

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 005.475/2024-4

Natureza: Pedido de Reexame.

Órgão/Entidade: Universidade Federal de São Paulo.

Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB SP), representando Universidade Federal de São Paulo.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO. IDENTIFICAÇÃO DE IMPROPRIEDADES/FALHAS. CIÊNCIA À ADMINISTRAÇÃO LICITANTE. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PARCIAL PROVIMENTO. EXCLUSÃO DO SUBITEM 1.6.1.2. DO ACÓRDÃO 546/2024-PLENÁRIO.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos:

### **INTRODUÇÃO**

*1. Trata-se de pedido de reexame interposto pela Universidade Federal de São Paulo (Peça 23) contra o Acórdão 546/2024-TCU-Plenário (Peça 16, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

*1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

*ACORDAM, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 234 e 235 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer do expediente como denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; em indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, haja vista a inexistência dos pressupostos necessários para a sua adoção; em levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do autor da denúncia; em dar ciência desta deliberação ao denunciante e à Universidade Federal de São Paulo; e em arquivar o processo, sem prejuízo da adoção das medidas especificadas a seguir, de acordo com os pareceres anteriores.*

#### **1. Processo TC-005.475/2024-4 (DENÚNCIA)**

*1.1. Entidade: Universidade Federal de São Paulo.*

*1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.*

*1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.*

*1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).*

*1.5. Representação legal: não há.*

*1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:*

*1.6.1. dar ciência à Universidade Federal de São Paulo, **campus** de Guarulhos, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 90.003/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

1.6.1.1 *fixação do prazo de dois dias para que a empresa contratada inicie a execução do objeto, constante no subitem 5.1.1 do Termo de Referência anexo ao edital, o que afronta ao princípio da razoabilidade, insculpido no art. 5º da Lei 14.133/2021, mormente diante das obrigações acessórias previstas no edital, as quais exigem a realização de serviços de dedetização do local, formação de equipe, disponibilização de equipamentos e utensílios, reparos na estrutura física do restaurante, entre outros;*

1.6.1.2. *ausência de justificativa para a adoção do sistema de registro de preços, nos estudos preliminares da licitação em apreço, demonstrando a ocorrência de umas das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 11.462/2023 ou algum outro motivo pertinente, o que viola o dispositivo supramencionado e o princípio da motivação; e*

1.6.1.3. *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.*

### **HISTÓRICO**

2. *Trata-se denúncia acerca de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 90.003/2024, promovido pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), campus de Guarulhos, para 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 (Peça 1).*

2.1. *O Plenário do Tribunal acolheu a proposta da AudContratações (Peça 14), complementou-a e prolatou a deliberação ora recorrida (Peça 16).*

### **ADMISSIBILIDADE**

3. *Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de Peça 28 e do despacho de Peça 31.*

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

4.1. *O presente exame contempla as seguintes questões:*

- a) ocorrência de prescrição;*
- b) ausência de justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP); e*
- c) possibilidade de utilização do SRP na licitação sob exame.*

#### **Da ocorrência de prescrição**

4.1. *Em que pese a recorrente não ter alegado a ocorrência de prescrição, faz-se necessário o seu exame, nos termos estabelecidos no art. 10 da Resolução-TCU 344/2022, que regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento.*

4.2. *Segundo o art. 4º, inc. III, da referida resolução, o prazo de prescrição será contado do recebimento da denúncia, o qual ocorreu em 28/2/2024 (Peça 1).*

4.3. *O acórdão recorrido foi prolatado em 27/3/2024 (Peça 16).*

4.4. *Portanto, verifica-se que não houve o transcurso do prazo prescricional, nos termos dos arts. 2º, 5º e 8º da Resolução-TCU 344/2022.*

## ***Da ausência de justificativa para adoção do SRP***

2

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 78057515.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 005.475/2024-4

4.5. Alega a recorrente que a Instrução Normativa SEGES 58, 8/8/2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, não contempla a obrigatoriedade de justificativa para a adoção do SRP nos estudos preliminares da licitação. Tampouco há legislação que preveja essa obrigatoriedade.

4.6. Argumenta que a motivação para a adoção do SRP deverá constar obrigatoriamente do processo administrativo, não havendo necessidade de que esteja formalizada nos ETP. No caso concreto, a opção pela utilização do SRP foi devidamente justificada pela Administração da Unifesp, conforme documento SEI 1983933, em anexo.

### Análise

4.7. A recorrente insurge-se contra o subitem 1.6.1.2. do acórdão recorrido, por meio do qual o Tribunal deu-lhe ciência sobre a seguinte impropriedade identificada no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 90.003/2024:

1.6.1.2. ausência de justificativa para a adoção do sistema de registro de preços, nos estudos preliminares da licitação em apreço, demonstrando a ocorrência de umas das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 11.462/2023 ou algum outro motivo pertinente, o que viola o dispositivo supramencionado e o princípio da motivação;

4.8. Segundo a recorrente, a justificativa para adoção do SRP não precisa constar obrigatoriamente dos ETP, mas sim do processo administrativo licitatório, o que foi feito por meio do documento SEI 1983933 (não localizado nos autos), cujo trecho com a justificativa encontra-se copiado à Página 7 da Peça 23.

4.9. Entende-se que houve, por parte da recorrente, equívoco de interpretação do subitem 1.6.1.2. do acórdão recorrido.

4.10. O trecho “estudos preliminares da licitação em apreço” a que se refere subitem 1.6.1.2. não deve ser entendido como sinônimo de estudo técnico preliminar (ETP), assim definido na Instrução Normativa SEGES 58, 8/8/2022:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I - Estudo Técnico Preliminar - ETP: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

4.11. Assim, referidos “estudos preliminares da licitação em apreço” devem ser entendidos como a fase preparatória do processo licitatório, nos termos do art. 18 da Lei 14.133/2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, **bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:**

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

*VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da*

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 78057515.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 005.475/2024-4

*proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; (grifei)*

*4.12. Nota-se que a fase preparatória do processo licitatório contém o estudo técnico preliminar (Inciso I) e, entre outros requisitos, a modalidade de licitação e o critério de julgamento (Inciso VIII).*

*4.13. O Decreto 11.462/2023, que regulamenta a utilização do sistema de registro de preços, dispõe sobre quais critérios de julgamento e quais modalidades de licitação poderão ser adotadas ao se utilizar o procedimento auxiliar de registro de preços:*

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

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

*(...)*

*Art. 14. O processo licitatório para registro de preços será realizado na **modalidade** concorrência ou pregão. (grifei)*

*4.14. Portanto, sendo o sistema de registro de preços um procedimento auxiliar associado às modalidades e critérios de julgamento mencionados acima, não há dúvidas de que as justificativas para a sua adoção devem constar da fase preparatória do processo licitatório.*

*4.15. Feitos esses esclarecimentos e tendo em vista que a recorrente apresenta trecho de documento em que comprova que justificou a adoção do sistema de registro de preços, pode-se dar provimento ao recurso neste ponto, excluindo-se o subitem 1.6.1.2. do acórdão recorrido, uma vez que não subsiste a impropriedade apontada.*

#### **Da possibilidade de utilização do SRP**

*4.16. Alega a recorrente que 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 compatibilidade do SRP com os serviços contínuos deve ser feita de acordo com as nuances do caso concreto.*

*4.17. Argumenta que, com o advento de nova legislação sobre o SRP (Lei 14.133/2021 e Decreto 11.462/2023), houve sensível alteração na regulamentação da matéria.*

*4.18. Destaca que o artigo 3º do Decreto 11.462/2023 passou a definir que o SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, estabelecendo, em seguida, um rol meramente exemplificativo de hipóteses de sua aplicação.*

*4.19. Assevera que a simples comparação entre a redação da regulamentação anterior (art. 3º do Decreto 7.892/2013) e 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 que atualmente admitem a aplicação do SRP.*

*4.20. Afirma que 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.*

*4.21. Expõe que, ao contrário do que restou assentado no acórdão recorrido, nada impede, nem na Lei 14.133/2021, nem no Decreto 11.462/2023, a utilização do SRP para contratação única, cabendo ao gestor apresentar a devida motivação fática em cada caso concreto.*

4

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 78057515.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 005.475/2024-4

*4.22. Relata que, “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, doc. anexo), 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).”*

*4.23. Alega que a AGU examinou o previamente o procedimento em comento, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, e considerou cabível a adoção do SRP.*

*4.24. Registra que a licitação adotou a 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 preço anexos ao edital, de forma que o SRP pode ser adotado, nos termos do art. 3º, inc. II, do Decreto 11.462/2023.*

*4.25. Por fim, ressalta que a contratação de alimento perecível, hipótese dos autos, tem tratamento diferenciado, nos termos do art. 4º, inc. II, do Decreto 11.462/2023, permitindo a adoção do SRP, limitada a unidades de contratação, inclusive sem a indicação do total a ser adquirido, vedada a participação de outro órgão ou entidade.*

#### Análise

*4.26. A recorrente insurge-se contra o subitem 1.6.1.3. do acórdão recorrido, por meio do qual o Tribunal deu-lhe ciência sobre a seguinte impropriedade identificada no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 90.003/2024:*

*1.6.1.3. 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.*

*4.27. A novel alteração legislativa que dispõe sobre o SRP expandiu as hipóteses de aplicação do procedimento auxiliar de registro de preços.*

*4.28. Para a Unifesp, tal alteração possibilitou a utilização do SRP no caso concreto, pois a atual legislação não veda a contratação única, desde que o gestor apresente a devida motivação.*

*4.29. Entende-se não assistir razão à recorrente. Pelas características do objeto contratado – fornecimento de refeições em um único local –, não há possibilidade de contratações frequentes e entregas parceladas. A contratação, da forma como foi feita, exaurindo os quantitativos registrados 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.*

4.30. O fato de o objeto da contratação ser um serviço contínuo não impede a utilização do SRP, desde que configurada hipótese prevista na legislação. Não foi essa a razão da ciência que foi dada à recorrente por meio do subitem 1.6.1.3. do acórdão recorrido.

4.31. O que ocorre é que 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 o objeto não trata da aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, no contexto de várias contratações permanentes ou frequentes, tampouco de serviços com quantitativos impossíveis de serem estimados.

5

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 78057515.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 005.475/2024-4

4.32. Como bem destacou o relator da deliberação recorrida, a extinção da ata na primeira contratação afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade.

4.33. Por fim, o argumento de que a contratação em tela é de alimento perecível e, em razão disso, estaria viabilizada a adoção do SRP, também não merece prosperar.

4.34. 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.

### **CONCLUSÃO**

5. Do exame, é possível concluir que:

- a) não ocorreu prescrição;
- b) a Unifesp justificou a adoção do SRP na fase preparatória do processo licitatório; e
- c) não há possibilidade de utilização do SRP para a contratação do objeto da licitação sob exame.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

6. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso interposto pela Unifesp e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para excluir o subitem 1.6.1.2. do acórdão recorrido; e
- b) informar ao(s) recorrente(s) e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 78057515.  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 005.475/2024-4

## VOTO

Tratam os autos de pedido de reexame interposto pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), contra o Acórdão 546/2024-TCU-Plenário, relator o E. Ministro Benjamin Zymler.

Originalmente, a deliberação recorrida conheceu de denúncia acerca de irregularidades no Pregão Eletrônico 90.003/2024, cujo objeto era a contratação de serviços continuados de restaurante universitário.

Na oportunidade, o Tribunal identificou as seguintes falhas que motivaram a expedição de ciências à Unifesp: i) fixação de prazo de dois dias para que a empresa contratada iniciasse a execução do objeto; (ii) ausência de justificativa para a adoção do sistema de registro de preços nos estudos preliminares da licitação; e iii) utilização do sistema de registro de preços para objeto passível de única contratação.

A recorrente defende a existência de motivação para adoção do sistema de registro de preço e a regularidade de sua utilização para contratação única (subitens 1.6.1.2 e 1.6.1.3. do acórdão 546/2024-Plenário, respectivamente).

A AudRecursos propõe dar provimento parcial ao apelo, para excluir o subitem 1.6.1.2 da deliberação recorrida.

Feito esse resumo, **passo a decidir.**

O recurso pode ser conhecido, tendo em vista preencher os requisitos previstos nos artigos 32 e 34 da Lei 8.443/1992.

Considerando que a Unifesp apresenta trecho do documento SEI 1983933, constante do processo administrativo da licitação, em que justificou a adoção do sistema de registro de preços, não procede a falha apontada pelo Tribunal, razão pela qual o subitem 1.6.1.2. do acórdão deve ser tornado insubsistente.

Não procede, no entanto, o argumento de que é válida a utilização do sistema de registro de preço para contratação única e imediata, desde que o gestor apresente motivação, por ser o rol constante do artigo 3º do Decreto 11.462/2023 meramente exemplificativo.

A deliberação recorrida deixou assente que a contratação, da forma como foi feita, 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.

Assim, deve ser negado provimento ao recurso contra o subitem 1.6.1.3. do Acórdão 546/2024-TCU-Plenário, por meio do qual foi emitida ciência acerca da impossibilidade de utilização do sistema de registro de preços para as hipóteses de o objeto ensejar uma única contratação, exaurindo os quantitativos registrados.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

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

WALTON ALENCAR RODRIGUES

1

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 78057895.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 005.475/2024-4 Relator



ACÓRDÃO Nº 1351/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.475/2024-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Recorrente: Universidade Federal de São Paulo (60.453.032/0001-74).
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal de São Paulo.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP), representando Universidade Federal de São Paulo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pela Universidade Federal de São Paulo, contra o Acórdão 546/2024-TCU-Plenário, relator E. Ministro Benjamin Zymler;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer do pedido de reexame, para, no mérito, dar-lhe parcial provimento;
- 9.2. tornar insubsistente o subitem 1.6.1.2. do Acórdão 546/2024-TCU-Plenário;
- e 9.3. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados.

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-1351-23/25-P. 13. Especificação do quórum:

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

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

RÊGO

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

(Assinado Eletronicamente) VITAL DO  
Presidente Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 78057763.