RADAR JURÍDICO – OUTUBRO DE 2026

Jurisprudência relevante TCU

Acórdão 2638/2026 Plenário, Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira.
PLENÁRIO
1. Para evitar a ocorrência de jogo de planilha, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. O compromisso unilateral do contratado de não pleitear, em seu benefício, alterações quantitativas relativas a itens de sua proposta com preços unitários superiores aos referenciais não afasta o dever da Administração de assegurar a preservação do desconto global originalmente obtido na licitação.
O TCU apreciou representação formulada por empresa licitante acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 91371/2025, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), destinado à "*contratação de plataforma de desenvolvimento Low Code, com serviços de implantação e serviços técnicos especializados*". Entre as questões examinadas, destacou-se a existência de dois itens da proposta vencedora com preços unitários superiores ao orçado pela Administração, apesar de o valor global contratado apresentar desconto em relação ao orçamento estimado do certame. A unidade técnica entendeu que não haveria necessidade de se determinar ao Serpro a adoção de cuidados extras na execução do contrato, com base em compromisso formal da contratada de não pleitear alterações nos fluxos de consumo dos itens questionados em seu benefício. O relator divergiu desse entendimento. Observou, inicialmente, que a jurisprudência do TCU "*admite a convivência de preços unitários superiores aos referenciais desde que haja vantajosidade global na contratação, ressalvando, precisamente, o risco de que alterações contratuais posteriores venham a converter essa situação em vantagem indevida ao contratado*". E, por conta desse risco, apresentou três razões para a sua divergência. A primeira, de ordem jurídica, pelo fato de o compromisso unilateral não ter sido incorporado ao contrato mediante termo aditivo e, "*portanto, não constitui obrigação contratualmente exigível, cuja inobservância possa ensejar sua responsabilidade em caso de inadimplência*", o que o torna simples manifestação de vontade, passível de revogação prática e de difícil imposição, que não oferece a garantia jurídica necessária para resguardar o interesse público no decorrer de um contrato previsto para durar cinco anos. Adicionalmente, o relator observou que o compromisso se limita a não pleitear alterações, nada dispondo sobre as modificações de iniciativa da própria contratante, "*hipótese, aliás, estatisticamente mais frequente em contratos de tecnologia da informação estruturados sob demanda, nos quais a redefinição de*

quantitativos de licenciamento e de horas de serviço decorre naturalmente da dinâmica da execução. O compromisso, portanto, não cobre o espectro relevante do risco". A segunda razão apresentada pelo relator, de ordem funcional, pelo fato de a obrigação de preservar a vantajosidade obtida na licitação ser da Administração, titular das prerrogativas de gestão contratual, e não do particular. Nesse sentido, condicionar "*a integridade econômica de contrato público à autolimitação voluntária do contratado equivale a deslocar para a esfera privada obrigação que a ordem jurídica atribui ao gestor público, em desatenção aos princípios da indisponibilidade do interesse público, da economicidade e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal*". A última razão levantada pelo relator, decorrente da concreta configuração do risco, deveu-se ao fato de o contrato ser de longa duração, ainda pendente de execução, e o objeto comportar consumo variável de licenciamento e de serviços técnicos, havendo a concomitância de itens com valores unitários tanto acima quanto abaixo das balizas de preço estipuladas pela Administração. Tal situação, pontuou o relator, é a que propicia o chamado jogo de planilha, ou seja, "*a apropriação pelo contratado do desconto global ofertado na disputa, mediante o incremento dos quantitativos dos itens de preço unitário relativamente mais elevado e a supressão daqueles de preço relativamente mais reduzido, sem que o valor global sofra elevação percentualmente significativa*", prática combatida há muito tempo pelo Tribunal, que firmou entendimento "*de que a diferença percentual entre o valor global contratado e o preço global de referência não pode ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a composição inicial de quantitativos*". Apresentadas as razões de sua divergência, o relator afirmou que a determinação a ser dirigida à estatal contratante "*não interfere na disciplina legal das alterações contratuais, prevista no art. 81 da Lei 13.303/2016 e no regulamento interno do Serpro, nem obsta o reajuste contratualmente pactuado ou eventual repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro devidos*", pois o seu conteúdo é estritamente conformador: "*caso se revele necessário aditar o Contrato 271205, com modificação de quantitativos, a estatal deverá assegurar a preservação do desconto global originalmente obtido na licitação*". Ao final, considerando a ausência de indícios de direcionamento do certame ou de prejuízos ao erário e tendo sido o preço global contratado substancialmente inferior à estimativa, o relator propôs e o Plenário acolheu conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente e, com relação ao assunto, decidiu "*determinar ao Serpro que, caso seja necessário aditivar o Contrato 271205, assegure a preservação do desconto global originalmente obtido no certame, prevenindo-se a ocorrência de jogo de planilha, preferencialmente incluindo essa restrição, formalmente, nos termos do contrato*".

Principais tendências e recomendações

Tema	Tendência / Preceito
Desconto global e custos unitários	alterações quantitativas relativas a itens de sua proposta com preços unitários superiores aos referenciais

Acórdão 2788/2026 Plenário (Representação, Relator Ministro Jhonatan de Jesus)
Licitação. Julgamento. Critério. Licitação de menor preço. Obras e serviços de engenharia. Planilha orçamentária. Desconto.
Em licitação de obras ou serviços de engenharia com critério de julgamento pelo menor preço, é irregular a exigência de aplicação homogênea da redução decorrente do último lance a todos os itens da planilha, por afrontar os princípios da competitividade e da economicidade previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como o art. 59, § 3º, da mesma lei, que permite o controle dos preços unitários relevantes sem exigir que a redução do valor global da proposta seja reproduzida, no mesmo percentual, em toda a planilha.

PROCESSO: TCE-RJ Nº 236.129-2/2025
ORIGEM: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARARUAMA
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA, SOBRE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM EDITAL DE CONCORRÊNCIA DESTINADO AO REGISTRO DE PREÇOS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO CONTINUADO AO GERENCIAMENTO DE PROGRAMAS E PROJETOS PÚBLICOS.
DECISÃO ANTERIOR PELO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO, INDEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA E COMUNICAÇÃO AO JURISDICIONADO E À SOCIEDADE EMPRESÁRIA VENCEDORA DO CERTAME.
ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA MUNICIPALIDADE. PERSISTÊNCIA DE UMA ÚNICA IMPROPRIEDADE, RELACIONADA À DIVERGÊNCIA DOS QUANTITATIVOS CONSTANTES DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO DE MÉRITO NESTA FASE PROCESSUAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. ADOÇÃO DE MEDIDA CORRETIVA NA CONTRATAÇÃO E DE NATUREZA PROSPECTIVA PARA FUTUROS PROCESSOS LICITATÓRIOS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Trata o presente processo de Representação, **com PEDIDO**DE TUTELA **PROVISÓRIA,** formulada pela sociedade empresarial A Barreto Engenharia e Parceiros Ltda, CNPJ nº 37.501.455/0001-09, em face de possíveis irregularidades identificadas no Edital de Concorrência nº 001/2025 (processo administrativo nº 8525/2025), do tipo técnica e preço, da Prefeitura de Araruama, tendo por objeto o registro de preços visando à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio técnico continuado ao gerenciamento de programas e projetos públicos, no âmbito do Município de Araruama, com valor estimado de R$23.552.630,65.

Jurisprudência – TCM RIO (até outubro/2026)

PROCESSO

No regime de empreitada por preço global, o cronograma físico-financeiro deve vincular pagamentos a etapas ou eventos conclusivos, com escopo delimitado, critérios objetivos de medição e aceitação e valor atribuído a cada marco.

Resumo

O entendimento foi adotado em análise de concorrência eletrônica. O Corpo Técnico verificou que, embora o certame adotasse o regime de empreitada por preço global, o cronograma físico-financeiro estava organizado em etapas definidas exclusivamente por prazos, sem marcos de resultado, com distribuição dos custos em parcelas mensais iguais e medições vinculadas ao decurso de trinta dias. Constatou, ainda, a ausência de delimitação do escopo de cada etapa e de critérios objetivos de medição e aceitação pela fiscalização. O Relator, em linha com o Corpo Técnico, consignou que a sistemática de medição e pagamento nesse regime deve estar associada à execução de etapas vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a remuneração orientada por preços unitários ou pela execução de quantidades de itens. Destacou, ainda, que a vinculação do desembolso à entrega de resultados justifica a atribuição ao contratado do risco por pequenas variações de quantitativos e que a sistemática prevista no edital contrariava o regime escolhido. Assim, votou por determinar à jurisdicionada que, mantido o regime de empreitada por preço global, reestruturasse o cronograma em etapas ou eventos conclusivos, com escopo delimitado, critérios objetivos de medição e aceitação e valor atribuído a cada marco, condicionando o desembolso ao cumprimento efetivo do evento e adequando as cláusulas de medição e pagamento do edital e da minuta contratual, tendo sido acompanhado pelo Plenário.

Processo: 040/103711/2026

Relator: Felipe Galvão Puccioni

Atos normativos e institucionais

LEI COMPLEMENTAR Nº 238, DE 21 DE OUTUBRO DE 2026

Produção de efeitos

Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), para atualizar o limite de receita bruta anual e o número de empregados do Microempreendedor Individual (MEI), conceder remissão de créditos de titularidade da União de sua responsabilidade e dispor sobre a aplicação da medida.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 18-A.

.....

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo, e seja empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), ou o empreendedor que exerça: Produção de efeitos

.....

§ 2º No caso de início de atividades, o limite de que trata o § 1º será de R$ 11.666,67 (onze mil, seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos) multiplicados pelo número de meses compreendidos entre o início da atividade e o fim do respectivo ano-calendário, consideradas as frações de mês como um mês inteiro. Produção de efeitos

§ 3º

.....

.....

.....

V - o MEI recolherá, na forma regulamentada pelo Comitê Gestor, valor fixo mensal correspondente à soma das seguintes parcelas:

.....

....." (NR)

"Art. 18-C. Observado o disposto no art. 18-A, *caput*, e § 1º a § 25, poderá enquadrar-se como MEI o empresário individual ou o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural que possua até 2 (dois) empregados que recebam exclusivamente 1 (um) salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.

.....

.....

§ 2º Para os casos de afastamento legal de qualquer empregado do MEI, será permitida a contratação de empregados em número equivalente ao dos que foram afastados, inclusive por prazo determinado, até que cessem as condições do afastamento, na forma estabelecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 3º

.....

I - de entrega à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda de uma única declaração com dados relacionados a fatos geradores, base de cálculo e valores dos tributos previstos nos arts. 18-A e 18-C, da contribuição para a Seguridade Social descontada dos empregados e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e outras informações de interesse do Ministério do Trabalho e Emprego, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Conselho Curador do FGTS, observado o disposto no art. 26, § 7º;

.....

....." (NR)

Art. 2º Para o ano-calendário de 2027, o limite de receita bruta anual previsto no art. 18-A, § 1º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), será de R$ 110.000,00 (cento e dez mil reais).

Parágrafo único. Para os casos de início de atividade ocorridos no ano-calendário de 2027, o limite de que trata o art. 18-A, § 2º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), será de R$ 9.166,67 (nove mil, cento e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos) multiplicados pelo número de meses compreendidos entre o início da atividade e o fim do respectivo ano-calendário, consideradas as frações de mês como um mês inteiro.

Art. 3º Para fins de atendimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ampliação dos limites de receita bruta anual prevista nesta Lei Complementar fica condicionada à consideração da respectiva renúncia de receita na lei orçamentária anual dos exercícios de 2027 a 2029.

Art. 4º A ampliação dos limites de receita bruta anual prevista nesta Lei Complementar não se sujeita às disposições do art. 14-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), do art. 5º da Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025, e do art. 149 da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025.

Art. 5º Fica concedida remissão integral dos créditos de titularidade da União, inscritos ou não em Dívida Ativa da União, até 13 de outubro de 2026, de responsabilidade de pessoas naturais regularmente enquadradas como microempreendedor individual (MEI), nos termos do disposto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional).

§ 1º Consideram-se, para fins do disposto no *caput*, as dívidas decorrentes do art. 18-A, § 3º, inciso V, alínea "a", da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), e aquelas decorrentes de obrigações acessórias a essas relacionadas, como juros, multas e encargos legais, ainda que em cobrança administrativa ou judicial, com exigibilidade suspensa ou não, garantidas ou não, inclusive objeto de parcelamentos, transações e outros acordos de regularização, ativos ou rescindidos.

§ 2º O desenquadramento do MEI, a exclusão do contribuinte do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional ou a alteração da situação cadastral posterior à data de publicação desta Lei Complementar não afastam o direito à concessão do benefício, ressalvadas as alterações que produzam efeitos retroativos e descaracterizem o enquadramento exigido no *caput*.

§ 3º O disposto no *caput* não confere direito à restituição, à compensação ou ao ressarcimento de valores pagos ou definitivamente convertidos em renda da União anteriormente à data de entrada em vigor desta Lei Complementar.

§ 4º O beneficiário deverá manter, como contrapartida, a adimplência dos recolhimentos da contribuição referida no § 1º deste artigo, com vencimento nos 6 (seis) meses subsequentes à data de entrada em vigor desta Lei Complementar, sob pena de cancelamento da remissão.

Art. 6º A baixa dos créditos remitidos na forma do art. 5º desta Lei Complementar ficará condicionada a requerimento do beneficiário que comprove, como contrapartida, o protocolo

em juízo da desistência de eventuais ações judiciais em curso na data de entrada em vigor desta Lei Complementar e da renúncia às pretensões nelas formuladas.

§ 1º A extinção de processos judiciais, total ou parcial, decorrente da aplicação do disposto nesta Lei Complementar não ensejará condenação do beneficiário ao pagamento de honorários advocatícios em razão exclusivamente dessa extinção.

§ 2º Nas hipóteses de garantia ou constrição comum a obrigações abrangidas e não abrangidas, a liberação ficará limitada à parcela que exceder ao necessário à garantia das obrigações remanescentes, por decisão da autoridade ou do juízo competente.

§ 3º A desistência e a renúncia previstas no *caput* ficarão limitadas aos créditos abrangidos pela remissão, vedada a exigência de renúncia genérica ao direito de ação.

Art. 7º A concessão e a implementação dos benefícios de que tratam os arts. 5º e 6º desta Lei Complementar ficam dispensadas do cumprimento do disposto nos arts. 14 e 14-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no art. 5º da Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025, e no inciso I do *caput* do art. 29 e nos arts. 140 a 149 da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025.

Parágrafo único. Para fins do disposto no art. 195, § 11, da Constituição Federal, fica admitida a remissão dos créditos relativos às contribuições sociais previstas no inciso I, alínea "a", e no inciso II do *caput* do referido artigo, exclusivamente nas condições e nos limites subjetivos, materiais e temporais estabelecidos nesta Lei Complementar.

Art. 8º A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 48.

.....

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja igual

ou menor ao definido no art. 75, *caput*, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, atualizado conforme o disposto no art. 182 da referida Lei;

.....

IV - poderá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempreendedores individuais nos itens de contratação cujo valor seja igual ou inferior à metade do definido no art. 75, *caput*, inciso II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, atualizado conforme o disposto no art. 182 da referida Lei.

....." (NR)

"Art. 49.

.....

III - o tratamento diferenciado e simplificado para os microempreendedores, microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

....." (NR)

Art. 9º Ato da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional disciplinará o disposto nos arts. 5º a 7º desta Lei Complementar.

Art. 10. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos a partir de:

I - 1º de janeiro de 2028, quanto às alterações promovidas no art. 18-A, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional); e

II - 1º de janeiro de 2027, quanto aos demais dispositivos.

Brasília, 21 de outubro de 2026; 205º da Independência e 138º da República.