida da possibilidade ou não de aplicação do critério de julgamento das propostas pelo maior desconto sobre a tabela dinâmica de preços da CEASA-MG.

2. Por intermédio do Parecer n.º 629/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU (seq. 8), a Coordenação-Geral Jurídica de Aquisições nos Estados assim defendeu a aplicação do critério de julgamento das propostas pelo maior desconto sobre a tabela dinâmica de preços da CEASA-MG:

(...)

51. Item 8 - Estimativa do valor da contratação - Não obstante este item se refira a estimativa do valor da contratação, em decorrência da NOTA n. 00019/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU, o órgão assessorado apresentou neste tópico as razões da escolha dos critérios de julgamento a serem adotados na licitação.

52. Na primeira versão do ETP, constava que parte dos itens que compõem o objeto seria licitada pelo maior desconto sobre o Boletim Diário de Preços da Central de Abastecimento da Grande BH (CEASA-MG), e parte seria licitada pelo menor preço.

53. A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no seu art. 6º, XLI, a possibilidade de adoção dos critérios referidos (maior desconto e menor preço), no entanto, o ETP não contava com a devida justificativa para as escolhas.

54. Outrossim, também não havia justificativa para a adoção da tabela escolhida como base (preço de referência) sobre a qual o desconto seria aplicado. Veja-se que o parágrafo único do art. 24 e §2º do art. 34, ambos da Lei nº 14.133/2021, enunciam que o preço de referência deverá constar do edital e o art. 11, do Decreto nº 11.462/2023, prevê que o desconto será aplicado sobre o preço estimado ou sobre tabela de preço de mercado. O critério de julgamento pelo maior desconto também está regulamentado na Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 (§2º do art. 9º e no §3º do art. 12), onde consta a possibilidade de o preço de referência incidir sobre um orçamento ou sobre uma tabela de preços.

55. Diante disso, o órgão assessorado foi instado a motivar a adoção do critério de maior desconto; bem como a justificar a escolha da tabela de preços como referência (Boletim Diário de Preços da Central de Abastecimento da Grande BH (CEASA-MG)). Ademais, foi solicitado que o órgão abordasse a confiabilidade da tabela escolhida; a razão da adoção de uma tabela dinâmica (tabela de preços do dia do pedido); e, por último, o motivo para a adoção do denominado "preço máximo" divulgado no referido Boletim de Preços da CEASA.

56. Pois bem, em atendimento à NOTA n. 00019/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU, o órgão consignou que:
8.3. Para os itens 1 ao 83, será utilizado o critério de julgamento de **MAIOR DESCONTO**, visto que, o preço do produto é extremamente volátil e sujeito a reajustes esporádicos, fatores econômicos ou sazonais ou outros efeitos de mercado, tornando impossível uma contratação com preço pré-definido entre as partes por um certo período. Ao fixar o maior desconto sobre a tabela CEASA-MG, a administração pode prever com maior precisão os custos das futuras aquisições, evitando surpresas orçamentárias e garantindo previsibilidade nos

gastos.

8.4. O CEASA/MG (Centrais de Abastecimento de Minas Gerais) é uma sociedade de economia mista do governo federal, sob a supervisão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. É a maior empresa de distribuição de alimentos hortifrutigranjeiros de Minas Gerais. Funcionando como um importante elo entre produtores, atacadistas, varejistas e consumidores, o CEASA/MG possibilita a comercialização de uma ampla variedade de alimentos, incluindo frutas, verduras, legumes, cereais e outros itens essenciais para a cadeia alimentar.

8.4.1. Uma das principais características do CEASA/MG é a **formação transparente e confiável dos preços dos produtos**, uma vez que esses valores refletem a média da comercialização entre diversos fornecedores. Como um mercado atacadista de grande porte, os preços praticados no CEASA/MG resultam da concorrência direta entre produtores e distribuidores, garantindo maior equilíbrio e representatividade dos valores reais do mercado.

8.4.2. Além de contribuir para a regulação dos preços e o abastecimento eficiente de alimentos, o CEASA/MG também desempenha um papel estratégico no fortalecimento da agricultura familiar, na redução do desperdício de alimentos e na promoção da segurança alimentar em Minas Gerais e regiões próximas.

8.4.3. Um aspecto fundamental a ser considerado, especialmente para os itens de hortifrúti, é a sazonalidade dos preços. Conforme demonstrado no relatório anexo, ao longo dos 12 (doze) meses de 2024, houve variações superiores a 200% nos preços médios de alguns dos itens analisados. Os dados foram obtidos no site CEASA-MG, disponível em: http://minas1.ceasa.mg.gov.br/detec/prc_medio_prd/prc_medio_prd.php.

8.4.4. Essa volatilidade decorre das múltiplas variáveis que influenciam a produção agrícola, tanto naturais – como excesso ou escassez de chuvas e temperaturas extremas – quanto socioeconômicas, como oscilações no volume de exportações em razão do mercado global. Ou seja, os preços desses itens naturalmente apresentam maior instabilidade em comparação a outros produtos, sobretudo por serem perecíveis. Além disso, essas variações podem se intensificar de acordo com a localidade, tornando ainda mais complexa a definição de preços fixos.

8.4.5. Fixar um preço anual para produtos tão suscetíveis a oscilações representa um risco significativo ao equilíbrio econômico-financeiro das aquisições. Essa instabilidade pode resultar em sobrepreço, caso o valor de mercado diminua, ou inviabilizar as entregas, caso os preços aumentem, comprometendo o atendimento das necessidades da Administração.

8.4.6. A metodologia adotada permite que, diante de aumentos expressivos de preços, a Administração possa readequar suas aquisições, priorizando itens mais vantajosos em termos de custo-benefício.

8.4.7. Os gêneros alimentícios são essenciais para a continuidade das atividades administrativas e operacionais, pois, como se diz no meio militar, "o Exército marcha sobre seus estômagos". Sem alimentação, a tropa não pode desempenhar suas funções, o que reforça a necessidade de garantir a continuidade do fornecimento desses itens.

8.4.8. Historicamente, o CPOR/CM-BH já adotou e validou essa metodologia em processos licitatórios anteriores, tais como os Pregões nº 12/2023, 10/2022, 01/2022, 10/2021, 9/2021, 1/2021, 5/2020 e 6/2019. Além disso, a estratégia já foi avaliada e aprovada pelo Controle Interno do órgão, representado pelo 4º Centro de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército.

8.4.9. Assim, a tabela de preços do CEASA consiste em tabela específica de mercado confiável para estabelecer o valor de referência das contratações, e será usada como tabela referencial dinâmica, tendo em vista os aspectos supracitados.

8.5. Foi realizado um levantamento da variação entre o menor e maior preço de alguns alimentos no decorrer dos meses de 2024, comprovando a alta sazonalidade dos preços (...)

57. Sem adentrar no mérito das razões apresentadas, cuja responsabilidade é exclusiva do órgão, haja vista que a análise de mercado e o comportamento de ofertas e preços faz parte dos atos realizados quando do estudo técnico preliminar, de competência do setor técnico do órgão, **entende-se**, à vista do que foi esposado, **que a adoção do critério de julgamento pelo maior desconto foi suficientemente justificado.**

58. Também considera-se que a escolha da tabela - Boletim de Preços da CEASA/MG, que tem como base os preços de produtos hortifrutigranjeiros comercializados nas Centrais de Abastecimento, **foi motivada pelo órgão**, que, inclusive abordou a natureza jurídica da CEASA e sua confiabilidade no mercado (esta análise também se circunscreve à responsabilidade do órgão, a quem cabe avaliar os dados apurados).

59. Registra-se que a CEASA é uma empresa de economia mista do governo federal, sob a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA (<http://www.transparencia.ceasaminas.com.br/conteudos/historico>).

60. No que se refere ao uso da tabela do dia do pedido de fornecimento a ser realizado pelo órgão, como o próprio se reportou, configura a adoção de uma **tabela dinâmica**, tendo em vista a grande volatilidade dos preços, consignada na justificativa apresentada e transcrita linhas acima.

61. A esse respeito, ao que parece, a razão da adoção o desconto sobre uma tabela dinâmica, isto é, atualizável, teria como fundamento justamente a grande variação de preços ao longo do tempo. Ao se adotar uma tabela estática, nesses casos, essa volatilidade seria ignorada, o que, considerando as argumentações do órgão, acarretaria prejuízos à Administração.

62. De fato, em se tratando de um mercado com preços sujeitos a grandes flutuações, variações periódicas decorrentes de questões climáticas e sazonalidades, não parece ser adequada a licitação por preço fixo (com aplicação de reajuste apenas 12 meses depois data do orçamento estimativo). A adoção de um preço fixo, nesses casos, fatalmente implicaria em defasagens em relação aos aumentos periódicos, próprios da flutuação de mercado, acarretando, sobrepreços ou pedidos de reequilíbrios econômico-financeiro ou, ainda, descumprimentos contratuais.

63. Contudo, não se pode ignorar que o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, da Consultoria-Geral da União, exarou o PARECER n. 00021/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União Substituto, nos termos do DESPACHO n. 00474/2024/GAB/CGU/AGU (NUP:

64213.006537/2023-65), cuja ementa segue transcrita:

EMENTA: DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO JURÍDICO ESTABELECIDO ENTRE ACJU/MG E A E-CJU/AQUISIÇÕES. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. COMPRA DE MATERIAL PARA MANUTENÇÃO PREDIAL. NECESSIDADE DE SEREM DISCRIMINADOS E QUANTIFICADOS TODOS OS PRODUTOS. TABELA SINAPI.

I. As compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do sistema do registro de preços (art. 15, inc. II, da Lei n.º 8.666/93);

II. Regra geral, é exigida, durante a fase de planejamento do pregão para registro de preços para a compra de material para manutenção predial, a especificação de todo o material, bem como definido o quantitativo. Esta é uma exigência imposta para todo procedimento licitatório. (Lei n.º 8.666/93 e Decreto n.º 7.892/2013);

III. Excepcionalmente, diante da real impossibilidade, segundo arrazoado técnico do competente gestor, a exigência de se discriminar e de se quantificar todos os produtos para o pregão para o registro de preços para compra de material para manutenção predial poderá ser mitigada, visando a proteção do interesse público (Artigo 22 do Decreto Lei n.º 4.657 de 04 de Setembro de 1942). Neste caso extraordinário, a tabela SINAPI poderá servir como parâmetro;

IV. Recomenda-se seja vedada a possibilidade da adesão à ata de registro de preços nessa hipótese, diante das particularidades do caso;

V. Quando a Administração decidir firmar o contrato para a compra do material, será feita a adequada e precisa caracterização de seu objeto (art. 14, da Lei n.º 8.666/93). Então, no momento da aquisição deverão ser definidas as "unidades e as quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimativa" (art. 15, § 7º, inc. II, da Lei n.º 8.666/93). Neste momento, também deverá ser analisada a vantajosidade da cogitada contratação. A pesquisa de mercado se imporá, segundo a legislação que rege a matéria (art. 3º da Lei n.º 8.666/93 e art. 9º, inc. XI, art. 19, parágrafo único, e art. 9º, inc. XI, e art. 22 do Decreto n.º 7.892/2013).

VI. Em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 40, inciso XI, c/c o art. 120, da Lei 8.666/1993, recomenda-se que se utilize a tabela do SINAPI do mês da licitação quando da realização dos pagamentos ao longo da vigência do contrato de compra de material para manutenção predial e só utilize uma nova tabela após decorridos 12 meses.

(Grifou-se)

64. Não obstante o parecer tenha sido exarado fazendo referência à Lei n.º 8.666/93, a questão focada (adoção da tabela da licitação), mantém pertinência e não conflita com a legislação atual.

65. Pois bem, a se considerar a parte final da ementa acima transcrita, a demanda do órgão assessorado, baseada na adoção de tabela dinâmica, a primeira vista, não poderia ser acolhida por esta Consultoria, face ao caráter uniformizador e vinculante daquela manifestação.

66. Todavia, compulsando o teor do PARECER n. 00021/2024/DECOR/CGU/AGU, percebe-se que ele trata de questão diversa dos presentes autos.

67. Primeiro, porque aquela manifestação se refere especificamente a aquisições de material para manutenção predial, que tenham por referência tabelas de preços, como a SINAPI; Segundo, porque o cerne da questão ali discutida foi a necessidade ou não de se discriminar de forma pormenorizada e de se quantificar todos os produtos a serem eventualmente adquiridos. Nesse sentido, transcreve-se a preliminar constante do parágrafo 16 daquele opinativo:

Preliminarmente, deve-se destacar que o objeto ora em análise circunscreve-se em analisar controvérsia jurídica estabelecida entre a CJU/MG (PARECER n. 00200/2023/CJU-MG/CGU/AGU, seq. 8) e a e-CJU/Aquisições (Parecer n. 00010/2021/COORD/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU, seq. 9) sobre se, nos pregões para registro de preços de material para manutenção predial, que tenham por referência tabelas de preços como a SINAPI, há a necessidade de se discriminar de forma pormenorizada e de se quantificar todos os produtos a serem eventualmente adquiridos.(Grifou-se)

68. Ademais, não parece que aquele opinativo tenha enfrentado com profundidade a questão da volatilidade de preços, com a finalidade de avaliar a possibilidade ou não de adoção de tabela dinâmica nos casos em que o mercado apresente uma variação substancial e prejudicial aos contratos com preços estáticos.

69. Portanto, o citado parecer, s.m.j., não alcança o objeto deste processo (gêneros alimentícios), nem aborda a questão central, qual seja a volatilidade de preços e os impactos que as variações causam nas contratações públicas. Aliás, o próprio Acórdão n. 1381/2018 do TCU, mencionado no parecer referido, não tratou, no caso ali examinado, de eventual volatilidade de preços.

70. Cabe registrar que a volatilidade de preços não é uma problemática nova no âmbito das contratações públicas. O critério de julgamento de maior desconto sobre tabelas vigentes durante a contratação é prática recorrente, por exemplo, nas aquisições de combustíveis (desconto sobre a tabela da ANP vigente no mês da aquisição). Vários contratos, ainda hoje, mantêm essa sistemática, sem que se tenha notado resistências impeditivas no âmbito da AGU e do próprio TCU.

71. A propósito, o TCU, embora não o faça de forma expressa, tem julgados aceitando a utilização de tabela variável. E o exemplo clássico é justamente a aquisição de combustíveis, mediante desconto aplicado sobre a tabela da ANP. São exemplo de julgados: Acórdão 90/2013-Plenário, Acórdão 45/2020-Plenário, Acórdão 889/2018-Segunda Câmara.

72. Veja-se o voto do Ministro Revisor Benjamin Zymler, no Acórdão 1708/2019, a respeito da utilização do maior desconto na compra de combustíveis, considerando que o preço sofre constantes reajustes e varia em função da localidade:

[...]

Por todos esses fatos, considero que as licitações em que se adota o julgamento pelo maior desconto têm diversas vantagens em relação aos típicos certames de menor preço, porém, em última análise, as licitações de maior desconto são, a bem da verdade, também licitações do tipo menor preço, de forma que não podem ser consideradas como uma espécie extralegal de licitação.

O modelo ideal a ser empregado depende preponderantemente de juízo de conveniência e oportunidade, inerente ao poder discricionário do gestor, o qual deve estar registrado de forma fundamentada nos autos do processo licitatório.

III – Das subespécies de licitação pelo maior desconto e suas aplicações

Considerando que os costumes também são uma importante fonte do Direito Administrativo, observo que o critério em exame vem sendo adotado nas licitações realizadas com amparo na Lei 8.666/1993, mesmo diante da ausência de expressa previsão legal. O seu uso ocorre rotineiramente mediante três diferentes modelagens.

Na primeira, o preço do produto ou serviço é extremamente volátil e sujeito a reajustes esporádicos, fatores econômicos ou sazonais, além de outros efeitos de mercado, que tornam impossível uma contratação com preço pré-definido por um determinado período de tempo. É o caso da compra de combustíveis, cujo preço costuma sofrer vários reajustes em periodicidade menor do que a anual, bem como variações em função da localidade em que o veículo é abastecido.

Nesse tipo de modelagem de contratação, é praxe definir previamente a quantidade a ser consumida anualmente, ainda que com alguma imprecisão, e vincular o preço ao praticado na localidade onde a compra será efetivada. Se esse procedimento não for adotado, ou seja, se o contrato fixar um preço para o bem, uma variação no custo do insumo ocorrida ao longo da vigência do ajuste pode tornar a execução do contrato inviável para uma das partes e, portanto, ensejar o seu inadimplemento ou, na melhor das hipóteses, a necessidade de celebração de aditivos, com todos os custos administrativos pertinentes.

Em tais casos, a prática corrente no âmbito da administração pública vem sendo a realização de uma contratação com base no maior desconto sobre a tabela de combustíveis da ANP – Agência Nacional do Petróleo. Qualquer reajuste dos combustíveis é quase que imediatamente reproduzido nos preços divulgados pela ANP e, assim, assegura-se a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença. Portanto, é pactuado apenas o valor global da contratação, estimado com base no consumo histórico do contratante, o prazo de vigência do ajuste e o percentual de desconto a ser praticado pelo revendedor de combustível sobre a tabela da ANP. Os preços por litro de cada tipo de combustível são incertos e poderão variar no curso da execução contratual.

(...)

IV – Das desvantagens e problemas identificados em licitações pelo maior desconto

Além de ser logicamente incompatível com certames em que o ordenamento jurídico permita o orçamento sigiloso, tal como o RDC ou a Lei das Estatais, **o julgamento pelo maior desconto necessita que a estimativa orçamentária da Administração esteja bem elaborada e que os preços estejam de fato aderentes aos de mercado.** Caso contrário, o licitante pode ser obrigado a ofertar descontos sobre preços unitários inexequíveis e, por outro lado, acabará ofertando desconto menor do que daria para outros serviços com preços superestimados.

73. Destarte, nota-se que a Corte de Contas aceita a modelagem aqui abordada para a aquisição de combustíveis, justamente em face de uma volatilidade de preços própria do objeto, a qual pode perfeitamente ser identificada em outros mercados de preços variáveis, não se vislumbrando motivos razoáveis para não ser aplicada nessas demais hipóteses.

74. Registra-se que a AGU já enfrentou demandas dessa espécie, no que toca a aquisição de hortifrutigranjeiros, conforme se observa do trecho extraído do PARECER n. 01149/2020/ADV/CJU/RS/CJU/RS/CGU/AGU (NUP: 64418.001362/2020-51):

VIII. Considerações quanto à aquisição de hortifrutigranjeiros.

Constata-se que vários itens em aquisição consistem em hortifrutigranjeiros. A sazonalidade dos preços, variáveis de acordo com a estação, pode tornar mais oportuno outro método de pesquisa, como a adoção, p.ex., da cotação da tabela da CEASA-RS

(...)

Cumpra lembrar, ainda, que é muito frequente que, em aquisições de hortifrutigranjeiros, particularmente quando a pesquisa de preços é feita com base em cotações de Centrais de Abastecimento, não se opte pela aferição do menor preço com base em valor fixado no termo de referência.

A razão disso é que esses alimentos costumam ter variações constantes de preços, seja em função do momento do ano (épocas de entressafra, semeadura, colheita; estações), seja em função de intempéries climáticas (geadas ou chuvas generalizadas, frio ou calor atípico, períodos de seca imprevistos ou mais duradouros que o habitual).

Assim, a cotação efetuada num determinado momento do ano pode simplesmente não se aplicar em outro momento. Assim, o que era o valor máximo em julho de 2019 pode ser inferior ao mínimo em outro momento. Ou o que era o valor mínimo em julho de 2019 pode ser superior ao máximo em outro momento.

Como consequência disso, é frequente que gestores públicos optem por não definir preço fixo de referência nessas licitações. Assim se evita o risco de pagar demais, se o preço do produto baixar muito em relação ao momento da cotação; e o risco de licitação deserta, que também é ponderável: os produtores, quando souberem da licitação, podem olhar o valor fixado no termo de referência, ver que ao longo do ano eventualmente não terão como fornecer por aquele preço em diversos momentos, e assim optam por não participar da licitação.

Em ambos os casos, o resultado para a Administração Pública é péssimo: ou se paga demais pelo produto, ou se fica sem o produto.

A alternativa encontrada, e respaldada na legislação, é, mediante justificativa, adotar outra forma de julgamento: ganha a licitação quem oferecer o maior desconto sobre o valor da tabela. Assim, se a tabela da CEASA variar ao longo do ano, o preço variará. O que será fixo é o percentual de desconto (p. ex., 5%). Ganha a licitação quem oferecer o maior desconto sobre a cotação do dia do pedido.

A propósito, recolhi a seguinte observação na Nota 954/2018/MRD/CJU/RS/CGU/AGU, de lavra da Advogada da União Marinês Restelatto Dotti:

"CRITÉRIO DE JULGAMENTO BASEADO NO MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO

(...)

Vantagem e economicidade advêm da oferta de desconto sobre determinada tabela de preço existente no

mercado, como, v.g., as tabelas expedidas pela Companhia de Abastecimento (CEASA), referentes a produtos alimentícios.

Assim, existindo gêneros alimentícios, como hortifrutigranjeiros, cujos preços oscilam regularmente em razão da sazonalidade, tabelados pela Companhia de Abastecimento (CEASA), adequada, para esses itens específicos, a utilização de critério de julgamento baseado no maior percentual de desconto, seja na hipótese de utilização do sistema de registro de preços seja na hipótese de utilização do preço comum."

Nesse caso, cumprirá definir qual o valor sobre o qual incidirá o percentual de desconto: se sobre a cotação máxima, sobre a mínima ou sobre a mais comum. A decisão deverá ser justificada, e deve ter em conta o princípio da economicidade, de maneira a garantir o menor preço para a Administração.

Trata-se, entretanto, de questões extrajurídicas, cujo mérito de decisão é de responsabilidade do órgão licitante. Todas essas ponderações são no sentido de auxiliar o órgão licitante a evitar dois inconvenientes: o preço superfaturado e a licitação deserta. O preço superfaturado, inclusive, não só é inconveniente como também é ilegal, por afrontar o princípio da economicidade. Cumpre ao órgão licitante tomar a decisão mais adequada, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade, justificando a decisão tomada.

(...)

75. Sendo assim, tendo em vista as justificativas apresentadas pelo órgão, consubstanciadas na grande variação de preços a ensejar a adoção de uma tabela dinâmica nas contratações de hortifrutigranjeiros, **não se vê óbices à respectiva utilização.**

76. Recomenda-se, apenas, como medida de boa prática, objetivando robustecer as alegações já consignadas, que o órgão junte aos autos uma amostra das tabelas (Boletins da CEASA/MG), por exemplo, dos últimos 6 (seis) meses, de modo a documentar a variação dos preços ao longo do tempo. Também é aconselhável que seja informado nos autos o endereço eletrônico onde esses boletins podem ser acessados.

77. Relembre-se que as razões da escolha do critério de maior desconto sobre a tabela em comento, são de exclusiva responsabilidade do órgão assessorado.

78. Por fim, quanto ao preço da tabela a ser adotado, na primeira versão do ETP, o órgão indicou o "máximo", tendo sido solicitada a apresentação de justificativa. Agora, após a correção dos instrumentos, o órgão substituiu a referência pelo denominado "preço mais comum", sem, contudo, ter novamente motivado a escolha. Nesse sentido, recomenda-se que o órgão justifique a escolha apontada.

(...)

3. Ao aprovar a citada manifestação, o Exmo. Sr. Coordenador-Geral de Aquisições nos Estados afastou a aplicação do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU e sugeriu o encaminhamento do processo eletrônico a esta CONUNI (Despacho n.º 144/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU – seq. 9).

4. O Exmo. Sr. Diretor de Aquisições da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública aprovou o Parecer n.º 629/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU nos termos do Despacho n.º 144/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU e esclareceu os pontos do tema que merecem uniformização (seq. 10):

1. **APROVO**, nos termos do **DESPACHO n. 00144/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU**, o **PARECER n. 00629/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU**, adotando suas razões e conclusões, conforme autoriza o art. 50, §1º da Lei n. 9.784, de 1999.

2. Estou igualmente de acordo com o envio da presente demanda ao DECOR, haja vista a necessidade de se colher orientação uniforme e transversal quanto à possibilidade (ou não) de se usar tabelas dinâmicas de preços em contratações públicas (mediante desconto sobre) e, em caso positivo, ficar devidamente aclarado qual tabela se deve adotar **quando da solicitação de fornecimento**: a atualmente vigente ou a vigente quando da publicação do edital.

3. Consto desde já o posicionamento da Diretoria de Aquisições de que, em licitações para registro de preços, entendemos pela observância aos valores vigentes no momento da efetiva contratação/fornecimento, para então incidir os respectivos descontos e pertinente pagamento ("tabela referencial dinâmica")

4. Encaminho o presente expediente ao **Protocolo da SCGP** para devolução à Consultoria Jurídica junto ao órgão consulente de origem e envio da demanda ao DECOR.

5. Por intermédio da Nota n.º 114/2025/CONUNI/CGU/AGU (seq. 11), o pedido de uniformização foi admitido nesta CONUNI com fundamento na relevância e transversalidade do tema.

6. Na reunião de apresentação de caso, os órgãos participantes concordaram preliminarmente com os termos do Parecer n.º 629/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU (Memória de Reunião n.º 32/2025/CONUNI/CGU/AGU – seq. 18).

7. A Procuradoria-Geral Federal anotou a existência de precedentes no sentido da admissão do critério de julgamento pelo maior desconto nos casos de aquisições de livros e combustíveis (Cota n.º 8/2025/CFGEP/SUBCONSU/PGF/AGU – seq. 20).

8. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional posicionou-se pela viabilidade jurídica de aplicação do critério de julgamento do maior desconto sobre a a tabela dinâmica de preços das Centrais de Abastecimento nos casos de aquisição de hortifrutigranjeiros (Parecer SEI n.º 3472/2025/MF – seq. 21).

9. A Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos manifestou-se favoravelmente à utilização do critério do maior desconto sobre a tabela da CEASA (Nota Técnica SEI n.º 42977/2025/MGI – seq. 25).

10. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos também se manifestou pela possibilidade de adoção do julgamento do maior desconto sobre a tabela dinâmica das Centrais de Abastecimento (Parecer n.º 1046/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU – seq. 26).

11. Por fim, vale registrar que o tema analisado neste processo eletrônico também estava sendo apreciado no Processo n.º 65327.010652/2025-81, o que levou ao apensamento dos processos (Nota n.º 00152/2025/CONUNI/CGU/AGU – seqs. 29/30).

12. Naquele processo eletrônico, a Coordenação-Geral Jurídica de Aquisições nos Estados emitiu a Nota n.º 126/2025/CJAQ-EST/SCGP/CGU/AGU no sentido da necessidade de reexame do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU, nos seguintes termos (seq. 4 do Processo n.º 65327.010652/2025-81):

(...)

2. Com efeito, o órgão informa que tem realizado procedimentos licitatórios, especialmente na modalidade Pregão Eletrônico, com fundamento no critério de maior desconto sobre a Tabela SINAPI, e que, em razão Parecer nº 00021/2024/DECOR/CGU/AGU, vem utilizando a sistemática tabela fixa do mês da licitação, deixando de empregar a metodologia dinâmica.
- (...)
6. Não obstante o referido parecer tenha estabelecido a recomendação para utilização da Tabela SINAPI do mês da licitação, com fulcro no entendimento do TCU, ao se compulsar o desenvolvimento do opinativo, entende-se que, na realidade e com a devida vênia, não houve um aprofundamento das razões para a adoção da tabela estática.
7. Isto porque, o cerne da questão ali discutido girou em torno da necessidade ou não de se discriminar de forma pormenorizada e de se quantificar todos os produtos a serem eventualmente adquiridos, e não sobre a volatilidade de preços a justificar ou não o uso de uma tabela dinâmica.
- (...)
15. No parecer supracitado, sobre a volatilidade de preços, consta apenas uma rápida menção, ao se transcrever a manifestação da CONJUR/CGU, a qual, entende-se, foi no sentido de admitir, exclusivamente nos casos de alta volatilidade, o uso da Tabela SINAPI vigente no momento da contratação.
16. O problema é que ao abordar o entendimento do TCU, o PARECER n. 00021/2024/DECOR/CGU/AGU acabou por delimitar e recomendar a adoção da tabela estática, sem um maior aprofundamento quanto à questão dos casos de alta volatilidade de preços.
17. Na realidade, não ficou claro se o entendimento do TCU (Acórdão n. 1318/2018 - Plenário) suscitado no parecer, em algum momento levou em consideração a eventual existência de preços fluidos no mercado.
18. E aqui, abre-se um parêntese para consignar que o uso do critério de julgamento sobre uma determinada tabela, tem se revelado pertinente não só nos casos em que se detecta a impossibilidade de se quantificar e precificar o objeto, mas também quando os preços de determinado seguimento do mercado sofrem alta volatilidade, a ponto de em curto espaço de tempo acarretar desequilíbrio contratual.
19. Então, não se pode descartar que na hipótese examinada pelo TCU, a questão central suscitada tenha sido tão somente a quantificação e precificação do objeto, não envolvendo a volatilidade de preços, a qual, à época e à luz do comportamento de mercado, pode não ter sido considerada relevante. Nessa hipótese, de fato, não haveria o que se falar em adoção de tabela dinâmica.
20. Mas, não é pelo fato de, naquele julgado, eventualmente não ter sido abordada a questão da volatilidade, que se deve desconsiderar a existência de mercados fluidos, inclusive, na seara dos materiais de construção, o que, naturalmente, exige uma análise casuística, com demonstração de que o mercado em questão sofre efetivamente oscilações extraordinárias frequentes.
21. E, nesse caso, ao não se levar em conta esse comportamento de mercado, corre-se o risco de se realizar um procedimento licitatório, por mais das vezes demorado e oneroso, para em pouco tempo resultar em pedidos de recomposição da equação econômico-financeira ou em liberação do compromisso, em caso de ata.
- (...)
24. Vale enfatizar que a volatilidade de preços não é uma problemática nova no âmbito das contratações públicas. O critério de julgamento de maior desconto sobre tabelas vigentes durante a contratação é prática recorrente, por exemplo, nas aquisições de combustíveis (desconto sobre a tabela da ANP vigente no mês da aquisição). Vários contratos, ainda hoje, mantêm essa sistemática, sem que se tenha notado resistências impeditivas no âmbito da AGU e do próprio TCU.
25. A propósito, o TCU, embora não o faça de forma expressa, tem julgados aceitando a utilização de tabela variável. E o exemplo clássico é justamente a aquisição de combustíveis, mediante desconto aplicado sobre a tabela da ANP. São exemplos de julgados: Acórdão 90/2013-Plenário, Acórdão 45/2020-Plenário, Acórdão 889/2018-Segunda Câmara.
26. Veja-se o voto do Ministro Revisor Benjamin Zymler, no Acórdão 1708/2019, a respeito da utilização do maior desconto na compra de combustíveis, considerando que o preço sofre constantes reajustes e varia em função da localidade (...)
27. Assim, entende-se que a questão da volatilidade de preços é relevante e, de fato, pede uma análise mais acurada, sobretudo nos casos de aplicação de desconto sobre a Tabela SINAPI, haja vista a limitação conferida pelo Parecer n. 00021/2024/DECOR/CGU/AGU, o qual foi aprovado pelo Consultor-Geral da União Substituto (DESPACHO n. 00474/2024/GAB/CGU/AGU).
28. No entanto, essa análise, e eventual mudança ou complementação do entendimento fixado, não podem ser feitas âmbito desta Consultoria, haja vista o caráter vinculante do parecer supra.
29. Por isso, sugere o encaminhamento da questão à Consultoria Nacional da União de Uniformização - CONUNI para avaliação e deliberação sobre a pertinência em se rediscutir parte do teor do Parecer n. 00021/2024/DECOR/CGU/AGU, especificamente no que toca à possibilidade de se adotar a Tabela SINAPI dinâmica, nos casos em que se constate alta volatilidade de preços.

É o relatório. Passa-se a opinar.

13. Como se vê no relatório, o presente processo eletrônico trata da possibilidade ou não de aplicação do critério de julgamento das propostas pelo maior desconto sobre a tabela dinâmica de preços da CEASA-MG diante dos termos do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Sr. Consultor-Geral da União Substituto em 23/07/2024.
14. Conforme já apontado pela Consultoria Nacional da União de Aquisições, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a legislação de regência sustenta a tese pela viabilidade de utilização do critério de julgamento pelo maior desconto sobre a tabela dinâmica da CEASA-MG nos casos de aquisição de produtos hortifrutigranjeiros.

Lei n.º 14.133/2021

(...)

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

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

(...)

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

(...)

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

(...)

II - maior desconto;

(...)

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

(...)

§ 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.

(...)

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

(...)

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

(...)

Decreto n.º 11.462/2023

Art. 1º Este Decreto regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços - SRP para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

(...)

Art. 11. Será adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto sobre o preço estimado ou a tabela de preços praticada no mercado.

Art. 12. Poderá ser adotado o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto por grupo de itens quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica.

Instrução Normativa SEGES/ME n.º 73/2022

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

(...)

Art. 3º O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que excederem os requisitos mínimos das especificações não forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

(...)

Art. 9º O critério de julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme parâmetros definidos em regulamento, de acordo com o § 1º do art. 34 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação ou tabela de preços praticada no mercado, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.

(...)

Art. 12. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, o orçamento estimado para a contratação não será tornado público antes de

definido o resultado do julgamento das propostas, observado o § 1º do art. 30.

§ 2º O caráter sigiloso do orçamento estimado para a contratação não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo.

§ 3º Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento pelo maior desconto, o valor estimado ou o valor de referência para aplicação do desconto constará obrigatoriamente do edital de licitação.

16. Os dispositivos normativos transcritos acima garantem a juridicidade da aplicação do critério de julgamento do maior desconto sobre a tabela da CEASA.

17. Sobre a aceitação do citado critério de julgamento, vale observar ainda a lição do jurista Ronny Charles Lopes de Torres:

É comum identificar editais que optam por interessante fórmula, segundo a qual a apuração do menor preço se dará pela incidência do maior desconto único sobre determinada planilha, orçamento ou tabela.

A referência a ser utilizada, quando do julgamento das propostas, é o percentual da proposta sobre o preço previsto no edital, sendo este percentual estendido aos termos aditivos que venham a surgir. Assim, a proposta vencedora deverá garantir o maior desconto durante todo o período de vigência estabelecido no contrato.

Tal opção é admissível e muitas vezes pode ser recomendável para determinadas aquisições em que há uma grande variação dos preços naquele mercado.^[1]

18. A dúvida que poderia surgir diz respeito à data da tabela da CEASA a ser utilizada, sobretudo diante do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU, que recomendou expressamente o uso da tabela SINAPI do mês da licitação.

19. Eis a ementa do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU

DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO JURÍDICO ESTABELECIDO ENTRE A CJU/MG E A E-CJU/AQUISIÇÕES. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. COMPRA DE MATERIAL PARA MANUTENÇÃO PREDIAL. NECESSIDADE DE SEREM DISCRIMINADOS E QUANTIFICADOS TODOS OS PRODUTOS. TABELA SINAPI.

I. As compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do sistema do registro de preços (art. 15, inc. II, da Lei n.º 8.666/93);

II. Regra geral, é exigida, durante a fase de planejamento do pregão para registro de preços para a compra de material para manutenção predial, a especificação de todo o material, bem como definido o quantitativo. Esta é uma exigência imposta para todo procedimento licitatório. (Lei n.º 8.666/93 e Decreto n.º 7.892/2013);

III. Excepcionalmente, diante da real impossibilidade, segundo arazoado técnico do competente gestor, a exigência de se discriminar e de se quantificar todos os produtos para o pregão para o registro de preços para compra de material para manutenção predial poderá ser mitigada, visando a proteção do interesse público (Artigo 22 do Decreto Lei n.º 4.657 de 04 de Setembro de 1942). Neste caso extraordinário, a tabela SINAPI poderá servir como parâmetro;

IV. Recomenda-se seja vedada a possibilidade da adesão à ata de registro de preços nessa hipótese, diante das particularidades do caso;

V. Quando a Administração decidir firmar o contrato para a compra do material, será feita a adequada e precisa caracterização de seu objeto (art. 14, da Lei n.º 8.666/93). Então, no momento da aquisição deverão ser definidas as *"unidades e as quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimativa"* (art. 15, § 7º, inc. II, da Lei n.º 8.666/93). Neste momento, também deverá ser analisada a vantajosidade da cogitada contratação. A pesquisa de mercado se imporá, segundo a legislação que rege a matéria (art. 3º da Lei n.º 8.666/93 e art. 9º, inc. XI, art. 19, parágrafo único, e art. 9º, inc. XI, e art. 22 do Decreto n.º 7.892/2013).

VI. Em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 40, inciso XI, c/c o art. 120, da Lei 8.666/1993, recomenda-se que se utilize a tabela do SINAPI do mês da licitação quando da realização dos pagamentos ao longo da vigência do contrato de compra de material para manutenção predial e só utilize uma nova tabela após decorridos 12 meses.

20. Ora, em primeiro lugar, deve ser enfatizado que as tabelas utilizadas em sede de licitações são variadas.

21. O Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU cuidou da tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), mantida pelo IBGE e pela CEF. Já o presente processo eletrônico trata da tabela de preços da CEASA-MG, que nada mais é do que um boletim diário de preços de uma Central de Abastecimento.

22. O uso dessas tabelas pode se dar de modo estático ou dinâmico. Explica-se. O Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU defendeu a aplicação estática da tabela SINAPI, ou seja, fixou a tabela do SINAPI do mês da licitação como o parâmetro a ser seguido ao longo do primeiro ano do contrato, só vislumbrando a possibilidade de reajuste ao fim desse período. Já a tese sustentada neste parecer é no sentido da aplicação dinâmica da tabela da CEASA para a aquisição de produtos hortifrutigranjeiros, isto é, deve ser aplicado o desconto sobre a tabela da CEASA vigente na data de solicitação do fornecimento do bem.

23. Com efeito, o Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU enuncia uma regra geral sobre a data de vigência da tabela SINAPI a ser adotada. Contudo, a alta volatilidade dos mercados de hortifrutigranjeiros, de combustíveis ou de passagens aéreas, por exemplo, pode determinar a utilização dinâmica de outras tabelas como forma de melhor atender ao interesse público.

24. Assim, a alta volatilidade do mercado de hortifrutigranjeiros justifica o afastamento da regra geral inscrita no Item VI da Ementa do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU.

25. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional foi precisa ao defender a regularidade da tabela dinâmica de preços da CEASA-MG e ao afastar a aplicação do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU ao caso em tela (Parecer SEI n.º 3472/2025/MF – seq. 21):

(...)

6. O Parecer 00629/2025/CGAQ-EST/SCGP/CGU/AGU (...) foi emitido em processo administrativo que tinha por finalidade a eventual aquisição de Gêneros Alimentícios, Carvão Vegetal e materiais de embalagem e acondicionamento, mediante licitação pública, na modalidade pregão pelo Sistema de Registro de Preços, em

sua forma eletrônica (...)

7. A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, permite que seja utilizado o critério de julgamento maior desconto, na modalidade pregão, na aquisição de bens comuns como no presente caso. (...)

15. Assim, o critério maior desconto sobre tabela dinâmica foi justificado em razão do produto ser "extremamente volátil", "tornando impossível uma contratação com preço pré-definido". Ademais, a Administração esclarece que a tabela dinâmica de preços das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA-MG) "(...) é confiável para estabelecer o valor de referência das contratações".

16. Essas justificativas técnicas apresentadas fogem do aspecto jurídico da questão. De qualquer forma, partindo do pressuposto que essa justificativa é verdadeira, **a aquisição de gêneros alimentícios hortifrutigranjeiros pode utilizar o critério de julgamento maior desconto em cima da tabela dinâmica de preços das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA-MG)**.

17. Inclusive, na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, deve-se buscar o princípio da economicidade (artigo 5º), bem como as compras devem observar as condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado : Art. 40. O planejamento de **compras deverá** considerar a expectativa de consumo anual e **observar** o seguinte: I - **condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado**; (destacou-se).

18. Dessa forma, como a aquisição de gêneros alimentícios hortifrutigranjeiros no setor privado (pessoas que realizam compras em supermercado de frutas e verduras, por exemplo) tem volatilidade alta de preços durante o ano, bem como é adquirido gradualmente devido a perecibilidade dos produtos, a adoção de maior desconto em cima da tabela dinâmica de preços das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA-MG) observa condições de aquisição semelhantes às praticadas no setor privado, em consonância com o artigo 40, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

19. Em razão dessa volatilidade de preços em alimentos hortifrutigranjeiros, não é possível que seja adotada uma tabela fixa do mês da licitação, não sendo aplicado o entendimento firmado no PARECER n.º 00021/2024/DECOR/CGU/AGU que recomenda a utilização de "tabela do SINAPI do mês da licitação quando da realização dos pagamentos ao longo da vigência do contrato de compra de material para manutenção predial e só utilize uma nova tabela após decorridos 12 meses" (...)

20. A adoção de critério de julgamento maior desconto sobre preços dinâmicos não é novidade, como, por exemplo, quando a Administração Pública comprava, em regra, passagens aéreas por intermédio de agências. Nesse sentido, é o enunciado do Acórdão 3344/2010-Primeira Câmara, do Tribunal de Contas da União - TCU:

É considerado válido o critério de julgamento do maior desconto oferecido pelas agências de viagens nas licitações destinadas ao fornecimento de passagens aéreas. (Destacou-se).

21. Por fim, é importante lembrar que a adoção do critério de julgamento maior desconto não permite que a Administração preveja, no edital, desconto máximo a ser ofertado pelo licitante, regra que também deve ser observada na aquisição de alimentos hortifrutigranjeiros por meio de desconto sobre tabela dinâmica de alimentos de Centrais de Abastecimento (CEASA). Nesse sentido, recente julgado do Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 1354/2025-Plenário):

Na licitação que tem como critério de julgamento das propostas o maior desconto (art. 34, § 2º, da [Lei 14.133/2021](#)), **é irregular a previsão, no edital, de desconto máximo a ser ofertado pelo licitante**, por caracterizar preço mínimo, o que afronta o princípio da competitividade e o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. (Destacou-se).

III - CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN entende pela possibilidade jurídica de se aplicar o critério de julgamento maior desconto em cima de tabela dinâmica de preços das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA-MG), no caso de aquisição, pela Administração Pública federal, autárquica ou fundacional, de gêneros alimentícios hortifrutigranjeiros em Minas Gerais.

(...)

26. No mesmo sentido, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos também fornece valiosas contribuições para endossar o uso da tabela dinâmica da CEASA-MG e excepcionar o Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU (Parecer n.º 1046/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU – seq. 26):

(...)

11. A utilização do maior desconto calculado sobre a tabela de preços praticada no mercado se mostra medida altamente recomendável em mercados sujeitos a alta volatilidade de preços, tendo em vista que o estabelecimento de um preço fixo por um longo período não é capaz de acompanhar as variações de mercado.

12. O próprio Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 90/2013-Plenário e Acórdão nº 45/2020-Plenário, validou a utilização do critério de maior desconto em contratações de combustíveis com base na tabela da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

13. Frise-se, entretanto, que a adoção da taxa de desconto dinâmica deve estar devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar, em especial, por meio da:

- a) comprovação de que o objeto da contratação está sujeito a uma alta volatilidade de preços;
- b) demonstração que os preços de referência escolhidos refletem os valores praticados no mercado; e
- c) análise da viabilidade/vantagem/adequação da modelagem para satisfação do interesse público.

(...)

15. Por sua vez, o entendimento veiculado no PARECER n.º 00021/2024/DECOR/CGU/AGU (...) em nada prejudica tal raciocínio.(...)

16. Conforme se depreende do teor da manifestação, o que estava em debate dizia respeito à necessidade, nos certames para compra de material de manutenção predial, de serem discriminados e quantificados todos os produtos a serem adquiridos.

17. Naquela oportunidade, o então Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos concluiu que seria possível, excepcionalmente, mitigar a exigência de se discriminar e de se quantificar todos os produtos para o pregão para o registro de preços para compra de material para manutenção predial, sendo, para tais

casos, recomendada a utilização da tabela SINAPI do mês da licitação como preço de referência para os pagamentos a serem realizados.

18. Tem-se que, com a comprovação da alta volatilidade dos preços, resta possível mitigar a regra geral de utilização dos preços de mercado do mês da licitação, de modo a evitar eventuais prejuízos à execução contratual e assegurar a efetividade da contratação pública.

19. Desse modo, considera-se juridicamente válida a adoção do critério de julgamento do maior desconto em cima de tabela dinâmica de preços das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA-MG), tendo em vista restar demonstrada a alta volatilidade dos gêneros alimentícios hortifrutigranjeiros e a confiabilidade das tabelas de preços da referida entidade.

CONCLUSÃO

20. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica entende ser juridicamente válida a adoção do critério de julgamento do maior desconto sobre a tabela dinâmica de preços das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (CEASA-MG).

27. Por fim, discorda-se da necessidade de modificação do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU no que tange à data da tabela do SINAPI aplicável. Tal pedido foi veiculado na Nota n.º 126/2025/CJAQ-EST/SCGP/CGU/AGU (seq. 4 do Processo n.º 65327.010652/2025-81).

28. Isso porque a alta volatilidade justifica o uso da tabela dinâmica nos mercados de hortifrutigranjeiros, combustíveis e passagens aéreas, por exemplo. Por outro lado, na construção civil, os preços são bem mais estáveis do que nos referidos mercados, o que fundamenta a continuidade da regra geral defendida no Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU.

29. Ante o exposto, compreende-se que:

a) é juridicamente válida a utilização do critério de julgamento das propostas pelo maior desconto sobre a tabela dinâmica da CEASA-MG nas aquisições de produtos hortifrutigranjeiros em razão da alta volatilidade que caracteriza esse mercado;

b) a data da tabela da CEASA-MG utilizada deve ser a da solicitação de fornecimento do bem hortifrutigranjeiro;

c) o Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU cuidou da tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil);

d) o Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU defendeu a aplicação da tabela SINAPI do mês da licitação como o parâmetro a ser seguido ao longo do primeiro ano do contrato, só vislumbrando a possibilidade de reajuste ao fim desse período; e

e) não há motivo para a alteração da regra geral fixada no Item VI da Ementa do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU, esclarecendo apenas que a alta volatilidade do mercado de hortifrutigranjeiros permite excepcionar essa regra com a utilização da tabela dinâmica da CEASA-MG.

À consideração superior.

Brasília, 04 de fevereiro de 2026.

ANTONIO DOS SANTOS NETO
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64213007592202453 e da chave de acesso c283eca0

Notas:

1. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 16.^a ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 270.



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DOS SANTOS NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3083149582 e chave de acesso c283eca0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DOS SANTOS NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-02-2026 11:07. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DA CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00052/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 64213.007592/2024-53

INTERESSADOS: CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE AQUISIÇÕES

ASSUNTOS: CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS PELO MAIOR DESCONTO SOBRE TABELA DE PREÇOS

1. **Aprovo o PARECER n.º 3/2026/CONUNI/CGU/AGU**, da lavra do Dr ANTONIO DOS SANTOS NETO, e o acolho em seus fundamentos fáticos e jurídicos, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999, bem como do art. 7º e inciso I do art. 8º, ambos da Portaria AGU nº 1.399/2009, o qual concluiu que:

Ante o exposto, compreende-se que:

- a) é juridicamente válida a utilização do critério de julgamento das propostas pelo maior desconto sobre a tabela dinâmica da CEASA-MG nas aquisições de produtos hortifrutigranjeiros em razão da alta volatilidade que caracteriza esse mercado;
- b) a data da tabela da CEASA-MG utilizada deve ser a da solicitação de fornecimento do bem hortifrutigranjeiro;
- c) o Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU cuidou da tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil);
- d) o Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU defendeu a aplicação da tabela SINAPI do mês da licitação como o parâmetro a ser seguido ao longo do primeiro ano do contrato, só vislumbrando a possibilidade de reajuste ao fim desse período; e
- e) não há motivo para a alteração da regra geral fixada no Item VI da Ementa do Parecer n.º 21/2024/DECOR/CGU/AGU, esclarecendo apenas que a alta volatilidade do mercado de hortifrutigranjeiros permite excepcionar essa regra com a utilização da tabela dinâmica da CEASA-MG.

2. Em observância ao disposto no art. 15 da **Portaria Normativa CGU/AGU nº 14, de 23 de maio de 2023**, à Senhora Consultora para adoção das providências cabíveis.

Brasília, 24 de fevereiro de 2026.

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA
Advogada da União
Coordenadora de Uniformização e Consultora Substituta
Consultoria Nacional da União de Uniformização-CONUNI

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64213007592202453 e da chave de acesso c283eca0



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3098056483 e chave de acesso c283eca0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-02-2026 16:09. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DA CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00071/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 64213.007592/2024-53

INTERESSADOS: MG/EXÉRCITO/CPOR-CMBH/CENTRO DE PREPARAÇÃO DE OFICIAIS DA RESERVA E COLÉGIO MILITAR DE BELO HORIZONTE

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

Exmo. Sr. Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas,

1. Aprovo, em seus termos, o **PARECER** n.º **3/2026/CONUNI/CGU/AGU** e o **DESPACHO Nº 00052/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU**.

À consideração superior.

Brasília, 06 de março de 2026.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO
Advogada da União
Consultora Nacional da União de Uniformização

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64213007592202453 e da chave de acesso c283eca0



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3125760453 e chave de acesso c283eca0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-03-2026 10:24. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00016/2026/SUB-POP/CGU/AGU

NUP: 64213.007592/2024-53

INTERESSADOS: MG/EXÉRCITO/CPOR-CMBH/CENTRO DE PREPARAÇÃO DE OFICIAIS DA RESERVA E COLÉGIO MILITAR DE BELO HORIZONTE

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

1. Aprovo o DESPACHO Nº 00071/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU, da Senhora Consultora Nacional da União da CONUNI.
2. À CONUNI, para ciência, registros e comunicações de praxe.

Brasília, 06 de março de 2026.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Consultor-Geral da União Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64213007592202453 e da chave de acesso c283eca0



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3125982831 e chave de acesso c283eca0 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-03-2026 12:44. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
