



---

**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 apontava 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 autorizadoras 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 oferecido 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, consequentemente, 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 oferecido 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 ofereceram 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 oferecido 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 oferecido 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 oferecido 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 oferecido 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 procedural 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 desvirtua 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”.



*administração”; II) “não incidência do desconto oferecido 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](mailto:jurisprudenciafaleconosco@tcu.gov.br)