

ASSUNTO: ANÁLISE DE RECURSO
DOCUMENTAÇÃO: ANEXA
ALÇADA ADMINISTRATIVA: DIRAD

1. Relatório

- 1.1.** No dia 10 de julho de 2019 ocorreu a abertura do Pregão Eletrônico de número 22/2019, oriundo do processo número 0259/2019 cujo objeto da contratação é o sistema de crédito imobiliário. A licitação ocorreu por lote, o qual em seu valor global é composto de 4 itens.
- 1.2.** Participaram da sessão 4 empresas as quais, após a fase de lances ficaram classificadas sob a seguinte ordem: TARGET WORK SERVICOS DE INFORMATICA LTDA, em primeiro lugar, seguida pelas empresas SECREL SISTEMAS E TERCEIRIZACOES LTDA, M.I. MONTREAL INFORMATICA S.A (que passará a ser denominada de Recorrente) e PROGNUM INFORMATICA S A.
- 1.3.** Após a fase de lances, a empresa primeira colocada fora chamada a negociação, a qual não fora obtido êxito por impossibilidade da empresa em reduzir custos. Após isso, como os valores ofertados estavam dentro do estimado pelo Banco, a empresa foi chamada a apresentar documentação, a qual não houve resposta por parte da empresa, frustrando assim, a tentativa de contratação com a empresa melhor colocada.
- 1.4.** Diante disso, convocou-se a empresa segunda colocada que, pelo valor ofertado na fase de lances, também não conseguiu negociar diminuição de preços após a fase de lances. Como os preços já estavam dentro do estimado do Banco, chamou-se a empresa para apresentar documentos bem como a realização da prova de conceito, sendo os documentos apresentados e realizada a prova de conceito. Após análise da área técnica, a empresa foi reprovada por não atender a todos os itens técnicos do edital.
- 1.5.** Nesse contexto, a Recorrente fora chamada por este pregoeiro para negociar os valores ofertados por ocasião da fase de lances no intuito de conseguir a melhor proposta para o Banco. É imperioso ressaltar que nesse momento a recorrente estava com seu valor global da proposta dentro do estimado pelo Banco mas com valores individuais de alguns itens da tabela acima do estimado pelo Banco, como se verá na tabela abaixo:

Tabela 1

PROPOSTA ORIGINAL – MONTREAL – APÓS FASE DE LANCES

| ITEM | DESCRIÇÃO | VALOR ESTIMADO | VALOR COTADO | ECONOMIA | % |
|--------------|----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------|
| 1 | IMPLANTAÇÃO | R\$ 523.903,00 | R\$ 1.522.900,00 | -R\$ 998.997,00 | -191% |
| 2 | LICENÇA DE USO | R\$ 3.177.434,00 | R\$ 3.000.009,00 | R\$ 177.425,00 | 6% |
| 3 | CUSTOMISAÇÕES | R\$ 2.067.952,00 | R\$ 1.075.000,00 | R\$ 992.952,00 | 48% |
| 4 | TREINAMENTO | R\$ 192.000,00 | R\$ 200.000,00 | -R\$ 8.000,00 | -4% |
| TOTAL | | R\$ 5.961.289,00 | R\$ 5.797.909,00 | R\$ 163.380,00 | 3% |

1.6. Percebe-se, pela simples análise da tabela acima que, embora o valor global da proposta esteja dentro do estimado pelo Banco, os itens 1 e 4 encontravam-se, nesse contexto, com valores maiores que aqueles que a administração considerou como de mercado. Havendo assim a necessidade de negociação para obter o melhor preço.

1.7. Destarte, esse pregoeiro chamou a Recorrente para negociar a diminuição dos seus valores, em especial naqueles que estavam acima daquilo que se reputa como a cesta aceitável de preços para os itens. Após tentativas sucessivas de negociação, inclusive com a revelação do valor estimado para os itens 1 e 4 para chegar ao menor valor possível, a recorrente chegou a redução dos seguintes valores:

Tabela 2

PROPOSTA – MONTREAL – APÓS NEGOCIAÇÃO

| ITEM | DESCRIÇÃO | VALOR ESTIMADO | VALOR COTADO | ECONOMIA | % |
|--------------|----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------|
| 1 | IMPLANTAÇÃO | R\$ 523.903,00 | R\$ 1.492.442,00 | -R\$ 968.539,00 | -185% |
| 2 | LICENÇA DE USO | R\$ 3.177.434,00 | R\$ 3.000.009,00 | R\$ 177.425,00 | 6% |
| 3 | CUSTOMIZAÇÕES | R\$ 2.067.952,00 | R\$ 1.075.000,00 | R\$ 992.952,00 | 48% |
| 4 | TREINAMENTO | R\$ 192.000,00 | R\$ 195.998,04 | -R\$ 3.998,04 | -2% |
| TOTAL | | R\$ 5.961.289,00 | R\$ 5.763.449,04 | R\$ 197.839,96 | 3% |

1.8. Após as tentativas de negociação sucessivas o menor valor alcançado pela redução de preços pela Recorrente fora o informado acima. Ainda no intuito de contratar com a Recorrente, após exaustiva sessão, a Recorrente solicita adiamento da sessão para cálculo da possibilidade de chegar ao valor estimado do Banco. O prazo fora concedido pelo pregoeiro, assim suspendendo a sessão as 16:15h do dia 19/07/2019 e retornando as 15h do dia 22/07/2019 para continuação da sessão.

1.9. Nesse momento, o pregoeiro é surpreendido pelo seguinte discurso adotado pela Recorrente, o qual transcrever-se-á abaixo:

| | | |
|--------------------|---------------------|---|
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:07:32 | Prezado pregoeiro, em relação ao requerimento de que fosse alterada a disposição dos valores dentro da planilha apresentada, tecemos as seguintes observações: |
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:08:04 | 1. Inicialmente cabe destacar que o preço total já teria sido classificado e homologado até o momento; 2. Quanto à suposta exigência de limitação de preços por itens, o edital é omissivo quanto à limites ou valores mínimos por rubrica, sendo certo que ao que consta no edital, o valor final é o que deverá ser considerado para todos efeitos - item 9.2 edital; |
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:08:23 | 3. No entanto, não vemos problemas em realocar valores diferentes nos itens da planilha, desde que seja respeitado o valor final apresentado e classificado em primeiro lugar - ante à desclassificação dos dois primeiros colocados anteriores. |
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:09:12 | 4. Contudo, o requerimento de simples diminuição de valor referente ao primeiro item da planilha apresentada, sem realocação deste valor em outro item, a nosso entender, irá causar demasiado prejuízo ao preço ofertado e já classificado, podendo até tornar inexecutável a proposta apresentada e classificada, além de ser exigência não presente no edital.... Cont |
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:09:34 | 4. Continuação.... além de ser exigência não presente no edital, o que feriria os princípios da legalidade e da vinculação ao edital. |
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:09:52 | 5. Com a devida vênia, acatamos o pedido de alterar os valores dentro da planilha, mas não podemos aceitar a simples redução do valor classificado. |
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:10:08 | 6. Entendemos que o valor final apresentado - e classificado como primeiro nesse momento - pode ser alterado livremente dentro da planilha, sem que isso fira qualquer disposição legal. |
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:10:27 | 7. Neste sentido, inclusive, é importante lembrar o disposto no próprio edital, na cláusula 9.8. |
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:11:04 | 8. Ainda, também merece ressalva que eventual equívoco ou não concordância com os valores atribuídos aos itens da planilha, não pode ser fator para a desclassificação da licitante, sendo considerado como vício sanável, como previsto no item 9.11, "a" do edital. |
| 42.563.692/0001-26 | 22/07/2019 15:13:19 | 9. Desta forma, ante às considerações acima expostas, viemos respeitosamente apresentar nossa concordância com a redistribuição dos valores dentro da planilha, sem que isso represente qualquer diminuição no valor total ofertado e já classificado, respeitando assim, os exatos termos do edital e da legislação vigente. |

1.10. A mudança de discurso repentina da Recorrente que de alguém disposta a negociar segundo as regras impostas pela Lei e Jurisprudência para um método de negociação que contraria todos os preceitos administrativos defendidos por esta instituição importando em majoração de preços ou pior, aceitação de preços acima do valor de mercado sob a pífia justificativa de que o preço global estaria de acordo com o estimado sem considerar os preços que compõe o lote.

1.11. Diante disso, o pregoeiro alertou ao licitante pela impossibilidade de majoração do preço em itens da planilha conforme a lei do pregão e jurisprudência firmada pelo TCU. Insistindo, assim, na boa prática da negociação pelas regras legais a qual não pode ter o preço alcançado pela Recorrente. Após isso, não restou outra alternativa ao pregoeiro senão pela desclassificação da Recorrente por preços superiores ao estimado.

1.12. Após essa situação, o pregoeiro chamou a empresa última colocada para negociar valores, a qual, apesar de estar com preço inicial abaixo do estimado em seu valor global, também possuía valores em itens acima do estimado.

Tabela 3

PROPOSTA ORIGINAL – PROGNUM – APÓS FASE DE LANCES

| ITEM | DESCRIÇÃO | VALOR ESTIMADO | VALOR COTADO | EONOMIA | % |
|--------------|----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------|
| 1 | IMPLANTAÇÃO | R\$ 523.903,00 | R\$ 300.000,00 | R\$ 223.903,00 | 43% |
| 2 | LICENÇA DE USO | R\$ 3.177.434,00 | R\$ 4.000.000,00 | -R\$ 822.566,00 | -26% |
| 3 | CUSTOMIZAÇÕES | R\$ 2.067.952,00 | R\$ 1.300.000,00 | R\$ 767.952,00 | 37% |
| 4 | TREINAMENTO | R\$ 192.000,00 | R\$ 210.000,00 | -R\$ 18.000,00 | -9% |
| TOTAL | | R\$ 5.961.289,00 | R\$ 5.810.000,00 | R\$ 151.289,00 | 3% |

1.13. Após análise, observou-se que os itens 2 e 4 encontravam-se acima o valor estimado, o qual foi objeto de negociação em especial pelo pregoeiro, o qual, após as devidas tentativas com a empresa chegou aos seguintes valores:

Tabela 4

PROPOSTA ORIGINAL – PROGNUM – APÓS NEGOCIAÇÃO

| ITEM | DESCRIÇÃO | VALOR ESTIMADO | VALOR COTADO | ECONOMIA | % |
|--------------|----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|------------|
| 1 | IMPLANTAÇÃO | R\$ 523.903,00 | R\$ 300.000,00 | R\$ 223.903,00 | 43% |
| 2 | LICENÇA DE USO | R\$ 3.177.434,00 | R\$ 3.177.434,00 | R\$ - | 0% |
| 3 | CUSTOMIZAÇÕES | R\$ 2.067.952,00 | R\$ 1.300.000,00 | R\$ 767.952,00 | 37% |
| 4 | TREINAMENTO | R\$ 192.000,00 | R\$ 192.000,00 | R\$ - | 0% |
| TOTAL | | R\$ 5.961.289,00 | R\$ 4.969.434,00 | R\$ 991.855,00 | 17% |

1.14. Após a negociação para redução de preços e adequação ao estimado pelo Banco observou-se, pela redução dos preços sem aceitação de realocação de custos, uma economia de 17% sobre o valor estimado.

1.15. Após a negociação dos preços, a empresa foi chamada para apresentar documentos de habilitação e apresentação da prova de conceito sendo aprovada pela área técnica e CPL naquilo que cabe a cada área a análise, necessitando, tão somente de ajuste de casas decimais na proposta do licitante, terminando a licitação no valor abaixo:

Tabela 5

PROPOSTA ORIGINAL – PROGNUM – APÓS AJUSTES

| ITEM | DESCRIÇÃO | VALOR ESTIMADO | VALOR COTADO | ECONOMIA | % |
|--------------|----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|------------|
| 1 | IMPLANTAÇÃO | R\$ 523.903,00 | R\$ 300.000,00 | R\$ 223.903,00 | 43% |
| 2 | LICENÇA DE USO | R\$ 3.177.434,00 | R\$ 3.177.433,80 | R\$ 0,20 | 0% |
| 3 | CUSTOMIZAÇÕES | R\$ 2.067.952,00 | R\$ 1.299.970,00 | R\$ 767.982,00 | 37% |
| 4 | TREINAMENTO | R\$ 192.000,00 | R\$ 192.000,00 | R\$ - | 0% |
| TOTAL | | R\$ 5.961.289,00 | R\$ 4.969.403,80 | R\$ 991.885,20 | 17% |

1.16. No dia 31/07/2019 houve a aceitação e habitação da empresa, abrindo-se a oportunidade para intenção de recurso, o qual fora interposto pela Recorrente alegando, em suas razões que seria a melhor proposta para o Banco e que poderia fazer a realocação dos valores uma vez que seria importante apenas o preço global da licitação, invocando dispositivos do edital, a saber os itens 9.8 e 9.11 do edital.

2. Fundamentação

2.1. Inicialmente, acerca dos pressupostos de admissibilidade do recurso, percebe-se que fora proveniente de empresa participante da licitação, cuja intenção de recorrer fora motivada no prazo designado e razões recursais protocolizadas via sistema de licitações, portanto cumprindo a todos os requisitos formais para interposição recursal, conforme o item 11 e seus subitens no edital.

2.2. Destarte, compete dizer que, pelo art. 31 da Lei nº 13.303/16 a licitação se destina a assegurar a proposta mais vantajosa observando os princípios regentes da licitação.

2.3. Na análise do caso concreto, percebe-se que o procedimento seguido pelo pregoeiro está em estrita consonância com a lei, a jurisprudência e, inclusive, as limitações do sistema de licitações, como se observa no aviso retirado do sistema comprasnet copiado abaixo:

05/08/2019

ComprasNet

Alteração de regra para majoração de preço em pregão (Acórdão TCU 1872/2018).

Foi implementada regra que impede a aceitação pelo pregoeiro, na fase de fase de negociação posterior à disputa de lances, de majoração (aumento) de preço unitário de item já definido na etapa de lances, pelo fornecedor, quer para os itens adjudicados individualmente, quer para os adjudicados em grupos. A alteração atende ao disposto no inciso XVII do art. 4º da Lei 10.520/2002 e ao Acórdão TCU 1872/2018.

Atenciosamente,

Departamento de Normas e Sistemas de Logística

2.4. Das disposições legais citadas, destaca-se:

Acórdão TCU 1872/2018: Enunciado

Na fase de negociação posterior à disputa de lances em pregão **sob a modelagem de adjudicação por preço global de grupo de itens, é irregular a aceitação pelo pregoeiro de item com preço unitário superior àquele definido na etapa de lances**, ainda que o valor total do respectivo grupo tenha sido reduzido. **A negociação de itens de grupo só é admissível se resultar em redução ou manutenção dos preços desses itens** (art. 4º, inciso XVII, da Lei 10.520/2002). (Grifo nosso)¹

2.5. Após a simples leitura da jurisprudência percebe-se que cai por terra todo o argumento de possibilidade de realocação de preços da Recorrente, coopera ainda a demonstração ocorrida na prática no presente processo pela economia gerada pela negociação utilizando-se do parâmetro correto definido pelos órgãos de

¹ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520TCU%25201872%252F2018/%20/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/1/%20?uuid=4416eb20-b7bf-11e9-9ac1-a5fba4125339>

fiscalização, do qual a economia global saiu de 3% para 17% apenas com a redução de valores sem realocação.

2.6. Referente a alegação de omissão do edital sobre o assunto, destaca-se que o item 9.10 do edital, o qual se transcreve:

9.10. O valor global da proposta, bem como os seus preços unitários, após a negociação, não poderão superar o orçamento estimado pelo BANPARÁ, sob pena de desclassificação do licitante.

2.7. A própria leitura do item já se mostra aplicável ao presente caso, mas, para que não se reste dúvidas, formular-se-á o raciocínio lógico firmado para o entendimento da desclassificação da Recorrente:

O valor global da proposta é composto da soma dos valores globais de cada parte quantificável de cada um dos itens que fazem parte da proposta, por sua vez, o valor global de cada um dos itens é gerado pela multiplicação do valor unitário de cada um dos itens pela quantidade a ser adquirida.

Como a quantidade a ser adquirida pelo Banco, para efeitos de proposta, é uma constante, ou seja, para criar condições iguais de proposta entre os licitantes todos ofertarão a mesma quantidade, o que muda em cada proposta é o valor unitário em cada um dos itens, que multiplicados pela constante geram os globais dos itens que somados geram o valor global da proposta.

Para que a proposta seja aceitável como preço de mercado pelo Banco é preciso que os valores unitários em TODOS os itens estejam de acordo com o preço calculado pelo Banco, para que, então, ao multiplicar pelas quantidades e somar esses totais parciais, será gerado um valor global de acordo com o estimado.

Quando algum preço é lançado acima do estimado e os demais no limite do estimado, observa-se, claramente o fenômeno do sobrepreço, todavia, na maioria das vezes, esse fenômeno só pode ser observado quando vista toda a composição do preço, porque geralmente há algum item de valor abaixo do estimado que quando visto de maneira global o preço tende a estar de acordo com o estimado.

A composição de preços desproporcional desse modo é o típico caso do chamado jogo de planilhas nas obras e serviços de engenharia, onde se lança preço muito baixo em itens que serão pouco utilizados e nos itens de muito uso lança-se preços mais elevados, até acima do estimado, gerando assim uma suposta regularidade da proposta quando vista do seu original, mas, quando levado em consideração os futuros aditivos contratuais, o preço do contrato deixa de encontrar a condição de proposta mais vantajosa. Para se combater essa prática é que os valores unitários e dos itens são analisados quanto a sua compatibilidade com o valor global, havendo, portanto o dever de desclassificação de licitante cujo valor unitário esteja acima do estimado ser desclassificado mesmo que o valor global esteja dentro do estimado.

Referente a possibilidade de realocação de valores na planilha, justamente para compensar o sobrepreço em um dos itens e torna-lo dentro do estimado aumentando o valor dos demais itens, o raciocínio de impossibilidade é ainda mais simples: se a empresa é capaz de fazer uma parte do serviço por um preço x, não há motivos lógicos para permitir a majoração do preço para x+y mesmo que seja a compensação de outro preço que fora diminuído. O objetivo, em uma licitação de menor preço é justamente adquirir uma solução que tecnicamente atenda aos anseios da administração pelo menor preço possível, ora, se em determinada parte do serviço o menor preço já fora apresentado, não há motivo para comprar por preço maior aquela etapa do serviço.

2.8. Ao ver o raciocínio e suas implicações, resta claro o objetivo da lei 10.520/02 e da jurisprudência do TCU ao não permitir a majoração de preços, tal raciocínio

adotado pelo pregoeiro está em tanta consonância com os dispositivos legais que o próprio sistema de licitações já não permite que seja aplicado o raciocínio disposto pelo licitante, portando sendo mais um indício fortíssimo de acertada decisão pelo pregoeiro.

2.9. A economia gerada pelo procedimento correto é indubitável, o edital já prevê a situação de maneira que uma simples leitura do edital já permite o raciocínio acima, a lei e a jurisprudência já asseveram no mesmo sentido e o sistema não permite outra forma senão a operacionalizada pelo pregoeiro, por todos esses motivos resta claro que não há acolhida para o raciocínio utilizado pela Recorrente.

3. Conclusão

Isso posto, conclui-se que:

3.1. Referente aos pressupostos de admissibilidade do recurso, percebe-se o total cumprimento das condições legais para interposição.

3.2. Sobre a alegação de possibilidade de realocação (majoração) de preços para manutenção do valor global, pelo já exposto pela jurisprudência e pela lei, ainda que considerado omissivo o edital, é TOTALMENTE IMPROCEDENTE pelas razões já aludidas.

3.3. Referente ao pedido de remessa dos autos a autoridade superior, entende-se que o processo deva seguir o procedimento adequado, o qual será remetido ao NUJUR para apreciação e então para decisão de homologação ou reforma da decisão do pregoeiro pela autoridade superior.

3.4. Diante do exposto, a decisão desse pregoeiro referente ao recurso é: Recurso conhecido e não provido pelas razões de direito acima elencadas.

3.5. Cumpre ressaltar que o parecer fora analisado pelo NUJUR, o qual, ratificando a decisão deste pregoeiro, produziu o parecer nº 569/2019 (fls. 878/881) declarando a conformidade da decisão à lei. E homologado pela DIRAD (fls 883/885).

Gabriel H C da Silva

Pregoeiro