



Número 508

Sessões: 17, 18, 24 e 25 de junho de 2025

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

SUMÁRIO

Plenário

1. É irregular a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação, por afronta aos princípios da razoabilidade e da finalidade.
 2. 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.
-

PLENÁRIO

1. É irregular a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação, por afronta aos princípios da razoabilidade e da finalidade.

Denúncia formulada ao TCU apontara supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 90.003/2024, promovido pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), *campus* de Guarulhos, com vistas ao registro de preços para contratação de “*serviços continuados de restaurante universitário, preparo e fornecimento de refeições, com concessão onerosa de uso das dependências do restaurante universitário, no aludido campus*”. Por intermédio do [Acórdão 546/2024-TCU-Plenário](#), o Tribunal decidiu considerá-la parcialmente procedente, sem prejuízo de cientificar a unidade jurisdicionada sobre as impropriedades identificadas na licitação, merecendo destaque a seguinte: “*utilização do sistema de registro de preços quando as peculiaridades do objeto e a sua localização indicam que só será possível uma única contratação, exaurindo os quantitativos registrados, o que afronta a jurisprudência do TCU, em especial os Acórdãos 1.443/2015-Plenário e 1.712/2015-Plenário*”. Irresignada, a Unifesp interpôs pedido de reexame, argumentando, quanto à aludida impropriedade, que: a) o caráter contínuo de um serviço não impede, por si só, a utilização do SRP pela Administração Pública, de forma que a avaliação sobre a pertinência ou a compatibilidade do SRP com os serviços contínuos deve ser feita de acordo com as nuances do caso concreto; b) com o advento da nova legislação sobre o SRP (Lei 14.133/2021 e Decreto 11.462/2023), houve sensível alteração na regulamentação da matéria; c) o art. 3º do Decreto 11.462/2023 estabelece que o SRP pode ser adotado quando a Administração julgar pertinente, apresentando rol meramente exemplificativo das hipóteses de sua aplicação; d) a simples comparação entre a redação da regulamentação anterior (art. 3º do Decreto 7.892/2013) e a do novo regramento (art. 3º do Decreto 11.462/2023) não deixa dúvidas quanto ao caráter exemplificativo que passou a ter o rol de hipóteses autorizadas do SRP; e) os precedentes jurisprudenciais invocados no acórdão recorrido definiram os contornos da aplicação do SRP ao tempo da vigência da legislação revogada, e não da legislação atualmente em vigor; f) ao contrário do que restara assentado no acórdão guerreado, não há empecilho, nem na Lei 14.133/2021, nem no Decreto 11.462/2023, para utilização do SRP visando a uma contratação única, cabendo ao gestor apresentar a devida motivação no caso concreto; g) “*a Administração justificou a adoção do Sistema de Registro de Preços pois, pela natureza do objeto,*



não é possível definir previamente com exatidão o quantitativo a ser demandado pela Administração (inc. V), o que encontra amparo legal, bem como pode decorrer de razões diversas, a exemplo da variação do quantitativo durante os meses ao longo de cada exercício (item 8 do estudo técnico preliminar), bem como a incerteza quanto ao quantitativo de alimentação a ser fornecido durante todo o curso do contrato de natureza continuada e possíveis prorrogações, face a eventos futuros e incertos, tais como a variação na demanda de alunos inscritos a cada semestre, o que aumenta o grau de incerteza quanto ao exato quantitativo mensal e anual a ser demandado pela Administração e ratifica o cabimento do sistema de registro de preços (inc. V)”; h) a AGU examinara previamente o procedimento licitatório em comento, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, e considerara cabível a adoção do SRP; i) por se tratar da contratação de serviços remunerados por unidade de medida, “como se observa nos itens 1.5 do termo de referência e 2.1 da ata de registro de preços anexos ao edital”, o SRP poderia ser sim utilizado, nos termos do art. 3º, inciso II, do Decreto 11.462/2023; j) a contratação de alimento perecível, hipótese dos autos, tem tratamento diferenciado, conforme o art. 4º, inciso II, do Decreto 11.462/2023, que permite a adoção de SRP com indicação limitada a unidades de contratação, inclusive sem a indicação do total a ser adquirido, vedada a participação de outro órgão ou entidade. Ao apreciar essas razões recursais, a unidade técnica destacou que, de fato, a “*novel alteração legislativa que dispõe sobre o SRP*” ampliara as hipóteses de adoção do procedimento auxiliar de registro de preços, mas o fato de a alteração promovida não vedar expressamente a contratação única não poderia ser compreendido como autorização para tal prática, justamente ao contrário do que sustentou a recorrente. Segundo a unidade instrutiva, pelas características do objeto contratado – fornecimento de refeições em um único local –, não haveria possibilidade de contratações frequentes e entregas parceladas, razão por que a contratação em tela, da forma como foi feita, exaurindo os quantitativos registrados já na primeira contratação, “*desvirtua o SRP, na medida em que não há necessidade de se manter preços registrados, com possibilidade de contratações futuras, se já se sabe, a priori, que isso não vai acontecer*”. Na sequência, ela assinalou que o fato de o objeto da contratação referir-se a serviço contínuo realmente não seria obstáculo à utilização do SRP, mas “*não foi essa a razão da ciência que foi dada à recorrente*” por meio do acórdão recorrido. Para ela, o objeto da contratação “*não se amolda a nenhuma hipótese entre as especificadas no art. 3º do Decreto 11.462/2023, em especial às dos incisos II e V*”, pois ele não envolve a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, “*no contexto de várias contratações permanentes ou frequentes*”, tampouco diz respeito a “*serviços com quantitativos impossíveis de serem estimados*”. Enfatizou também aquilo que já havia sido ressaltado pelo relator da deliberação recorrida, ao pontuar que “*a extinção da ata na primeira contratação afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade*”. Por fim, refutou o argumento da recorrente de que a contratação em tela estava relacionada a alimento perecível e que, em razão disso, restaria viabilizada a adoção do SRP. Consoante a unidade técnica, o fato de a contratação envolver alimentos perecíveis “*apenas permite à Administração o registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nos termos estabelecidos no art. 4º, inc. II, do Decreto 11.462/2023, mas não garante a adoção SRP quando incompatível com os princípios e normas que regem a matéria*”. Em seu voto, anuindo à manifestação da unidade instrutiva, o relator reputou como improcedente a alegação recursal acerca da validade da utilização do sistema de registro de preços para contratação única e imediata, sob o simples argumento de ser o rol constante do art. 3º do Decreto 11.462/2023 meramente exemplificativo. Na sua ótica, a deliberação recorrida deixou bem consignado que a contratação da forma como fora realizada, exaurindo os quantitativos registrados na primeira contratação, “*desvirtuou o sistema de registro de preços, na medida em que não havia necessidade de se manter preços registrados, com possibilidade de contratações futuras*”. Concluiu então que, nesse ponto específico, deveria ser negado provimento ao pedido de reexame, no que foi acompanhado pelos demais ministros presentes à sessão.

Acórdão 1351/2025 Plenário, Pedido de Reexame, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

2. 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.

Representação formulada ao TCU noticiou supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 90.058/2024, promovido pela Universidade Federal Fluminense (UFF), que teve como objeto a aquisição de materiais para



manutenção predial, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos. Com valor estimado de R\$ 1.770.002,00, o certame fora dividido em dois lotes, sendo o primeiro avaliado em R\$ 1.350.001,00 e o segundo com orçamento estimativo de R\$ 420.001,00. Entre as irregularidades suscitadas, foi apontado que o edital de licitação limitara o desconto máximo que seria ofertado por licitante a 18,3% da tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil do Rio de Janeiro (Sinapi/RJ), o que caracterizaria preço mínimo. Em exame preliminar, a unidade técnica destacou que: i) a jurisprudência do TCU orienta que a estipulação de desconto máximo sobre valores determinados em tabela equivale à fixação de preços mínimos, o que seria vedado pela legislação; ii) a fixação de preço mínimo em licitação pode restringir a competição e, conseqüentemente, comprometer o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que violaria o art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021; iii) em consulta ao Portal de Compras do Governo Federal, *“observa-se que, na prática, o prejuízo à competitividade do certame não se consumou, haja vista os licitantes terem ofertado praticamente os mesmos valores que foram estimados pela UFF”*. Em juízo preliminar, o relator concordou que, de fato, a limitação do desconto máximo em 18,3% caracterizaria a prática de preço mínimo, infringindo o objetivo de gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, conforme o art. 11 da Lei 14.133/2021, e o princípio da competitividade, previsto no art. 5º da mesma lei. Discordou, no entanto, da unidade técnica quanto à inexistência de prejuízo à competitividade. Isso porque, a partir de consulta ao Portal de Compras, *“verificou-se que os licitantes ofertaram os mesmos valores que foram estimados pela UFF, nos lotes 1 e 2, com descontos reais próximos de 0%”*. Ele destacou que o desconto máximo permitido no pregão, em termos absolutos, fora de apenas R\$ 0,19 para os dois lotes, reproduzindo disposições do termo de referência que evidenciavam essa limitação. E que, ao analisar os termos de homologação do certame, constatou que, além de a limitação do desconto máximo de 18,3% ter caracterizado preço mínimo, o desconto ofertado pelos licitantes *“não incidiu sobre o valor estimado dos lotes 1 e 2, mas somente sobre uma única unidade monetária (R\$ 1,00), o que fez com que as propostas classificadas para o lote 1 gravitassem somente entre R\$ 1.350.000,817 e R\$ 1.350.001,00. No entanto, em princípio, o desconto ofertado deveria incidir sobre todo o valor estimado. A título de exemplo, o desconto de 18,3% deveria resultar em contratação de R\$ 1.116.450,83, e não de R\$ 1.350.000,81, como se verificou”*. Tal ocorrência, a seu ver, denotaria descumprimento do disposto no art. 34, § 2º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual *“o julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação”*. Considerando haver fundamento para a expedição de medida cautelar, ele determinou a suspensão da execução dos contratos celebrados com as empresas vencedoras dos lotes 1 e 2, medida essa que foi referendada pelo Acórdão 315/2025-Plenário. Promoveu-se também a oitiva da UFF e das empresas contratadas, para que se manifestassem sobre as seguintes irregularidades: *“a) previsão, no edital de licitação e no respectivo termo de referência, de desconto máximo a ser ofertado por cada licitante em 18,3% da tabela do Sinapi/RJ, o que caracterizaria preço mínimo, afrontando o princípio da competitividade e o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração; e b) não incidência do desconto ofertado pelas licitantes sobre o valor total da proposta, o que limitou o intervalo de disputa nos lotes 1 e 2 nos intervalos compreendidos entre R\$ 1.350.000,817 e R\$ 1.350.001,00 (lote 1) e R\$ 420.000,817 e R\$ 420.001,00, violando o disposto no art. 34, § 2º, da Lei 14.133/2021, que estipula que o critério de julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação”*. Em resposta à oitiva, a UFF esclareceu que não houvera pagamento decorrente dos contratos celebrados, pois estavam suspensos em obediência à medida cautelar do TCU. Ademais, argumentou que o maior desconto sobre a tabela Sinapi não asseguraria, por si só, vantagem econômica à Administração, pois poderia representar risco de inexecução ou prática de “jogo de planilha”, em que o licitante baixa artificialmente os preços na licitação e busca compensações posteriores com superfaturamento de itens na fase contratual. Dessa forma, o estudo técnico preliminar e os documentos licitatórios teriam sido estruturados para mitigar essa *“conduta oportunista”*, estabelecendo desconto máximo aceitável com base em parâmetros de mercado e viabilidade de execução, a fim de garantir a *“exequibilidade e sustentabilidade contratual, sem violar os preceitos da Lei 14.133/2021”*. A UFF ainda ressaltou que a vantajosidade da contratação pública não se limita ao menor preço inicial, mas exige a consideração de custos indiretos e do ciclo de vida do objeto licitado, e que o critério de julgamento por menor preço, *“embora permitido em diversas modalidades, nem sempre conduz à melhor contratação para a Administração, exigindo análise técnica rigorosa”*. No caso do Pregão Eletrônico 90.058/2024, continuou a unidade jurisdicionada, todas as licitantes *“aceitaram os termos do edital, tendo algumas posteriormente apresentado denúncias ao TCU sobre cláusulas previamente discutidas e afastadas em sede de recurso”*



administrativo, o que revela tentativa de tumultuar a execução contratual". Em seu pronunciamento de mérito, o relator, anuindo ao entendimento da unidade técnica, considerou que os argumentos da UFF, como a tentativa de evitar o "jogo de planilha" e a justificativa para limitar o desconto máximo, eram vagos e desprovidos de respaldo legal ou fático suficiente para afastar as irregularidades apontadas. Tais justificativas, reforçou o relator, não lograram afastar a ilegalidade da restrição imposta ao percentual de desconto, tampouco comprovaram sua compatibilidade com os princípios que regem as licitações. Ele observou que, no caso concreto, o desconto seria aplicado de forma uniforme sobre todos os itens de material constantes da Tabela Sinapi e demais tabelas de referência, em função da natureza do objeto licitado (aquisição de materiais para manutenção predial), razão por que o argumento de que a limitação de desconto buscava evitar o "jogo de planilha" não *"se sustenta, uma vez que essa prática está associada à manipulação desigual de itens orçamentários, o que não se verifica quando há aplicação linear do desconto"*. Além disso, a afirmação de que o menor dispêndio não se resumiria ao menor valor de proposta, embora correta, não elidiria, sob sua ótica, a irregularidade em discussão, pois o próprio edital do pregão não teria considerado custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida. O relator enfatizou os riscos de dano ao erário causados pela limitação do desconto máximo e pela não incidência do desconto ofertado sobre o valor total das propostas, exemplificando que, no lote 1, houve desclassificação de licitante que ofertara desconto de 20% sobre a tabela Sinapi, embora tal desconto pudesse representar um patamar exequível, considerando a existência de *"diversos fatores que fazem com que os valores dos insumos do referido sistema se apresentem, em geral, acima dos preços efetivamente transacionados no mercado"*. Repisou o que já tinha constatado em sua manifestação preliminar, enfatizando que, além da limitação do desconto máximo, este não fora aplicado sobre o valor total estimado dos lotes, mas sim sobre uma unidade monetária fixa (R\$ 1,00). Essa prática resultara em propostas com variações mínimas, como no lote 1, cujos valores oscilaram entre R\$ 1.350.000,81 e R\$ 1.350.001,00, quando um desconto de 18,3% deveria ter reduzido o valor final para R\$ 1.116.450,83, o que demonstrava que o critério de julgamento utilizado distorcera o resultado da licitação. Destarte, concluiu ter havido afronta ao disposto no art. 34, § 2º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual o julgamento pelo critério de maior desconto deve ter como referência o preço global do edital, bem como violação do princípio da competitividade e do objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. A UFF apontara, ainda, limitações sistêmicas na plataforma Compras.gov.br e no Siafi, justificando que a prática de calcular o desconto sobre uma unidade monetária fixa (R\$ 1,00), em vez do valor total estimado, fora adotada como alternativa para evitar a redução do *"poder de compra/empenho/valor do contrato"*, o que poderia comprometer as demandas da Administração. O relator reconheceu a necessidade de ajustes na plataforma Compras.gov.br para permitir o processamento adequado de licitações pelo critério de maior desconto, destacando que, mesmo após mais de quatro anos da publicação da Lei 14.133/2021 e catorze desde o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), o sistema ainda não está adaptado. Ele criticou a ausência de melhorias, afirmando que isso obriga os gestores a recorrerem a soluções improvisadas, como o cálculo do desconto sobre R\$ 1,00, prática que classificou como *"uma espécie de gambiarra para operacionalizar o uso do instituto na plataforma Compras.gov.br. e, eventualmente, para burlar a disposição do art. 34, § 2º, da Lei 14.133/2021"*. Apesar das impropriedades verificadas, o relator reconheceu que o julgamento pelo maior desconto oferece vantagens, como evitar o "jogo de planilha" e o "jogo de cronograma", além de proporcionar celeridade e eficiência em licitações para objetos com demanda futura incerta. Contudo, ressaltou que o critério ainda exige refinamento procedimental e ajustes nos sistemas informatizados, razão por que julgou oportuno propor o envio de cópia da deliberação a ser proferida à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU), para que ela avalie a possibilidade de aprimorar os modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais, incluindo a disposição de que, em licitações pelo maior desconto, o percentual ofertado deve incidir linearmente sobre cada item do orçamento estimado. Justificou o relator que, ao contrário do RDC, a Lei 14.133/2021 não traz comando claro sobre essa linearidade, e permitir descontos diferenciados por item desvirtuaria o critério de maior desconto, tornando-o semelhante ao de menor preço. Assim sendo, acolhendo as proposições do relator, o Plenário decidiu fixar prazo à UFF para anular o Pregão Eletrônico 90.058/2024, bem como os contratos dele decorrentes, sem prejuízo de cientificar a unidade jurisdicionada sobre as seguintes irregularidades, entre outras, identificadas no Pregão Eletrônico 90.058/2024: I) a *"previsão no edital de desconto máximo a ser ofertado por licitante em 18,3% da tabela do Sinapi/RJ caracteriza preço mínimo, afrontando o princípio da competitividade e o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a*



administração”; II) “*não incidência do desconto ofertado pelas licitantes sobre o valor total da proposta, o que limitou o intervalo de disputa nos lotes 1 e 2 nos intervalos compreendidos entre R\$ 1.350.000,817 e R\$ 1.350.001,00 (lote 1) e R\$ 420.000,817 e R\$ 420.001,00 (lote 2), violando o disposto no art. 34, § 2º, da Lei 14.133/2021, que estipula que o critério de julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação*”. O Pleno também decidiu dar ciência do inteiro teor do acórdão proferido ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, visando à adoção de medidas para “*adequar, com a urgência necessária, o Sistema Compras.gov.br ao critério de julgamento pelo maior desconto, a fim de evitar problemas semelhantes como os verificados nestes autos*”. Outrossim, decidiu dar ciência da deliberação do Tribunal à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos, para que “*avalie a possibilidade de aprimorar a redação dos modelos de minutas padronizadas de termos de referência e editais regidos pela Lei 14.133/2021 com vistas a eliminar irregularidades como as que foram apuradas nestes autos*”, além de incorporar, entre outras disposições, a seguinte: “*nas licitações adjudicadas por lote/grupo ou preço global que adotem o critério de julgamento de maior desconto, o percentual de desconto oferecido pelo licitante, além de incidir sobre o preço global fixado, deve incidir linearmente sobre cada item de serviço do orçamento estimado*”. **Acórdão 1354/2025 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.**

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br