



SENADO FEDERAL
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

COMUNICADO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 036/2021

ESCLARECIMENTOS QUANTO À APLICABILIDADE DO ACÓRDÃO Nº 1872/2018-TCU-PLENÁRIO

1 – RELATÓRIO:

Após análise minuciosa quanto à aceitabilidade da proposta da empresa PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA EIRELI para o certame em tela, nos termos do Capítulo XI do instrumento convocatório, com consequentes 4 (quatro) rodadas de ajustes nas planilhas de composição de custos e formação de preços por ela apresentadas, em conformidade com os itens 11.2 e 11.2.1 do edital, o Pregoeiro, com o auxílio de membros da equipe de apoio com formação em Ciências Contábeis, concluiu pelo seu pleno atendimento.

Assim, no dia 20/04/2021, durante o transcurso da sessão pública, o Pregoeiro divulgou, via chat, tal resultado, e declarou a empresa vencedora. Porém, ao iniciar o procedimento de “aceitação” da proposta no sistema COMPRASNET, deparou-se com a seguinte mensagem: *“O valor negociado deve ser melhor que o valor atual da proposta do fornecedor (Acórdão TCU 1872/2018)”*.

Ocorre que, durante os mencionados ajustes em suas planilhas, até em decorrência dos apontamentos feitos pela equipe de apoio com formação na área contábil, houve decréscimo dos preços de alguns itens e acréscimo de outros, mantendo-se o preço global anual da proposta inalterado. Porém, como consequência, os valores finais para os ITENS 3, 4 e 5 restaram superiores aos últimos lances registrados no sistema, conforme quadro resumo abaixo.

Item	Valor máximo aceitável	Último lance	Valor final ajustado
1	R\$ 1.981.266,00	R\$ 1.765.407,00	R\$ 1.729.606,20
2	R\$ 3.960.554,40	R\$ 3.428.502,00	R\$ 3.425.406,60
3	R\$ 1.297.945,44	R\$ 1.090.955,52	R\$ 1.113.760,80
4	R\$ 142.215,60	R\$ 117.552,48	R\$ 122.077,56
5	R\$ 332.747,04	R\$ 276.228,00	R\$ 287.793,84
TOTAL	R\$ 7.714.728,48*	R\$ 6.678.645,00	R\$ 6.678.645,00

*Valor máximo aceitável para as licitantes beneficiadas pela desoneração tributária prevista na Lei nº 13.161/2015, que alterou a Lei nº 12.546/2011, conforme Anexo 7 do instrumento convocatório.

Consequentemente, não foi possível ao Pregoeiro realizar os ajustes dos valores na fase de “aceitação”, já que o sistema está parametrizado para vedar a negociação de valor que resulte em majoração do preço registrado no último lance, em razão de determinação expedida pelo TCU no já citado Acórdão:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento nos incisos I e VI do art. 16 do Anexo I do Decreto 9.035/2017, que:



SENADO FEDERAL

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

(...)

9.1.3. na qualidade de gestor do Comprasnet, avalie os apontamentos relativos à majoração de preços de itens na fase de negociação dos pregões e formule, no prazo de 180 dias, plano de ação visando à definição e à implementação, naquele sistema, de solução destinada a impedir, ante o disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2000, a aceitação pelo pregoeiro, na fase de negociação posterior à disputa de lances, de majoração de preço unitário de item definido na etapa de lances, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos.

Ao se deparar com o alerta emitido pelo sistema, o Pregoeiro concluiu pela inaplicabilidade do Acórdão nº 1872/2018-TCU-Plenário ao caso concreto do Pregão Eletrônico nº 036/2021, como será demonstrado adiante.

2 – DAS PREMISSAS DO ACÓRDÃO REFERENTES AO CASO CONCRETO:

O referido Acórdão originou-se a partir de fiscalização promovida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que teve por objetivo *“avaliar a aderência das unidades jurisdicionadas às normas e jurisprudência em vigor, com ênfase na identificação de irregularidades quanto à aquisição exclusiva ou preponderante de itens de maior valor no âmbito de grupos ou lotes, com burla à competitividade e prejuízo ao erário”* e *“identificar eventuais procedimentos para mitigação de riscos associados”*.

Após o acompanhamento e a análise de 4.709 pregões eletrônicos, todos com adoção do sistema de registro de preços (SRP), houve o apontamento de 4 (quatro) achados:

Achado 1 – Aquisições de itens de grupo em desacordo com a jurisprudência do TCU

Achado 2 – Descumprimento pela FIOCRUZ de determinação expressa do TCU

Achado 3 – Majoração do lance mínimo por ocasião da negociação

Achado 4 – Atas de registro de preços sem datas de assinatura, de início e de fim de vigência

Como se percebe, guarda relação com o relatado neste documento o “Achado 3”, sobre o qual o relatório da unidade técnica (cujo teor foi acatado pelo voto do Ministro Relator) assim discorreu:

1.1.1.1. Embora não constitua um dever do pregoeiro, é certo que a negociação, se empreendida, deverá redundar, exclusivamente, em benefícios para a unidade licitante.

1.1.1.2. Em se tratando de licitações sob o modelo de adjudicação por itens, não resta dúvida de que, após a negociação, o preço unitário do item deve ser reduzido ou, no pior caso, manter-se inalterado.

1.1.1.3. Quando se trata de certames engendrados sob a forma de adjudicação por grupos de itens, a questão da negociação apresenta um



SENADO FEDERAL

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

contorno particular. Com efeito, a negociação pode envolver itens específicos ou o grupo como um todo. Assim, ao concordar com a negociação, o licitante pode aceitar diminuir o preço unitário de um ou mais itens, ou reduzir o valor global do grupo de que foi vencedor. No primeiro caso, não há diferença em relação à negociação realizada em licitações com adjudicação por itens.

1.1.1.4. Mas, no que tange à redução do valor total de grupo, duas situações podem ocorrer, sendo igualmente válidas e aceitáveis. A primeira é uma proposta de redução linear do preço de todos os itens do grupo, mediante a aplicação de um fator ou percentual geral. A segunda é a alteração individualizada dos preços ofertados para os itens do grupo na etapa de lances.

1.1.1.5. No entanto, em relação a essa última hipótese – modificação diferenciada dos valores unitários propostos na disputa de lances –, há uma ressalva. De fato, ainda que o licitante apresente, para o grupo como um todo, um preço global inferior ao que havia sido ofertado na fase de lances, não pode a Administração admitir aumento do preço unitário de qualquer dos itens desse grupo. Em outras palavras, ao avaliar a nova oferta da licitante, é vedado ao pregoeiro aceitar qualquer majoração de preço unitário de item, em relação ao que já foi consolidado ao fim dos lances, mesmo que o valor total do grupo tenha sido reduzido. Em resumo, por força do disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10520/2002, a negociação de itens de grupo só é admissível se resultar em redução (ou manutenção) dos preços desses itens.

Adicionalmente, assim dispôs o Ministro Relator, sobre o tema, em seu voto:

2. Veja-se que a situação descrita acima dá margem para a ocorrência de uma espécie de jogo de planilha, já que o licitante pode, intencionalmente, diminuir o preço dos itens que considera haver menor demanda e inflacionar o valor dos itens que possam ter maior demanda junto à Administração. Trata-se de prática condenada já de longa data pela jurisprudência deste Tribunal.

Relevante destacar também trechos do início do voto do Ministro Relator, não específicos a nenhum dos achados e, portanto, de consideração transversal a todos eles, tanto na motivação da ação de fiscalização quanto no relatório e na decisão proferida pelo Acórdão:

2. Conforme delimitou a unidade técnica, o óbice a esse tipo de conduta advém do fato de que, ao ser um determinado grupo de itens adjudicado pelo menor preço global do conjunto numa dada licitação – somatório do produto dos preços unitários propostos para cada item do lote pelas respectivas quantidades ofertadas –, nem sempre se garante que cada item desse lote tenha sido adjudicado pelo menor preço unitário ofertado individualmente na disputa de lances.

3. Assim, a jurisprudência desta Corte de Contas veio se consolidando no sentido de censurar aquelas situações em que itens são individualmente adquiridos do fornecedor vencedor do grupo ou lote respectivo, mas que tiveram preços inferiores cotados por outros licitantes, embora estes não tenham logrado ofertar o menor preço global para o conjunto de itens,



SENADO FEDERAL

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

problema esse potencializado pela possibilidade de adesões a atas de registro de preços.

4. Em outras palavras, por se caracterizar uma clara ocorrência em que se viola um dos objetivos basilares da licitação pública – a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração (art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993) –, veda-se a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço, nas licitações por lote para registro de preços, mediante adjudicação por menor preço global do lote.

Diante do exposto, em suma, pode-se dizer que foram adotadas as seguintes premissas pelo TCU para expedir a determinação relativa ao impedimento de aceitação, no sistema COMPRASNET, de preço superior ao registrado no último lance para determinado item:

- Adoção do sistema de registro de preços (SRP);
- Impossibilidade de o Pregoeiro realizar negociação que resulte em majoração do preço registrado em lance, a partir do disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei nº 10.520/2002: *“nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor”* [grifou-se];
- Possibilidade de ocorrência de jogo de planilha, com majoração de itens para os quais haja uma certa previsibilidade de maior demanda ao longo da fase de execução;
- Potencialidade de a Administração pagar mais caro do que poderia, em virtude de alguns dos preços finais contratados não serem os menores dentre todos aqueles ofertados nos certames para cada item.

3 – DA INAPLICABILIDADE DO ACÓRDÃO AO CASO CONCRETO:

Face ao já exposto, e conforme será demonstrado a seguir, os pressupostos fáticos do Pregão Eletrônico nº 036/2021 não se atrelam às premissas adotadas pelo Acórdão nº 1872/2018-TCU-Plenário.

- Adoção do sistema de registro de preços (SRP):

O objeto do certame em tela é destinada *“à prestação de serviços de suporte a soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), englobando a operação de central de atendimento remoto a usuários e os serviços de suporte técnico presencial especializado (Ramal 2000) providos pela Coordenação de Atendimento COATEN/PRODASEN do Senado Federal”*, ou seja, trata-se de contratação de serviços com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.

Portanto, afigura-se como um modelo de contratação totalmente distinto daqueles analisados na ação de fiscalização que culminou no Acórdão, em que a precificação e a formulação das propostas seguem diretrizes complexas para a composição de custos, envolvendo o preenchimento de planilhas contendo dezenas de



SENADO FEDERAL

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

rubricas a serem discriminadas, dentre elas várias relativas a custos inafastáveis, a exemplo de tributos e verbas trabalhistas.

Exatamente por isso há, no âmbito da Administração Pública Federal, um normativo específico com disposições a serem observadas por órgãos públicos pertencentes ao Poder Executivo: a Instrução Normativa (IN) nº 5/2017-Seges/ME.

Em que pese a sua adoção não ser obrigatória pelo Senado Federal, várias de suas diretrizes são observadas por esta Casa na elaboração de seus editais, bem como no modelo das planilhas de composição de custos e formação de preços utilizado.

Nesse diapasão, assim dispõe o item 7.9 do Anexo VII-A da referida IN: *“erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação”*.

Ou seja, a complexidade de formulação das propostas nesse modelo de contratação impele a Administração a oportunizar correções nos documentos que as embasam: as planilhas de composição de custos.

O próprio TCU corrobora tal entendimento, consoante pode ser observado por meio de trecho do Acórdão nº 1849/2016-P, em que foi avaliada a atuação de um Pregoeiro do próprio Senado Federal em contratação de natureza similar:

(...) nesse sentido, dado que a norma em comento busca atender não apenas ao interesse do licitante, mas também ao interesse público, a inteligência adequada emprestada ao dispositivo, de modo a admitir não apenas uma oportunidade de correção, dado que as correções dos apontamentos feitos pelo Senado Federal, vários deles levantados após atendidos outros ajustes anteriormente requeridos, indicando que se trataram de análises complementares, em especial versando sobre planilhas complexas, permeadas por questões que envolvem legislações trabalhista, tributária, previdenciária, além de aspectos contábeis, demandando ajustes pontuais, relacionados a erros de arredondamento e às memórias de cálculo de determinadas rubricas, não se configurou violação ao princípio da isonomia, e atendeu o desiderato de se obter a melhor proposta para a Administração. [grifou-se]

Por conseguinte, em pregões eletrônicos que envolvam a contratação de serviços com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, como é o caso, a vedação imposta pelo sistema não deveria ser automática, já que, dada a complexidade de formulação das propostas, as licitantes dificilmente têm condições de prever, com exatidão, todos os custos envolvidos para cada um dos itens durante a fase de lances.

Logo, é de se esperar que haja divergências entre os valores finais das propostas com aqueles registrados nos últimos lances das licitantes, ocasionalmente para maior, como ocorreu com a proposta formulada pela PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA EIRELI.

- Impossibilidade de o Pregoeiro realizar negociação que resulte em majoração do preço registrado em lance, a partir do disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei nº 10.520/2002: *“nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço*



SENADO FEDERAL
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

melhor” [grifou-se];

No caso de licitações cujo critério de adjudicação seja “por item”, a interpretação dada pela unidade técnica ao inciso XVII do art. 4º é extremamente acertada, ou seja, a expressão “preço melhor” sempre coincidirá com a expressão “preço menor”.

Porém, faz-se importante notar que tais expressões podem possuir significado distinto no caso de licitações que tenham critério de adjudicação “por grupo” ou “global”, a depender das características de cada caso concreto, a exemplo da natureza do objeto, da forma de aquisição/prestação, da forma de pagamento pela Administração e da diferença entre os preços ofertados pelas licitantes.

No caso do Pregão Eletrônico nº 036/2021, o valor global anual proposto pela futura contratada será integralmente pago, salvo nas hipóteses definidas no edital e na minuta de contrato, independentemente dos preços unitários de cada item (possibilidades de jogo de planilhas em razão de eventuais acréscimos ao longo da execução contratual serão discutidas no próximo tópico).

Assim, considerando somente este aspecto, já haveria um indicativo de que, no caso concreto, o “melhor preço” de um item seria aquele que demonstrasse a consideração de todos os custos envolvidos na alocação dos profissionais da categoria específica e, simultaneamente, cumprisse todas as exigências impostas pelo edital e possibilitasse à empresa manter o preço total ofertado para determinado grupo na fase de lances.

A noção de “melhor preço”, portanto, envolve considerar um dos objetivos das licitações públicas insculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93: “a *seleção da proposta mais vantajosa para a administração*”.

Logo, no caso concreto, tem-se que o “melhor preço” é, atualmente, aquele ofertado pela PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA EIRELI para os 5 (cinco) itens, já que foi formulado a partir de planilhas minuciosamente examinadas pelo Pregoeiro e pela equipe de apoio, satisfaz todas as exigências do edital e é inferior aos preços registrados pelas demais licitantes classificadas na fase de lances.

Além disso, como ainda será exposto no último tópico, mesmo após a majoração dos citados itens, os preços finais da licitante ora declarada vencedora constituem os menores preços dentre as propostas consideradas válidas.

- Possibilidade de ocorrência de jogo de planilha, com majoração de itens para os quais haja uma certa previsibilidade de maior demanda ao longo da fase de execução;

Ao se analisar as características dos itens para os quais houve majoração dos preços finais, é possível notar que, com exceção do ITEM 3, todos envolvem quantitativos pequenos de profissionais, relativamente a outros itens do grupo dos quais fazem parte: 1 (ITEM 4) e 2 (ITEM 5).

Com relação ao ITEM 3, em que há a previsão de 12 (doze) profissionais, não se trata do maior quantitativo do GRUPO, já que os ITENS 1 e 2 contemplam, respectivamente, 35(trinta e cinco) e 55 (cinquenta e cinco) profissionais, bem como a



SENADO FEDERAL

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

majoração realizada no preço final do item equivale a uma diferença de apenas 2,1% em relação ao último lance.

Feitas tais considerações, é possível inferir que, caso a PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA EIRELI seja contratada, é pequena a possibilidade de ocorrência do chamado “jogo de planilha” durante a execução contratual, ainda que eventualmente sejam promovidos os acréscimos legalmente permitidos.

- Potencialidade de a Administração pagar mais caro do que poderia, em virtude de alguns dos preços finais contratados não serem os menores dentre todos aqueles ofertados nos certames para cada item.

De acordo com o já mencionado brevemente em outro tópico, todos os preços finais ofertados pela empresa ora declarada vencedora constituem os menores preços válidos dentre as propostas válidas para o Pregão Eletrônico nº 036/2021, conforme será demonstrado adiante.

Para essa verificação, não foram consideradas válidas as propostas já recusadas por quaisquer motivos. Nos casos em que foi detectado, para algum item, lance de valor menor do que o preço final da PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA EIRELI em propostas ainda não analisadas pelo Pregoeiro, procedeu-se a uma projeção preliminar quanto à validade da proposta.

Assim, para cada um dos itens em que houve majoração, será exposta uma planilha contendo as empresas que deram lances menores, os valores destes e uma observação sobre o motivo de não serem considerados válidos.

○ ITEM 3:

Empresa	Último lance	Observação
EWAVE DO BRASIL INFORMATICA LTDA	R\$ 108.162,12	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexecuibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
HEPTA TECNOLOGIA E INFORMATICA LTDA	R\$ 108.162,12	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexecuibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
DATAMETRICA TELEATENDIMENTO S/A	R\$ 108.162,12	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexecuibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
LAMPPIT SOLUTIONS TECNOLOGIA LTDA	R\$ 117.771,60	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexecuibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
AMAZON INFORMATICA LTDA	R\$ 527.882,07	Proposta recusada a pedido da licitante, por não conseguir ofertar os salários-base mínimos estipulados pelo edital

○ ITEM 4:



SENADO FEDERAL
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL

Empresa	Último lance	Observação
EWAVE DO BRASIL INFORMATICA LTDA	R\$ 11.851,30	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexequibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
HEPTA TECNOLOGIA E INFORMATICA LTDA	R\$ 11.851,30	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexequibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
DATAMETRICA TELEATENDIMENTO S/A	R\$ 11.851,30	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexequibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
LAMPPIT SOLUTIONS TECNOLOGIA LTDA	R\$ 12.970,84	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexequibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
AMAZON INFORMATICA LTDA	R\$ 43.003,43	Proposta recusada a pedido da licitante, por não conseguir ofertar os salários-base mínimos estipulados pelo edital

○ ITEM 5:

Empresa	Último lance	Observação
EWAVE DO BRASIL INFORMATICA LTDA	R\$ 27.728,92	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexequibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
HEPTA TECNOLOGIA E INFORMATICA LTDA	R\$ 27.728,92	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexequibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
DATAMETRICA TELEATENDIMENTO S/A	R\$ 27.728,92	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexequibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
LAMPPIT SOLUTIONS TECNOLOGIA LTDA	R\$ 30.434,74	Proposta recusada com “presunção absoluta de inexequibilidade”, conforme os termos do item 6.1.2 do edital.
AMAZON INFORMATICA LTDA	R\$ 166.919,87	Proposta recusada a pedido da licitante, por não conseguir ofertar os salários-base mínimos estipulados pelo edital

4 – CONCLUSÃO:

Face ao exposto, conclui-se ser plenamente compatível com a legislação e a jurisprudência vigentes a majoração efetuada pela empresa PLANSUL PLANEJAMENTO E CONSULTORIA EIRELI na versão final de sua proposta, para os ITENS 3, 4 e 5.

Senado Federal, 26 de abril de 2021.

JANIO DE ABREU
Pregoeiro