

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.666/2025-4

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Universidade Federal Fluminense

Interessados: Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda. (50.391.734/0001-17); VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda. (31.952.323/0001-09).

Representação legal: Carlos Vinicius Ramos Rolla (131601/OAB-RJ), representando LCI Comércio de Material de Construção e Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CERTAME PARA A CONTRATAÇÃO DE MATERIAIS DIVERSOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MAIOR DESCONTO. LIMITAÇÃO DO DESCONTO MÁXIMO OFERTADO PELAS LICITANTES. CARACTERIZAÇÃO DE PREÇO MÍNIMO COM SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. NÃO INCIDÊNCIA DO DESCONTO OFERTADO SOBRE O PREÇO TOTAL DA PROPOSTA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DECORRENTES DO CERTAME IMPUGNADO. OITIVAS E OUTRAS MEDIDAS SANEADORAS. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA ANULAR O CERTAME. CIENTIFICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução de lavra de auditor Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) constante da peça 42, que contou com a anuência do corpo diretivo da mencionada unidade técnica (peças 43 e 44):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de representação, com medida cautelar adotada, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90.058/2024, sob a responsabilidade da Universidade Federal Fluminense (UFF), com valor estimado de R\$ 1.770.002,00 (Lote 1 – R\$ 1.350.001,00, e Lote 2 – R\$ 420.001,00) — (peça 1, p. 73).

O objeto da presente licitação é a aquisição de materiais para manutenção predial, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos (peça 7, p. 5).

O pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.

Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação:

a.1) Lote 1 – homologado em favor de Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda. (CNPJ 50.391.734/0001-17), em 25/12/2024, no valor de R\$ 1.350.000,8170 (peça 8);

a.2) Lote 2 - homologado em favor de VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda. (CNPJ 31.952.323/0001-09), em 25/12/2024, no valor de R\$ 420.000,8170 (peça 9);

b) a licitação em tela não envolve registro de preço;

c) houve assinatura dos contratos decorrentes da licitação (lotes 1 e 2):

c.1) Contrato 8/2025, celebrado com Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda. (CNPJ 50.391.734/0001-17), no valor de R\$ 1.350.000,81, vigência de 3/2/2025 a 3/2/2026, prorrogável (peça 10); e

c.2) Contrato 9/2025, firmado com VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda. (CNPJ 31.952.323/0001-09), no valor de R\$ 420.000,81, vigência de 3/2/2025 a 3/2/2026, prorrogável (peça 11).

HISTÓRICO

O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1, p. 1-28):

não houve justificativa técnica e econômica adequada para agrupamento da licitação em apenas dois lotes (peça 1, p. 12-15);

não houve a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) em face da aquisição de bens de uso contínuo e em quantidades indeterminadas (peça 1, p. 15-23); e

a licitante vencedora do lote 1 (Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda.) não indicou a marca dos produtos na proposta, em desacordo com o edital, o que pode influenciar no preço ofertado, além de violar a isonomia do certame (peça 1, p. 23-27).

Na instrução de peça 12, superados os requisitos de admissibilidade desta representação, esta unidade técnica entendeu que:

deveria ser indeferido o pedido de medida cautelar, uma vez que restava afastado o pressuposto do perigo da demora por haver contratos já assinados para os lotes 1 e 2 do PE 90.058/2024, conforme dispõem as peças 10 e 11, bem como caracterizado o perigo da demora reverso por se pressupor que o objeto do certame em análise (material para manutenção predial) seria essencial ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada (UJ);

haveria plausibilidade jurídica nas seguintes possíveis irregularidades:

não utilização do SRP para a aquisição de materiais que são de uso contínuo e em quantidades indeterminadas, propondo oitiva da UFF;

ausência de justificativa técnica e econômica adequada para agrupamento da licitação em apenas dois lotes, propondo oitiva da UFF; e

falta de adequação do modelo de minuta de edital para cada licitação que realiza, o que viola o princípio da eficiência (art. 5º da Lei 14.133/2021 e no art. 37, caput, da Constituição Federal), propondo dar ciência à UFF, quando do mérito.

Esta unidade técnica ainda identificou que havia irregularidade na “limitação da proposta de licitantes a desconto máximo sobre a tabela Sinapi-RJ”, o que caracteriza a prática de preço mínimo, sendo considerado suficiente dar ciência à UFF, por ocasião do mérito, haja vista que não se observou prejuízo à competitividade do certame, na medida em que as propostas dos licitantes teriam aproximadamente os mesmos valores que foram estimados pela UFF.

Em sede de construção participativa de deliberações, solicitou-se manifestação da UFF sobre eventual determinação deste Tribunal, quando do mérito, para que a UFF se abstivesse de prorrogar

os Contratos 8/2025 e 9/2025 (lotes 1 e 2), oriundos do PE 90.058/2024, em razão das possíveis irregularidades identificadas. Além da proposição de oitivas facultativas das empresas contratadas (Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda. e VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda.).

No despacho de cautelar à peça 15, o Relator acolheu apenas a proposta desta unidade técnica relacionada à “falta de adequação do modelo de minuta de edital para cada licitação que a UFF realiza, o que viola o princípio da eficiência”. Divergiu das demais propostas, consignando, em síntese, que:

- (i) não haveria irregularidade quanto à não utilização do SRP na modelagem adotada para a licitação (contrato de fornecimento continuado celebrado com base no maior desconto sobre a tabela do Sinapi), pois comporta a incerteza inerente aos materiais e respectivos quantitativos que serão fornecidos, com fundamento no voto do Acórdão 1.238/2016-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes (peça 15, p. 3-6);
- (ii) não se vislumbrava dano ao Erário decorrente da forma como a contratação foi estruturada (divisão do objeto em apenas dois lotes) (peça 15, p. 6-7); e
- (iii) a limitação do desconto máximo, que caracteriza a prática de preço mínimo, implicaria prejuízo à competitividade do certame (peça 15, p. 7-9).

Ante o exposto, o Relator entendeu que havia os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora para determinar a suspensão da execução dos contratos decorrentes da licitação em análise, sem oitiva prévia da UFF.

Assim, decidiu da seguinte forma (peça 15, p. 10):

37. Ante o exposto, conheço desta representação e decido por:

a) determinar, cautelarmente, com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, à Universidade Federal Fluminense (UFF) que suspenda a execução dos contratos decorrentes do Pregão Eletrônico 90.058/2024, até ulterior deliberação deste Tribunal acerca do mérito da matéria tratada nestes autos;

b) realizar, com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da UFF e dos fornecedores contratados, para que, no prazo de até 15 dias, apresentem manifestação sobre as seguintes irregularidades e sobre os pressupostos adotados na concessão da medida cautelar:

b.1) previsão, no edital de licitação e no respectivo termo de referência, de desconto máximo a ser ofertado por cada licitante em 18,30% 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;

b.2) 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;

c) diligenciar a UFF para que encaminhe ao TCU, no prazo de 15 dias, a íntegra do processo da Pregão Eletrônico 90.058/2024, bem como informe os pagamentos já realizados no âmbito dos contratos decorrentes desse certame.

A decisão consignada no despacho em referência foi referendada no Acórdão 315/2025 – TCU – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler (peças 18 a 20).

Promovidas as oitivas e diligência que constam do despacho do Relator supratranscrito, passa-se a

analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

À UFF foram encaminhados os Ofícios 4825/2025-TCU/Seproc, em 21/2/2025 (oitiva) (peça 21), e 4836/2025-TCU/Seproc, em 21/02/2025 (diligência) (peça 22).

Às sociedades empresariais Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda e VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda foram encaminhados, respectivamente, os Ofícios 4834/2025-TCU/Seproc, em 26/2/2025 (peça 30), e 4835/2025-TCU/Seproc, em 26/2/2025 (peça 29).

Em resposta à oitiva e à diligência, por meio do Ofício 120/2025/GABR/UFF, de 10/3/2025 (peça 31), a Unidade Jurisdicionada apresentou os seguintes documentos e/ou informações:

- a) Processo 23069.170801/2024-28, que resultou no Pregão Eletrônico 90.058/2024 (peça 34);*
- b) Processo 23069.152373/2025-32, referente ao Contrato 8/2025 (peça 33);*
- c) Processo 23069.152374/2025-87, referente ao Contrato 9/2025 (peça 32); e*
- d) Ofício 35/2025/PROAD/UFF, de 8/3/2025 (peça 35).*

As sociedades empresariais Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda e VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda optaram por não se manifestar, embora regularmente notificadas dos ofícios que lhes foram encaminhados (peças 38 e 39).

Diligência

Item 37.c do despacho do Relator: *diligenciar a UFF para que encaminhe ao TCU, no prazo de 15 dias, a íntegra do processo do Pregão Eletrônico 90.058/2024, bem como informe os pagamentos já realizados no âmbito dos contratos decorrentes desse certame.*

A UFF encaminhou o Processo 23069.170801/2024-28, que resultou no Pregão Eletrônico 90.058/2024 (peça 34).

Esclareceu que não houve pagamento decorrente do fornecimento de materiais para manutenção predial no âmbito dos Contratos 8 e 9/2025 (peça 35, p. 3).

Os Contratos 8 e 9/2025 estão suspensos em obediência à medida cautelar determinada no Acórdão 315/2025-TCU-Plenário, conforme informação extraída dos respectivos processos (peça 32, p. 343, e peça 33, p. 302).

Dada a imprescindibilidade dos materiais de manutenção predial para atividades da Universidade Federal Fluminense, informa que foi aberto processo administrativo, de número 23069.157005/2025-81, para realização de novo certame licitatório, com os ajustes apontados pelo Tribunal de Contas (peça 35, p. 3).

Ante as informações e/ou documentos encaminhados, é possível afirmar que a entidade cumpriu a diligência deste Tribunal, nos termos do item 37.c do despacho do Relator (peça 15).

Oitiva

Segue os pontos questionados na oitiva presente no despacho do Relator (peça 15).

Item 37.b.1 do despacho do Relator: *previsão, no edital de licitação e no respectivo termo de referência, de desconto máximo a ser ofertado por cada licitante em 18,30% 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.*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

Em síntese, a UFF informou o que segue (peça 35):

maior desconto sobre a tabela Sinapi não significa, necessariamente, vantagem econômica para a Administração Pública;

o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a elaboração dos documentos licitatórios procuraram evitar a prática do “jogo de planilha”, situação em que o licitante “rebaixa a taxa de desconto no ato da licitação e aumenta os valores cobrados dos materiais, no momento da execução do contrato, maximizando indevidamente o seu lucro às custas do prejuízo da Administração, que acabará pagando por produtos com preços superelevados”;

não houve interesse em limitar o “preço mínimo”, mas um desconto máximo aceitável, com as condições de mercado conhecidas, para sucesso na contratação. É público e notório que há contratações com valores aviltantes de desconto, inclusive em relação à tabela Sinapi, porém, a gestão destes contratos poderá ser frágil ou temerária;

desconto máximo aceitável não foi uma condição nova, em afronta a Lei 14.133/2021, mas uma condição para formulação da Planilha de Formação de Custos exequível. O critério utilizado, como descrito no edital foi o maior desconto por grupo, como já previsto;

o menor dispêndio não se limita ao menor valor de proposta, pois os custos indiretos relacionados ao ciclo de vida do objeto licitado deverão ser considerados na análise quanto à vantajosidade da proposta;

o julgamento por menor preço pode ser adotado nas concorrências e nos pregões, inclusive para registros de preços, e na fase competitiva da modalidade diálogo competitivo. Ou seja, nem sempre a proposta de menor valor, representa a melhor contratação para Administração Pública; e

todas as licitantes que participaram do Pregão Eletrônico 90.058/2024 se adequaram nas condições estabelecidas do edital. Porém, de forma a tumultuar a execução dos serviços, apresentaram denúncias ao TCU, sobre condições que já foram eximidas em recurso administrativo.

Análise:

Os vagos argumentos da unidade jurisdicionada (“o desconto máximo tentava evitar o ‘jogo de planilha’”, “não houve interesse em limitar o ‘preço mínimo’, mas um desconto máximo aceitável”, “desconto máximo aceitável não foi uma condição nova”, “o menor dispêndio não se limita a menor valor de proposta” etc.) não logram afastar as irregularidades apontadas no item 37.b.1 do despacho do Relator à peça 15, haja vista que são desprovidos de embasamento legal ou fático válido.

*Dentre os argumentos apresentados pela UFF, destaca-se o de que a limitação de desconto máximo tentava evitar o “jogo de planilha” de licitantes. É cediço que o termo “jogo de planilha” em licitação refere-se a uma prática fraudulenta ou anticompetitiva, especialmente em contratações de obras e serviços de engenharia. É uma forma de manipulação das planilhas de custos apresentadas pelas empresas concorrentes com o objetivo de vencer a licitação, muitas vezes com preço global menor, **mas valores distorcidos nos itens individuais.***

No presente caso concreto, depreende-se que o desconto seria aplicado uniformemente a todos os itens de materiais da Tabela Sinapi ou das demais tabelas, haja a vista a natureza do objeto licitado (material para manutenção predial). Assim, pode-se concluir que não merece ser acolhido o argumento de que a limitação do desconto máximo teria o objetivo de evitar o “jogo de planilha” de licitantes, tampouco de que “o menor dispêndio não se limita a menor valor de proposta”, na medida em que o desconto ofertado reflete diretamente no valor do material de manutenção predial eventualmente adquirido pela Administração Pública.

Sobre a irregularidade, convém reproduzir o esclarecedor excerto do despacho do Relator (peça 15, p. 9):

29. Observando os termos de homologação que estão insertos nas peças 8 e 9 dos autos, verifico que, **além de a limitação do desconto máximo de 18,3% ter caracterizado preço mínimo**, outra suposta irregularidade pode ser observada, haja vista que 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 **gravitassem somente entre R\$ 1.350.000,817 e R\$ 1.350.001,00**. No entanto, **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.

30. Tal ocorrência denota 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**.

31. É possível que a causa para a suposta desconformidade seja a inadequação do Sistema Comprasnet para processar licitações pelo critério de maior desconto.

32. De qualquer forma, **são evidentes os riscos de dano ao Erário causados tanto pela limitação do desconto máximo quanto pela não incidência do desconto ofertado no valor total das propostas**. A título de exemplo, observo que no lote 1 houve licitante que ofertou desconto de 20% sobre a tabela do Sinapi e foi desclassificada. Esta Corte de Contas já realizou diversas ações de controle sobre os valores dos insumos constantes da referida tabela, observando que existem diversos fatores que fazem com que os valores dos insumos do referido sistema se apresentem, em geral, acima dos preços efetivamente transacionados no mercado.

33. Cito, nesse sentido, a auditoria apreciada pelo Acórdão 1.101/2015-Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, em que o principal achado evidenciou que as pesquisas de preços realizadas pela equipe de fiscalização resultaram, em média, em valores 13,78% mais baixos do que a mediana do Sinapi. Essa margem de segurança no uso do Sinapi pode ser atribuída aos seguintes fatores, entre outros:

a) Efeito Cotação: resultado do procedimento rotineiro de pesquisa de preços, por meio do qual o comprador realiza cotações e escolhe o estabelecimento que apresentou o menor preço, fazendo com que o valor efetivamente pago pelo construtor seja inferior à mediana das consultas por ele realizadas;

b) Efeito Barganha: resultado da negociação de grande quantidade, o que provoca redução do preço unitário do material a ser comprado em função de economias de escala, fator que não é considerado nas pesquisas de preços realizadas pelo IBGE; e

c) Efeito Administração Pública: decorre da identificação, por parte de quem presta a informação, de que a cotação se destina à mera prestação de informações. No caso das cotações, esse efeito tende a provocar uma majoração dos preços informados pelo fornecedor, em virtude de que não há expectativa de compra imediata nem de concorrência entre fornecedores, fazendo com que o vendedor forneça o preço “de balcão”, sem ofertar qualquer tipo de abatimento comumente oferecido, pois encara a pesquisa como mera informação e não como uma venda potencial.

34. Portanto, em princípio, **considero que um desconto de 20% sobre a tabela do Sinapi representa patamar perfeitamente exequível de proposta**, ainda mais se sopesado o fato de que a principal distorção entre os valores dessa tabela e os preços transacionados no mercado está concentrado principalmente no valor dos materiais. (grifou-se)

Ante as irregularidades indicadas pelo Ministro Relator, relacionadas à limitação do desconto

máximo de licitante, que ensejam prejuízo ao Erário, propõe-se **ratificar** os fundamentos da medida cautelar adotada no Acórdão 315/2025 – TCU – Plenário, para **determinar** à UFF que anule o Pregão Eletrônico 90.058/2024 e todos os atos dele decorrentes, em consonância com o art. 147 c/c art. 171, § 3º, da Lei 14.133/2021, medida que atende ao interesse público, considerando que já está em curso nova licitação sem as irregularidades identificadas e que não houve pagamentos aos contratados por fornecimento de material, segundo informou a entidade (peça 35, p. 3).

Item 37.b.2 do despacho do Relator: 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.

Contextualização: 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 gravitassem somente entre R\$ 1.350.000,817 e R\$ 1.350.001,00. De acordo com o entendimento do Relator, tal ocorrência denota 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.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 35):

Em síntese, considerando as limitações sistêmicas do ComprasNet e Siafi, a entidade informa que essa prática — não incidência do desconto ofertado pelas licitantes sobre o valor total da proposta (estimado), mas somente sobre uma única unidade monetária (R\$ 1,00) — foi a melhor alternativa para execução do contrato, pois se o desconto ofertado pelo licitante fosse aplicado diretamente no valor estimado do item a ser cadastrado, o poder de compra/empenho/valor do contrato poderia ser reduzido e não atenderia às demandas da Administração.

Análise:

Ante os argumentos da entidade, é possível entender que não há prejuízo à Administração, na medida em que a UFF detinha um orçamento estimado para despesas com material de manutenção predial, no valor de R\$ 1.770.002,00. Na prática da contratação em apreço, o desconto será aplicado sobre o valor do item na Tabela Sinapi e dependerá efetivamente do quantitativo de material demandado, sendo o valor da contratação meramente estimativo, conforme esclarece a Cláusula Quinta dos respectivos contratos: “5.3. O valor [da contratação] acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos ao contratado dependerão dos quantitativos efetivamente fornecidos” (peça 32, p. 324-325; e peça 33, p. 285).

Sendo assim, quanto maior o desconto obtido no certame, aplicado sobre a unidade monetária (R\$ 1,00) e não sobre o valor estimado pela UFF, é razoável entender que o que foi orçado (estimado no edital) será capaz de promover a aquisição de uma quantidade maior de material de manutenção predial a ser demandado, o que atende ao interesse da Administração Pública e sem evidências de prejuízo ao Erário.

Nesse contexto, pode-se asseverar que a prática — não incidência do desconto ofertado pelas licitantes sobre o valor total da proposta (estimado), mas somente sobre uma única unidade monetária (R\$ 1,00) — se mostra uma boa solução diante da incerteza dos quantitativos de materiais a serem adquiridos neste tipo de contratação, que foi bem esclarecido pelo Ministro Relator no despacho (peça 15, p. 3-6).

Ao final da execução contratual, quando definidos os quantitativos e itens adquiridos, o desconto ofertado no certame terá sido aplicado sobre o total, assim considerado a soma das multiplicações dos quantitativos de cada item adquirido pelo seu valor na tabela Sinapi. Assim, é possível concluir

que, na prática, restou observado o art. 34, § 2º, da Lei 14.133/2021 ao presente caso concreto, se fizermos uma interpretação teleológica do dispositivo legal, que busca identificar a vontade do legislador ao criar a lei, e não apenas uma interpretação literal.

*Por derradeiro, cabe **dar ciência** à UFF de que a falta de adequação do modelo de minuta de edital para cada licitação que realiza viola o princípio da eficiência (art. 5º da Lei 14.133/2021 e no art. 37, caput, da Constituição Federal), em conformidade com a análise da instrução à peça 12.*

CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

*Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.*

Será proposta, portanto, a ratificação da medida cautelar adotada, com a realização de determinação e ciência, na forma descrita nesta instrução, em conformidade com os fundamentos do despacho do Relator à peça 15.

Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que o material de manutenção predial objeto da licitação poderá eventualmente ser adquirido pela entidade mediante suprimento de fundos, considerando nesse entendimento que os contratos oriundos da licitação em referência já estão suspensos pelo Acórdão 315/2025 – TCU - Plenário desde fevereiro/2025, o que se pressupõe que tal procedimento já vem ocorrendo na UFF, para manter a regular manutenção predial durante o período.

Além disso, registra-se que nova licitação já está em curso, conforme destacado pela entidade (peça 35).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Não houve pedido de ingresso aos autos.

Não houve pedido de vista e/ou cópia.

Não houve pedido de sustentação oral.

Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em virtude do exposto, propõe-se:

***conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

***ratificar** o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 315/2025 – TCU – Plenário;*

*no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;*

***determinar** à Universidade Federal Fluminense (UFF), com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote providências para **anular** o Pregão Eletrônico 90.058/2024 e todos os atos dele decorrentes, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados;*

considerar para expedição da proposta de determinação, em observância ao art. 6º, inc. II, da Resolução-TCU 315/2020, a seguinte irregularidade no Pregão Eletrônico 90.058/2024, que tem potencial de dano ao Erário, conforme bem pontuado no despacho do Relator:

a) previsão de desconto máximo a ser ofertado por licitante em 18,30% da tabela do Sinapi/RJ, o que caracteriza preço mínimo, afrontando o princípio da competitividade e o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração; e

dar ciência à Universidade Federal Fluminense (UFF), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no Pregão Eletrônico 90.058/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) falta de adequação do modelo de minuta de edital para cada licitação que realiza viola o princípio da eficiência (art. 5º da Lei 14.133/2021 e no art. 37, caput, da Constituição Federal) ;

informar à Universidade Federal Fluminense (UFF), ao representante e às sociedades empresárias Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda. (CNPJ 50.391.734/0001-17) e VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda. (CNPJ 31.952.323/0001-09) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.”

É o relatório.

VOTO

O presente feito cuida de representação noticiando supostas irregularidades ocorridas 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.

2. O caso em apreciação requer uma exposição mais detalhada do histórico dos fatos, conforme farei a seguir.

3. Com valor estimado de R\$ 1.770.002,00, o referido certame foi dividido em dois lotes, sendo o primeiro deles avaliado em R\$ 1.350.001,00, ao passo que o lote 2 teve orçamento estimativo de R\$ 420.001,00.

4. Conforme informado no exame preliminar da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), o pregão foi adjudicado e homologado nos seguintes termos:

a) Lote 1 – homologado em favor da empresa Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda., em 25/12/2024, no valor de R\$ 1.350.000,81; e

b) Lote 2 – homologado em favor da empresa VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda., em 25/12/2024, no valor de R\$ 420.000,81.

5. Ato contínuo, houve a assinatura dos respectivos contratos (lotes 1 e 2), com vigência de 3/2/2025 a 3/2/2026, passíveis de prorrogação.

6. Em sua peça inicial, a representante aduziu haver as seguintes irregularidades no certame em análise:

a) não houve a utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) em face da aquisição de bens de uso contínuo e em quantidades indeterminadas;

b) não houve justificativa técnica e econômica adequada para agrupamento da licitação em somente dois lotes; e

c) a vencedora do lote 1 não indicou a marca dos produtos em sua proposta, em desacordo com o edital, o que pode influenciar no preço ofertado, além de violar a isonomia do certame.

7. Em atenção a tais apontamentos, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), na instrução preliminar do feito, apresentou as seguintes conclusões:

a) sobre a não utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para a aquisição de materiais que são de uso contínuo e em quantidades indeterminadas:

- o art. 11 do Decreto 11.462/2023 preceitua que pode ser adotado o critério de julgamento de maior desconto sobre a tabela de preços praticada no mercado. Assim, com fundamento no entendimento jurisprudencial e na norma infralegal, não há irregularidade no critério de julgamento (maior desconto sobre preço de tabela de referência) adotado pela UFF;

- o objeto do PE 90.058/2024 possui características pertinentes a registro de preços;

- logo, considera-se que há plausibilidade jurídica na irregularidade ora em comento, razão pela qual se propõe a oitiva da UFF para que se pronuncie pela não utilização do SRP para o processamento da aquisição de materiais e insumos que são adquiridos com frequência ao longo do ano e em quantidades indeterminadas, o que violaria o art. 40, inciso II, da Lei 14.133/2021 e o art. 3º, incisos I e V, do Decreto 11.462/2023;

b) sobre a ausência de justificativa técnica e econômica adequada para agrupamento da licitação em apenas dois lotes:

- historicamente, o órgão realizava licitação com divisão do objeto em 6 lotes, contemplando cada lote itens de materiais para os seguintes segmentos: civil, elétrica, hidráulica, refrigeração etc.;

- a partir de sua experiência administrativa, a UFF resolveu, neste processo licitatório, agrupar os 6 lotes em 2 (lote 1: material elétrico, pintura, hidrossanitário e materiais diversos de manutenção predial; e lote 2: material de refrigeração), sob a alegação de desburocratizar e acelerar o processo de fornecimento;

- a regra é o parcelamento, com a adjudicação do objeto licitado por itens, devendo ser devidamente justificada a sua impossibilidade técnica ou econômica (**vide** Súmula TCU 247);

- embora não assegure, na prática, a certeza de que o número de licitantes seja elevado na disputa, o parcelamento do objeto enseja, potencialmente, a elevação do número de interessados, o que ampliaria a competitividade;

- no caso concreto, é possível entender que a regra de adjudicação por item não se mostraria técnica e economicamente aplicável por haver uma grande variedade de itens a serem requisitados para cada seguimento de material (elétrico, hidráulico, pintura etc.), bem como pela indefinição da quantidade de material a ser demandada ao longo do ano, o que se pressupõe ser inviável o fornecimento de cada item por distinto fornecedor, incorrendo, dessa forma, em perda de economia de escala e em custos administrativos desproporcionais para a gestão da aquisição do item;

- pode-se afirmar que foi acertada a adjudicação por grupo ou lote de itens, de acordo com o segmento de material, historicamente feito pela UFF, considerando o critério de julgamento empreendido na disputa (maior desconto sobre todos os itens da tabela de referência), conforme dispõe o estudo técnico preliminar (ETP);

- contudo, poderia a UFF ter considerado dividir o objeto em, pelo menos, 4 lotes, em conformidade com os segmentos de materiais requisitados (civil, elétrico, hidráulico e refrigeração), o que não acarretaria ônus em demasia para os servidores e ensejaria o aumento da competitividade;

- logo, considera-se haver plausibilidade jurídica em parte das irregularidades tratadas neste tópico, razão pela qual se propõe a oitiva da UFF para que se pronuncie sobre a ausência de justificativas técnica e econômica adequadas para agrupamento da licitação em apenas 2 lotes, restringindo a competitividade do certame;

c) sobre a licitante vencedora do lote 1 ter apresentado proposta em desacordo com o edital, uma vez que não indicou a marca dos materiais que pretendia fornecer durante a execução contratual:

- a exigência de registro de marca na fase de seleção do fornecedor seria incompatível com o objeto da contratação, visto que, como pontuado no termo de referência da contratação, a solicitação da apresentação da marca será feita a critério da gestão e fiscalização do contrato, em momento posterior ao procedimento licitatório, ou seja, na fase de execução do contrato;

- depreende-se dos argumentos da UFF que não seria viável inserir no sistema a marca de cada material (pintura, hidrossanitário, elétrico etc.) que será eventualmente adquirido para a manutenção predial, dada a cediça infinidade de itens;

- ao seguir modelo de edital padronizado e inserir dispositivo expresso que tratava da vedação à utilização de expressões que denotem generalidade da marca, a UFF causou confusão para os licitantes;

- o modelo de minuta de edital, elaborado para atender o que preconiza o art. 19, inciso IV, da Lei 14.133/2021, deveria se adequar ao que pretende o órgão para cada contratação, a fim de evitar interpretações equivocadas por parte dos licitantes, em respeito ao princípio da eficiência

administrativa, insculpido no art. 5º da Lei 14.133/2021 e no art. 37, **caput**, da Constituição Federal; e

- logo, considera-se haver plausibilidade jurídica na irregularidade ora tratada, sendo suficiente dar ciência à UFF a fim de prevenir ocorrências semelhantes no futuro.

8. Além das supostas irregularidades apresentadas pela representante, a unidade técnica observou que o edital de licitação limitou o desconto máximo a ser ofertado por cada 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. Segue a síntese do exame preliminar desse indício de irregularidade:

- a jurisprudência do TCU orienta que a estipulação de desconto máximo sobre valores determinados em tabela equivale à fixação de preços mínimos, o que é vedado pela legislação;

- a fixação de preço mínimo em licitação pode limitar a competição e, por conseguinte, impactar o objetivo do processo licitatório de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, o que viola o art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021;

- 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; e

- logo, há plausibilidade jurídica na irregularidade em comento, sendo suficiente dar ciência à UFF a fim de prevenir ocorrências semelhantes no futuro.

9. Assim, apesar de considerar presente um dos pressupostos necessários à concessão da medida cautelar pleiteada (plausibilidade jurídica), a unidade técnica recomendou o seu indeferimento, ante o afastamento do perigo da demora, bem como ante a existência de perigo da demora reverso.

10. Ademais, foi proposta a realização de oitivas da UFF e das empresas contratadas e solicitação de manifestação em fase de construção participativa de deliberações.

11. Em minha apreciação preliminar do feito, posicionei-me de forma parcialmente concordante com o exame inicial realizado pela unidade técnica, acolhendo sua análise tão somente sobre a impropriedade elencada no parágrafo 8 **supra** e na alínea “c” do sétimo parágrafo deste voto.

12. Quanto à irregularidade relacionada à não utilização do SRP, discordo do entendimento da unidade técnica, pois entendo que a modelagem adotada para a licitação (contrato de fornecimento continuado celebrado com base no maior desconto sobre a tabela do Sinapi) comporta a incerteza inerente aos materiais e respectivos quantitativos que serão fornecidos. Para melhor fundamentar a questão, utilizo o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 1.238/2016-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes (grifos acrescidos):

“9. Passando ao exame da matéria, na mesma linha de raciocínio da Secex/CE, compreendo que não houve má-fé dos administradores da UFC, pois são reconhecidas as dificuldades em licitar e contratar uma série de serviços, com o fornecimento de materiais pela administração, a exemplo de manutenção predial, ar-condicionado, elevadores, limpeza, serviço de copa, manutenção de veículos, eventos, aquisição de passagens áreas, fornecimento de combustível, limpeza urbana, coleta de lixo, manutenção de ruas, estradas, rodovias. Cada serviço tem características próprias e exige conhecimentos e procedimentos diferenciados de contratação.

10. Cito, como exemplo, a contratação de serviços de manutenção veicular. Não é razoável que se exija da Administração o detalhamento, em edital, das centenas, milhares de peças

utilizadas em um veículo, quando se sabe antecipadamente, de forma empírica, que apenas algumas delas serão utilizadas com uma certa frequência; outras, provavelmente não serão exigidas durante a vigência do contrato. Não vejo razoabilidade, da mesma forma, em se exigir que o servidor público que elabora o termo de referência possua conhecimentos plenos de todas as peças de um veículo, especialmente ao se considerar os inúmeros modelos existentes no mercado.

11. Racionalizando esses procedimentos, a Administração licita e contrata com o mesmo fornecedor, de forma conjunta, o serviço de manutenção e as peças de reposição que se fizerem necessárias. Nesses casos, as peças são pagas com base nas tabelas de concessionárias autorizadas, sobre as quais incidem descontos ofertados na licitação. Repita-se, a Administração não elabora estimativa de forma detalhada das peças a serem utilizadas e delas não realiza pesquisas de preços. O pressuposto básico é de que os licitantes têm pleno conhecimento do mercado e condições de apresentarem suas cotações, sem qualquer prejuízo. Nesses casos, ainda que não exista expressa previsão legal, a adjudicação é feita com base no maior desconto.

12. Nessa mesma linha de raciocínio, cabe mencionar a prestação de serviços de transporte aéreo que, por muitos anos, foi licitada com base no maior desconto, mesmo considerando que não consta da Lei 8.666/1993 essa forma de adjudicação.

[...]

15. Outros órgãos e entidades realizam certames para constituição de ata de registro de preços, com adjudicação, no mais das vezes, por grupos de itens, e os materiais registrados são requisitados e utilizados quando da realização de cada serviço. Esse procedimento contempla manifesta ilegalidade, pois as atas registradas estão sendo utilizadas, comumente, como contrato. Contempla, ainda, ineficiência, por envolver diversos fornecedores na realização de um mesmo serviço, o que traz contratempo de toda natureza. Em síntese, é quase impossível obter uma sinergia adequada entre o prestador dos serviços e os inúmeros fornecedores de materiais. Além disso, periodicamente nova pesquisa é realizada para verificar se os preços registrados estão de acordo com os praticados pelo mercado, nos termos do art. 9º, inciso XI, do Decreto 7.892/2013. Some-se, ainda, a necessidade de se realizar novas licitações sempre que a ata perder a vigência ou caso, por qualquer outro motivo, deixe de ser aplicada.

[...]

29. Mesmo que considere como adequada a contratação de materiais, com base em uma estimativa de preços e quantidades, nos termos realizados pela administração deste Tribunal, compreendo a pertinência e a eficiência da realização de procedimento licitatório, cuja adjudicação observaria o maior desconto sobre o valor dos materiais registrados na tabela Sinapi. Ressalto, por oportuno, que a Lei 12.462/2011, que aprovou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, prevê expressamente a possibilidade de contratação com base no maior desconto. Embora não se aplique ao certame em tela, a evolução legislativa já demonstra a necessidade de uma maior racionalidade na busca da eficiência.

30. Em primeiro lugar, o procedimento propicia a obtenção do melhor preço, a exemplo da forma utilizada pelo TCU, e evita o jogo de planilha, em que o licitante oferta maiores preços para itens com probabilidade de maior utilização. Em segundo lugar, evitaria o levantamento desnecessário de quantidades, as quais, em grande parte, são meramente referenciais. Em terceiro lugar, o modelo do desconto incluiria todos os materiais existentes naquela tabela, mesmo que incluídos posteriormente, e evitaria, desse modo, a formalização

desnecessária de termos aditivos. Em quarto lugar, o procedimento atende aos princípios da eficiência e da licitação previstos no art. 37, caput, e seu inciso XXII, da Constituição Federal, e da competitividade de que trata o art. 3º, da Lei 8.666/93.

31. Há que ser considerada, ainda, a eficiência na gestão dos contratos, no que se refere à execução dos serviços, às repactuações, às prorrogações, bem como na elaboração da estimativa de preços da licitação.”

13. Como é cediço, a nova Lei de Licitações e Contratos trouxe a definição de fornecimento contínuo (inciso XV do art. 6º), além de permitir que a vigência dos contratos continuados perdure por até 10 anos. A lógica desse arranjo é proporcionar eficiência para a administração pública, permitindo que sejam celebrados ajustes de longo prazo com a iniciativa privada.

14. De outra forma, a constituição de atas de registro de preços causa percalços diversos aos gestores públicos, tais como a necessidade de realizar novas licitações a cada dois anos, no máximo, bem como a necessidade de empenhar previamente toda vez que o fornecedor for demandado, situação que não ocorre em um típico contrato de fornecimento continuado, em que os empenhos são realizados anualmente pelo valor global contratado.

15. A constituição das atas de registro de preços traz outros riscos diversos para o controle, tais como a permissão para adesões indevidas ou a prática denominada “barriga de aluguel”, caracterizada pela superestimativa dos itens registrados na ata, além das demandas reais do órgão licitante. Consoante registrarei em seguida, se o SRP tivesse sido utilizado, o potencial de dano ao Erário da quarta irregularidade apontada pela unidade técnica teria sido ampliado significativamente.

16. Outrossim, como demonstrado no brilhante voto condutor do Acórdão 1.238/2016-Plenário, é muito difícil ter uma estimativa dos insumos e respectivos quantitativos que serão demandados para a manutenção das atividades da UFF, mas é possível ter uma estimativa mais acurada sobre o valor global anual dispendido com esse tipo de despesa, permitindo uma razoável previsibilidade sobre o valor total contratado.

17. Dito de outra forma, nos termos do art. 40 da Lei 14.133/2021, não é possível concluir que o SRP seja impositivo para as compras de insumos de manutenção predial. Além disso, a própria legislação admite o fornecimento contínuo também aos casos em que não é possível estimar analiticamente todos os itens e quantidades de materiais a serem demandados. Seguem os trechos destacados do mencionado dispositivo:

“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;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo.”

18. No que tange ao indício de irregularidade relacionado com a divisão do objeto em apenas dois lotes, a unidade técnica embasou o seu exame na afirmação de que a UFF poderia ter dividido o certame em, pelo menos, 4 lotes, em conformidade com os segmentos de materiais requisitados (civil, elétrico, hidráulico e refrigeração), o que não acarretaria ônus em demasia para os servidores e ensejaria o aumento da competitividade.

19. Embora não discorde de tal assertiva, pondero que é comum observarmos no âmbito da administração pública a inclusão de todos os itens de manutenção predial em apenas um lote, tal

como fez acertadamente a área administrativa do próprio Tribunal de Contas da União no âmbito do Pregão Eletrônico 37/2021. Assim, deve ser respeitado o espaço discricionário do gestor na escolha da forma de divisão do objeto que melhor atenda ao interesse público.

20. Há um silêncio eloquente do legislador ao não se referir ao parcelamento no capítulo IV da Lei 14.133/2021 (disposições setoriais), em sua subseção II, que trata das obras públicas e serviços de engenharia. Houve menção ao parcelamento nas subseções I (compras) e III (serviços em geral), mas o mesmo não ocorreu em relação à subseção II. Reconheço que o objeto em apreço se enquadra na definição de compra, estando regido pelas disposições presentes na subseção I do referido capítulo das disposições setoriais. Porém, a finalidade da aquisição pretendida se integra a um serviço de engenharia que é, no caso, a manutenção predial.

21. Mesmo no caso das compras, a questão do parcelamento deixa de ser uma regra, tal qual na Lei 8.666/1993, e passa a ser apenas um princípio a ser seguido, com as diretrizes dos §§ 2º e 3º do art. 40, **in verbis**:

“§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.”

22. Dessa forma, creio que o TCU possa revisitar em breve sua Súmula 247 para eventualmente adequá-la aos ditames da nova Lei de Licitações e Contratos.

23. No caso concreto, ainda que se possa discutir o modelo de parcelamento do objeto adotado pela UFF, deve-se respeitar o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo jurisdicionado. Ademais, não vejo risco de dano ao Erário decorrente da forma como a contratação foi estruturada, motivo pelo qual não acolhi a oitiva proposta em relação ao presente tópico.

25. Quanto ao indício de irregularidade que foi apontado pelo exame da AudContratações, considere, em juízo preliminar, que a limitação do desconto máximo em 18,3% caracterizaria a prática de preço mínimo, violando o objetivo de gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública, nos termos do art. 11 da Lei 14.133/2021, assim como o princípio da competitividade insculpido no art. 5º da mesma lei.

26. No entanto, discordo da posição da unidade técnica de que o prejuízo à competitividade não se consumou. A partir de consulta ao Portal de Compras do Governo Federal, 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%. Tal situação, a meu ver, permitiria uma conclusão diametralmente oposta ao posicionamento da AudContratações.

27. Minha assessoria também verificou que o desconto máximo permitido no certame, em termos absolutos, era de apenas R\$ 0,19 para os dois lotes. Nesse sentido, reproduzo tabela constante do termo de referência (peça 1, fl. 73):

LOTE	ITEM	DESCRIÇÃO	CATMAT	TOTAL A SER LICITADO	DESCONTO MÁXIMO (%)	VALOR UNITÁRIO (R\$)	FAIXA DE VALORES PERMITIDA NA OFERTA	VALOR PARA SER LANÇADO NO SISTEMA (R\$)
1	1	Percentual de Desconto ofertado para Materiais Elétricos e materiais para infraestrutura de rede, Materiais de Pintura, Materiais Hidrossanitários e Materiais diversos para manutenção predial (*) (baseados na Tabela SINAPI-RJ)	617342	1	18,30%	R\$ 1,00	R\$0,817 a R\$1,00	De acordo com o desconto ofertado pela empresa
	2	Repassé de Materiais Elétricos e materiais para infraestrutura de rede, Materiais de Pintura, Materiais Hidrossanitários e Materiais diversos para manutenção predial (NÃO É OBJETO DE LANCES).	617342	1350000	0,00%	R\$ 1,00	-	R\$ 1.350.000,00
	VALOR TOTAL MÁXIMO LOTE 1							R\$ 1.350.001,00
2	3	Percentual de Desconto ofertado para Materiais para instalação e manutenção de equipamentos de refrigeração (baseados na Tabela SINAPI-RJ)	617201	1	18,30%	R\$ 1,00	R\$0,817 a R\$1,00	De acordo com o desconto ofertado pela empresa
	4	Repassé de Materiais para instalação e manutenção de equipamentos de refrigeração abrangendo: tubos de cobre, isolantes térmicos, gás refrigerante, capacitores, compressores, filtros, demais acessórios e afins (NÃO É OBJETO DE LANCES)	617201	420000	0,00%	R\$ 1,00	-	R\$ 420.000,00
	VALOR TOTAL MÁXIMO LOTE 2							R\$ 420.001,000
VALOR TOTAL DOS LOTES								R\$ 1.770.002,000
(*)Entende-se por materiais diversos de manutenção predial: madeiras, compensados, barrotes, caibros, linhas, ripas, tábuas, pregos e demais acessórios e telhas cerâmicas, de fibrocimento, de fibra de vidro, de policarbonato ou de alumínio, chapas de aço, telhas de aço, discos de corte, parafusos, buchas, cimento, argamassa, gesso, areia ensacada, brita ensacada, aditivos, blocos cerâmicos, elementos vazados, vergalhões, telas, arames, pré-moldados de concreto, blocos estruturais, adesivo estrutural, resina epóxi, grautes, paralelepípedos, piso intertravado, piso tátil de concreto, pisos cerâmicos, porcelanatos, piso tátil de borracha, argamassa colante, rejunte, forro mineral ou de gesso, mármore, granitos, rufos pré-moldados, massa plástica, drywall, portas e janelas em madeira, alumínio ou aço, grades e portões, caixa de porta, alizar, fechaduras e cadeados, mola hidráulica, puxador, vidros, espelhos e demais acessórios/complementos, cones, fitas e placas de sinalização, lonas plásticas, lubrificantes, querosene, óleos de corte e afins.								

28. O mesmo termo de referência ainda apresentava as seguintes disposições (peça 1, fl. 74):

“1.8. Para efeito de cotação, será levado em conta o MAIOR DESCONTO por Item que participar, ou seja, o maior percentual de desconto oferecido com base na Tabela SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custo e Índices da Construção Civil, o qual tem gestão compartilhada entre Caixa Econômica e IBGE, do Estado do Rio de Janeiro, município do Rio de Janeiro. A tabela a ser considerada é aquela publicada no período de formulação da proposta, considerando SEM DESONERAÇÃO.

1.8.1. Caso o item a ser adquirido não esteja contemplado na Tabela SINAPI/RJ, serão utilizadas subsidiariamente as seguintes bases de referência de preços de insumos: SBC/RJ, SICRO/RJ, EMOP/RJ E SCO/RJ. Os links para consulta das bases de referência estão disponíveis no Anexo I.

1.8.2. O desconto vencedor será aplicado linearmente a cada material que venha a ser solicitado do respectivo lote durante toda a execução do contrato, com base na tabela de referência considerada.

1.9. Dos valores de referência:

1.9.1. Para obter o custo estimado licitado, atribui-se o valor de R\$1,00 (um real) a cada unidade dos itens considerados no presente Certame.

1.9.2. Não foi estabelecido percentual de DESCONTO MÍNIMO ACEITO, sendo assim, as licitantes deverão respeitar apenas o DESCONTO MÁXIMO estabelecido nesse Termo de Referência.

1.9.3. Fica estabelecido que a faixa aceitável de desconto para cada Item deve ser de até 18,3%, conforme evidenciado no ETP 67/2024. Caso o licitante ofereça valor de desconto maior que este, a proposta será recusada pelo(a) pregoeiro(a). Isto é, caso o valor lançado no sistema para o Item 1 ou 3 seja inferior a R\$0,817, a proposta será recusada pelo(a) pregoeiro(a).

1.9.4. Somente são objetos de lances os itens 1 e 3 da Tabela 1. Ou seja, para esses itens, o licitante deverá apresentar propostas com percentuais de desconto iguais ou inferiores ao valor máximo definido Tabela 1.

1.9.4.1. Por exemplo, para o Lote 1, apesar do sistema permitir outros valores, a Licitante deverá registrar um percentual de desconto de até 18,3%. Valores superiores serão recusados pelo (a) pregoeiro(a).

1.9.5. Os itens 2 e 4 da Tabela 1 correspondem aos valores dos materiais efetivamente contratados.

1.9.5.1. Cumpra ressaltar que para os itens de repasse destacados em 1.9.5., as Licitantes não poderão oferecer lance, pois se trata de um valor eminentemente operacional relacionados à execução orçamentária e financeira da UFF, particularmente nas atividades vinculadas ao empenho, pagamento e liquidação das despesas, sob pena de recusa da proposta.

1.9.5.2. Por exemplo, para o Lote 1, apesar do sistema permitir outros valores, a Licitante deverá obrigatoriamente registrar o valor de R\$1.350.000,00. Valores inferiores ou superiores a isso serão recusados pelo (a) pregoeiro(a).” (grifos acrescidos).

29. Observando os termos de homologação que estão insertos nas peças 8 e 9 dos autos, verifiquei que, além de a limitação do desconto máximo de 18,3% ter caracterizado preço mínimo, outra suposta irregularidade pode ser observada, haja vista que 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.

30. Tal ocorrência 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.

31. Pelo que foi exposto acima, considere haver fundamento para a expedição de medida cautelar **inaudita altera pars** no caso em exame, suspendendo a execução dos contratos deles decorrentes. Tal medida foi referendada pelo Acórdão 315/2025-Plenário.

32. Outrossim, foi promovida a oitiva da UFF e dos fornecedores contratados, para que apresentem manifestação 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.

33. Somente a entidade jurisdicionada apresentou sua manifestação, que foi analisada pela AudContratações. As empresas Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda. e VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda. optaram por não se manifestar, embora regularmente notificadas dos ofícios que lhes foram encaminhados.

35. Em apertada síntese, a unidade técnica propôs, além de outras medidas acessórias, considerar a presente representação parcialmente procedente, bem como determinar à UFF que adote providências para anular o Pregão Eletrônico 90.058/2024 e todos os atos dele decorrentes, informando ao TCU as medidas adotadas.

II

36. Em apertada síntese, a UFF esclareceu que não houve pagamento decorrente do fornecimento de materiais para manutenção predial no âmbito dos Contratos 8 e 9/2025 e que tais ajustes estão suspensos em obediência à medida cautelar determinada pelo TCU.

37. Ademais, argumentou que o simples oferecimento de maior desconto sobre a tabela Sinapi não asseguraria, por si só, vantagem econômica à Administração Pública, pois pode representar risco de inexecução ou prática de “jogo de planilha”, em que o licitante, ao rebaixar artificialmente os preços durante a licitação, busca compensações posteriores com superfaturamento de itens na fase contratual. Assim, o Estudo Técnico Preliminar e os documentos licitatórios foram estruturados para mitigar essa conduta oportunista, estabelecendo um 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.

38. Em sua manifestação, a UFF ainda destacou que a vantajosidade da contratação pública não se esgota no menor preço inicial, mas exige a consideração de custos indiretos e do ciclo de vida do objeto licitado. 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, 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.

39. Concorro com o exame realizado pela unidade técnica sobre tais alegações. Com efeito, os argumentos apresentados pela entidade jurisdicionada, como a tentativa de evitar o “jogo de planilha” ou a alegação de que não se buscou limitar o preço mínimo, mas sim estabelecer um desconto máximo aceitável, foram considerados vagos e desprovidos de respaldo legal ou fático suficiente para afastar as irregularidades apontadas nesta representação. Tais justificativas não lograram afastar a ilegalidade da restrição imposta ao percentual de desconto, tampouco comprovaram sua compatibilidade com os princípios que regem as licitações públicas.

40. No caso concreto, observou-se que o desconto seria aplicado de forma uniforme sobre todos os itens de material constantes da Tabela Sinapi e demais tabelas de referência, em razão da natureza do objeto licitado – aquisição de materiais para manutenção predial. Nessa perspectiva, 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 resume ao menor valor de proposta, embora correta, não elide a irregularidade em discussão, pois o próprio edital em exame não considerou 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.

41. Dito de outra forma, a UFF menciona um novo instituto trazido pela Lei 14.133/2021 para combater um apontamento irregular que não se correlaciona com o aludido instituto.

42. Nos termos que expus ao apreciar preliminarmente este feito, são evidentes os riscos de dano ao Erário causados tanto pela limitação do desconto máximo quanto pela não incidência do desconto ofertado no valor total das propostas. A título de exemplo, observo que no lote 1 houve licitante que ofertou desconto de 20% sobre a tabela do Sinapi e foi desclassificada. Esta Corte de Contas já realizou diversas ações de controle sobre os valores dos insumos constantes da referida tabela, observando que existem diversos fatores que fazem com que os valores dos insumos do referido sistema se apresentem, em geral, acima dos preços efetivamente transacionados no mercado.

43. Cito, nesse sentido, a auditoria apreciada pelo Acórdão 1.101/2015-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, em que o principal achado evidenciou que as pesquisas de preços realizadas pela equipe de fiscalização resultaram, em média, em valores 13,78% mais baixos do que a mediana do Sinapi. Essa margem de segurança no uso do Sinapi pode ser atribuída aos seguintes fatores, entre outros:

a) Efeito Cotação: resultado do procedimento rotineiro de pesquisa de preços, por meio do qual o comprador realiza cotações e escolhe o estabelecimento que apresentou o menor preço, fazendo com que o valor efetivamente pago pelo construtor seja inferior à mediana das consultas por ele realizadas;

b) Efeito Barganha: resultado da negociação de grande quantidade, o que provoca redução do preço unitário do material a ser comprado em função de economias de escala, fator que não é considerado nas pesquisas de preços realizadas pelo IBGE; e

c) Efeito Administração Pública: decorre da identificação, por parte de quem presta a informação, de que a cotação se destina à mera prestação de informações. No caso das cotações, esse efeito tende a provocar uma majoração dos preços informados pelo fornecedor, em virtude de que não há expectativa de compra imediata nem de concorrência entre fornecedores, fazendo com que o vendedor forneça o preço “de balcão”, sem ofertar qualquer tipo de abatimento comumente oferecido, pois encara a pesquisa como mera informação e não como uma venda potencial.

44. Portanto, é possível que um desconto de 20% sobre a tabela do Sinapi represente patamar perfeitamente exequível de proposta, ainda mais se sopesado o fato de que a principal distorção entre os valores dessa tabela e os preços transacionados no mercado está concentrado no valor dos materiais.

45. Assim, estou de acordo com o encaminhamento proposto pela AudContratações, no sentido de julgar a presente representação parcialmente procedente e, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar que a Universidade Federal Fluminense adote providências cabíveis para anular o Pregão Eletrônico 90.058/2024, bem como todos os contratos dele decorrentes, informando ao TCU providências adotadas.

46. Também acolho a proposta de dar ciência à UFF de que 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.

III

47. Na etapa processual anterior, minha assessoria também constatou que, além da limitação do desconto, sua incidência não se deu sobre o valor total proposto. Em vez de ser aplicado sobre o montante total dos lotes, o desconto foi calculado sobre uma unidade monetária fixa (R\$ 1,00), resultando em propostas que variavam minimamente entre R\$ 1.350.000,81 e R\$ 1.350.001,00, para o lote 1. Idêntica ocorrência foi verificada nas propostas do lote 2, cujos valores ofertados variaram entre R\$ 420.000,81 e R\$ 420.001,00. Esse critério de julgamento distorceu o resultado da licitação, pois um desconto de 18,3% deveria reduzir o valor final do lote 1 para R\$ 1.116.450,83.

48. Assim, considere que haveria possível confronto ao disposto no art. 34, § 2º, da Lei 14.133/2021, que determina que o julgamento pelo critério de maior desconto deve ter como referência o preço global do edital, bem como violação do princípio da competitividade, previsto no art. 5º da mesma lei, e do objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

49. Em relação a essa questão a UFF apontou limitações sistêmicas da plataforma Compras.gov.br e Siafi, informando que essa prática — não incidência do desconto ofertado pelas licitantes sobre o valor total da proposta (estimado), mas somente sobre uma única unidade monetária (R\$ 1,00) — foi a melhor alternativa para execução do contrato, pois se o desconto ofertado pelo licitante fosse aplicado diretamente no valor estimado do item a ser cadastrado, o poder de compra/empenho/valor do contrato poderia ser reduzido e não atenderia às demandas da Administração.

50. A unidade técnica considerou que os argumentos apresentados em relação ao presente tópico indicam que não houve prejuízo à Administração Pública na contratação realizada pela UFF, uma vez que o valor contratado era estimativo e o desconto ofertado pelas licitantes deveria incidir sobre o valor unitário dos itens do Sinapi, e não sobre o montante global previsto no edital. Assim, o orçamento estimado de R\$ 1.770.002,00 poderia ser utilizado de forma mais vantajosa, permitindo a aquisição de maior quantidade de materiais conforme a demanda real, sem comprometer o Erário.

51. Nesse sentido, a Cláusula Quinta dos contratos esclarece que os pagamentos estão condicionados aos quantitativos efetivamente fornecidos, reforçando a natureza estimativa do contrato. Dessa forma, a prática adotada — aplicação do desconto sobre a unidade monetária (R\$ 1,00) — estaria adequada diante da imprevisibilidade dos quantitativos, bem como seria compatível com o art. 34, § 2º, da Lei 14.133/2021, sobretudo sob uma interpretação teleológica que privilegia a racionalidade e economicidade da contratação.

52. Assiste razão à UFF em relação à necessidade de modificar a plataforma Compras.gov.br para o processamento de licitações pelo maior desconto. Nesse aspecto, causa espécie o fato de o sistema ainda não estar com funcionalidade plena para tal critério de julgamento, pois já se passaram mais de quatro anos da publicação da Lei 14.133/2021. Friso que a necessidade de adaptação do referido sistema não se iniciou com a edição da nova Lei de Licitações e Contratos, mas remonta à aprovação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei 12.462/2011, que também previu o critério de julgamento pelo maior desconto. Entendo que nesses 14 anos o referido sistema poderia ter recebido as adaptações necessárias.

53. Em face dessas considerações, proponho dar ciência desta deliberação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para que adote as medidas cabíveis 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.

54. A ausência de ajustes na plataforma de compras do Governo Federal obriga que os gestores públicos façam verdadeiros malabarismos para poder realizar licitações da forma eletrônica, quando adotado o critério de julgamento pelo maior desconto. Compreendo que a sistemática de o desconto ser

calculado sobre uma unidade monetária fixa (R\$ 1,00) é 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.

55. Tenho ressalvas acerca da conclusão da unidade técnica de que aplicação do desconto sobre a unidade monetária (R\$ 1,00) estaria adequada diante da imprevisibilidade dos quantitativos, bem como seria compatível com o art. 34, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, pois o critério de julgamento pelo maior desconto nem sempre é utilizado com a mesma modelagem de licitação.

56. A prática corrente nas licitações realizadas com o julgamento pelo maior desconto usa três diferentes formas de estruturação, todas caracterizadas com a veste do “julgamento pelo maior desconto”, mas que são bem distintas entre si.

57. Na primeira delas, o preço do produto ou serviço é extremamente volátil e sujeito a reajustes esporádicos, fatores econômicos ou sazonais ou outros efeitos de mercado, que tornam impossível uma contratação com preço predefinido entre as partes por um certo período. É o caso das compras de combustíveis, cujo preço costuma sofrer vários reajustes anuais, bem como variações em função da localidade em que o veículo é abastecido. É possível que o órgão contratante defina previamente a quantidade a ser consumida anualmente, ainda que com alguma imprecisão, mas o preço acordado só pode ser estabelecido em função do que é atualmente praticado na localidade.

58. Em um contrato por tempo determinado, eventual variação de preço ocorrida no curso da vigência do ajuste pode tornar a sua execução inviável para uma das partes, ao passo que pode causar o enriquecimento sem causa da outra. Assim, várias licitações no âmbito da administração pública ocorreram com base no maior desconto sobre a tabela da Agência Nacional do Petróleo (ANP). 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.

59. Outra modelagem em que o maior desconto é utilizado são casos em que as quantidades, itens ou serviços demandados são incertos ou difíceis de serem estabelecidos. Nesse caso, os preços de mercado são conhecidos, mas as quantidades demandadas não, ao contrário da primeira forma de utilização da licitação em que havia certa previsibilidade dos quantitativos demandados, mas os preços eram voláteis.

60. Os serviços de manutenção predial ou de veículos seriam os exemplos mais recorrentes dessa segunda forma de utilização do maior desconto. Também é exatamente o caso do certame ora em apreciação, que possui características de contrato com valor estimativo, como bem evidenciado pela unidade técnica.

61. Na terceira forma de utilização do maior desconto, tanto as quantidades demandadas quanto os preços praticados são previamente conhecidos e estabelecidos entre as partes. Seu uso é aplicado geralmente nas licitações de obras em que há julgamento pelo maior desconto. Corresponde ao uso do fator “κ” ou “**kappa**”, que representa um percentual de desconto linear que é aplicado sobre todos os serviços do orçamento base da licitação e sobre os novos serviços eventualmente incluídos por aditivo.

62. Nessa modelagem de licitação, vence aquele licitante que ofertar o maior desconto linear sobre a planilha do orçamento base da licitação. Não há liberdade para a licitante cotar descontos diferenciados para os preços unitários dos diversos serviços da planilha contratual.

63. Na terceira modelagem descrita acima, é certo que o desconto ofertado no certame deveria resultar na redução do valor global do contrato, pois se trata de ajuste com quantidades determinadas. Porém, na segunda forma de estruturar a licitação pelo maior desconto, em que a demanda pelos

serviços e respectivos quantitativos é totalmente incerta, seria razoável a interpretação da unidade técnica e da UFF no sentido de que o valor global da contratação possa ser fixo e independente do desconto ofertado pelo licitante, pois o desconto ofertado incidirá sobre os itens efetivamente demandados.

64. Porém, considerando que a sistemática utilizada pela UFF pode induzir os licitantes ao erro e que existem outras alternativas para operacionalizar a licitação pelo maior desconto, opto por dar ciência ao jurisdicionado que a não incidência do desconto ofertado pelas licitantes sobre o valor total da proposta 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), bem como infringiu 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.

IV

65. Por derradeiro, não obstante as impropriedades verificadas no certame em apreciação e todas as demais considerações realizadas, registro que o julgamento pelo maior desconto evita o jogo de planilha e o jogo de cronograma, bem como proporciona celeridade ao processamento da licitação, pois torna imediatas as análises de exequibilidade e economicidade, além de ser uma alternativa para modelar objetos cuja demanda futura é incerta. Não obstante tais vantagens, considero que, além de ajustes pertinentes no sistema informatizado de licitações do Governo Federal, tal critério de julgamento ainda requer um refinamento procedimental.

66. Por isso, proponho enviar cópia desta deliberação à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) 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 as seguintes disposições, entre outras:

a) 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;

b) em licitações processadas segundo o critério de julgamento “maior desconto”, a declaração do licitante no sentido de que “adota como suas as composições de custos unitários constantes dos sistemas de referências utilizados na licitação” torna dispensável a apresentação detalhada desses elementos; e

c) o adequado tratamento acerca das diferentes modelagens de licitações pelo critério de maior desconto, nos termos explicitados neste voto.

67. A recomendação inserta na alínea “c” **supra** já foi devidamente motivada no tópico anterior deste voto. Por outro lado, a primeira recomendação acima decorre do fato de que a Lei 14.133/2021, ao contrário da Lei do RDC, não trouxe um comando claro no sentido de que o desconto ofertado deveria incidir linearmente sobre todos os itens da planilha. Porém, se fosse admitida a apresentação de descontos diferenciados para cada item, a licitação pelo maior desconto seria desvirtuada em uma típica licitação do tipo menor preço. A lei deve ser interpretada com base no princípio de que não tem palavras ou dispositivos inúteis. Se o legislador adotou dois critérios de julgamento (menor preço ou maior desconto), tais critérios devem ser diferentes entre si.

68. Por fim, a recomendação constante da alínea “b” acima deriva da situação tratada no Acórdão 1.197/2014-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto André Luís de Carvalho, no âmbito do qual apresentei voto revisor com as seguintes considerações:

“5. Inicialmente, cabe indagar se a falta das composições de custo unitário constitui ou não vício insanável, ou seja, se a ausência tais peças é idônea para ensejar a imediata desclassificação da proposta.

6. Para responder à questão, é preciso não perder de vista que o estamos diante de uma licitação no âmbito do RDC, sob o regime de empreitada por preço global cujo critério de julgamento foi o de maior desconto. Nesse passo, aplica-se o art. 19, §§ 2º e 3º, da Lei 12.462/2011, que dispõem:

‘§ 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos.

§ 3º No caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.’ (grifos acrescentado)

7. Desse modo, a partir do momento em que o Consórcio Fronteiras ofertou o desconto de 4% sobre o valor orçado pelo Dnocs, esse valor percentual, por absoluta imposição legal, incide sobre todos os preços unitários do orçamento estimado constante do instrumento convocatório, os quais, por simples juízo de subsunção, passam a constituir os preços unitários do proponente.

8. Dessa forma, com as devidas vênias de estilo, não cabe afirmar que o licitante deve formalmente demonstrar que o percentual de desconto incide linearmente sobre cada item de serviço, uma vez que tal fato independe de sua expressa vontade e decorre diretamente da lei.

9. Com relação à possibilidade de jogo de planilha, observo que o critério de julgamento utilizado no presente certame (maior desconto), ao impor o desconto a todos os itens do orçamento estimativo, assim como aos eventuais termos aditivos, afasta por completo o risco de tal ocorrência.

10. Aliás, pode se depreender que o referido critério foi incluído na lei justamente para combater a mencionada prática, que conspira contra o objetivo de ampliar a eficiência nas contratações públicas.

11. Sendo assim, não há que se falar, no presente caso concreto, em risco de esvaziamento da vantagem eventualmente obtida no preço global por conta de acréscimos quantitativos em itens com preços supervalorizados ou com substituições e supressões dos itens com valores depreciados.

12. Na situação em exame, entendo que foi de extremo rigor a desclassificação da proposta do Consórcio Fronteiras, que trazia um desconto de 4% frente ao valor orçado e era R\$ 6.494.339,50 (seis milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, trezentos e trinta e nove reais e cinquenta centavos) mais baixa que a proposta posteriormente declarada vencedora (desconto de apenas 0,21%).

13. No caso, julgo que a falta de composições de custos unitários, no contexto da licitação em exame, constitui vício sanável, uma vez que a ausência das informações contidas em tais

documentos não impede o exame da adequabilidade da proposta, ou seja, a aferição de sua exequibilidade e vantajosidade.

14. Se o proponente se dispôs a executar os serviços objeto da licitação com o desconto ofertado e se os preços decorrentes de sua proposta não são inexequíveis, na medida em que não incidem nos itens 7.5.8 e 7.5.9 do edital, não há o que se questionar em sua proposta, que vincula o licitante e lhe impõe todos os deveres estabelecidos na lei, caso seja aceita pela Administração.

15. Sendo assim, julgo que o Dnocs deveria ter dado cumprimento aos itens 7.5.1 e 7.5.5 do edital e, nesse contexto, ter realizado diligência saneadora junto ao Consórcio Fronteiras, de forma a permitir a correção do vício apresentado. No caso, a entidade poderia ter se valido do permissivo do subitem 7.3.2.2.2 do edital, que assim prescreve: 'A empresa que não apresentar preços para a totalidade dos serviços previstos nas Planilhas de Preços será convidada a corrigir a sua proposta'.

16. Ora, se dentro do espírito de ampliar a eficiência nas contratações públicas que permeia o RDC, o edital permitiu que o licitante corrigisse sua proposta mediante a apresentação de preços unitários de serviços que havia olvidado, falha que considero muito mais grave que a falta de composições de custo unitário, documentos de natureza acessória ao julgamento da proposta, com muito mais razão deveria o Dnocs ter possibilitado ao Consórcio Fronteiras o saneamento do seu erro.

17. Ainda se assim não fosse, diante da não apresentação de tais composições, bastava ao Dnocs, na fase de julgamento, ter adotado uma providência simples, absolutamente coerente com o mencionado espírito de ampliar a eficiência nas contratações públicas e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração: indagar ao licitante se ele aderiria ou não às composições dos custos unitários constantes dos sistemas de referências adotados na licitação, para fins de incidência do art. 40, § 2º, alínea 'b', do Decreto 7.581/2011.

18. Conforme o referido dispositivo, o licitante com a melhor proposta somente deve apresentar as composições dos custos unitários quando diferirem dos constantes dos sistemas de referências adotados nas licitações. Ou seja, a contrário senso, o licitante está dispensado de juntar tais documentos, caso declare que adere às composições utilizadas como referência pelo órgão promotor da licitação, in casu, o Dnocs.

19. Poder-se-ia discutir, inclusive, se o fato de um licitante ter ofertado desconto e de o desconto incidir linearmente já não estabelece a presunção de adesão às composições de referência da Administração. Porém, em nome da máxima transparência e a fim de evitar questionamentos futuros, entendo razoável que a Administração, em situações do tipo, questione o licitante sobre o fato se ele adere ou não às composições, caso ele não as apresente.

69. Assim, acolhendo minha proposição, o Acórdão 1.197/2014-Plenário deu ciência ao jurisdicionado que, “em licitações realizadas sob o Regime Diferenciado de Contratações, com critério de julgamento “maior desconto”, a declaração do licitante no sentido de que “adota como suas as composições de custos unitários constantes dos sistemas de referências utilizados na licitação” torna dispensável a apresentação detalhada desses elementos”.

70. Embora a licitação tratada no referido acórdão tenha sido regida pelo RDC, considero que tal comando pode ser aplicado aos certames regidos pela Lei 14.133/2021, considerando a elevada similitude entre os dispositivos aplicáveis.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de junho de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1354/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.666/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Gentileza Comércio de Materiais e Serviços Ltda. (50.391.734/0001-17); VI Mercadorias e Serviços em Geral Ltda. (31.952.323/0001-09).
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal Fluminense.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Carlos Vinicius Ramos Rolla (131601/OAB-RJ), representando LCI Comércio de Material de Construção e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação noticiando irregularidades no Pregão Eletrônico 90.058/2024, promovido pela Universidade Federal Fluminense (UFF), cujo objeto é a aquisição de materiais para manutenção predial, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar à Universidade Federal Fluminense que adote providências cabíveis para anular o Pregão Eletrônico 90.058/2024, bem como todos os contratos dele decorrentes, e informe ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências adotadas;

9.3. dar ciência à Universidade Federal Fluminense, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico 90.058/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. 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;

9.3.2. a 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;

9.3.3. falta de adequação do modelo de minuta de edital para cada licitação que realiza, em afronta ao princípio da eficiência (art. 5º da Lei 14.133/2021 e no art. 37, **caput**, da Constituição Federal);

9.4. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para que adote as medidas cabíveis 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;

9.5. dar ciência desta deliberação à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA/AGU/CGU) 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 as seguintes disposições, entre outras:

9.5.1 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;

9.5.2. em licitações processadas segundo o critério de julgamento “maior desconto”, a declaração do licitante no sentido de que “adota como suas as composições de custos unitários constantes dos sistemas de referências utilizados na licitação” torna dispensável a apresentação detalhada desses elementos;

9.5.3. tratamento acerca das diferentes modelagens de licitações pelo critério de maior desconto, nos termos explicitados no voto condutor desta deliberação;

9.6. dar ciência desta deliberação ao representante e aos interessados;

9.7. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação constante do subitem 9.2 **supra**.

10. Ata nº 23/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/6/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1354-23/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral